

Regeringens proposition

1988/89:86

med förslag till utlänningslag m. m.



Prop.
1988/89: 86

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokollet den 16 mars 1989.

På regeringens vägnar

Sten Andersson

Maj-Lis Lööw

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny utlänningslag som skall ersätta den nuvarande som är från år 1980. De ändringar som föreslås syftar främst till att åstadkomma en snabbare och mer rationell beslutsordning.

I syfte att göra handläggningen av utlänningsärenden snabbare och effektivare föreslås att de nuvarande bestämmelserna om överlämnande och övertagande av s. k. verkställighetsärenden upphävs. I stället skall eventuella verkställighetshinder beaktas redan när en fråga om avvisning eller utvisning prövas. Emellertid skall en *ny ansökan om uppehållstillstånd* kunna behandlas även om det beträffande utlännningen föreligger ett lagakraftvunnet men ännu inte verkställt beslut om avvisning eller utvisning. En sådan ansökan, som skall ges in till invandrarverket, kan dock bifallas medan den avvisade eller utvisade är kvar i Sverige endast om det framkommer omständigheter som inte har prövats tidigare och om det föreligger grund för asyl eller andra synnerliga skäl. Verkets beslut kan inte överklagas. Om det är sannolikt att den nya ansökan skall bifallas kan invandrarverket inhibera verkställigheten av det tidigare beslutet om avlägsnande.

I lagen föreslås en regel som innebär att *muntliga inslag* bör användas i större utsträckning än hittills i asylärenden, också det i syfte att göra handläggningen snabbare och effektivare.

I syfte att möjliggöra *utförligare beslutsmotiveringar* i främst asylärenden föreslås en regel i 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) att sekretessen också skall gälla för uppgifter som har tagits in i skälen för ett beslut i ett utlänningsärende. Även detta ändringsförslag, som självfallet främst har rättssäkerhetsaspekter, får ses som ett led i strävandena att göra beslutsprocessen mer rationell än för närvarande.

För att åstadkomma en snabbare och mer rationell beslutsordning föreslås också att invandrarverkets beslut att vägra uppehållstillstånd och arbetstillstånd skall kunna överklagas tillsammans med ett i samband därmed fattat beslut om avvisning eller utvisning och att regeringen skall kunna besluta om sådana tillstånd i de fall då ett avlägsnandebeslut upphävs. Vissa beslut skall också kunna fattas av överinstans trots att de inte har behandlats av underinstansen.

Flera förslag tar sikte på att försöka komma till rätta med ett problem som har ökat alltmer under senare år, nämligen att utlännningar som kommer till Sverige uppger sig sakna både identitetshandlingar och biljetter (den s. k. dokumentlösheten).

Polisman, liksom personal vid tullen och kustbevakningen i vissa fall, föreslås sålunda få befogenhet att i samband med inresekontroll eftersöka identitets- och resehandlingar genom bl. a. kroppsvisitation i den utsträckning det är nödvändigt för att ta reda på utlänningsens identitet eller resväg till Sverige.

Likasa föreslås att en utlänning, som är över 16 år, skall kunna tas i förvar redan av de skälen att antingen hans identitet är oklar vid hans ankomst till Sverige eller när han därefter ansöker om uppehållstillstånd eller ett förvarstagande är nödvändigt för att genomföra en utredning. I det senare fallet får förvarstagandet dock pågå högst 48 timmar. Även dessa regler har till främsta syfte att möjliggöra ett snabbare och säkrare utredningsförfarande.

Vidare föreslås att ägaren eller brukaren av det fartyg eller luftfartyg som har transporterat en utlänning till Sverige skall i vissa fall och under i princip obegränsad tid vara skyldig att ta med utlänningsen tillbaka eller, om så inte är möjligt, att stå för kostnaden för dennes resa från Sverige med en annan transportör. Även här är syftet att genom särskilda kontrollmöjligheter i förväg bidra till att senare utredningar om identitet m. m. blir mindre betungande.

Härutöver föreslås en rad andra ändringar i gällande regler, vilka tillsammans syftar till att ge en tydligare och enklare reglering av svensk utlänningsrätt än hittills.

I lagen anges att *rätt till asyl* innebär rätt till uppehållstillstånd samt att konventionsflyktingar, krigsvägrare och personer med s. k. flyktingliknande skäl skall ha rätt till asyl om inte vissa närmare angivna undantagssituationer föreligger.

De materiella reglerna om pass, visering, uppehålls- och arbetstillstånd behålls annars i stort sett oförändrade. Användningen av begreppen avvisning och utvisning ändras dock i vissa hänseenden. En utlänning, som kommer till Sverige utan att ha för inresan eller vistelsen erforderliga tillstånd eller som utan tillstånd stannar kvar när en visering eller uppehållstillståndsfri tid går ut, skall kunna *avvisas* oberoende av hur lång tid som gått sedan han anlände. Avvisning skall också kunna ske om en utlänning nekas inresa eller avlägsnas inom tre månader efter inresan på grund av att han t. ex. saknar medel för sitt uppehälle eller kan förväntas begå kriminella handlingar. Begreppet *utvisning* reserveras i fortsättningen för avlägsnande av en utlänning som blir kvar i Sverige sedan hans uppe-

hållstillstånd har gått ut eller som har begått brott av en viss svårhetsgrad eller som utgör en risk för rikets säkerhet.

De nuvarande reglerna om utvisning på grund av asocialitet får ingen motsvarighet i den nya lagen. Däremot överförs oförändrade reglerna om utvisning på grund av brott. I den mån det är möjligt skall även en allmän domstol beakta eventuella verkställighetshinder när en fråga om utvisning prövas.

Polismyndigheten får enligt förslaget i fortsättningen besluta om avvissning bara om frågan väcks inom tre månader efter utlänningsansökan till Sverige och om utlänningsansökan inte ansöker om asyl. Invandrarverket blir första instans i övriga ärenden, dvs. alla asylärenden och ärenden där utlänningsansökan har vistats i Sverige längre tid än tre månader.

Om det är uppenbart att grund för asyl inte föreligger och det står klart att uppehållstillstånd inte heller kommer att beviljas på någon annan grund, skall invandrarverket kunna förordna att en avvissning får verkställas utan hinder av att beslutet inte har vunnit laga kraft. Detta motsvarar i huvudsak de fall där polismyndigheten i dag får avvisa en asylsökande, s. k. direktavvisning. Beslut om *omedelbar verkställighet* skall kunna meddelas senare än tre månader efter utlänningsansökan till Sverige bara om det föreligger synnerliga skäl för det.

Som en följd av förslaget att samtliga asylärenden i fortsättningen skall avgöras av invandrarverket och önskan att åstadkomma en snabbare beslutsordning föreslås också att invandrarverket och i vissa fall polismyndigheten i fortsättningen skall förordna *offentligt biträde* enligt rättshjälpslagen (1972:429) i stället för som hittills rättshjälpsnämnderna.

I propositionen understryks att barn under 16 år även i fortsättningen skall kunna tas i förvar bara i undantagsfall. Barnens ställning stärks genom att det i lagen anges, att förvar endast kan komma i fråga om det föreligger en uppenbar risk för undanhållande och för att därigenom en förestående verkställighet, som inte bör fördröjas, blir äventyrad. Vidare måste det, liksom hittills, föreligga synnerliga skäl för ett förvarstagande av barnet eller dess vårdnadshavare, om detta skulle medföra att barnet skiljs från vårdnadshavaren.

En del bestämmelser som finns i den nuvarande utlänningslagen föreslås i fortsättningen bli intagna i särskilda lagar. Detta gäller de s. k. terroristbestämmelserna, som enligt förslaget sammanförs med lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall till en lag om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen), samt bestämmelserna om anställningstillstånd för utländska sjömän på svenska fartyg i utrikes fart. Vidare föreslås en rad följdändringar i andra lagar.

Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1989.

1 Förslag till

Utlänningslag

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Kraven för utlänningars vistelse i Sverige m. m.

Inledande bestämmelser

1 § I denna lag ges regler för utlänningars inresa, utresa, vistelse i Sverige och arbete i Sverige som anställd samt för rätten till asyl här. I lagen anges också under vilka förutsättningar en utlänning kan avvisas eller utvisas ur landet.

Lagen skall tillämpas så, att utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

Passkrav

2 § En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha pass.

Regeringen får föreskriva undantag från kravet på passinnehav.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, statens invandrarverk föreskriver vilka handlingar som får godtas som pass. Regeringen föreskriver vidare i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för utlänningar.

Viseringskrav

3 § En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha visering, om inte utlänningen har uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge.

Regeringen får föreskriva andra undantag från kravet på visering.

Krav på uppehållstillstånd

4 § En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd, om inte utlänningen är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge.

Regeringen får föreskriva andra undantag från kravet på uppehållstillstånd. Regeringen får också föreskriva krav på uppehållstillstånd redan efter en kortare vistelsetid i Sverige än tre månader.

Krav på arbetstillstånd

5 § En utlänning skall ha tillstånd för att arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands (arbetstillstånd), om inte utlänningen har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge.

Regeringen får föreskriva andra undantag från kravet på arbetstillstånd.

Visering

1 § Visering innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss kortare tid.

Visering får ges för högst tre månaders vistelse vid varje tillfälle, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen meddelar. Visering får begränsas även i övrigt och får förenas med de villkor som kan behövas.

Uppehållstillstånd

2 § Uppehållstillstånd innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

3 § Enligt bestämmelserna i 3 kap. skall en utlänning i vissa fall ges uppehållstillstånd i Sverige.

4 § Uppehållstillstånd får ges till

1. en utlänning som är nära anhörig till en i Sverige bosatt person eller som annars har särskild anknytning till Sverige,
2. en utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige, eller
3. en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt.

Regeringen får föreskriva att uppehållstillstånd kan ges även i andra fall.

5 § Om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan om uppehållstillstånd görs eller prövas, får ansökan inte bifallas.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till asyl här,
2. utlänningen skall återförena sig med en nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och som han tidigare har sammanlevt med utomlands, eller
3. det annars finns särskilda skäl.

Om utlänningen skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får dock en ansökan om uppehållstillstånd från honom bifallas bara om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningen har rätt till asyl här, eller
2. det annars finns synnerliga skäl av humanitär art.

Arbetstillstånd

6 § Arbetstillstånd skall ges för viss tid. Det får avse ett visst slag eller vissa slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs.

I fråga om arbetstillstånd tillämpas 5 § första och andra stycket på motsvarande sätt.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om arbetstillstånd.

Beslutande myndigheter

7 § Beslut om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas av statens invandrarverk. Beslut om visering och uppehållstillstånd får meddelas också av utrikesdepartementet.

Regeringen och, i den utsträckning regeringen föreskriver, invandrarverket får ge andra myndigheter rätt att besluta om sådana tillstånd.

Återkallelse av tillstånd

9 § Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd skall återkallas, om utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet. Återkallelse skall dock inte ske, om det kan antas att den oriktiga uppgiften inte har inverkat på tillståndsbeslutet eller om andra särskilda skäl talar emot det.

10 § Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas, om utlänningen medvetet har lämnat andra oriktiga uppgifter än om sin identitet eller medvetet har förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet. Återkallelse får även ske om det finns andra särskilda skäl, i fråga om uppehållstillstånd dock endast om utlänningen ännu inte har rest in i Sverige.

11 § Om utlänningen har rest in i landet, får ett uppehållstillstånd återkallas

1. om han inte försörjer sig på ett ärligt sätt eller bedriver sådan verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd,

2. om han på grund av ett tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land, eller

3. om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Återkallelse enligt första stycket får endast ske om frågan har väckts innan utlänningen har varit bosatt här i två år med uppehållstillstånd.

12 § Ett permanent uppehållstillstånd skall återkallas om utlänningens bosättning i Sverige upphör.

13 § Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd beslutas av statens invandrarverk. Återkallelse av visering beslutas av den myndighet som har meddelat viseringen eller av invandrarverket. Upphållstillstånd eller visering som har beviljats av utrikesdepartementet får återkallas endast av departementet.

3 kap. Asyl

Definitioner

1 § Med *asyl* avses i denna lag uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att

1. han är flykting,

2. han är krigsvägrare, eller

3. han, utan att vara flykting, inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta.

2 § Med *flykting* avses i denna lag en utlänning som befinner sig utanför det land, som han är medborgare i, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfatt-

ning, och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd.

Som flykting skall även anses den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.

3 § Med *krigsvägrare* avses i denna lag en utlänning som har övergett en krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland eller behöver stanna i Sverige för att undgå förestående krigstjänstgöring.

Rätten till asyl

4 § En utlänning som avses i 1 § har rätt till asyl.

Asyl får dock vägras om

1. det av hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja asyl,

2. det beträffande en utlänning som omfattas av 1 § 2 eller 3 finns särskilda skäl att inte bevilja asyl,

3. utlänningen har rest in från Danmark, Finland, Island eller Norge och kan sändas åter till något av dessa länder i enlighet med en överenskomst mellan Sverige och det landet, såvida det inte är uppenbart att han inte kommer att beviljas uppehållstillstånd där,

4. utlänningen i annat fall före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och, om han återsänds dit, är skyddad mot förföljelse eller, i förekommande fall, mot att sändas till en krigsskådeplats eller till hemlandet och också mot att sändas vidare till ett annat land där han inte har motsvarande skydd, eller

5. utlänningen har särskild anknytning till ett annat land och där är skyddad på det sätt som anges i 4.

Regeringen får föreskriva undantag från andra stycket 4 för de fall då utlänningens anknytning till Sverige är av sådan art att han inte bör nekas att få sin ansökan om asyl prövad här.

När flyktingskap upphör

5 § En flykting upphör att vara flykting om han

1. av fri vilja på nytt använder sig av det lands skydd där han är medborgare,

2. efter att ha förlorat sitt medborgarskap av fri vilja förvärvar det på nytt,

3. förvärvar medborgarskap i ett nytt land och får det landets skydd,

4. av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land, som avses i 2 §, eller

5. inte längre befinner sig i en sådan situation att han kan anses som flykting enligt 2 § och därför inte kan fortsätta att vägra använda sig av det lands skydd, där han är medborgare eller där han som statslös tidigare hade sin vistelseort.

Flyktingförklaring

6 § På begäran av en flykting skall statens invandrarverk antingen i samband med att uppehållstillstånd beviljas eller därefter ange att han är flykting (flyktingförklaring).

En flyktingförklaring skall återkallas av invandrarverket, om det framkommer att utlänningen inte längre är att anse som flykting enligt 2 §.

7 § För flyktingar och statslösa utfärdar statens invandrarverk en särskild legitimationshandling för resor utanför Sverige (resedokument) enligt de föreskrifter som regeringen meddelar.

4 kap. Avvisning och utvisning

Avvisning

1 § En utlänning får avvisas

1. om han saknar pass när pass krävs för inresa eller vistelse i Sverige,
2. om han saknar visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,
3. om det vid hans ankomst till Sverige framkommer att han tänker besöka något annat nordiskt land men saknar erforderligt tillstånd att resa in dit, eller
4. om han vid inresan antingen undviker att lämna polismyndigheten begärda uppgifter eller till polismyndigheten medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon sådan omständighet.

Avvisning enligt första stycket får inte ske av den som vid ankomsten till Sverige hade eller som därefter, under en tid, har haft ett uppehållstillstånd som har upphört att gälla.

2 § En utlänning får vidare avvisas

1. om det kan antas att han kommer att sakna tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller i något annat nordiskt land, som han tänker besöka, samt för sin hemresa,
2. om han tänker söka sitt uppehälle i Sverige eller i något annat nordiskt land och det kan antas att han inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller att han kommer att bedriva sådan verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd,
3. om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land,
4. om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land, eller
5. om det med stöd av lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att avvisning kan ske.

En utlänning får avvisas även i andra fall när det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att han annars beger sig till det landet.

Avvisning enligt denna paragraf får inte ske senare än tre månader efter utlänningsansökan till Sverige och inte om utlänningsansökan har visering eller uppehållstillstånd.

Utvisning när uppehållstillstånd upphört att gälla

3 § En utlänning får utvisas ur Sverige, om han upphåller sig här efter det att hans uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats.

Handläggning av ärenden om avvisning och utvisning enligt 1 – 3 §§

4 § Statens invandrarverk skall pröva ärenden om avvisning om

1. utlänningsansökan söker asyl här,
2. utlänningsansökan har en nära familjemedlem som söker asyl här,

3. utlänningen kan komma att avvisas med stöd av 2 § andra stycket, eller

4. utlänningen utan avbrott har vistats i Sverige mer än tre månader efter ankomsten när frågan väcks om hans avvisning.

I andra fall skall polismyndigheten pröva frågan om avvisning.

Om polismyndigheten anser det tveksamt om avvisning bör ske, skall ärendet överlämnas till statens invandrarverk.

5 § Beslut om utvisning enligt 3 § meddelas av statens invandrarverk.

6 § Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller ett uppehållstillstånd återkallas medan utlänningen befinner sig i Sverige skall samtidigt beslut meddelas om avvisning eller utvisning, om inte synnerliga skäl talar mot detta.

Utvisning på grund av brott

7 § En utlänning får också utvisas ur Sverige,

1. om utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse i mer än ett år, eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till för ett sådant brott, eller

2. om utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse enligt denna lag eller enligt författningar som har utfärdats med stöd av lagen, samt omständigheterna vid brottet är försvårande eller utlänningen under de senaste två åren före brottet har begått brott av samma slag.

Utlänningen får dock utvisas endast om det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han kommer att fortsätta med brottslig verksamhet här i landet eller om brottet är sådant att han inte bör få stanna kvar.

8 § Utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet.

9 § När en domstol enligt 34 kap. brottsbalken beslutar att förändra en påföljd, som en utlänning har dömts till förutom utvisning, får domstolen även meddela det beslut beträffande utvisningen, som förändringen av påföljd ger anledning till.

Vissa begränsningar för utvisning på grund av brott

10 § När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige.

En utlänning som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst två år när åtalet väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år, får utvisas endast om det finns synnerliga skäl. Detsamma gäller för en medborgare i ett annat nordiskt land som vid den angivna tidpunkten hade varit bosatt här sedan minst två år.

Den som har en flyktigförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flyktig och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna här. Utvisning får också ske om han i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här.

En utlänning som kom till Sverige innan han fyllde femton år och som när åtal väcktes hade vistats här sedan minst fem år får inte utvisas.

11 § När det behövs av hänsyn till rikets säkerhet, får regeringen utvisa en utlänning eller besluta om inskränkningar och villkor i fråga om utlänningens vistelseort, byte av bostad och anställning samt anmälningsplikt.

I ärenden enligt första stycket skall förhandling hållas. Därvid tillämpas reglerna om förhandling i 6 kap.

Beaktande av hinder mot verkställighet

12 § När en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 8 kap. 1–4 §§ inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att avgörandet verkställs.

I beslut som meddelas av regeringen eller statens invandrarverk skall ges de anvisningar i fråga om verkställigheten som denna prövning kan föranleda.

Återtransport i vissa fall

13 § Om en utlänning, som enligt ett beslut som har meddelats med stöd av denna lag bara får uppehålla sig i en viss del av landet ändå uppehåller sig på en annan plats i Sverige, skall han genom polismyndighetens försorg föras till en plats där han får vistas.

Förbud att återvända till Sverige

14 § När statens invandrarverk beslutar om avvisning eller utvisning, får beslutet förenas med förbud för utlänningen att under viss tid återvända till Sverige utan tillstånd av invandrarverket.

En dom eller ett beslut om utvisning enligt 7 eller 11 § skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. I domen eller beslutet skall utlänningen upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla och om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 10 kap. 4 §.

Särskilt tillstånd till kort besök i Sverige

15 § En utlänning som med stöd av 14 § har förbjudits att återvända till Sverige under en viss tid eller för alltid kan av statens invandrarverk ges särskilt tillstånd att göra ett kort besök här för synnerligen viktiga angelägenheter. Ett sådant tillstånd kan, om det finns särskilda skäl, ges även på ansökan av någon annan än utlänningen.

5 kap. Kontroll- och tvångsåtgärder**Kontroll i samband med inresa och utresa**

1 § Vid inresa eller utresa skall en utlänning visa upp sitt pass för polismyndigheten, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen har meddelat. Utlänningen skall också lämna polismyndigheten de upplysningar och visa upp de handlingar som är av betydelse för bedömningen av utlänningens rätt till inresa och vistelse i Sverige.

2 § I samband med inresekontroll får en polisman kroppsvisitera en utlänning samt undersöka hans bagage, handresgods, handväskor och liknande, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlän-

ningens identitet. Sådan undersökning får också ske för att ta reda på utlänningsens resväg till Sverige, om denna är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in i och vistas här i landet. En polisman får i samband med inresekontrollen även 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 tullmyndigheten, kustbevakningen eller med hjälp av en särskilt förordnad passkontrollant, skall pass och andra handlingar uppvisas för tulltjänstemannen, tjänstemannen vid kustbevakningen eller passkontrollanten. Dessa har under sådana omständigheter samma befogenheter som anges i första stycket.

Protokoll skall föras över kroppsvisitation. I protokollet skall anges vad som har förekommit vid visitationen.

Omhändertagande av pass

3 § Om en utlännings vid ankomsten till Sverige eller därefter ansöker om uppehållstillstånd, får polismyndigheten ta hand om hans pass eller annan identitetshandling i avvaktan på att han får tillstånd att vistas här eller lämnar landet.

Omhändertagande av biljetter

4 § En utlännings biljett för resan från Sverige får omhändertas av polismyndigheten i avvaktan på att utlänningsen får tillstånd att vistas i Sverige eller lämnar landet, om

1. utlänningsen saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd när detta fordras för inresa eller vistelse i Sverige, eller

2. utlänningsen kan antas komma att ansöka om uppehållstillstånd.

Biljetten får omhändertas bara om det

dels framstår som sannolikt att utlänningsen kommer att vägras tillstånd att vistas här,

dels finns anledning att anta att utlänningsen annars gör sig av med biljetten och inte själv kan betala kostnaden för sin resa från Sverige.

Polismyndigheten får försöka lösa in biljetten, om den annars skulle förlora sitt värde. Om inlösen sker, skall omhändertagandet avse de pengar som då betalas ut.

Fingeravtryck och fotografi

5 § Polismyndigheten får fotografera en utlännings och ta hans fingeravtryck om

1. utlänningsen inte kan styrka sin identitet vid ankomsten till Sverige eller när han därefter ansöker om uppehållstillstånd, eller

2. det finns förutsättningar att ta utlänningsen i förvar.

Kontroll under vistelsen i Sverige

6 § En utlännings som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han har rätt att uppehålla sig i Sverige. Han är också skyldig att efter kallelse av polismyndigheten komma till myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här. Om utlänningsen inte gör det, får han hämtas. Om det med

hänsyn till utlännings personliga förhållanden eller av annan anledning kan antas att han inte skulle följa kallelsen, får han hämtas utan föregående kallelse.

Prop. 1988/89: 86

Kontrollåtgärder enligt första stycket får vidtas endast om det finns anledning att anta att utlännings saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

6 kap. Särskilda bestämmelser om förvar och uppsikt m. m.

Kvarhållande för utredning

1 § För utredning i samband med inresa eller utresa eller i samband med kallelse eller hämtning enligt 5 kap. 6 § får en utlännings hållas kvar, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar, om inte beslut har meddelats om förvar enligt 2 eller 3 §.

Förvar och uppsikt

Förvar av vuxna

2 § En utlännings som har fyllt sexton år får tas i förvar om

1. hans identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han därefter ansöker om uppehållstillstånd och han inte kan göra sannolikt att den identitet han uppger är riktig samt hans rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå, eller

2. det är nödvändigt för att en utredning om hans rätt att stanna i Sverige skall kunna genomföras, eller

3. det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas enligt 4 kap. 1 – 3 eller 11 § eller fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Beslut om förvar enligt första stycket 3 får meddelas endast om det med hänsyn till utlännings personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att han annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige.

Förvar av barn

3 § En utlännings under sexton år får tas i förvar endast om det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas enligt 4 kap. 1 – 3 eller 11 § eller fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning och det

1. finns en uppenbar risk för att han annars håller sig undan och därigenom äventyrar en förestående verkställighet som inte bör fördröjas, eller

2. finns anledning att anta att han annars bedriver brottslig verksamhet i Sverige.

Den som är under sexton år får inte tas i förvar om det är tillräckligt att han ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 5 § andra stycket.

Om ett barn under sexton år skulle komma att skiljas från sin vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem genom att vårdnadshavaren eller barnet tas i förvar får åtgärden vidtas endast om det finns synnerliga skäl.

Begränsning av tiden för förvar

4 § En utlännings får inte hållas i förvar med stöd av 2 § första stycket 2 längre tid än 48 timmar.

I övrigt får en utlännings inte hållas kvar i förvar mer än två veckor, om

det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats, får en utlänning dock hållas i förvar i högst två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

Uppsikt

5 § En utlänning som har fyllt sexton år kan, under de förutsättningar som anges i 2 §, i stället för att tas i förvar ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt.

Uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling eller uppfylla andra särskilda villkor.

Ny prövning

6 § Ett beslut om förvar som avses i 4 § andra stycket skall prövas på nytt senast två veckor eller, om beslut har meddelats om avvisning eller utvisning, två månader efter den dag då förvarsbeslutet verkställdes.

Ett beslut om uppsikt skall prövas på nytt inom sex månader från beslutet.

Om utlänningen hålls kvar i förvar eller fortfarande skall stå under uppsikt, skall ny prövning fortlöpande ske inom samma tider.

Om ny prövning inte sker inom föreskriven tid upphör beslutet om förvar eller uppsikt att gälla.

7 § Varje ny prövning av ett beslut om förvar skall föregås av en förhandling. Detta gäller även ett beslut om uppsikt, om det inte med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en sådan saknar betydelse.

8 § Om det inte längre finns skäl att hålla utlänningen i förvar eller under uppsikt, skall åtgärden omedelbart upphävas.

Beslutande myndigheter

9 § Beslut om förvar eller uppsikt fattas av den myndighet som handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning. I ärenden som handläggs av regeringen får det statsråd, som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag, under handläggningen besluta om förvar eller uppsikt. Beslut att ta eller hålla kvar någon i förvar kan inte fattas av regeringen. Motsvarande gäller beträffande uppsikt.

Den verkställande myndigheten fattar beslut om förvar eller uppsikt, när ett beslut om avvisning eller utvisning har lämnats till myndigheten för verkställighet.

Utan hinder av första stycket får ett beslut om förvar eller uppsikt meddelas av statens invandrarverk i ett ärende där handlingarna ännu inte har sänts över till regeringen och av en polismyndighet i ett ärende där handlingarna inte har överlämnats till invandrarverket.

Polismyndigheten får också fatta beslut om att tillfälligt ta en utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Beslut med stöd av detta stycke skall skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, och denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar eller uppsikt skall fortsätta att gälla.

10 § Om en utlänning som har tagits i förvar eller står under uppsikt avvisas eller utvisas, skall den myndighet som fattar beslutet pröva om utlänningen fortfarande skall hållas i förvar eller stå under uppsikt.

Regeringen får upphäva beslut om förvar eller uppsikt.

11 § Att en polisman i vissa fall får omhänderta en utlänning i avvaktan på polismyndighetens beslut om förvar framgår av 11 § polislagen (1984:387).

Om utlänningskontroll sker under medverkan av tullmyndigheten, kustbevakningen eller med hjälp av en särskilt förordnad passkontrollant, har tulltjänstemannen, tjänstemannen vid kustbevakningen eller passkontrollanten samma rätt att omhänderta en utlänning som polismannen. Omhändertagandet skall så skyndsamt som möjligt anmälas till en polisman för prövning av om åtgärden skall bestå.

Bestämmelser om förhandling

12 § Förhandling om förvar eller uppsikt skall hållas inför den myndighet som beslutar om åtgärden. Denna myndighet får bestämma att förhandlingen i stället skall hållas av en tingsrätt.

Myndigheten får bestämma att även någon annan än utlänningen skall höras vid förhandlingen. Om förhandlingen inte hålls vid den myndighet som skall besluta om förvar eller uppsikt, skall, förutom utlänningen, en representant för myndigheten vara närvarande.

I ärenden om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning som handläggs av regeringen, får det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om förhandlingen och utse en tingsrätt eller en förvaltningsmyndighet att hålla den. Därvid gäller andra stycket på motsvarande sätt.

13 § Utlänningen och andra personer som skall höras skall kallas till förhandlingen. Om utlänningen hålls i förvar, skall den tingsrätt 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 tingsrätten eller förvaltningsmyndigheten besluta att han skall hämtas genom polismyndighetens försorg. Hämtning av någon annan än utlänningen får dock ske endast om det finns synnerliga skäl.

14 § 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.

Förhandling vid tingsrätt skall ske enligt bestämmelserna om bevisupptagning utom huvudförhandling i brottmål i tillämpliga delar. Utöver vad som följer av 5 kap. 1 § rättegångsbalken får rätten besluta att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer fram uppgifter, för vilka hos domstolen gäller sekretess som anges i sekretesslagen (1980:100).

Förhandling vid förvaltningsmyndighet skall ske enligt bestämmelserna om muntlig förhandling i förvaltningsprocesslagen (1971:291) i tillämpliga delar.

15 § För inställelsen vid förhandlingen skall utlänningen få ersättning av allmänna medel för resa och uppehälle, om det bedöms skäligt med hänsyn

till hans ekonomiska förhållanden, den tid han har vistats i Sverige samt övriga omständigheter. Förskott får beviljas på ersättningen.

Andra personer som på kallelse har inställt sig vid förhandlingen för att höras har rätt till skäligen ersättning av allmänna medel för kostnad och tidsspillan med anledning av inställelsen. Förskott får beviljas på ersättning för resa och uppehälle.

Ersättning och förskott beslutas av den myndighet eller domstol som håller förhandlingen.

Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen.

7 kap. Överklagande m. m.

Rätten att överklaga

1 § Beslut av förvaltningsmyndigheter i ärenden enligt denna lag får överklagas endast om det anges i detta kapitel.

Regeringen får pröva ansökningar om upphävande av en avvisning eller en utvisning endast i de fall som anges i detta kapitel.

Beslut om avvisning och utvisning

Polismyndighetens beslut

2 § En polismyndighets beslut om avvisning får av utlänningen överklagas till statens invandrarverk.

Invandrarverkets beslut

3 § Statens invandrarverks beslut i fråga om avvisning eller utvisning och en i samband därmed behandlad fråga om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd eller återkallelse av sådana tillstånd får av utlänningen överklagas till regeringen.

Beslut om flyktingförklaring och resedokument

4 § Statens invandrarverks beslut om flyktingförklaring eller resedokument samt återkallelse av flyktingförklaring får av utlänningen överklagas till regeringen.

Beslut vid sidan av beslut om avvisning eller utvisning

5 § När statens invandrarverk eller regeringen fattar beslut i ett överklagat ärende om avvisning eller utvisning, får beslut fattas också i fråga om uppehållstillstånd även om denna fråga inte har tagits upp av utlänningen.

Regeringen får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning besluta att utlänningen skall för viss tid förbjudas att återvända till Sverige, även om lägre instans inte har meddelat ett sådant förbud.

Invandrarverket och regeringen får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning samtidigt meddela sådant beslut angående barn under sexton år som står under utlänningens vårdnad, även om lägre instans inte har prövat denna fråga. I ärenden hos regeringen gäller detta dock inte om det för barnet har åberopats sådana omständigheter som avses i 3 kap. 1 §, såvida det inte är uppenbart att det inte finns grund för asyl.

Beslut att omhänderta biljett

6 § En polismyndighets beslut att omhänderta en biljett får av utlänningen överklagas till kammarrätten.

7 § En polismyndighets eller statens invandrarverks beslut om förvar får av utlänningen överklagas till den kammarrätt som skall överpröva beslut av invandrarverket. Kammarrättens beslut får överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Beslut om förvar får överklagas utan samband med ärendet i övrigt och utan begränsning till viss tid.

Om ett beslut om förvar har fattats av det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag, prövar regeringsrätten på framställning av utlänningen, om åtgärden skall bestå.

Dom eller beslut om utvisning på grund av brott

8 § En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott får överklagas enligt vad som gäller om överklagande av allmän domstols dom eller beslut i brottmål.

Beslut om ersättning m. m.

9 § En förvaltningsmyndighets beslut

1. om ersättning i ett ärende som handläggs enligt denna lag,
2. att avvisa ombud eller biträde, eller
3. i en jävsfråga,

får överklagas utan samband med ärendet i övrigt.

Beslut om ersättning överklagas till kammarrätten.

Omprövning av invandrarverkets beslut

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

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

Överlämnande av ärenden till regeringen

11 § Statens invandrarverk får överlämna ett ärende till regeringen för avgörande, om verket anser att särskilda skäl motiverar detta. Invandrarverket skall då bifoga eget yttrande i ärendet.

Nöjdförklaring

12 § En utlänning som har rätt att överklaga ett beslut om avvisning eller en dom eller ett beslut om utvisning kan förklara att han avstår från att överklaga beslutet eller domen i den delen (nöjdförklaring).

13 § Nöjdförklaring avges inför

1. den myndighet som har meddelat beslutet eller domen,
 2. polismyndighet som inte har meddelat beslutet, eller
 3. styresmannen vid en kriminalvårdsanstalt eller föreståndaren för ett häkte eller den som tjänstgör i stället för styresmannen eller föreståndaren.
- Nöjdförklaringen får dock avges inför en annan myndighet än den som

har meddelat beslutet eller domen bara i vittnes närvaro och om den som tar emot förklaringen har tillgång till en utskrift av beslutet eller domen eller ett bevis om vad avgörandet innehåller.

14 § En nöjdförklaring kan inte återtas. Om utlänningen har överklagat beslutet eller domen när nöjdförklaringen avges, skall hans överklagande i fråga om avvisning eller utvisning anses återkallat genom nöjdförklaringen. Om utlänningen ansökt om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, resedokument, flyktförklaring eller främlingspass skall ansökningen anses återkallad genom nöjdförklaringen.

Upphävande av avvisnings- och utvisningsbeslut i vissa fall

15 § Om statens invandrarverk efter omprövning eller på grund av en ny ansökan beviljar en utlänning uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning. Meddelar invandrarverket ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning, får detta inte verkställas medan tillståndet gäller.

Invandrarverket får dock inte

1. upphäva en domstols dom eller beslut om utvisning,
2. upphäva regeringens beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 §, eller
3. meddela uppehållstillstånd för den som har utvisats genom en sådan dom eller ett sådant beslut.

16 § Om regeringen finner att en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott eller ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 § inte kan verkställas eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre skall gälla, får regeringen upphäva avgörandet helt eller delvis.

Om domen eller beslutet om utvisning inte upphävs kan, i fall som avses i första stycket, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas av regeringen. Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan tillståndet gäller.

8 kap. Verkställighet

Hinder mot verkställighet

Risk för dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr

1 § En avvisning eller en utvisning får aldrig verkställas till ett land om det finns grundad anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr och inte heller till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han skulle vara sådan i fara.

Risk för förföljelse

2 § När en avvisning eller en utvisning skall verkställas, får utlänningen inte sändas till ett land där han riskerar att utsättas för förföljelse och inte heller till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han löper risk för förföljelse.

En utlänning får dock sändas till ett land som avses i första stycket, om det inte går att sända honom till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna i Sverige.

Detta gäller inte om den förföljelse som hotar honom i det andra landet innebär fara för hans liv eller annars är av särskilt svår beskaffenhet.

Likasa får utlänningen sändas till ett land som avses i första stycket, om han har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för Sveriges säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här och han inte kan sändas till något annat land.

Särskilda hinder i fråga om krigsvägrare m. fl.

3 § En krigsvägrare får inte, om det inte finns särskilda skäl, sändas till ett land där han riskerar att sändas till en krigsskådeplats. Samma hinder gäller i fråga om länder i vilka han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land, där han löper denna risk.

4 § En utlänning som avses i 3 kap. 1 § 3 får inte sändas till sitt hemland eller till ett land, där han riskerar att sändas vidare till hemlandet, om han har synnerliga skäl mot detta.

Vart verkställigheten skall ske

5 § Om det inte finns hinder mot verkställigheten enligt 1–4 §§, skall en utlänning som avvisas eller utvisas sändas till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket han kom till Sverige.

Kan verkställigheten inte genomföras på det sätt som anges i första stycket eller finns det andra särskilda skäl, får utlänningen i stället sändas till något annat land.

6 § Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, får han föras tillbaka till detta eller sättas ombord på ett annat fartyg eller luftfartyg med samma ägare eller brukare (transportören). Om det är nödvändigt att bevakningspersonal följer med skall även den ges plats på fartyget eller luftfartyget.

Vägrar befälhavaren på fartyget eller luftfartyget att ta emot utlänningen eller bevakningspersonalen, får polismyndigheten förelägga honom vite.

Första stycket gäller inte om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land dit utlänningen inte får sändas enligt 1–4 §§.

Verkställighet av icke lagakraftvunna beslut

7 § En polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas även om det har överklagats.

Statens invandrarverks beslut om avvisning eller utvisning får verkställas fastän beslutet inte har vunnit laga kraft, om utlänningen har avgett nöjdförklaring.

Verkställighet får också ske om utlänningen har avgett nöjdförklaring beträffande en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott och åklagaren medger det. Verkställighet av utvisningen får dock inte ske förrän en ådömd fängelsepåföljd har avtjänats eller verkställigheten av den har flyttats över till ett annat land.

8 § Statens invandrarverk får förordna att verkets beslut om avvisning får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft (omedelbar verkställighet), om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund.

Beslut om omedelbar verkställighet får meddelas senare än tre månader efter utlännings ankomst till Sverige bara om synnerliga skäl talar för detta.

Prop. 1988/89:86

Avbrytande av verkställigheten (inhibition)

9 § Om en utlännings överklagat ett beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet enligt 8 §, skall statens invandrarverk pröva om verkställigheten av beslutet tills vidare skall avbrytas (inhibition). I samband med omprövning av ett avvisningsbeslut med ett sådant förordnande skall invandrarverket pröva om inhibition skall meddelas.

10 § Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd från en utlännings som skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får statens invandrarverk besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

Regeringen får, vid prövning av en fråga om upphävande av en domstols dom eller beslut om utvisning eller vid omprövning av ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 §, besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

Om det finns särskilda skäl, får invandrarverket också i andra fall än som angetts i första stycket besluta om inhibition.

Verkställande myndighet

11 § Ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas av polismyndigheten eller, i fråga om beslut av regeringen, någon annan myndighet som regeringen bestämmer.

Tidpunkten för verkställighet

12 § En polismyndighets beslut om avvisning, statens invandrarverks beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet, domstols dom eller beslut om utvisning samt regeringens beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 § skall verkställas snarast möjligt.

I andra fall än som avses i första stycket, skall en utlännings som har avvisats lämna landet inom två veckor och en utlännings som har utvisats lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vann laga kraft, om inte annat bestäms i beslutet.

Om utlännings inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att han inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, skall polismyndigheten verkställa beslutet så snart det kan ske.

Underrättelse om hinder mot verkställighet

13 § Om den verkställande myndigheten finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten underrätta statens invandrarverk om detta. Invandrarverket får i ett sådant fall besluta i fråga om verkställigheten eller vidta de åtgärder i övrigt som behövs.

Om verkställigheten avser en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott, skall invandrarverket skyndsamt överlämna ärendet till regeringen för prövning om verkställigheten inte kan genomföras.

14 § Ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses verkställt, om utlänningen har lämnat landet och beslutet har vunnit laga kraft.

Preskription

15 § Ett beslut om avvisning eller utvisning, som inte har meddelats av allmän domstol, upphör att gälla, om det inte har verkställts inom fyra år från det att beslutet vann laga kraft.

Om en utlänning inte har kunnat anträffas för verkställighet av ett beslut enligt första stycket inom fyraårstiden, och frågan om verkställighet fortfarande får ske kommer upp därefter, skall beslutet anses verkställt enligt 14 § inom fyraårstiden, om inte annat visas.

Ny verkställighet

16 § Om en utlänning som har avvisats eller utvisats med förbud att återvända ändå återkommer till Sverige utan att ha fått särskilt tillstånd till ett kort besök här enligt 4 kap. 15 § eller stannar kvar här efter det att giltighetstiden för ett sådant särskilt tillstånd har gått ut, skall beslutet verkställas på nytt.

9 kap. Kostnadsansvar

Utlänningens ansvar för resekostnader

1 § Om en utlänning avvisas eller utvisas, är han skyldig att betala kostnaden för sin egen resa till den ort dit han sänds eller åläggs att resa genom en myndighets försorg.

Detsamma gäller när en utlänning som bara får vistas i en viss del av Sverige, genom polismyndighetens försorg förs tillbaka till en plats där han får vistas.

Transportörens kostnadsansvar

2 § Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, är transportören skyldig att ersätta staten för kostnaden för utlänningens resa från Sverige samt för resekostnaden från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som behöver följa med.

Denna skyldighet kan transportören helt eller delvis befrias ifrån, om

1. han visar att han har haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller
2. det med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut kostnaden.

3 § 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 och avvisas, är fartygets eller luftfartygets ägare eller brukare skyldig att svara dels för de kostnader för hans uppehälle som uppstår för de närmaste tre månaderna, dels för hans utresa ur Sverige. Har fartyget eller luftfartyget utländsk ägare eller brukare, är befälhavaren skyldig att på dennes vägnar svara för dessa kostnader, om det inte är uppenbart oskäligt.

Straffansvar**1 § 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 inneha ett sådant tillstånd.

Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst ett år döms den som har en utlänning i sin tjänst fastän utlänningen inte har föreskrivet arbetstillstånd. I fråga om påförande av särskild avgift gäller 7–8 §§.

2 § Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader döms

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

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

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

4. 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.

För försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket 4 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

3 § Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms

1. den som försöker hindra verkställighet av ett beslut om utvisning som har meddelats enligt 4 kap. 11 §,

2. den som genom att dölja en utlänning eller genom någon annan sådan åtgärd försöker hindra verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning, om gärningen har skett i vinningssyfte,

3. en utlänning som överträder föreskrifter som har meddelats enligt denna lag eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av denna lag och som innebär skyldighet för honom att endast vistas inom en viss del av landet.

4 § Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige fastän han enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 eller 11 § inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse.

I ringa fall skall åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt.

5 § Till fängelse i högst två år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms den som i vinningssyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige.**6 § Ersättning som har lämnats till den som har begått brott enligt 3 § 2 eller 5 § skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.**

7 § En fysisk eller juridisk person som har en utlänning i sin tjänst fastän denne inte har arbetstillstånd skall, oavsett om ansvar utkrävs enligt 1 § andra stycket, betala 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. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, utgör avgiften för varje utlänning i stället hela basbeloppet. Avgiften får minskas eller efterskänkas, om särskilda omständigheter talar för det.

8 § Frågor om påförande av avgift enligt 7 § prövas av allmän domstol efter ansökan, som skall göras av allmän åklagare inom två år från det att överträdelsen upphörde. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och bestämmelserna om kvarstad i brottmål på motsvarande sätt. När fem år har gått 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. Om avgiften inte betalas inom denna tid, får den tillsammans med restavgift, som beräknas enligt 58 § 1 mom. uppbördslagen (1953:272), drivas in på det sätt som enligt nämnda lag gäller för indrivning av skatt. Indrivningsåtgärder får dock inte vidtas när fem år har gått efter det att beslutet vann laga kraft.

11 kap. Vissa bestämmelser om handläggningen

Muntlig handläggning i asylärenden

1 § I ett asylärende vid statens invandrarverk skall det ingå muntlig handläggning det kan antas vara till fördel för utredningen eller i övrigt främja ett snabbt avgörande av ärendet. Muntlig handläggning skall även annars företas på begäran av utlänningen, om inte en sådan handläggning skulle sakna betydelse för att avgöra frågan om uppehållstillstånd.

Invandrarverket får bestämma att även andra personer än utlänningen skall höras vid handläggningen. Ersättning för inställelsen lämnas därvid enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 15 § andra stycket.

Parts rätt att få del av uppgifter

2 § Bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen (1986:223) om rätt för en part att få del av uppgifter tillämpas i ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd endast när utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

Motivering av beslut

3 § Bestämmelserna i 20 § förvaltningslagen om motivering av beslut tillämpas inte beträffande beslut om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Statsråds beslut om inhibition

4 § När ett ärende enligt denna lag skall prövas av regeringen får, för tiden till dess regeringen avgör ärendet, det statsråd som har till uppgift att föredra dessa ärenden besluta om inhibition av avvisning eller utvisning.

Tolkersättning

5 § Den som är tolk vid handläggning av ett ärende enligt denna lag inför en förvaltningsmyndighet eller domstol har rätt att av allmänna medel få arvode samt ersättning för kostnader och tidsspillan, om inte uppdraget har fullgjorts i tjänsten.

Frågan om ersättning prövas av den domstol eller myndighet som handlägger ärendet.

Närmare bestämmelser om ersättning meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Skyldighet att lämna uppgifter

6 § Socialnämnden skall på begäran av regeringen, statens invandrarverk eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om uppehållstillstånd eller för verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Om utlänningsen i ett ärende enligt denna lag åberopar intyg om sin psykiska eller fysiska hälsa, skall hälso- och sjukvårdsmyndighet på begäran av den myndighet som handlägger ärendet lämna upplysningar som kan vara av betydelse för att bedöma uppgifterna i intyget.

Yttrande i ärenden om arbetstillstånd

7 § Vid handläggning av frågor om arbetstillstånd som har principiell betydelse eller som i övrigt är av större vikt skall berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer få tillfälle att yttra sig.

12 kap. Särskilda bemyndiganden**Anmälningsskyldigheter m. m.**

1 § Regeringen får, utöver vad som förut har angetts i denna lag, meddela föreskrifter om

1. skyldighet att anmäla utlänningsars vistelse eller anställning i Sverige,
2. sådana inskränkningar angående utlänningsars rätt att vistas inom vissa områden eller vara anställda i ett visst företag eller i företag av ett visst slag som är nödvändiga med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Diplomatpersonal m. fl.

2 § I fråga om diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän som är anställda av främmande stater i Sverige samt deras familjer och betjäning liksom beträffande främmande staters kurirer tillämpas denna lag endast i den utsträckning som regeringen föreskriver.

I fråga om andra utlänningsar, vilka är berättigade till förmåner enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, iakttas de inskränkningar som följer av 2 – 5 §§ i den lagen.

Hemsändande för vård m. m.

3 § Regeringen får meddela föreskrifter om hemsändande av utlänningsar, som inte är flyktingar och som har tagits om hand enligt lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall eller 35 §

lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda jämförd med 6 § lagen (1985:569) om införande av lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl.

Efter avtal med annat land om behandling av fripassagerare får regeringen föreskriva avvikelser från bestämmelserna i denna lag samt meddela de föreskrifter i övrigt som behövs för tillämpning av avtalet.

Krig och krigsfara m. m.

4 § Regeringen får meddela föreskrifter att gälla i krig, vid krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i, i fråga om utlänningsars

1. inresa och vistelse i landet,
2. utresa ur landet,
3. rätt att ha anställning eller offentligt förtroendeuppdrag här,
4. avlägsnande från landet samt
5. omhändertagande i anstalt eller förläggning.

5 § En föreskrift enligt 4 § 4 eller 5 som har meddelats i andra fall än då Sverige är i krig skall underställas riksdagen inom en månad från ikraftträdandet. Om riksmöte inte pågår då, räknas tiden från början av nästa riksmöte.

Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från den dag då underställningen skedde.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989, då utlänningslagen (1980:376) skall upphöra att gälla.

2. Om ett ärende om avvísning eller utvisning på annan grund än brott har inletts före ikraftträdandet, skall i det ärendet beslut i frågan om avvísning eller utvisning fattas med tillämpning av äldre bestämmelser.

3. Om ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvísning eller utvisning har inletts före ikraftträdandet, tillämpas i det ärendet äldre bestämmelser i fråga om verkställigheten. För utlänningsgäller i sådant fall inte 2 kap. 5 § tredje stycket.

4. Om det i lag eller annan författning förekommer uttrycken förpassning eller förvisning, skall därmed avses utvisning enligt 4 kap. 3 § resp. 7 § i nya lagen.

5. Vid tillämpning av 10 kap. 3 § 1 och 3 samt 4 § likställs med beslut om utvisning eller föreskrift som där nämns motsvarande beslut eller föreskrift enligt äldre lag.

6. Om det i en lag eller i en annan författning hänvisas till en föreskrift, som har ersatts genom en bestämmelse i denna lag, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

Lag om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen)

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En utlänning 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 tidigare verksamhet eller i övrigt föreligger fara för att han här i landet 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 befäras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och därvid begå sådana gärningar här i landet.

Avvisning skall ske när utlänningen kommer till Sverige eller så snart som möjligt efter ankomsten. Avvisning får inte ske senare än tre månader från ankomsten.

2 § Uppkommer fråga om att en utlänning som kommer till Sverige skall avvisas, skall polismyndigheten genast överlämna ärendet till regeringens avgörande. I sådana ärenden 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 invandrarverket besluta att inte avvisa utlänningen.

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

3 § En utlänning får utvisas ur landet, om det föreligger sådana omständigheter som anges i 1 § första stycket men enligt tredje stycket avvisning inte kan ske.

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

4 § Beslut om avvisning eller utvisning skall förenas med förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Därvid tillämpas bestämmelserna i 4 kap. 14 § andra stycket utlänningslagen (1989:000) på motsvarande sätt.

5 § I ärenden om avvisning eller utvisning enligt denna lag får det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om förhandling och bestämma om andra än utlänningen skall höras. Förhandlingen skall hållas vid Stockholms tingsrätt eller, om särskilda skäl talar mot att förhandlingen hålls där, vid en annan domstol eller vid en förvaltningsmyndighet.

6 § Den domstol eller myndighet som håller förhandlingen skall uppdra åt rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet eller åt en särskilt utsedd person att vara allmänt ombud vid förhandlingen.

7 § 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 genom polismyndighetens försorg. Hämtning av någon annan än utlänningen får dock ske endast om det finns synnerliga skäl.

8 § 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 5—7 samt 9 och 10 §§, 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).

Förhandling vid förvaltningsmyndighet eller allmän förvaltningsdomstol skall, om annat inte följer av 5—7 samt 9 och 10 §§, ske med iakttagande i tillämpliga delar av som föreskrivs om muntlig förhandling vid sådan domstol.

9 § För inställelse vid förhandlingen skall utlänningen få ersättning av allmänna medel för resa och uppehälle, om det bedöms skäligt med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden, den tid han har vistats i landet samt övriga omständigheter. Förskott får beviljas på ersättningen.

Andra personer som på kallelse har inställt sig vid förhandlingen har rätt till ersättning av allmänna medel för kostnad och tidsspillan med anledning av inställelsen. Förskott får beviljas på ersättning för resa och uppehälle.

Den som är allmänt ombud eller tolk har rätt att av allmänna medel få arvode samt ersättning för kostnader och tidsspillan, om inte uppdraget har fullgjorts i tjänsten.

10 § Frågan om ersättning eller förskott prövas av den domstol eller förvaltningsmyndighet som håller förhandlingen. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

11 § En förvaltningsmyndighets beslut om ersättning enligt 9 § får överklagas till kammarrätten.

12 § En utlänning får tas i förvar om det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas enligt denna lag eller beslut härom föreligger och det skäligen kan antas att han annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller om hans identitet är oklar. Är utlänningen under sexton år, får han inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem.

Under de förutsättningar som anges i första stycket kan en utlänning ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt. Beträffande uppsikt gäller 6 kap. 5 § utlänningslagen (1989:000) i tillämpliga delar.

13 § Även om de i 12 § 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 2 § eller när det uppkommer fråga om att utvisa utlänningen enligt 3 §.

Beslut med stöd av första stycket skall anmälas till regeringen. Det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag skall snarast pröva om åtgärden skall bestå.

14 § När regeringen har beslutat om avvisning eller utvisning enligt denna lag men det möter hinder som anges i 8 kap. 1–4 §§ utlänningslagen (1989:000) mot att verkställa beslutet eller beslutet av annan särskild anledning inte bör verkställas, skall regeringen förordna att verkställighet tills vidare inte får ske (inhibition). Avvisnings- eller utvisningsbeslutet samt förordnandet om inhibition skall prövas på nytt när det finns skäl till detta.

15 § När fråga uppkommer om hinder mot verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, får det statsråd som har till uppgift att föredra sådana ärenden besluta att verkställighet inte skall ske innan regeringen har avgjort ärendet. Ett sådant beslut får även fattas av statens invandrarverk. Verket skall då genast underrätta regeringen och anmäla ärendet, om det ännu inte har kommit under regeringens prövning.

16 § Ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas så snart det kan ske. Verkställigheten ankommer på polismyndighet. Regeringen får dock förordna att verkställigheten skall ske genom annan myndighets försorg.

17 § Skall ett av regeringen meddelat beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag på grund av förordnande enligt 14 § inte verkställas, tillämpas 19–22 §§ beträffande utlänning som avses med beslutet. Regeringen får besluta om sådana åtgärder som anges i 4 kap. 11 § första stycket utlänningslagen (1989:000) för utlänningens vistelse i landet.

Har enligt utlänningslagen meddelats beslut i andra fall än sådana som avses i första stycket om avvisning eller utvisning och kan beslutet inte verkställas, får regeringen, om sådana omständigheter föreligger beträffande utlänningen som avses i 1 §, förordna att 19–22 §§ skall tillämpas och besluta om sådana åtgärder som sägs i första stycket.

Innan beslut om åtgärder meddelas skall förhandling hållas. Därvid tillämpas reglerna om förhandling i 5–11 §§.

18 § I ärende enligt denna lag gäller i tillämpliga delar vad som är föreskrivet i 4 kap. 12, 13 och 15 §§, 5 kap. 5 §, 6 kap. 4 § andra stycket och 6–15 §§, 7 kap. 7 och 9 §§, 8 kap. 1–6, 14 och 16 §§, 9 kap. 1–3 §§ samt 11 kap. 5 och 6 §§ utlänningslagen (1989:000).

19 § Om det är av betydelse för att utröna om en organisation eller grupp som avses i 1 § andra stycket planlägger eller förbereder gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften, får en utlänning som avses i 17 §, underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av en sådan utlänning får också tas fingeravtryck och fotografi.

Förordnande om åtgärd enligt första stycket meddelas av polismyndighet. I fråga om sådan åtgärd gäller i övrigt bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

20 § För ändamål som avses i 19 § första stycket kan rätten, om det finns synnerliga skäl, meddela polismyndighet tillstånd att ta del av samtal till och från telefonapparat, som innehas eller av annat skäl kan antas komma att begagnas av en utlänning som avses i 17 §.

Rätten kan för ändamål som avses i 19 § första stycket, om det finns synnerliga skäl, även meddela polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegraföfsändelse, brev, annan sluten handling eller paket som har ställts till eller avsänts från utlänning som avses i 17 §, och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befodringsanstalt.

I tillstånd som avses i andra stycket kan rätten förordna, att i tillståndet avsedd försändelse, som ankommer till befodringsanstalt, skall kvarhållas till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla underrättelse att meddelande om åtgärden inte får utan tillstånd av den som har begärt åtgärden lämnas avsändaren, mottagaren eller annan.

21 § Tillstånd som avses i 20 § skall meddelas att gälla för viss tid som inte överstiger en månad. Tiden räknas vid tillstånd till telefonavlyssning från den dag tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare och i övriga fall från den dag tillståndet meddelades.

Frågan om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av rikspolisstyrelsen. Rättens avgörande sker genom slutligt beslut. Sådant beslut går omedelbart i verkställighet. I fråga om förfarandet skall också bestämmelserna i rättegångsbalken om förfarandet vid rättens prövning av fråga som under förundersökning i brottmål uppkommit om åtgärd enligt 27 kap. 16 § nämnda balk tillämpas.

22 § Uppteckning som har gjorts vid telefonavlyssning får inte granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Innehåller uppteckningen något som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett avlyssningen, skall den i sådan del efter granskningen omedelbart förstöras.

Försändelse eller annan handling som omfattas av tillstånd enligt 20 § får inte närmare undersökas, öppnas eller granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Sådan handling skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, skall försändelse som finns hos befodringsanstalt tillställas den till vilken försändelsen är ställd och annan handling återlämnas till den hos vilken handlingen påträffats, om inte beslag sker enligt därom gällande bestämmelser.

23 § Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms

1. den som hjälper en sådan utlänning som avses i 1 § att komma in i Sverige,
2. den som försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag eller
3. en utlänning som bryter mot en sådan föreskrift som har meddelats enligt 17 §.

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

24 § Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige, fast han enligt ett verkställt

beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse som avses i 3 kap. 2 § utlänningslagen (1989:000).

I ringa fall skall åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989, då lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall skall upphöra att gälla.

Bestämmelserna i 17 § första stycket tillämpas även när regeringen enligt 73 § utlänningslagen (1980:376) eller 8 § lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund eller 51 § tredje stycket utlänningslagen (1954:193) har förordnat att avvisnings- eller utvisningsbeslut ej skall verkställas. Bestämmelserna i 17 § andra stycket är tillämpliga också när beslut om avvisning eller utvisning har meddelats enligt utlänningslagen (1980:376) och när beslut om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning har meddelats enligt utlänningslagen (1954:193).

Vid tillämpning av 23 § första stycket 2 och 24 § första stycket likställs med beslut om avvisning eller utvisning som där avses motsvarande beslut enligt äldre lag. Med föreskrift enligt 23 § första stycket 3 likställs motsvarande föreskrifter som meddelats enligt äldre lag.

Om det i en lag eller i en annan författning hänvisas till en föreskrift som har ersatts genom bestämmelse i denna lag, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

Lag om tillstånd för anställning på fartyg

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En utlänning skall ha tillstånd för att ha anställning som avser befattning på svenskt fartyg i utrikes trafik (anställningstillstånd) om inte utlänningen har permanent uppehållstillstånd i Sverige eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge.

Regeringen får föreskriva andra undantag från kravet på anställningstillstånd.

2 § Anställningstillstånd ges för tjänstgöring i en befattning på ett visst fartyg eller vissa fartyg eller på fartyg som tillhör ett visst rederi. Tillståndet får förenas med de villkor som behövs.

3 § Anställningstillstånd ges av arbetsmarknadsstyrelsen. Tillstånd får dessutom ges

1. av den sjömansförmedling, som utses av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer, och
2. av de svenska utlandsmyndigheter som utrikesdepartementet bestämmer.

Arbetsmarknadsstyrelsen får återkalla ett anställningstillstånd om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller svikligen har förtagit vissa omständigheter eller om det i övrigt föreligger särskilda skäl.

4 § Den som har en utlänning i sin tjänst trots att utlänningen inte har föreskrivet anställningstillstånd döms till böter eller, när omständigheterna är försvarande, till fängelse i högst ett år.

5 § Fysisk eller juridisk person som har en utlänning i sin tjänst, trots att denne inte har föreskrivet 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.

6 § Frågor om påförande av avgift enligt 5 § prövas av allmän domstol efter ansökan, som skall göras av allmän åklagare inom två år efter det att överträdelsen upphörde. I frågor 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.

Lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

Härigenom föreskrivs att 41 och 43 §§ rättshjälpslagen (1972:429)¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*41 §²

Rättshjälp genom offentligt biträde beviljas i mål eller ärende

1. hos utskrivningsnämnd eller psykiatriska nämnden angående intagning enligt 8, 9 eller 10 § eller utskrivning enligt 16 eller 19 § lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall,

2. hos utskrivningsnämnd eller psykiatriska nämnden angående inskrivning i eller utskrivning från vårdhem eller specialsjukhus enligt 35 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda,

3. angående beredande av vård enligt lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller omedelbart omhändertagande enligt 6 § samma lag eller angående upphörande av sådan vård enligt 5 § samma lag eller hos förvaltningsdomstol vid överklagande enligt 20 § första stycket 1 samma lag,

4. hos förvaltningsdomstol angående beredande av vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall eller angående omedelbart omhändertagande enligt 13 § samma lag.

5. angående utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § utlänningslagen (1980:376) samt vid utredning hos polismyndighet när fråga har uppkommit om utvisning enligt angivna lagrum,

6. angående avvisning enligt utlänningslagen, dock ej hos polismyndighet, såvida icke anledning föreligger att överlämna ärendet till statens invandrarverk eller utlänningsen enligt 50 eller 52 § samma lag hållits i förvar längre än tre dagar.

7. angående verkställighet enligt utlänningslagen, om anledning föreligger att överlämna ärendet till statens invandraverk med stöd av 85 eller 86 § samma lag eller hänskjuta ärendet dit med stöd av 87 § samma lag eller om utlänningsen enligt 50 eller 52 § samma lag hållits i förvar längre än tre dagar,

8. angående föreskrifter som meddelats enligt 13 §, 48 § eller 74 § andra stycket utlänningslagen,

5. angående avvisning enligt utlänningslagen (1989:000), dock inte hos polismyndighet, såvida inte utlänningsen enligt 6 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen hållits i förvar längre än tre dagar,

6. angående utvisning enligt 4 kap. 3 eller 11 § utlänningslagen,

7. angående avvisning eller utvisning enligt lagen (1989:000) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen),

8. hos regeringen angående åtgärder som beslutas enligt 4 kap. 11 § utlänningslagen eller 17 § terroristlagen,

¹ Lagen omtryckt 1983:487.

² Senaste lydelse 1988:1482.

9. angående hemsändande av utlänning med stöd av 104 § första stycket utlänningslagen,

9. angående hemsändande av utlänning med stöd av 12 kap. 3 § utlänningslagen,

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

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

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

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

14. hos regeringen enligt 1 § andra stycket lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall,

14. hos regeringen enligt 17 § andra stycket terroristlagen angående förordnande om tillämpning av 19–22 §§ samma lag,

15. hos allmän förvaltningsdomstol angående intagning på sjukhus enligt 7, 14 eller 15 § smittskyddslagen (1968:231) eller angående utskrivning från sjukhus enligt samma lag.

43 §³

Rättshjälp genom offentligt biträde beviljas efter ansökan eller då annars anledning föreligger. Ansökan får göras av den som kan beviljas rättshjälp och i mål eller ärende som anges i 41 § 1 även av annan som får föra talan i målet eller ärendet.

Rättshjälp beviljas och biträde förordnas av den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Dock ankommer prövningen i ärende hos socialnämnd eller social distriktsnämnd enligt 41 § 3 på länsrätten, i ärende som avses i 41 § 5–9, 13 eller 14 på rättshjälpsnämnden, i ärende hos polismyndighet enligt 41 § 12 på länsrätten samt i annat ärende hos regeringen än som avses i 41 § 5–9 eller 14 på departementstjänsteman som regeringen bestämmer.

Rättshjälp beviljas och biträde förordnas av den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Dock ankommer prövningen i ärende hos socialnämnd eller social distriktsnämnd enligt 41 § 3 på länsrätten, i ärende som avses i 41 § 13 på rättshjälpsnämnden, i ärende hos polismyndighet enligt 41 § 5 eller 7 på rättshjälpsnämnden, om ansökan om rättshjälp skall avslås, i ärende hos polismyndighet enligt 41 § 12 på länsrätten samt i ärende hos regeringen på departementstjänsteman som regeringen bestämmer.

Har myndigheten skilt målet eller ärendet från sig, äger under tiden till dess talan fullföljts eller tiden för fullföljd utgått andra stycket motsvarande tillämpning.

Rättshjälp utgår även när talan fullföljs eller meddelat beslut underställs annan myndighets prövning eller saken överlämnas till annan myndighets avgörande.

³ Senaste lydelse 1988:213.

Har rättshjälp beviljats i ärende vari beslutas om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (1989:000) eller lagen (1989:000) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen) gäller rättshjälpen till dess verkställighet av beslutet skett eller frågan om verkställighet förfallit.

Ansökan om rättshjälp genom offentligt biträde ges in till den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Gäller ansökan ärende som avses i 41 § 5–9, 13 eller 14, ges dock ansökan in till rättshjälpsnämnden.

Ansökan om rättshjälp genom offentligt biträde ges in till den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Gäller ansökan ärende som avses i 41 § 13, ges dock ansökan in till rättshjälpsnämnden.

Myndighet som inte själv får bevilja rättshjälpen skall till behörig myndighet med eget yttrande överlämna ingiven ansökan med därvid fogade handlingar eller anmäla behovet av offentligt biträde.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989. I ärende enligt utlänningslagen (1980:376) eller lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall tillämpas fortfarande äldre bestämmelser.

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Häri genom föreskrivs att 7 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Förslagen lydelse

7 kap.

14 §

Sekretess gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svensk medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. *Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende som avses i detta stycke.*

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. *Beträffande beslut i ärende som avses i detta stycke gäller sekretessen dock endast för uppgifter i skälen.*

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

¹Lagen omtryckt 1988:9

Lag om ändring i lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 18 a § lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 a §

Har beträffande någon som är patient enligt denna lag beslut meddelats om avvisning eller utvisning enligt *utlänningslagen* (1980:376) eller utlämning enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott eller lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge eller lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, skall han utskrivas, om det begärs av den myndighet som skall verkställa beslutet och hans tillstånd tillåter sådan verkställighet.

Har beträffande någon som är patient enligt denna lag beslut meddelats om avvisning eller utvisning enligt *utlänningslagen* (1989:000) eller utlämning enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott eller lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge eller lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, skall han utskrivas, om det begärs av den myndighet som skall verkställa beslutet och hans tillstånd tillåter sådan verkställighet.

Beträffande utskrivning som nu sagts gäller 17 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om beslut om avvisning eller utvisning enligt *utlänningslagen* (1980:376).

¹ Lagen omtryckt 1982:782

Lag om ändring i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner

Härigenom föreskrivs att 15 § lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*15 §¹

Regeringen får förordna att en utlänning som skäligen kan antas ha hemvist i en blockerad stat och ha begått eller avser att begå sådan handling som står i strid mot förbud enligt 3—8 §§ kan avvisas i den ordning som föreskrivs i *utlänningslagen* (1980:376).

Regeringen får förordna att en utlänning som skäligen kan antas ha hemvist i en blockerad stat och ha begått eller avser att begå sådan handling som står i strid mot förbud enligt 3—8 §§ kan avvisas i den ordning som föreskrivs i *utlänningslagen* (1989:000).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

¹ Senaste lydelse 1985:1053

Lag om ändring av lagen (1965:94) om polisregister m. m.

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1965:94) om polisregister m. m. skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*7 §¹

I uppgift från polisregister må, om ej annat följer av 7 a §, ej medtagas anteckning om

1. böter, sedan fem år förflutit från dom, beslut eller godkännande av strafföreläggande;

2. villkorlig dom, skyddstillsyn, fängelse som ådömts enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, överlämnande till särskild vård, dom varigenom någon enligt 30 kap. 6 § brottsbalken förklarats fri från påföljd, beslut av åklagare att icke tala å brott eller beslut om utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § utlänningslagen (1980:376), sedan tio år förflutit från dom eller beslut;

2. villkorlig dom, skyddstillsyn, fängelse som ådömts enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, överlämnande till särskild vård, dom varigenom någon enligt 30 kap. 6 § brottsbalken förklarats fri från påföljd, beslut av åklagare att icke tala å brott eller beslut om utvisning enligt 4 kap. 3 eller 11 § utlänningslagen (1989:000) eller 3 § lagen (1989:000) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen), sedan tio år förflutit från dom eller beslut;

3. fängelse i annat fall än som avses i 2 samt förvandlingsstraff för böter, sedan tio år förflutit från frigivningen;

4. vandel i övrigt, sedan tio år förflutit från den händelse som föranlett anteckningen.

Anteckning om utvisning som beslutats av allmän domstol tas med under den tid, som är föreskriven för den brottspåföljd som har ådömts jämte utvisningen.

Har före utgången av tid som nu sagts beträffande samma person ånyo meddelats dom eller beslut eller förekommit händelse, som antecknats i registret och icke avser endast förändring av påföljd eller verkställighet av tidigare dom eller beslut, må båda anteckningarna medtagas så länge någondera må medtagas enligt första eller andra stycket. Förekommer flera anteckningar, äger vad nu sagts motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om anteckning angående beslut om utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § utlänningslagen (1980:376).

¹ Senaste lydelse 1988:946.

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

Härigenom föreskrivs att 2, 14 och 18 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §²

Regeringsrätten prövar

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

2. besvär över annat beslut i förvaltningsärendet 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.

Om regeringsrättens behörighet att pröva ansökningar om resning och återställande av försutten tid finns bestämmelser i 11 kap. 11 § regeringsformen. I 7 kap. 7 § tredje stycket utlänningslagen (1989:000) finns vidare bestämmelser om att regeringsrätten i vissa fall prövar om beslut om *förvar* skall bestå.

14 §³

Länsrätt prövar

1. mål enligt skatte-, taxerings-, uppbörds- och folkbokföringsförfattningarna i den utsträckning som är föreskrivet i dessa författningar,

2. mål enligt socialtjänstlagen (1980:620), lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m. fl., lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl., *utlänningslagen* (1980:376), smittskyddslagen (1968:231), lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, körkortslagen (1977:477) och lagen (1989:14) om erkännande av verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m. m. och om överflyttning av barn, allt i den utsträckning

2. mål enligt socialtjänstlagen (1980:620), lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m. fl., lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl., smittskyddslagen (1968:231), lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, körkortslagen (1977:477) och lagen (1989:14) om erkännande av verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m. m. och om överflyttning av barn, allt i den utsträckning som är föreskrivet

¹ Lagen omtryckt 1981:1323.

² Senaste lydelse 1982:1138.

³ Senaste lydelse 1989:15.

som är föreskrivet i dessa lagar i dessa lagar samt mål enligt 6 kap. samt mål enligt 6 kap. 21 § och 21 § och 21 kap. föräldrabalken, 21 kap. föräldrabalken,

3. mål som avses i 24 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,

4. mål som avses i 6 § första stycket lagen (1985:206) om viten.

Länsrätten i Östergötlands län prövar mål enligt luftfartslagen (1957:297) i den utsträckning som är föreskrivet i den lagen.

Förekommer vid mer än en länsrätt flera mål enligt skatte-, taxerings- eller uppbördsförfattningarna som har nära samband med varandra, får målen handläggas vid en av länsrätterna, om det kan ske utan avsevärd olägenhet för någon enskild. Närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan länsrätter meddelas av regeringen.

18 §⁴

Länsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. när åtgärd som avser endast måls beredande vidtages,

2. vid sådant förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av annan länsrätt samt vid sådant förhör i ärende enligt utlänningslagen (1980:376) som begärts med stöd av 57 § samma lag,

2. vid sådant förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av annan länsrätt,

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

4. vid beslut om återkallelse tills vidare av ett körkort, körkortstillstånd eller traktorkort eller om vägran tills vidare att godkänna ett utländskt körkort, när det är uppenbart att ett sådant beslut bör meddelas,

5. vid beslut enligt luftfartslagen (1957:297) om försättande ur kraft av ett certifikat, elevtillstånd eller behörighetsbevis, när det är uppenbart att ett sådant beslut bör meddelas,

6. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt, är länsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande av

1. mål om utdömande av vite,

2. mål enligt bevissäkringslagen (1975:1027) för skatte- och avgiftsprocessen, enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter, om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om handlings undantagande från taxeringsrevision, skatterevision eller annan granskning och om befrielse från skyldighet att lämna kontrolluppgift enligt taxeringslagen (1956:623),

3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga och 13 § (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

4. mål enligt uppbörds- och folkbokföringsförfattningarna med undantag av mål om arbetsgivares ansvarighet för arbetstagares skatt och mål enligt lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare,

5. mål om uppdelning av taxeringsvärde enligt 20 kap. 15 § fastighets- taxeringslagen (1979:1152),

⁴ Senaste lydelse 1988:1481.

6. mål som avser ändring av taxerad inkomst med högst 5 000 kr.,

7. mål enligt skatte- och taxeringsförfattningarna i vilket beslutet överensstämmer med parternas samstämmiga mening,

8. mål om rättshjälp genom offentligt biträde i ett ärende hos en annan myndighet,

9. mål enligt körkortslagen (1977:477), om beslutet innebär att något körkortsingripande inte skall ske eller att varning meddelas eller om det är uppenbart att ett körkort, körkortstillstånd eller traktorkort skall återkallas eller att ett utländskt körkort inte skall godkännas,

10. mål enligt luftfartslagen, om beslutet innebär att varning meddelas eller om det är uppenbart att ett certifikat, elevtillstånd eller behörighetsbevis skall återkallas,

11. mål i vilket saken är uppenbar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

Lag om ändring i lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m. fl.

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m. fl. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

2 § Bistånd lämnas till en utlänning som *med stöd av 3, 5 eller 6 § utlänningslagen (1980:376) söker uppehållstillstånd* (asylsökande), om den asylsökande

2 § Bistånd lämnas till en utlänning som *enligt bestämmelserna om asyl i 3 kap. 1 § utlänningslagen (1989:000), ansöker om uppehållstillstånd* (asylsökande), om den asylsökande

1. vistas på en statlig förläggning för asylsökande,
2. vistas i en kommun som har träffat överenskommelse med statens invandrarverk om att ta emot asylsökande och där den asylsökande har anvisats plats av invandrarverket,
3. tillfälligt vistas i en kommun i avvaktan på att anvisas plats på en förläggning eller i en annan kommun, eller
4. vistas i en kommun som den asylsökande har stark familjeanknytning till eller har andra synnerliga skäl av vistas i.

Rätt till bistånd enligt första stycket har också den asylsökandes medföljande barn under 16 år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

Lag om ändring av datalagen (1973:289)

Härigenom föreskrivs att 4§ datalagen (1973:289)¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*4§²

Tillstånd att inrätta och föra personregister som innehåller uppgift om att någon misstänks eller har dömts för brott eller har avtjänat straff eller undergått annan påföljd för brott eller har varit föremål för tvångsingripande enligt lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall, lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda eller *utlänningslagen* (1980:376) får endast om synnerliga skäl föreligger meddelas annan än myndighet som enligt lag eller annan författning har att föra förteckning över sådana uppgifter.

Tillstånd att inrätta och föra personregister som innehåller uppgift om att någon misstänks eller har dömts för brott eller har avtjänat straff eller undergått annan påföljd för brott eller har varit föremål för tvångsingripande enligt lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall, lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda eller *utlänningslagen* (1989:000) får endast om synnerliga skäl föreligger meddelas annan än myndighet som enligt lag eller annan författning har att föra förteckning över sådana uppgifter.

Tillstånd att inrätta och föra personregister som i övrigt innehåller uppgift om någons sjukdom, hälsotillstånd eller sexualliv eller uppgift om att någon fått ekonomisk hjälp eller vård inom socialtjänsten eller varit föremål för åtgärd enligt *utlänningslagen* får endast om särskilda skäl föreligger meddelas annan än myndighet som enligt lag eller annan författning har att föra förteckning över sådana uppgifter.

Tillstånd att inrätta och föra personregister som innehåller uppgift om någons ras, politiska uppfattning, religiösa tro eller övertygelse i övrigt får meddelas endast om särskilda skäl föreligger.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

¹ Lagen omtryckt 1982:446.

² Senaste lydelse 1988:1485.

Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Härigenom föreskrivs att 20 § kommunalskattelagen (1928:370) skall ha följande 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.

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;

sådana kostnader för hälsovård, sjukvård samt företagshälsovård som anges i anvisningarna;

kostnader i samband med plockning av vilt växande bär och svampar eller kottar 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;

ränta enligt 8 kap. 1 § studiestödslagen (1973:349);

avgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift;

avgift enligt 10 kap. plan- och bygglagen (1987:10);

avgift enligt 99 a § utlännings- avgift enligt 10 kap. 7 § utlän-
lagen (1980:376); ningslagen (1989:000);

avgift enligt 26 § arbetstidslagen (1982:673);

skadestånd, som grundas på lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller annan lag som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, när skadeståndet avser annat än ekonomisk skada;

företagsbot enligt 36 kap. brottsbalken;

straffavgift enligt 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken;

belopp för vilket arbetsgivare är betalningsskyldig enligt 75 § uppbörds-
lagen (1953:272) eller för vilket betalningsskyldighet föreligger på grund
av underlåtenhet att göra avdrag enligt lagen (1982:1006) om avdrags- och
uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar;

avgift enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift;

kontrollavgift enligt lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig par-
kering;

överförbrukningsavgift enligt ransoneringslagen (1978:268);

vattenföreningsskyldighet enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot vatten-
förorening från fartyg;

avgift enligt 3 § lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela före-
skrifter om in- eller utförsel av varor;

¹ Senaste lydelse 1988:1530.

lagringsavgift enligt lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol eller lagen (1985:635) om försörjningsberedskap på naturgasområdet; avgift enligt 18 § lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar;

ränta på lånat kapital till den del räntan täcks av sådant statligt bidrag som avses i punkt 7 av anvisningarna till 24 §;

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

(Se vidare anvisningarna.)

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989. Äldre bestämmelser skall fortfarande tillämpas i fråga om avgift enligt 99 a § utlänningslagen (1980:376).

Lag om ändring av kreditupplysningslagen (1973:1173)

Härigenom föreskrivs att 6 § kreditupplysningslagen (1973:1173)¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*6 §²

Uppgift om någons politiska eller religiösa uppfattning, ras eller hudfärg får icke insamlas, lagras eller vidarebefordras i kreditupplysningsverksamhet.

Uppgift om att någon misstänks eller har dömts för brott eller har avtjänat straff eller undergått annan påföljd för brott eller har varit föremål för åtgärd enligt socialtjänstlagen (1980:620), lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1966:293) om beredande av slutet psykiatrisk vård i vissa fall, lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda, 11–14 §§ polislagen (1984:387), lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. eller *utlänningslagen* (1980:376) får ej utan medgivande av datainspektionen insamlas, lagras eller vidarebefordras i kreditupplysningsverksamhet. Detsamma gäller uppgift om sjukdom, hälsotillstånd eller liknande.

Uppgift om att någon misstänks eller har dömts för brott eller har avtjänat straff eller undergått annan påföljd för brott eller har varit föremål för åtgärd enligt socialtjänstlagen (1980:620), lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1966:293) om beredande av slutet psykiatrisk vård i vissa fall, lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda, 11–14 §§ polislagen (1984:387), lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. eller *utlänningslagen* (1989:000) får ej utan medgivande av datainspektionen insamlas, lagras eller vidarebefordras i kreditupplysningsverksamhet. Detsamma gäller uppgift om sjukdom, hälsotillstånd eller liknande.

Medgivande som avses i andra stycket får lämnas endast om synnerliga skäl föreligger.

Vad som anges i andra stycket utgör ej hinder för att uppgift om näringsförbud insamlas, lagras eller vidarebefordras i kreditupplysningsverksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

¹ Lagen omtryckt 1981:737.

² Senaste lydelse 1988:1478.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 1989

Närvarande: statsrådet S. Andersson, ordförande, och statsråden Göransson, Gradin, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Thalén, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström, Löw, Persson

Föredragande: Statsrådet Löw

Proposition med förslag till utlänningslag m. m.

1 Inledning

Med stöd av regeringens bemyndigande den 12 februari 1987 tillkallades två särskilda utredare. Den ene utredaren (A 1987:01), fortsättningsvis kallad *lagutredningen*, fick till uppgift att göra en i första hand teknisk översyn av utlänningslagstiftningen. Framför allt skulle förslag lämnas till ändringar som leder till kortare handläggningstider i asylärenden. Till särskild utredare förordnades f. d. justitierådet Carl Holmberg.

Den andre utredaren (A 1987:02), fortsättningsvis kallad *asylärendeutredningen*, fick till uppgift att se över organisation och rutiner för handläggningen av asylärenden. Uppdraget var att föreslå de organisatoriska och administrativa förändringar som behövs för att förkorta handläggningstiderna i asylärenden. Till särskild utredare förordnades generaldirektören Lennart Myhlback.

Utredarna överlämnade i januari 1988 var sitt betänkande (SOU 1988:1) Översyn av utlänningslagen resp. (SOU 1988:2) Kortare väntan.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 22 oktober 1987 tillkallades ytterligare en särskild utredare. Denna utredare (A 1987:07) fick i uppgift att lämna förslag till en ny organisation vid statens invandrarverk. Till särskild utredare förordnades generaldirektören Christina Rogestam. Utredningen, fortsättningsvis kallad *organisationsutredningen* (SIV 89), överlämnade i juli 1988 en slutrapport Ny organisation för statens invandrarverk.

En annan utredning som bör nämnas i detta sammanhang hade i uppdrag att bl. a. utreda asylförfarandet vid gränserna (A 1984:01). Denna utredning, i fortsättningen kallad *asylutredningen*, överlämnade i oktober 1986 sitt slutbetänkande (SOU 1986:48) Rättssäkerheten vid direktavvisningar. Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning över remissyttrandena har upprättats inom arbetsmarknadsdepartementet och finns tillgänglig i ärende dnr R 5315/86.

Genom beslut den 3 april 1986 uppdrog regeringen åt statens invandrarverk att utreda och lämna förslag rörande den framtida utformningen för mottagande av flyktingar under kriser och i krig. Verket överlämnade i

maj 1987 sina överväganden och förslag (R 2801/87) Mottagande och omhändertagande av flyktingar under kriser och i krig. Förslagen har remissbehandlats. En sammanställning över remissyttrandena har upprättats inom arbetsmarknadsdepartementet och finns tillgänglig i ärendet.

I ärendet har vidare förekommit vissa skrivelser till regeringen.

Härutöver har till regeringen under en längre tidsperiod inkommit ett stort antal skrifter från enskilda personer och organisationer, vilka berör frågor med anknytning till utlänningslagstiftningen.

Lagutredningens sammanfattning av sitt betänkande och dess lagförslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1 och 2* och asylärende-utredningens sammanfattning av sitt betänkande som *bilaga 3*.

Betänkandena har remissbehandlats. Förteckningar över remissinstanserna och två inom arbetsmarknadsdepartementet upprättade sammanställningar över remissyttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga 4 och 5*.

Regeringen beslutade den 22 december 1988 att inhämta lagrådets yttrande över bl. a. förslag till ny utlänningslag, förslag till lag om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen), förslag till lag om tillstånd för anställning på fartyg samt förslag till ändringar i rättshjälpslagen (1972:429) och sekretesslagen (1980:100). Förslagen hade upprättats i arbetsmarknadsdepartementet på grundval av lagutredningens betänkande. De lagförslag som remitterats till lagrådet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 6*. I den mån förslagen rör lagstiftning som hör till andra departement har jag samrått med berörda statsråd.

Lagrådet har i allt väsentligt godtagit förslagen. Lagrådet anser att förslaget till ny utlänningslag väl tillgodoser syftet att den skall vara mer överskådlig och erbjuda mer rationella handläggningsregler. Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet som *bilaga 7*. Som kommer att framgå godtar jag i huvudsak lagrådets förslag till ändringar i de remitterade förslagen. I samband med att jag behandlar de olika sakfrågorna och de enskilda paragraferna i mitt förslag kommer jag att gå in på lagrådets synpunkter. Lagrådets granskning har också lett till omformuleringar och omredigeringar av lagförslagen i remissen.

I propositionen föreslås flera lagändringar som inte har granskats av lagrådet. Samtliga är följdändringar med anledning av den nya utlänningslagstiftningen. Ändringarna får anses vara av sådan beskaffenhet att lagrådets granskning inte behövs. Förslagen har utarbetats inom arbetsmarknadsdepartementet. Vissa av dem rör dock lagstiftning som hör till andra departement. Jag har även beträffande dessa ändringsförslag samrått med berörda statsråd.

2.1 Utgångspunkter

Några av huvudproblemen inom invandrings- och flyktingpolitiken kan sammanfattas i tre punkter:

- Det tar för lång tid att utreda, handlägga och fatta beslut i utlänningsärenden; beslut om avlägsnande verkställs inte tillräckligt snabbt.
- Det tar för lång tid innan den som fått tillstånd att stanna i landet kan tas emot i en kommun.
- Det tar för lång tid efter bosättningen innan invandrare och flyktingar kan få ett arbete och en egen försörjning.

Problemen kan inte lösas enbart med statliga åtgärder. En framgångsrik invandrings- och flyktingpolitik är en angelägenhet för många: riksdag och regering, centrala ämbetsverk och deras regionala och lokala företrädare, de tillståndssökandes rättsliga ombud, kommunerna, frivilliga organisationer, alla de som blir nyanlända flyktingars och invandrares medmänniskor. Det krävs målmedvetenhet, förändringsvilja, engagemang och tålamod. Statsmakternas bidrag till att lösa de problem som jag nu sammanfattat i de tre punkterna är flera.

Efter förslag av regeringen i 1987/88 års kompletteringsproposition (prop. 1987/88:150) beslöt riksdagen att ge statens invandrarverk vidgade och delvis nya möjligheter att åstadkomma ytterligare mottagningserbjudanden från kommunerna. I samma proposition föreslog regeringen flera särskilda insatser inom arbetsmarknadspolitiken i syfte att underlätta invandrares och flyktingars väg in i arbetslivet. Riksdagen beslöt i enlighet med regeringens förslag. Arbetet med att förmå kommunerna att ta emot fler flyktingar och med att hävda arbetslinjen även för flyktingar och invandrare fortsätter. Senast har detta kommit till uttryck i regeringens proposition (1988/89:47) om vissa ekonomisk-politiska åtgärder. Den generösa och aktiva flyktingpolitik som regeringen vill föra är starkt beroende av att vidtagna åtgärder ger påtagliga resultat.

Åtgärder för kortare väntetider i asylärenden

För många asylsökande är det oerhört påfrestande att under lång tid få vänta på beslut. De långa väntetiderna i dag går knappast att förena med kravet på rättssäkerhet. Nuvarande kostnader för uppehälle, sjukvård och andra åtgärder för asylsökande kan minskas avsevärt med kortare väntetider. Långa väntetider motverkar och fördröjer en framgångsrik integration för de asylsökande som får stanna i landet.

Det översynsarbete av invandrar- och flyktingpolitiken som inleddes år 1987 syftar primärt till att radikalt förkorta handläggningstiderna i utlänningsärenden. Arbetet har varit uppdelat i fyra delar:

- En huvudsakligen teknisk översyn av utlänningslagstiftningen (lagutredningen).
- Utredning om nya rutiner för handläggningen av asylärenden (asylärendeutredningen).

- Översyn av organisationen vid statens invandrarverk (organisationsutredningen SIV 89).
- Ny ordning för bistånd åt asylsökande under väntetiden.

Den sistnämnda delen av arbetet resulterade i riksdagsbeslut och ny lagstiftning (jfr. prop. 1987/88:80, SfU 17, rskr. 160). I övriga tre delar har regeringen nu haft att ta ställning till tre sinsemellan sammanhängande betänkanden; om reviderad utlänningslagstiftning, om nya rutiner för hanteringen av asylärenden och om en ny organisation för statens invandrarverk.

Jag vill redan här konstatera att kortare handläggningstider inte kan nås utan samverkande åtgärder på flera plan. Det krävs bl. a.

- en effektivare ärendeprocess som tidigt skiljer ut mindre komplicerade ärenden från de svåra, så att de senare inte blockerar för snabba beslut i de förstnämnda;
- en lämplig organisation som främjar smidiga utredningar, snabba beslut och effektiv verkställighet;
- en tillräcklig resursinsats;
- ett smidigt samspel mellan myndigheter och andra berörda utanför myndighetsvärlden (advokater, frivilligorganisationer etc.);
- en stärkt administrativ kontroll av ärendehantering;
- en tillräcklig försörjning av information och dokumentation av betydelse för snabba och riktiga beslut.

Regeringens ställningstagande till de tre nu aktuella betänkandena sker mot bakgrund bl. a. av det beslut som riksdagen fattade under våren 1988 med anledning av regeringens förslag rörande principerna för en ny organisation för statens invandrarverk (prop. 1987/88:158, SfU 28, rskr. 339). Riksdagen har där upphävt sitt beslut från år 1975 (prop. 1975:26, InU 6, rskr. 160) om invandrarverkets nuvarande organisation och ställt sig bakom principerna för en ny, regionaliserad verksorganisation. Riksdagen beslöt samtidigt att korrigera vissa delar av gällande riktlinjer för flyktmottagandet. Mot denna bakgrund och med beaktande av verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, KU 29, rskr. 226) bedömer jag att varken förslagen om nya rutiner för asylärenden eller detaljorganisationen för invandrarverket som sådan behöver underställas riksdagen. När det gäller resurserna för och inriktningen av arbetet i den nya verksorganisationen, vill jag hänvisa till den proposition (1988/89:105) som regeringen nyligen beslutat om.

Jag vill – innan jag går in på själva lagförslaget – ge en översiktlig beskrivning av rutin- och organisationsfrågorna. Alla de åtgärder, som det beskrivna översynsarbetet omfattar, avses träda i kraft den 1 juli 1989.

Nya rutiner i asylärenden; ny organisation för invandrarverket

Med utgångspunkt i asylärendeutredningens förslag och utifrån målsättningen att tiden från en ansökan till ett slutligt beslut från regeringen vanligtvis inte skall behöva överstiga sex månader skall asylsökande i fortsättningen normalt hänvisas till en s. k. utredningssluss där asylutredningen görs. Till dessa utredningsslussar, där de sökande normalt bor

under utredningen, koncentreras polisens utredningsresurser så att utredningen skall kunna genomföras inom två veckor. Personal från invandrarverket bör i direkt anslutning till polisens utredning kunna göra en uppdelning i klara ärenden och andra ärenden samt fatta beslut i de klara ärendena omgående.

I ärenden som inte är så klara att det är möjligt att direkt avvisa eller att ge tillstånd redan vid utredningsslussarna, skall invandrarverket kunna fatta beslut inom sex veckor från det att polisens utredning är slutförd. Detta förutsätter att det offentliga biträdet, om sådant har förordnats, utan dröjsmål kommer in med yttrande.

Överklagade ärenden, som förutsätts gå vidare till regeringen, skall normalt kunna avgöras inom totalt sex månader från det handläggningen inleddes.

En asylsökande som inte har en bostad ordnad hos någon nära anhörig eller inte har andra synnerliga skäl bör inkvarteras på förläggning till dess att frågan om han eller hon får stanna i landet är slutgiltigt avgjord.

Huvuddragen i den nya organisationen är följande.

Invandrarverkets organisation regionaliseras bl. a. för att åstadkomma en effektivare handläggning av utlänningsärenden. Härigenom skall man uppnå också ett bättre flyktingmottagande och en förbättrad samverkan mellan verket, andra berörda myndigheter och kommunerna. Fyra utredningsslussar inrättas i olika delar av landet för utredningar och beslut i asylärenden. Utgångspunkten är att så många beslut som möjligt bör tas ute på slussarna.

Invandrarverkets funktioner för mottagande av asylsökande och flyktingar och för samordning och bevakning av invandrapolitiska åtgärder organiseras i fyra regioner. Inom varje region bör finnas ett kontor som svarar för det direkta samarbetet med kommunerna inkl. utplacering av flyktingar i kommunerna samt för ledningen av förläggningsverksamheten m. m.

Verkets resurser för planering, ledning och kontroll av verksamheten föreslås bli förstärkta liksom insatserna för utbildning av personalen.

2.2.1 Varför en ny utlänningslag?

Min bedömning: Den nuvarande utlänningslagen behöver göras mer överskådlig och erbjuda mer rationella handläggningsregler i syfte främst att främja kortare handläggningstider i utlänningsärenden. Vissa förändringar bör som ett led i dessa strävanden vidtas i fråga om vilka bestämmelser som bör tas in i lag och vilka som bör framgå av förordning. Reglerna om anställningstillstånd för utländska sjömän på svenska fartyg och de s.k. terroristbestämmelserna i den nuvarande lagen saknar egentligt samband med flykting- och invandringsspolitik och bör därför återfinnas utanför den egentliga utlänningslagstiftningen. Dessa förhållanden sammantagna leder till att en ny utlänningslag behövs.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med min.

Remissinstanserna: Bedömningen att en ny lag behövs tillstyrks eller lämnas utan erinran av en majoritet av remissinstanserna. Flera remissinstanser anser att lagstiftningen genom lagutredningens förslag blir mer överskådlig och ändamålsenlig. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) anser att utredningens förslag och överväganden allmänt sett är väl ägnade att läggas till grund för lagstiftning. JO ifrågasätter lösningen att mönstra ut en del bestämmelser från utlänningslagen och placera dem i särskild lagstiftning. Enligt JO kan också förslaget att i lag ange kraven på olika tillstånd uppfattas som en förändring av den grundläggande samhällseliga attityden till utlänningar. Kammarrätten i Jönköping är kritisk till den lagtekniska utformningen av förslaget och föreslår att de ändringar i sak som anses påkallade vidtas inom ramen för gällande lagtext.

Skälen för min bedömning:*Bakgrund*

Utlänningslagen (1980:376, UtlL) har varit i kraft sedan den 1 juli 1980 (prop. 1979/80:96, AU 27, rskr. 378). Den har ändrats vid flera tillfällen; de mest omfattande ändringarna företogs år 1984 (SFS 1984:595). UtlL överensstämmer i stora delar med 1954 års utlänningslag, med de ändringar som gjordes i denna framför allt under 1970-talet.

När 1954 års lag på sin tid antogs utgick lagstiftaren från att olika restriktioner för inresa och vistelse skulle kunna komma att upphöra. Reglerna byggdes mot den bakgrunden upp så att regeringen i stället fick rätt att förordna om sådana inskränkningar. Samma principiella fördelning mellan lag och förordning återfinns i 1980 års utlänningslag. Till sin uppbyggnad är denna lag en ramlag, och utfyllande bestämmelser finns i utlänningsförordningen (1980:377; UtlF). Beträffande innehållet i lagstiftningen och bakgrunden till denna vill jag främst hänvisa till invandrarpolitiska kommitténs betänkanden (SOU 1982:49) Invandringsspolitiken – Bakgrund och (SOU 1983:29) Invandringsspolitiken – Förslag samt prop.

Kritik mot nuvarande förhållanden

Det har under åren från olika håll gjorts gällande att den nuvarande utlänningslagens regelsystem i sig bidrar till att handläggningen av utlänningsärendena tar alltför lång tid. Detta gäller t. ex. de ganska komplicerade bestämmelserna om hur ärenden överklagas och om överlämnande av ärenden i vissa fall från en myndighet till en annan.

Kritiken har även riktats mot de detaljerade reglerna för hur beslut om avvísning eller utvisning skall verkställas. Reglerna medför i praktiken att många ärenden prövas i två eller tre instanser i två olika omgångar. Detta system kan också leda till att omständigheter som i och för sig skulle ha kunnat åberopas till stöd för en ansökan om uppehållstillstånd inte förs fram förrän i samband med att ett beslut om avlägsnande skall verkställas. Kritiken på denna punkt har förstärkts efter en lagändring som genomfördes år 1986 och som vidtogs i syfte att uppfylla de krav på en rätt till överklagande som finns i artikel 13 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Lagändringen innebar bl. a. att en utlänning gavs rätt att överklaga även ett beslut av polismyndigheten att *inte* överlämna ett s. k. verkställighetsärende till invandrarverket.

Det har vidare hävdats att vissa bestämmelser inte är tillräckligt tydliga och att detta har medfört svårigheter för en asylsökande att veta vilka rättigheter och skyldigheter han eller hon har. Besluten i utlänningsärendena har också kritiserats för att vara alltför knapphändigt motiverade.

Såväl berörda myndigheter som enskilda och olika organisationer har uttryckt oro över att numera ett mycket stort antal av dem som söker asyl saknar identitetshandlingar och inte heller har biljetter och annat som kan visa varifrån de kommer. Detta medför dels att man inte vet vem den asylsökande egentligen är, dels att det blir svårare att göra en riktig bedömning av asylskälen. Dessa faktorer kan också bidra till att handläggningstiderna förlängs.

Behovet av en ny utlänningslag

Den översyn av utlänningslagen som lagutredningen har gjort har tagit sikte på att åstadkomma en mer överskådlig lagstiftning och mer rationella handläggningsregler än de nuvarande. Översynen har främst syftat till att förkorta handläggningstiderna utan att berättigade anspråk på rättssäkerhet efterges.

Lagutredningen har funnit att de förändringar av systematiken som behövs i den nuvarande lagstiftningen för att de angivna syftena skall nås är omfattande. Utredaren har därför lagt fram förslag till en helt ny utlänningslag.

Den föreslagna lagtekniska lösningen har fått stöd av en så gott som enig remissopinion.

Som jag redan inledningsvis har framhållit är de långa handläggningstiderna i utlänningsärendena, främst asylärendena, ett mycket allvarligt problem. Framför allt innebär de stora påfrestningar för dem som söker asyl men de medför även stora kostnader för samhället. Det är därför nödvändigt att det vidtas åtgärder som kan förkorta handläggningstiderna.

En bidragande orsak till att handläggningstiderna blivit så långa är enligt min mening de i viss mån komplicerade handläggnings- och verkställighetsreglerna i UtIL. När lagen tillkom var omfattningen av flyktinginvandringen avsevärt mindre än den är nu. Behovet av enkla och effektiva regler för handläggningen av utlänningsärenden framstod därför kanske inte lika tydligt som det gör nu. De delreformer som har genomförts sedan år 1980 har enligt min mening ökat lagens komplexitet. Till lagens bristande överskådlighet bidrar också det förhållandet att den reglerar flera olika saker utan nödvändigt inbördes samband.

Jag anser det angeläget att utformningen av lagstiftningen på detta område inte motverkar målet att förkorta handläggningstiderna. Att genomföra ytterligare delreformer inom ramen för den nuvarande lagtexten skulle enligt min mening motverka syftet att få en mer överskådlig och ändamålsenlig lagstiftning och därmed också målet att förkorta handläggningstiderna. Jag anser därför i likhet med lagutredningen och en majoritet av remissinstanserna att en ny utlänningslag nu bör utformas.

Avsikten med det förslag till ny utlänningslag som jag nu lägger fram är alltså att åstadkomma en mer överskådlig lagstiftning med mer rationella handläggningsregler. Jag vill, bl. a. med anledning av vad JO har anfört i sitt remissvar, betona att det inte är fråga om att föreslå några ändringar av de principer för invandringspolitik och utlänningskontroll, som med bred politisk enighet har kommit till uttryck i den nuvarande utlänningslagen, eller av den grundläggande samhälleliga attityden till utlännningar. Många av bestämmelserna i den nu gällande utlänningslagstiftningen återfinns därför oförändrade eller med endast språkliga eller lagtekniska ändringar också i mitt förslag till ny utlänningslag.

Skillnaden mellan UtIL och den föreslagna nya lagen består främst i ändrade handläggningsregler för framför allt asylärenden, utbrytningen av de s. k. terroristbestämmelserna samt en viss omdisposition av de regler som tas upp i lag resp. ges i förordning.

Den omdisposition i fråga om vissa regler som jag föreslår skall ses mot bakgrund av att man i 1954 års lagstiftningsärende, vars huvudprinciper följdes också i 1980 års lagstiftningsärende, utgick från att omfattande restriktioner rörande utlänningsars inresa och vistelse endast skulle behövas under en begränsad tid. Reglerna härom ansågs därför böra kunna ändras på ett smidigt sätt utan riksdagens medverkan. Vad som då framstod som regler av undantagskaraktär, såsom passtvang och skyldighet att ha uppehålls- och arbetstillstånd, är dock numera huvudregler som sannolikt inte kommer att ändras inom överskådlig tid. Även om strävandena till ett vidgat samarbete inom Europa på skilda områden på sikt skulle leda till ett avskaffande av passtvang m. m. mellan de berörda länderna, skulle kravet på pass och andra villkor för inresa och vistelse i Sverige kvarstå för flertalet utlännningar. Detta kommer till uttryck i mitt förslag genom att

skyldigheten att inneha vissa handlingar och tillstånd samt de mer väsentliga undantagen härifrån i fortsättningen anges direkt i lagen och inte som hittills i förordning.

Det bör i sammanhanget framhållas att strävandena inom de Europeiska Gemenskaperna (EG) att skapa ett gränslöst Europa följs från svensk sida. Som bekant har en särskild organisation byggts upp inom regeringskansliet för att bevaka utvecklingen inom EG och finna lämpliga lösningar för samarbete på de olika samhällsområdena. Detta gäller också frågorna om asylrätt, visering och gränskontroll. Vad gäller viseringspolitiken har EG-länderna enats om att fr. o. m. den 1 januari 1988 vidmakthålla viseringsplikt för medborgare i ca 50 länder (den s. k. negativlistan). Diskussioner pågår i syfte att utöka denna lista med ytterligare ett tjugotal länder. En viss utökning har också skett under år 1988. Vidare förekommer planer på att upprätta en s. k. positivlista över länder vars medborgare inte skall behöva ha visum för inresa i EG-länder. De länder som i första hand avses att tas upp på denna lista är de nordiska länderna och övriga EFTA-länder.

Även om EG-ländernas strävanden på de nu angivna områdena kan leda fram till vissa förenklingar när det gäller personers rörlighet mellan olika länder, är det inte nu möjligt att förutse hur en sådan ordning påverkar svenska förhållanden och svensk lagstiftning. Det kan dock redan nu konstateras att ett genomförande av planerna på att avskaffa gränskontrollen mellan EG-länderna och en skärpning av den yttre kontrollen inte är förenligt med den nordiska passkontrollöverenskommelsen (PÖK). Även vid en anpassning till EG i detta hänseende måste förändringar beträffande PÖK genomföras. Utgångspunkten i detta arbete måste vara, oavsett hur en slutlig lösning ser ut, att den fria rörligheten för nordbor inom Norden inte äventyras.

För att underlätta den fortsatta framställningen kommer förslaget till ny utlänningslag att benämnas *lagförslaget* då hänvisningar görs till bestämmelser i lagen. I samma syfte används — även i löptext — förkortningarna *UtlL* och *UtlF* för 1980 års utlänningslag resp. 1980 års utlänningsförordning.

Lagens omfattning

Den nya utlänningslagen bör i likhet med UtlL reglera under vilka villkor utlänningar får resa in i samt vistas och arbeta i Sverige. Den bör återspegla och ge de regler som behövs för att invandrings- och flyktingpolitikens målsättning skall följas. Den måste därför också innehålla bestämmelser om att en utlänning under vissa förutsättningar inte får resa in i eller måste lämna Sverige.

Även i andra författningar än UtlL finns regler om att en utlänning skall lämna Sverige. Jag tänker på de specialregler om hemsändande av utlänningar i vissa fall på grund av särskilda vårdbehov hos dem, som har meddelats av regeringen med stöd av ett bemyndigande i nuvarande 104 § första stycket UtlL. Jag anser, till skillnad från JO, att det inte heller i fortsättningen är nödvändigt att samtliga materiella regler om när och på vilka sätt utlänningar får förmås att lämna landet finns samlade i utlän-

ningslagen. Även andra regler som gäller för utlänningar kan med fördel hållas utanför själva utlänningslagen. Enligt min mening saknar också reglerna om anställningstillstånd för utlänningar på svenska fartyg i utrikes fart och de s.k. terroristbestämmelserna, som nu finns i UtlL, egentligt samband med invandrings- och flyktingpolitik, och de bör därför, som jag redan tidigare har antytt, inte heller återfinnas i den nya utlänningslagen utan tas in i särskilda lagar. Härigenom uppnås, menar jag, en klar och konsekvent avgränsning av lagregleringen till nytta både för den enskilde och för dem som skall tillämpa bestämmelserna.

2.2.2 Tillståndsförslag

Mitt förslag: De materiella reglerna om pass, visering, uppehålls- och arbetstillstånd behålls i stort sett oförändrade. Den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd blir dock i fortsättningen viseringsfri. Regler införs om att visering normalt får ges för högst tre månaders vistelse.

Utrikesdepartementet ges rätt att utfärda inte bara visering utan också uppehållstillstånd.

Vissa av de bestämmelser som i dag ges i förordning bör i stället ges i lagen och vice versa.

Lagutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag. Lagutredningen har också föreslagit att en bestämmelse införs om att uppehållstillstånd skall kunna beviljas om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan görs eller prövas, om han visar att han endast gör ett tillfälligt besök här (2 kap. 5 § 3 utredningens lagförslag). Utredningen har vidare föreslagit att det beträffande arbetstillstånd generellt skall anges att ett sådant skall avse visst eller vissa slag av arbete, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Remissinstanserna: Det övervägande antalet remissinstanser godtar utredningens standpunkt. Några anser att det är angeläget att inresebegreppet klargörs. ÖB betonar därutöver vikten av att reglerna rörande pass och visering ges ett klart och entydigt innehåll. Några remissinstanser lämnar vissa lagtekniska synpunkter rörande utformningen av bestämmelserna. Rikspolisstyrelsen (RPS) och invandrarverket anser att den av utredningen föreslagna bestämmelsen om prövning av ansökan om uppehållstillstånd vid tillfälliga besök inte bör införas. Invandrarverket ifrågasätter utredningens förslag att det generellt skall anges att arbetstillstånd skall avse visst arbete eller vissa slag av arbeten. RPS anser att detta skall anges endast om särskilda skäl föranleder det. DO ifrågasätter om reglerna om arbetstillstånd längre fyller någon funktion.

Skälen för mitt förslag:

Inresebegreppet

ÖB har i sitt remissvar pekat på att det är angeläget att de bestämmelser som kan få betydelse för militär personals agerande i tjänsten är utformade

på ett sätt som i möjligaste mån utesluter tveksamheter vid tillämpningen av dem. Osäkerhet om bestämmelsernas innebörd har enligt ÖB i vissa fall förekommit när militär myndighet samverkar med polis och kustbevakning vid övervakning av svenskt sjöterritorium. ÖB hänvisar till sin skrivelse till regeringen av den 30 mars 1987 där önskemål framställs om att reglerna om krav på pass och visering samt begreppet inresa förtydligas i berörda författningar. Ett klargörande är enligt ÖB speciellt viktigt beträffande situationer när utländska fritidsbåtar kommer in på svenskt territorium. Även vissa andra remissinstanser har tagit upp frågan om innebörden av begreppet inresa.

Enligt förordningen (1982:755) om utländska statsfartygs- och statsluftfartygs tillträde till Sveriges territorium m. m. (tillträdesförordningen) avses med svenskt territorium Sveriges landområden, sjöterritorium samt luftrummet över landområdena och sjöterritoriet.

Bestämmelser om sjöterritoriet finns i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium. Enligt lagen omfattar Sveriges sjöterritorium inre vatten och territorialhavet. Det begränsas mot det fria havet eller annan stats territorium av territorialgränsen och i Öresund av demarkationslinjen. Till inre vatten räknas, förutom sjöar, vattendrag och kanaler inom landet, vid kusterna belägna hamnar, bukter och vikar samt vattenområden innanför och mellan öar, holmar och skär intill vissa linjer (baslinjer) som regeringen bestämmer. Till territorialhavet räknas det vattenområde av en viss närmare angiven bredd som är beläget utanför Sveriges landområden och innanför det fria havet.

I folkrätten finns regler om fartygs rätt till s.k. oskadlig genomfart genom en kuststats territorialhav. Reglerna har kodifierats i 1958 års Genèvekonvention om territorialhavet och tilläggszonen samt 1982 års havsrättskonvention. Ingen av konventionerna har ratificerats av Sverige.

Enligt folkrättsliga regler, sådana de återfinns i de nyss nämnda konventionerna, är genomfart oskadlig om den inte stör kuststatens lugn, ordning eller säkerhet.

Regler om oskadlig genomfart finns för svensk del beträffande statsfartyg som enligt 3 § tillträdesförordningen för genomfart har tillträde till svenskt territorialhav. Före sådan genomfart skall anmälan göras på diplomatisk väg.

För handelsfartyg, fritidsbåtar som inte är statsfartyg och privatägda fritidsbåtar saknas föreskrifter om oskadlig genomfart.

I UtL anges inte när en utlänning skall anses vara inrest i Sverige. Bestämmelser finns däremot om vilka tillstånd som krävs för inresa och om vilken kontroll som skall ske vid inresa eller utresa.

I praxis finns undantag från kraven på tillstånd. Sålunda krävs inte visering för en utlänning som reser till ett annat land via Sverige och vars vistelse här inskränker sig till ett uppehåll i transithallen på en flygplats.

Bestämmelserna om straffansvar i UtL för den som i vinningssyfte hjälper en utlänning att obehörigen resa in i respektive resa till Sverige jämte motivuttalanden vid tillkomsten av de senare reglerna (se prop. 1983/84:144 s. 117) ger närmast vid handen att åtminstone i det samman-

hanget endast den som har eller borde ha passerat gränskontrollen är att anse som inrest.

I UtIF finns bestämmelser om att in- och utresa måste ske på vissa bestämda platser. Dessa regler är av vikt för att den kontroll som föreskrivs i UtIL av pass och andra handlingar skall kunna ske. Det föreskrivs sålunda att utlänningar inte utan särskilt tillstånd får resa in i eller ut ur landet annat än på s. k. passkontrollorter. Direkt inresa från eller utresa till ett annat nordiskt land får dessutom ske på s. k. gränsövergångsställen. För finländska och norska gränsbor gäller särskilda regler.

Särskilda bestämmelser för inresa och utresa gäller också för utlänningar som kommer till Sverige som besättningsmän eller passagerare på fartyg. I UtIF föreskrivs att en besättningsman eller en passagerare på ett fartyg som har kommit till Sverige inte skall anses inrest förrän han lämnar fartyget. Han får också tillfälligt lämna fartyget och uppehålla sig på den ort där fartyget ligger utan att inresa skall anses ha ägt rum.

Eftersom denna regel kan ses som ett undantag från vad som annars gäller, följer av den motsättningsvis att inresa normalt skall anses ha skett när fartyget har kommit in på svenskt sjöterritorium. I praxis anses i enlighet med det nu sagda också en utlänning som befinner sig i en fritidsbåt på svenskt territorialhav inrest i landet och därmed t. ex. viseringspliktig.

I detta sammanhang vill jag nämna att JK i beslut den 22 februari 1985 (dnr. 265/85/22) har funnit att en utlänning på begäran av polismyndighet skall visa att han uppfyller kravet på passinnehav när han befinner sig ombord på en främmande stats fartyg på svenskt sjöterritorium.

Jag vill med anledning av det redovisade framhålla följande. Ur såväl språklig som saklig synvinkel faller det sig naturligt att anse att den som kommer in på svenskt territorium skall vara att betrakta som inrest i Sverige. Detta gäller oavsett om det är fråga om land-, sjö- eller luftterritorium. Detta är också vad som enligt min mening måste gälla för utlänningslagstiftningens vidkommande i fråga om kraven på pass och vederbörliga tillstånd. Det är dock nödvändigt att göra vissa undantag från denna princip. Pass och visering kan t. ex. svårligen krävas av den som enbart passerar svenskt lufttrum. Vidare torde det, liksom för närvarande, i allmänhet inte vara nödvändigt eller önskvärt att kräva s. k. transitvisering, dvs. visering för den som reser via Sverige till ett annat land men inte passerar någon gränskontroll. Mot bakgrund av utvecklingen i andra länder bör det dock finnas möjlighet att vid behov ställa krav även på transitvisum, generellt eller för vissa nationaliteter även för denna typ av resor. Med hänsyn till folkrättsliga regler synes det också lämpligt att ge möjlighet till undantag för s. k. oskadlig genomfart genom svenskt sjöterritorium.

Någon generell definition av begreppet inresa bör dock inte ges i lag. I stället bör regler om undantag från bestämmelserna om villkoren för inresa i de fall som redan nu finns och som jag här har angivit samt när det i övrigt kan anses befogat kunna framgå av de föreskrifter om undantag från viseringsskyldighet m. m. som regeringen utfärdar i förordning.

Enligt gällande regler skall utlänningar ha pass såväl vid inresan i Sverige som under vistelsen här. Föreskrifter om detta finns i 1 § UtIF och har utfärdats av regeringen med stöd av ett bemyndigande i 7 § UtIL.

Den grundläggande skyldigheten att ha pass vid inresa och vistelse bör av de skäl jag har anfört tidigare (avsnitt 2.2.1) i fortsättningen framgå direkt av lagen. Från denna skyldighet bör regeringen i stället kunna meddela undantag. Det kunde ifrågasättas om också vissa undantag borde anges i lagen. Detta gäller främst de undantag som i dag framgår av 1 § UtIF, nämligen rätt för den som har permanent uppehållstillstånd samt för nordiska medborgare enligt den s.k. nordiska passkontrollöverenskommelsen (SÖ 1958:24) att vistas här utan pass. Jag anser emellertid inte att det föreligger några olägenheter med att de undantag från passkyldigheten som bör finnas även i fortsättningen meddelas av regeringen i förordning.

Visering

Visering innebär tillstånd att resa in och vistas i Sverige under en viss tid. Enligt grundregeln i 24 § UtIF behöver alla utlänningar visering för att resa in i och uppehålla sig här i landet. Paragrafen innehåller dock omfattande undantag från grundregeln. Även bestämmelser om visering har meddelats av regeringen efter ett bemyndigande i UtIL (10 §). Av samma skäl som jag anfört i fråga om bestämmelsen om passkyldighet bör huvudregeln om visering i fortsättningen framgå av lagen och regeringen endast ges rätt att medge undantag från den.

Visering kan ges såväl för rena turistbesök som för besök hos släktingar eller för arbete i Sverige. Visering kan också ges för resa genom Sverige till ett annat land. För att visering skall medges krävs i praxis att utlänningen kan försörja sig här, inte kan antas komma att begå brott eller bryta mot utlänningslagens bestämmelser. Visering medges i praxis inte om en utlänning, som inte har uppehållstillstånd, redan när visumansökan görs kan antas egentligen ha för avsikt att bosätta sig här. Grunderna för att i tillämpningen neka visering överensstämmer i stort med de materiella grunder som UtIL ger för beslut om avvisning.

Någon längsta tid för vilken visering kan medges är för närvarande inte föreskriven. Enligt praxis ges visering normalt inte för längre tid än tre månaders vistelse i Sverige. Detta är också den period som gäller enligt de viseringsfrihetsavtal som Sverige har ingått med andra stater. För diplomatisk personal kan visering ges för längre tid.

Visering beviljas av invandrarverket. Visering får beviljas också av chefen för utrikesdepartementet samt, i den omfattning regeringen föreskriver, av diplomatiska eller konsulära myndigheter eller av polismyndigheter. Invandrarverket har efter regeringens bemyndigande också i sin tur bemyndigat beskickningar och lönade konsulat att bevilja visering. Ett sådant bemyndigande innefattar inte rätt att avslå en viseringsansökan. Beslut i viseringsfrågor kan inte överklagas. Viseringsärenden kan dock — liksom andra ärenden — överlämnas av invandrarverket till regeringen för

avgörande. Den som får avslag på en viseringsansökan kan komma in med en ny ansökan.

Prop. 1988/89: 86

Viseringskravet framstår som nödvändigt, framför allt för att en reglerad invandring skall kunna bibehållas. För närvarande omfattar det medborgare från ungefär hälften av världens stater. Jag föreslår i enlighet med utredningen att en bestämmelse nu införs i lagen att visering inte får ges för längre vistelse än tre månader. Denna huvudregel bör dock kompletteras med ett bemyndigande för regeringen att meddela undantag från denna tidsgräns.

Av praktiska skäl bör också enligt min mening den viseringsfrihet, som för närvarande gäller för den som har permanent uppehållstillstånd, utsträckas till att avse även den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Eftersom den som får ett tidsbegränsat tillstånd nästan undantagslöst också medges rätt till återinresa under den tid tillståndet gäller, bör en sådan rätt kunna framgå direkt av lagstiftningen. I de fall det anses tveksamt om utlänningsen skall ha rätt att resa tillbaka in bör i stället uppehållstillståndet ges för kortare tid.

Endast sådana undantag från viseringskravet, som det inte torde bli aktuellt att ändra utan att frågan underställts riksdagen, kommer enligt mitt förslag till uttryck i lagtexten. Detta gäller undantagen för utlänningsar som har uppehållstillstånd i landet och för medborgare i de nordiska länderna (1 kap. 3 § första stycket lagförslaget). Övriga undantag som kan behövas bör även i fortsättningen meddelas av regeringen i förordning.

Upphållstillstånd

Med stöd av bemyndigande i UtIL (10 §) har i UtIF (30 §) föreskrivits att en utlänningsen inte får vistas här utan uppehållstillstånd längre tid än tre månader, om han inte är antingen medborgare i ett annat nordiskt land eller ogift barn under 16 år till en nordisk medborgare eller till en person som är bosatt här och som har uppehållstillstånd. I UtIF finns också regler om när uppehållstillstånd får ges (31 §). Tillstånd får till en början ges till utlänningsar som har rätt till skydd i Sverige (flyktingar, krigsvägrare och personer med s. k. flyktingliknande skäl, dvs. personer som avses i 3, 5 och 6 §§ UtIL). Vidare får uppehållstillstånd ges om det finns andra skäl av humanitär art eller om utlänningsen har viss anknytning hit. Slutligen får tillstånd beviljas den som fått arbetstillstånd eller på annat sätt har sin försörjning tryggad eller som skall studera eller göra besök här.

Sedan år 1981 gäller som huvudregel att uppehållstillstånd skall ha erhållits före inresan i Sverige (33 § UtIF). Den som söker uppehållstillstånd vid eller efter ankomsten eller som är här när ansökan prövas får normalt avslag. Bestämmelsen infördes för att skapa bättre möjligheter för en konsekvent invandringspolitik. Vissa grupper har emellertid undantagits från förbudet att resa in i Sverige för bosättning utan att först ha beviljats uppehållstillstånd. Det är till en början de utlänningsar som är befriade från kravet på uppehållstillstånd samt de som omfattas av reglerna om rätt till asyl eller annat skydd i 3, 5 eller 6 § UtIL. Vidare är det utlänningsar som skall förena sig med en nära familjemedlem som är

stadigvarande bosatt i Sverige. Här krävs dessutom att de har sammanlevt med varandra utom riket. Slutligen kan undantag göras för det fall utlänningen av något annat skäl av synnerlig vikt bör tillåtas att resa in i Sverige.

Ett uppehållstillstånd kan vara permanent eller gälla för viss tid. Sedan år 1984 tillämpas principen att permanent uppehållstillstånd regelmässigt skall meddelas utan föregående tidsbegränsat tillstånd, om bosättningen avses bli beständig eller i vart fall långvarig. Det enda undantaget gäller när s. k. uppskjuten invandringsprövning görs. Sådan tillämpas när det inte genast går att bedöma om bosättningen skall få fortsätta. Så anses vara fallet t. ex. vid äktenskap eller samboförhållanden, där parterna inte tidigare har bott tillsammans utanför Sverige. Vid uppskjuten invandringsprövning ges flera kortare tillstånd efter varandra. Först efter två år ges permanent uppehållstillstånd. I allmänhet krävs då att äktenskapet/samboförhållandet alltjämt består (prop. 1983/84: 144 s. 65).

Uppehållstillstånd beviljas av invandrarverket. Invandrarverket kan ge polismyndigheten rätt att ge tidsbegränsade uppehållstillstånd. Endast invandrarverket kan avslå en ansökan om uppehållstillstånd. Beslut om uppehållstillstånd kan inte överklagas. Ett ärende om uppehållstillstånd kan emellertid överlämnas av invandrarverket till regeringen för prövning. Frågor om uppehållstillstånd blir också i praktiken bedömda av regeringen i samband med prövning av överklagande av avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Jag föreslår nu att det även när det gäller reglerna om uppehållstillstånd görs samma förändring i fråga om vilka bestämmelser som skall ges i lag respektive förordning som jag har föreslagit i fråga om pass- och viseringsbestämmelserna. Skyldigheten att inncha och förutsättningarna för att få uppehållstillstånd bör sålunda regleras direkt i lagen. Som undantag från kravet på uppehållstillstånd bör i lagen endast anges medborgare i andra nordiska stater. I den mån det befins lämpligt att även andra personer befrias från skyldigheten att ha uppehållstillstånd, bör regeringen, i likhet med vad som gäller för närvarande, få utfärda föreskrifter härom. I lagen bör också anges den gällande huvudregeln att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i Sverige och de från denna huvudregel viktigaste undantagen.

Jag föreslår vidare att i fortsättningen även utrikesdepartementet ges rätt att meddela uppehållstillstånd inom utrikesdepartementets verksamhetsområde, dvs. för främst personer med diplomatisk anknytning eller anknytning till internationella organ.

Arbetsstillstånd

Enligt 20§ UtL får regeringen föreskriva att en utlänning, som inte har permanent uppehållstillstånd, måste ha arbetsstillstånd för att ha anställning i Sverige eller arbeta här på grund av anställning utomlands annat än som handelsresande. I lagen finns också regler om tillståndens innehåll och om deras beviljande och återkallande. Förutom de nyssnämnda undantagen för utlänningar med permanent uppehållstillstånd och för handelsre-

sande finns alla materiella bestämmelser om arbetstillstånd i UtIF. Hit hör t.ex. regeln (50§ UtIF) att en utlänning som avser att ta anställning i Sverige normalt inte får resa in i landet förrän han har fått arbetstillstånd. Bestämmelserna är, främst beroende på den stora mängden undantag, mycket komplicerade.

Jag anser att en något mer lättillgänglig reglering uppnås även i fråga om arbetstillstånd om det redan av lagen framgår i vilka fall skyldighet föreligger att ha ett arbetstillstånd och därutöver de mest centrala undantagsbestämmelserna. Dessa undantag är att nordbor och utlänningar med permanent uppehållstillstånd inte behöver ha arbetstillstånd. Däremot är undantaget i fråga om handelsresande som har anställning utomlands enligt min mening inte av sådan betydelse, att det behöver återges i lag. Det får i stället ankomma på regeringen att föreskriva om sådant och andra undantag. Därvid bör de riktlinjer, som angavs i prop. 1983/84:144 s. 61–63 och i prop. 1985/86:98 s. 30–39 (SfU 20) följas. Det bör, menar jag, vara möjligt att inom ramen för dessa riktlinjer åstadkomma väsentligt enklare regler än de som nu finns och jag avser att återkomma till regeringen med förslag härom när en ny utlänningsförordning skall beslutas. Vidare bör, i likhet med de föreslagna bestämmelserna om uppehållstillstånd, regeln i 50§ UtIF att en ansökan om arbetstillstånd normalt skall göras och tillstånd meddelas medan utlänningen befinner sig utomlands överföras till lagen.

Enligt 21 § UtIL *skall* arbetstillstånd ges för viss tid medan det *får* avse ett visst slag eller vissa slag av arbete och förenas med de övriga föreskrifter som behövs. Lagutredningen har här föreslagit den förändringen att tillståndet i fortsättningen *skall* avse även visst eller vissa slag av arbete, om inte särskilda skäl föranleder annat. Som motiv för förslaget anför utredningen att detta överensstämmer med praxis och innebörden i vissa uttalanden av riksdagen. Bl.a. invandrarverket och RPS har i sina remissvar uttryckt tveksamhet vad gäller det lämpliga i den föreslagna förändringen.

Jag anser för min del att den tveksamhet som uttryckts av invandrarverket och RPS är befogad. Jag har inte för avsikt att i detta sammanhang föreslå några förändringar i de riktlinjer för arbetskraftsinvandring och för beviljande av arbetstillstånd som har lagts fast av statsmakterna i olika sammanhang under åren (se t.ex. prop. 1968:142, och 1983/84:144 s. 62 ff). Mot den bakgrunden ser jag det som både omotiverat och ägnat att skapa missförstånd att nu föreslå en ändrad lydelse av villkoren för arbetstillstånd. Den nuvarande regleringen bör därför oförändrad föras över till den nya lagen.

Jag vill i detta sammanhang också ta upp ett par andra frågor som har återkommit i debatten. En av dessa, som också DO tar upp i sitt remissvar, är om skyldigheten att ha arbetstillstånd skulle kunna avskaffas. Jag anser emellertid att om den politik vad gäller arbetskraftsinvandring från utlandet som har lagts fast av statsmakterna skall bibehållas, så skulle man, om arbetstillstånden avskaffades, i stället bli tvungen att i ärenden om uppehållstillstånd göra bedömningar motsvarande dem som nu görs i ärenden om arbetstillstånd. Lagutredningen har för sin del ansett att ett sådant

förfarande snarare skulle komplicera än förenkla regelsystemet och dess tillämpning. Jag delar utredningens bedömning och anser att den nuvarande regleringen på detta område bör behållas.

Ett annat ofta omdebatterat spörsmål är om en asylsökande skall ha rätt att arbeta under tiden som han väntar på beslut i ärendet om uppehållstillstånd. Av remissinstanserna tas frågan upp av juridiska fakulteten vid Lunds universitet.

Jag anser inte att det finns tillräckliga skäl att överväga en ändring av den rådande huvudprincipen att tillstånd att arbeta medges bara den som har fått tillstånd att uppehålla sig i landet. För att komma till rätta med de problem som syssellosheten under väntetiden kan medföra bör man i stället sträva efter att hålla nere handläggningstiderna. De förslag som jag i det följande lägger fram har just detta som ett av sina främsta syften.

Jag vill i detta sammanhang också påminna om att chefen för arbetsmarknadsdepartementet efter samråd med min företrädare tillkallat en arbetsgrupp med uppdrag att undersöka hur man kan organisera meningsfull verksamhet för dem som väntar på besked i tillståndsfrågan (prop. 1988/89:47, bilaga 3, s. 44).

Återkallelse av uppehållstillstånd m. m.

Mitt förslag: De nuvarande grunderna för när återkallelse av visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd *får* ske behålls. Återkallelse *skall* vidare i fortsättningen ske om en utlänning har lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet. Undantag görs dock för det fall då det kan antas att den oriktiga uppgiften inte har inverkat på frågan om tillstånd skulle ha beviljats eller det annars föreligger särskilda skäl. Den tidsfrist inom vilken fråga kan väckas om återkallelse av uppehållstillstånd på grund av vissa former av asocialitet eller befarad kriminalitet förlängs från ett till två år. Tidsfristen räknas från den tidpunkt då utlänningen med tillstånd bosatte sig i landet. Återkallelse på grund av asocialitet m. m. skall i fortsättning gälla även tidsbegränsade uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd som meddelats av utrikesdepartementet bör få återkallas endast av departementet.

Lagutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Utredningens förslag till bestämmelser om återkallelse av visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får ett övervägande positivt bemötande från de remissinstanser som yttrar sig i frågan. Föreningen Sveriges polischefer anser att en uppgift om falsk identitet alltid lämnas uppsåtligt och att den dessutom alltid har betydelse för beslutet i ett tillståndsärende. Enligt föreningen bör den föreslagna undantagsregeln därför utgå. Liknande synpunkter lämnas av RPS. Invandrarverket ifrågasätter om det finns större anledning att i det föreslagna fallet göra återkallelseregeln tvingande än det finns i andra fall av medvetet lämnande av

oriktiga uppgifter. JO ifrågasätter om inte reglerna skulle bli mer överskådliga och lättbegripliga, om man som utgångspunkt har att det kan ske en omprövning av tillståndet, när det framkommit skäl anta att de vid ansökan lämnade uppgifterna varit oriktiga. DO anser att krav på uppsåt från utlänningens sida måste ställas för återkallelse av ett tillstånd som grundats på oriktiga uppgifter. Uppsåtet bör därvid enligt DO täcka såväl uppgiftens oriktighet som att den har inverkat på beslutet att ge ifrågavarande tillstånd. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet anser att det undantagsvis kan finnas skäl för en utlänning att lämna oriktiga uppgifter om sin identitet varför regeln om återkallelse inte bör vara tvingande.

Skälen för mitt förslag: Enligt UtL får visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd återkallas om utlänningen mot bättre vetande har lämnat oriktiga uppgifter eller svikligen förtigit vissa omständigheter. Visering och arbetstillstånd får vidare återkallas om det i övrigt föreligger särskilda skäl. Detsamma gäller ett uppehållstillstånd för den som ännu inte har rest in i Sverige.

Ett permanent uppehållstillstånd skall enligt nuvarande regler återkallas om bosättningen här i riket upphör. Ett permanent uppehållstillstånd får återkallas om det föreligger sådana förhållanden att utlänningen skulle kunnat avvisas på grund av bl. a. bristande förmåga att försörja sig ärligt eller befarad kriminalitet av visst slag eller kunnat utvisas på grund av asocialitet (otuktigt leverne och allvarligare följder av alkohol- eller narkotikamissbruk). I sistnämnda fall måste utlänningen underrättas om att frågan om återkallelse har tagits upp inom ett år från det han bosatte sig i Sverige.

Det är oundvikligt att visering eller andra tillstånd ibland utfärdas, trots att förutsättningar egentligen inte förelegat. Likaså kan det efter det att beslutet fattats inträffa omständigheter som bör föranleda att utlänningen inte bör få behålla viseringen eller tillståndet.

De möjligheter till återkallelse som UtL ger bör finnas kvar. Jag anser inte att de bör ersättas med en ordning med omprövning av givna tillstånd. Visering samt uppehålls- och arbetstillstånd bör således även fortsättningsvis kunna återkallas om utlänningen fått tillståndet genom att medvetet lämna falska uppgifter om annat än sin identitet eller undanhållit väsentliga fakta.

Uppehållstillstånd för den, som ännu inte har kommit till Sverige, bör också liksom hittills kunna återkallas om det finns andra särskilda skäl, t. ex. att förutsättningen för tillståndet har ändrats väsentligt. Om utlänningen själv inte har orsakat eller bort förutse att omständigheterna skulle förändras, bör dock återkallelsemöjligheten tillämpas med försiktighet. Om utlänningen i sådant fall har vidtagit förberedelser för sin utflyttning av mer omfattande art bör tillståndet normalt inte återkallas. Såväl visering som arbetstillstånd bör också allttjämt kunna återkallas om det föreligger särskilda skäl. Särskilda skäl att återkalla visering kan vara att utlänningen ägnar sig åt annan verksamhet i Sverige än som förutsattes när viseringen meddelades. Arbetstillstånd kan t. ex. återkallas om det visar sig att utlänningen inte längre har det slag av arbete som det antogs att han skulle ha när tillståndet beviljades.

Om utlänningen mot bättre vetande lämnar felaktiga uppgifter om sin identitet och identitetsfrågan är av betydelse för att visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd meddelas får således återkallelse i och för sig ske redan enligt nuvarande regler. Det har emellertid blivit allt vanligare att utlänningar, som söker uppehållstillstånd här, saknar identitetshandlingar. Detta är, som jag återkommer till senare, ett allvarligt problem för de flyktingmottagande länderna när det gäller att föra en rättvis flyktingpolitik. Jag anser därför i likhet med lagutredningen att det är angeläget att reglerna om återkallelse skärps i de fall där en utlänning visar sig ha lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet. Enligt min mening bör en tvingande bestämmelse införas för de situationer, där misstag i fråga om utlänningens identitet har varit av betydelse för att visering eller tillstånd beviljats. I regel torde en falsk uppgift om identiteten alltid lämnas uppsåtligen. Det är också sannolikt att den inverkar på beslutet.

Det kan dock enligt min mening inte uteslutas att det kan förekomma situationer då beslutet skulle ha blivit positivt även om ansökan gjorts med uppgivande av den rätta identiteten. Bestämmelsen bör därför innehålla ett undantag att återkallelse inte skall ske om det kan antas att den oriktiga uppgiften inte har inverkat på frågan om tillstånd skulle ha beviljats. För återkallelse bör dock enligt min mening inte, som DO föreslår, krävas att utlänningen har förstått att den oriktiga uppgiften har haft sådan inverkan. Enligt min mening kan det emellertid finnas även andra situationer som gör att en återkallelse framstår som mindre lämplig. Vad jag tänker på är fall där starka humanitära skäl talar för att utlänningen — trots att de oriktiga uppgifterna inverkat på frågan om tillstånd — likväl bör tillåtas att vistas i landet. Jag föreslår därför att lagutredningens undantagsregel kompletteras med en bestämmelse av denna innebörd (2 kap. 9 § lagförslaget).

Enligt utredningens förslag är det invandrarverket eller den myndighet som har meddelat tillståndet som också beslutar om återkallelse. Förslaget kan, som RPS påpekar, komma att innebära att polismyndigheter får en större rätt att fatta återkallelsebeslut än de har enligt nuvarande regler. Att polismyndigheter och svenska beskickningar även i fortsättningen skall kunna återkalla av dem givna viseringar anser jag självklart. Mera tveksamt är om det bör vara möjligt att låta en polismyndighet återkalla ett uppehålls- eller arbetstillstånd som den har givit. Enligt min mening saknas det anledning att frånga gällande ordning i detta hänseende. Återkallelse av arbetstillstånd och uppehållstillstånd bör därför även i fortsättningen beslutas av invandrarverket. Visering och uppehållstillstånd som meddelats av utrikesdepartementet bör dock få återkallas endast av departementet.

Enligt nuvarande regler skall ett permanent uppehållstillstånd återkallas om utlänningens bosättning i Sverige upphör. Denna bestämmelse bör finnas kvar. Det förekommer emellertid att utlänningar, vars bosättning i Sverige har upphört, fortsätter att vara skrivna på en adress här och därigenom kan få giltighetstiden för beviset om uppehållstillstånd (40 § UtIF) förlängd. Det förekommer också att utlänningen sedan kan hämta beviset på ambassaden i hemlandet. Den nuvarande handläggningen för förlängning av giltighetstiden för bevis om permanent uppehållstillstånd

bör därför ses över. En tänkbar ordning är därvid att bevisen bara skall kunna utfärdas i samband med personligt besök hos en polismyndighet i Sverige. Jag avser att återkomma till regeringen i denna fråga.

Permanent uppehållstillstånd kan också, som tidigare nämnts, enligt nuvarande reglering återkallas vid bl. a. vissa fall av asocialitet eller befarad kriminalitet. Enligt hittills gällande regler krävs det för att återkallelse på dessa grunder skall få ske att utlänningen har varit bosatt här kortare tid än ett år när han nås av underrättelse om att frågan om återkallelse har tagits upp hos invandrarverket. Jag kommer längre fram att föreslå att reglerna om utvisning på grund av asocialitet inte skall få någon motsvarighet i den nya lagen. Däremot kommer det alltså att vara möjligt att avvisa personer som med fog kan befaras komma att inte försörja sig ärligt – dvs. i praktiken leva asocialt – eller komma att ägna sig åt brottslig verksamhet här. Avvisning på dessa grunder skall dock inte kunna ske senare än tre månader efter ankomsten. Liksom för närvarande bör därför möjlighet till återkallelse av ett meddelat uppehållstillstånd finnas under en något längre tid på grund av förekomsten av motsvarande förhållanden. Mot bakgrund av att utvisning på grund av asocialt leverne alltså i fortsättningen inte skall vara möjlig, anser jag att den nuvarande ettårsfristen för återkallelse av uppehållstillstånd på de här aktuella grunderna är för kort och jag föreslår därför att tiden förlängs till två år.

Eftersom det kan vara mycket svårt att få kontakt med personer, som för ett asocialt eller kriminellt liv, bör återkallelse kunna ske även om utlänningen inte personligen har kunnat underrättas om ärendet inom tvåårsfristen. Det bör vara tillräckligt att detta registrerats hos invandrarverket, oavsett om det har anhängiggjorts genom en ingiven handling eller tagits upp ex officio. Tvåårsfristen bör räknas från den tidpunkt då utlänningen började vistas i landet med uppehållstillstånd.

Det framstår också som omotiverat att tidsbegränsade uppehållstillstånd inte skulle kunna återkallas om de senast behandlade förutsättningarna är för handen. Sådana tillstånd ges visserligen för en begränsad tid och torde i allmänhet hinna gå ut innan ett ärende om återkallelse har slutbehandlats. Detta hindrar inte att det kan finnas fall då det kan vara av värde att tillståndet kan återkallas. Bestämmelsen om återkallelse på grund av asocialitet m. m. bör därför i fortsättningen gälla inte bara permanenta utan också tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Anställningstillstånd

Mitt förslag: Reglerna om skyldighet för utlänningar att ha tillstånd för att ha befattningar på svenska fartyg i utrikes fart bryts ut ur UtliL och tas in i en särskild lag (*lag om tillstånd för anställning på fartyg*).

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Sveriges redareförening, som är den enda remissin-

stans som yttrat sig i frågan, har ingen erinran mot förslaget. Föreningen föreslår härutöver förändringar i vissa av bestämmelserna om anställningstillstånd.

Skälen för mitt förslag: Enligt 20§ UtL får regeringen föreskriva att en utlänning måste ha ett tillstånd för att ha anställning som avser befattning på ett svenskt fartyg i utrikes fart. Föreskrifter med stöd av detta bemyndigande finns i kungörelsen (1974:262) om anställningstillstånd för utlänning på svenskt fartyg.

Reglerna om anställningstillstånd tillkom år 1974 efter det att en särskild utredning sett över behovet av en vidgad kontroll av rekrytering av utländsk arbetskraft till svenska fartyg. I prop. 1974:31 framhöll föredraganden att den svenska arbetsmarknadspolitikerna omfattade även yrkessjöfarten och att det därför framstod som principiellt riktigt att den delen av arbetsmarknaden reglerades på motsvarande sätt som övriga delar. Föredraganden konstaterade vidare att den dittillsvarande oreglerade rekryteringen av utomnordisk arbetskraft stod i strid med bl. a. de svenska och övriga nordiska sjömännens intresse och att den motverkade strävandena att "stabilisera sjömanskåren genom god yrkesutbildning och yrkesvana". Mot bl. a. den bakgrunden föreslogs införandet av en tillståndsreglering på denna del av arbetsmarknaden. Med hänsyn till den uppenbara skillnaden mellan en anställning i Sverige och en påmönstring utomlands på ett svenskt fartyg i utrikes trafik ansågs det mindre lämpligt att inordna den nya kategorin i reglerna om arbetstillstånd. I stället introducerades anställningstillstånden (prop. 1974:31 s. 42 ff, InU 8, rskr. 135).

Huvudregeln är att en utlänning inte får anställas på ett svenskt fartyg i en utländsk hamn utan att han eller hon har anställningstillstånd. Vid anställning på ett svenskt fartyg här i landet krävs normalt arbetstillstånd. Från skyldigheten att ha anställningstillstånd är nordbor undantagna. Det samma gäller den som har ett permanent uppehållstillstånd eller har arbetstillstånd som omfattar sjömansyrket. Även vid sidan av vad som nu nämnts finns en rad undantag från skyldigheten att ha anställningstillstånd.

En arbetsgivare, som har en utlänning anställd trots att utlänningen saknar föreskrivet anställningstillstånd, kan dömas till böter. Arbetsgivaren kan också åläggas att betala en särskild avgift.

Anställningstillstånd beviljas och återkallas av arbetsmarknadsstyrelsen. Tillstånd får dessutom ges bl. a. av de sjömansförmedlingar som utses av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I praktiken beviljas anställningstillstånd av sjömansförmedlingen i Göteborg.

Reglerna om anställningstillstånd saknar egentligt samband med invandrings- och flyktingpolitiken. De bör inte heller, som framhölls i prop. 1974:31, inordnas i det regelsystem som gäller för arbetstillstånd. Mot denna bakgrund anser jag det lämpligast att följa lagutredningens förslag att bryta ut reglerna om anställningstillstånd ur UtL och samla dem i en särskild lag. I samband därmed kommer jag att föreslå vissa författnings tekniska förändringar. Jag återkommer till denna fråga i specialmotive ringen. Jag anser mig dock inte ha underlag för att i detta sammanhang föreslå några förändringar i sak.

Avvisning och utvisning

Mitt förslag: Användningen av begreppen avvisning och utvisning ändras. En utlänning, som kommer till Sverige utan att ha för inresan eller vistelsen erforderliga tillstånd eller som utan tillstånd stannar kvar när en visering eller uppehållstillståndsfri tid går ut, skall kunna *avvisas* oberoende av hur lång tid som gått sedan han anlände. Avvisning skall också ske om en utlänning nekas inresa eller avlägsnas inom tre månader efter inresan på grund av att han t. ex. saknar medel för sitt uppehälle eller kan förväntas begå kriminella handlingar.

Begreppet *utvisning* reserveras i fortsättningen för avlägsnande av en utlänning som blir kvar i Sverige sedan hans uppehållstillstånd har gått ut eller som har begått brott av en viss svårhetsgrad eller utgör en fara för rikets säkerhet. De nuvarande reglerna om utvisning på grund av asocialitet får ingen motsvarighet i den nya lagen.

Polismyndigheten får besluta om avvisning, om frågan väcks inom tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige och om utlänningen inte ansöker om asyl. Invandrarverket är första instans i övriga ärenden, dvs. alla asylärenden och ärenden där utlänningen har vistats i Sverige längre tid än tre månader.

Lagutredningens förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Förslagen har i allmänhet blivit positivt mottagna. Lunds universitet, JO, Röda korset och svenska kyrkan m. fl. anser emellertid att begreppet avvisning bör förbehållas de avlägsnanden som sker i omedelbart samband med inresan i Sverige. Därvid anförts bl. a. att termen avvisning såväl i internationella sammanhang som enligt svenskt språkbruk har en sådan innebörd.

Skälen för mitt förslag: En utlänning som kommer till eller befinner sig i Sverige utan erforderligt pass eller tillstånd kan enligt nuvarande regler antingen avvisas eller utvisas. Om det är avvisning eller utvisning som tillgrips beror ofta på inom vilken tid efter ankomsten till Sverige som avlägsnandebeslutet fattas. Det blir således i allmänhet fråga om avvisning om beslutet fattas inom tre månader efter ankomsten till Sverige. Avlägsnanden som beslutas mer än tre månader efter inresan måste ske i form av utvisning.

Avvisning inom tre månader får emellertid också ske på vad som ibland kallas materiella avvisningsgrunder (29 § UtL). Enligt dessa får en utlänning i vissa fall avvisas därför att han på grund av olika omständigheter som hänför sig till hans person, t. ex. bristande försörjningsförmåga eller befarad kriminalitet, inte anses vara önskvärd här i landet. Bestämmelserna möjliggör en individuell utlänningskontroll.

Avvisning av en utlänning kan enligt dessa regler ske 1. om det kan antas att han kommer att sakna tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller i något annat nordiskt land, som han tänker besöka, samt för sin hemresa, 2.

om han tänker söka sitt uppehälle i Sverige eller i något annat nordiskt land och det skäligen kan antas att han inte kommer att ärligen försörja sig eller kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd, 3. om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet skäligen kan antas komma att begå brott i Sverige eller i annat nordiskt land, 4. om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller i övrigt skäligen kan befaras att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i annat nordiskt land, eller 5. om det med stöd av lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att avvísning kan ske.

Avvisning får också ske i andra fall, om det har begärts av ett annat nordiskt land och det kan antas att utlänningen annars skulle bege sig dit.

Avvisning på materiella grunder får inte ske av den utlänning som har visering eller uppehållstillstånd som gäller. Prövningen av om utlänningen bör få resa in och vistas här i landet har då redan skett i tillståndsärendet. Om en utlänning som har föreskriven visering visar sig sakna medel för sin försörjning kan i stället grund för återkallelse av viseringen föreligga.

Några motsvarande regler som möjliggör utvisning finns inte. Däremot finns särskilda regler om utvisning på grund av brott och på grund av asocialitet. Jag återkommer till dessa närmare i det följande.

Avvisning beslutas i normalfallet av polismyndigheten. Om polismyndigheten enligt de särskilda föreskrifter som nu gäller om detta överlämnar ett avvisningsärende till invandrarverket eller verket övertar ett sådant ärende, kan även invandrarverket fatta ett avvisningsbeslut, om detta hinns med inom tremånadersfristen. Beslut om utvisning meddelas av invandrarverket med undantag för beslut om utvisning på grund av brott eller asocialitet; i dessa fall beslutar domstol om utvisning.

Fram till år 1964 fick avvisning ske endast direkt vid utlänningens ankomst till Sverige eller omedelbart därefter. Genom den detta år vidtagna förändringen att avvisning på materiell grund kunde ske upp till tre månader efter ankomsten har den ursprungliga innebörden av avvisning, nämligen att utlänningen hindras att resa in i Sverige, urholkats. Bestämmelserna har därefter ändrats så att det numera är möjligt att avvisa på både formell och materiell grund under tre månader från inresan eller den tidpunkt då utlänningen först kom i kontakt med en polismyndighet. Den sakliga skillnaden mellan grunderna för avvisning och utvisning har därigenom blivit liten och när det gäller avlägsnande på grund av avsaknad av pass eller tillstånd är det i allmänhet den tid, inom vilken beslutet har fattats, som ensam avgör vilket institut som används.

Jag anser, i likhet med lagutredningen, att det inte är ändamålsenligt att för åtgärder som beslutas på samma grund använda olika benämningar enbart beroende på om beslutet fattas före eller efter en viss tidpunkt.

Utredningen föreslår att en uppdelning i stället görs efter grunderna för avlägsnandebeslutet och inte som hittills efter tidpunkten för avlägsnandet. En utlänning, som uppehåller sig i Sverige efter det att hans uppehållstillstånd har upphört att gälla skall enligt förslaget endast kunna utvisas. En utlänning, som vid sin ankomst till Sverige inte har vederbörliga

tillstånd, föreslås kunna avvisas under vissa förutsättningar, oberoende av hur lång tid efter ankomsten hit som beslutet tas. Jag återkommer i nästa avsnitt till frågan om utvisning på grund av brott.

Några remissinstanser har tagit avstånd från att avvisning skall få ske annat än i samband med ankomsten eller i nära anslutning till ankomsten. JO och Lunds universitet anser att man i stället bör återinföra de före år 1964 gällande reglerna om att avvisning måste ske senast inom en vecka från ankomsten. En utlänning, som vistats i Sverige längre tid än en vecka efter ankomsten, skulle enligt dessa förslag endast kunna utvisas. För att detta inte skall medföra att färre avlägsnandebeslut kan verkställas direkt föreslår Lunds universitet att vissa utvisningsbeslut skall kunna verkställas utan hinder av att de inte vunnit laga kraft.

Jag har förståelse för dessa synpunkter. Det ligger onekligen nära till hands att uppfatta innebörden av begreppet avvisning som en åtgärd som hindrar en utlänning från att resa in i ett land. Det kan därför te sig främmande att avvisa en person, som visserligen inte har fått uppehållstillstånd men som ändå kan ha tillåtits att vistas i Sverige medan frågan om sådant tillstånd prövas, ibland kanske under ganska lång tid. Detsamma gäller en person som med eller utan myndigheternas vetskap vistas i Sverige utan att frågan om uppehållstillstånd kan aktualiseras. Jag vill emellertid mot detta anföra, att man efter lagändringen år 1964 har kunnat avvisa en utlänning, inte bara vid ankomsten utan också under de tre första månaderna av utlänningens vistelse här. Anknytningen till själva ankomsten är således redan delvis borta.

Vidare är det enligt mitt förmenande trots allt väl förenligt med avvisningsbegreppet, även som det i dag uppfattas, att kunna avvisa den som ännu inte har fått uppehållstillstånd, oavsett hur lång den faktiska vistelsetiden är. Det är ju fortfarande fråga om avlägsnande av personer som inte uppfyller de krav som ställs upp för inresa eller vistelse här. En annan sak är att de rent faktiskt ändå tillåts att vistas i Sverige medan deras ärende om uppehållstillstånd prövas. Varken det förhållandet att det kan ta tid innan ett ärende kan behandlas färdigt eller att utlänningen under kortare eller längre tid åsidosätter sin skyldighet att söka tillstånd bör kunna leda till att avvisning inte längre skall kunna ske.

En annan sak är att tidsfaktorn i viss utsträckning bör få inverka på vilken myndighet som skall avgöra ett ärende och på rätten att få stanna i landet medan högre instans prövar överklagandebeslutet. Det torde också vara nödvändigt att ha kvar en tidsgräns om tre månader beträffande några avvisningsgrunder.

Jag föreslår alltså för framtiden följande ordning.

Avvisning bör få ske utan tidsgräns om en utlänning inte uppfyller de *formella krav* som gäller för inresa och vistelse i Sverige. Det är således fråga om avlägsnande på grund av att utlänningen saknar pass, visering eller arbetstillstånd när han är skyldig att ha sådan handling eller sådant tillstånd. Detsamma skall gälla vid avsaknad av uppehållstillstånd när utlänningen aldrig har haft ett sådant i Sverige. Det saknar därvid betydelse om bristerna upptäcks vid ankomsten eller först senare. Det blir också fråga om avvisning om utlänningen visserligen var viseringsfri eller hade

visering för besök men dröjer sig kvar sedan viseringen eller den uppehålls-tillståndsfria tiden har gått ut. Även den som enligt nuvarande regler vägras rätt att resa in i Sverige därför att han vill resa vidare till ett annat nordiskt land men saknar erforderligt tillstånd till detta bör alltså kunna avvisas. Detsamma gäller om utlänningsen bör nekas inresa därför att han lämnar felaktiga uppgifter om sin tilltänkta vistelse i Sverige.

Liksom nu bör avvisning få ske också på *materiella grunder* såsom medellöshet och risk för brottslig verksamhet. En tidsgräns på tre månader bör emellertid finnas kvar för dessa fall.

Beträffande personer som vid sin ankomst till Sverige hade eller senare meddelats uppehållstillstånd i Sverige men har stannat här sedan tillståndet löpt ut eller återkallats bör liksom för närvarande begreppet *utvisning* användas. Det rör sig om personer som en gång har fått tillstånd att vistas i Sverige och som fått en naturlig anknytning hit utan att överträda några inresebestämmelser eller liknande. De nuvarande reglerna i detta avseende bör därför inte ändras.

För en utlänning, som behöver ha uppehålls- eller arbetstillstånd men som saknar sådant, medför den nya föreslagna användningen av begreppen avvisning och utvisning inte någon ändring praktiskt sett. Enligt nu gällande regler kan utlänningsen i motsvarande fall i stället utvisas om han har vistats i landet längre än tre månader. I fortsättningen skall han i stället avlägsnas efter ett beslut om avvisning. Jag vill beträffande den närmare innebörden av reglerna hänvisa till specialmotiveringen under 4 kap. 1 – 3 §§ lagförslaget.

De föreslagna ändringarna bör inte medföra någon förändring i förhållande till vad som nu gäller med avseende på beslutskompetensen. När utlänningsen har vistats här i mer än tre månader bör det därför alltid vara invandrarverket som fattar det första beslutet i ärendet. Beslut om avvisning inom tremånadersramen bör liksom hittills fattas av polismyndigheten med det undantag i fråga om utlänningsen som också söker asyl, som jag strax skall återkomma till. Som anges i specialmotiveringen till 4 kap. 4 § 4 lagförslaget bör det vara utlänningsen som skall visa när ankomsten hit skedde.

Enligt nuvarande regler kan den som utvisas förbjudas att under viss tid återvända till Sverige, *återreseförbud*. Eftersom det enligt mitt förslag kommer att ske avvisning i många av de fall där det för närvarande sker utvisning bör återreseförbud kunna meddelas också i avvisningsärenden.

Enligt lagutredningen borde det kunna övervägas att utfärda återreseförbud endast i de fall där utlänningsen inte följer bestämmelserna om att lämna landet, när ett verkställbart beslut föreligger. Beslutet skulle då göras villkorat och träda i kraft i de fall verkställighet måste ske genom polisens försorg. Jag delar emellertid den av bl. a. invandrarverket framförda meningen att sådana regler skulle medföra ett komplicerat och tidsödande övervakningssystem. Jag vill därför inte föreslå att ett sådant system införs.

Beslut om *utvisning på grund av brott* kan gälla utlänningsen av alla kategorier, alltifrån personer som sedan lång tid är bosatta här i landet och har permanent uppehållstillstånd till personer som har rest in illegalt

enbart för att begå brott. Domstolen gör en bedömning huruvida utlänningens förehavanden i Sverige är av sådan art att de bör föranleda att han avlägsnas ur landet. Ett enhetligt begrepp för sådant avlägsnande bör alltså väljas och jag anser i likhet med lagutredningen att begreppet utvisning fortfarande är det som bör användas. Jag delar alltså inte t. ex. JO:s uppfattning att det tidigare använda begreppet "förvisning" skall återinföras för dessa fall. Samma argumentation talar för att använda begreppet utvisning för de speciella fall där regeringen kan – och även i fortsättningen bör kunna – besluta att avlägsna en utlänning, som utgör en risk för rikets säkerhet (48 § UtL resp. 4 kap. 11 § lagförslaget).

De fall där domstolarna enligt nuvarande ordning fattar beslut om utvisning kommer enligt mitt förslag i fortsättningen bara att beröra de allmänna domstolarna och avse utvisning såsom särskild rättsverkan på grund av brott. Den andra grund på vilken utvisning nu kan beslutas av domstol, nämligen asocialitet, kommer jag strax att föreslå skall utgå ur den nya lagen. Därmed befrias förvaltningsdomstolarna från en, om än obetydlig, kategori mål.

Utvisning på grund av brott

Mitt förslag: Några sakliga ändringar i förhållande till nuvarande lagstiftning föreslås inte när det gäller kriterierna för utvisning på grund av brott.

Lagutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Några remissinstanser, däribland RÅ, RPS och Stockholms tingsrätt, anser att frågan om möjligheten att justera påföljden, om ett utvisningsbeslut upphävs, bör utredas på nytt.

Skälen för mitt förslag: Reglerna om utvisning på grund av brott sågs över grundligt år 1980. Härjämte gjordes vissa justeringar år 1984. Den senare översynen gjordes främst med anledning av de nya riktlinjer för att bevilja permanent uppehållstillstånd som då drogs upp, se avsnitt 2.2.2. Vid detta tillfälle infördes bl. a. ett direkt förbud mot utvisning av den som kommit till Sverige som ung.

Utvisning av en utlänning på grund av brott får enligt 40 § UtL endast ske om brottet varit av viss svårhetsgrad och om det finns risk för fortsatt brottslig verksamhet eller brottet är sådant att den dömda inte bör få stanna här. Hänsyn tas också till utlänningens anknytning till Sverige. Utvisningsfrågan avgörs av den domstol som dömer i brottmålet. Om en utlänning utvisas skall domstolen beakta det men som utlänningen åsamkas genom utvisningen, när domstolen bestämmer påföljden för brottet.

Bestämmelsen om beaktande av menet fanns tidigare i 40 § UtL. I prop. 1987/88:120 om ändring i brottsbalken m. m. (straffmätning och påföljdsval m. m.) föreslogs att bestämmelsen med i sak oförändrat innehåll skulle flyttas till brottsbalken (29 kap. 5 § 4). I propositionen föreslogs vidare bl. a. ett förbud för högre rätt att besluta om utvisning i det fallet att lägre rätt inte

har meddelat ett sådant beslut och talan har fullföljts endast av den dömde eller till hans förmån. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 1989 (JuU 1987/88:45, rskr. 404, SFS 1988:942).

Jag saknar anledning att nu föreslå någon ändring av kriterierna för när utvisning på grund av brott skall få ske. Bestämmelserna har inte föranlett några egentliga tillämpningssvårigheter. Reglerna om utvisning på grund av brott får därför enligt mitt förslag samma utformning som för närvarande med beaktande av den ändring vad gäller placeringen av bestämmelsen om bedömningen av hur menet skall påverka straffmätningen som nyligen har beslutats av riksdagen (4 kap. 7 § lagförslaget).

En fråga som lagutredningen har berört och som flera remissinstanser har angivit vara i behov av en nyordning är följande. Ett av domstol fattat utvisningsbeslut upphävs ibland av regeringen när det visar sig att beslutet inte går att verkställa. Ett sådant upphävande leder inte till att påföljden ändras, trots att beslutet om utvisning kan ha föranlett att en lindrigare påföljd dömts ut än annars skulle ha skett. En person som har utvisats på grund av brott och som därför har fått ett kortare fängelsestraff än normalt kommer alltså vid ett upphävande av utvisningsbeslutet att ha fått en lindrigare påföljd än den som för jämförbara brott, kanske i samma mål, inte har ådömts utvisning men i i stället ett strängare straff. Enligt utredningen inger denna ordning betänkligheter. Utredningen ansåg sig emellertid av tidsmässiga skäl inte ha möjlighet att mera ingående utreda hur ett system som medgav påföljdsjustering i de fall utvisningsbeslutet upphävs borde utformas.

Även denna fråga behandlades i den nyss nämnda propositionen 1987/88:120. Där konstateras till en början att frågan har utretts av fängelsestraffkommittén (Ju 1979:05), som stannat för att inte lägga fram något ändringsförslag med hänsyn till att problemet endast ledde till mer allvarliga olägenheter i ett fåtal fall per år och att de lösningar som kommittén övervägt var förenade med olägenheter av principiell och praktisk natur. Mot bakgrund härav och med hänvisning till att frågeställningen hade berörts av lagutredningen, vars förslag var föremål för remiss, ansåg föredragande statsrådet att det vid den tidpunkten inte fanns tillräckliga skäl att överväga en lagstiftning med sikte på fall då en av domstol beslutad utvisning inte går att verkställa.

Jag har erfarit att frågeställningen uppkommit vid åtskilliga tillfällen under de senaste åren. Jag är av den uppfattningen att problemet med hänsyn till dess frekvens och principiella natur borde åtgärdas. Önskemål i denna riktning har också förts fram av flera av remissinstanserna. Efter samråd med chefen för justitiedepartementet vill jag därför anföra följande.

En första åtgärd för att lösa problem av den art som det här är fråga om vore att låta domstolarna få ett bättre underlag för bedömningen av utvisningsfrågan. En självklar utgångspunkt vid bedömning huruvida ett utvisningsbeslut bör meddelas som en särskild rättsverkan av brott vid sidan av påföljden borde naturligen vara frågan om en utvisning över huvud taget kommer att kunna verkställas. Domstolarna bör därför, redan när en fråga om utvisning på grund av brott övervägs, kunna inhämta

yttrande från invandrarverket i verkställighetsfrågan beträffande dem som gör gällande rätt till asyl i Sverige. Skulle det bedömas att en utvisning i samband med frigivningen inte kommer att kunna verkställas, t.ex. på grund av att brottet som sådant i hemlandet skulle komma att medföra omänsklig bestraffning, bör något beslut om utvisning inte heller fattas (jfr prop. 1979/80:96, s. 64, AU 27, rskr. 378). Jag anser därför att de allmänna domstolarna i fortsättningen bör beakta eventuella verkställighetshinder i den mån detta går att göra i det enskilda fallet. Jag återkommer till frågan under avsnitt 2.2.8.

Det är vidare min avsikt att senare i samråd med justitieministern på nytt överväga möjligheterna att genom förslag till en lagändring komma tillrätta med problemen i de fall där regeringen upphäver en av domstol beslutad utvisning.

Utvisning på grund av asocialitet

Mitt förslag: Utvisning på grund av asocialitet skall inte längre kunna ske.

Lagutredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Endast åklagarmyndigheten i Stockholm och polismyndigheten i Huddinge har avstyrkt förslaget.

Skälen för mitt förslag: Enligt 43§ UtlL får en utlänning utvisas ur riket dels om utlänningen yrkesmässigt bedriver otukt eller i övrigt underlåter att ärligen försörja sig, dels om utlänningen är missbrukare av alkohol eller narkotika och med anledning därav är farlig för någon annans personliga säkerhet eller lever på ett grovt störande sätt. Beslut om utvisning på grund av sådan asocialitet meddelas av länsrätt.

Redan utlänningslagkommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1979:64) Ny utlänningslag, att utvisningsgrunden asocialitet skulle avskaffas. Några remissinstanser anförde emellertid att det var av värde att ha bestämmelserna härom kvar och föredragande statsrådet delade i prop. 1979/80:96 denna uppfattning. Sedan år 1980 har emellertid utvisning på grund av asocialitet skett endast vid enstaka tillfällen och sedan år 1984 vid endast ett tillfälle. Vid ytterligare tre tillfällen sedan år 1984 har ärenden om utvisning på denna grund tagits upp men då inte lett till beslut om utvisning. Bestämmelsen måste därför anses vara i det närmaste obsolet. Tiden får nu anses mogen att avskaffa asocialitet som särskild utvisningsgrund i enlighet med vad lagutredningen, stödd av en så gott som enig remissopinion, har föreslagit. Jag vill dock samtidigt erinra om mitt tidigare framförda förslag om förlängning av den tid inom vilken återkallelse av ett uppehållstillstånd skall kunna ske på grund av bl. a. underlåtenhet att försörja sig ärligt (avsnitt 2.2.2).

Innebörden av och grunder för asyl

Mitt förslag: I lagen anges att rätt till asyl innebär rätt till uppehållstillstånd. Konventionsflyktingar, krigsvägrare och personer med vissa flyktingliknande skäl skall ha rätt till asyl om inte vissa undantagssituationer föreligger.

Lagutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt.

Remissinstanserna: Förslaget har fått ett till övervägande del positivt mottagande. Några remissinstanser, bl. a. invandrarverket och JO, anser emellertid att förslaget innebär att den svenska lagstiftningen kommer att skilja sig från internationellt vedertagna begrepp. Detta anses kunna komma att försvåra det internationella samarbetet. DO, Lunds universitet och Amnesty anser att definitionen av "politisk förföljelse" bör utgå ur lagtexten. Flera remissinstanser, bl. a. flyktingrådet, DO och Lunds universitet anser att asylreglerna bör göras tillämpliga också beträffande den som utan att vara krigsvägrare har lämnat sitt hemland på grund av krig eller inbördeskrig och som nu ofta får stanna i Sverige av humanitära skäl.

Skälen för mitt förslag*Gällande ordning*

Enligt 3§ UtIL skall en flykting inte utan synnerliga skäl vägras fristad i Sverige, om han behöver skydd här. I paragrafen definieras vem som är att anse som *flykting*. Härmed avses en utlänning som befinner sig utanför det land, i vilket han är medborgare, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. Som flykting anses även den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit. Definitionen överensstämmer med den som finns i 1951 års FN-konvention om flyktingars rättsliga ställning (flyktingkonventionen) jämte 1967 års tilläggsprotokoll angående flyktingars rättsliga ställning. De människor som omfattas av flyktingkonventionen kallas därför också för *konventionsflyktingar*.

I paragrafen finns också en närmare definition av vad som skall avses med förföljelse. Den betecknas som *politisk förföljelse* och skall vara riktad mot utlänningens liv eller frihet eller annars vara av svår beskaffenhet. Någon motsvarande definition finns inte i konventionen.

Enligt 5§ UtIL har också *krigsvägrare* i allmänhet rätt att få fristad i Sverige. Med krigsvägrare avses i första hand den som har avvikit från pågående militärtjänst som äger rum på en krigsskådeplats eller kan komma att förläggas dit. Motsvarande gäller i allmänhet i fråga om den som har flytt från sitt hemland för att undgå att bli uttagen till militärtjänstgö-

ring på krigsskådeplats. I det senare fallet måste emellertid risken för krigstjänstgöring ha varit påtaglig.

Utöver flyktingar och krigsvägrare ger lagen skydd även åt *andra personer*, som inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och som har åberopat tungt vägande omständigheter till stöd för detta. Skyddet för denna grupp med *flyktingliknande skäl* regleras i 6 § UtL. Beträffande tolkningen av paragrafen kan främst hänvisas till prop. 1975/76:18 s. 100—113 och 1983/84:144 s. 35—40. Här skall endast framhållas att det är fråga om personer, som inte har varit utsatta för eller löper risk att drabbas av så allvarlig förföljelse att de bör betraktas som konventionsflyktingar men som ändå på grund av de politiska förhållandena i hemlandet utsatts för eller riskerar så svåra trakasserier, att det inte är rimligt att begära att de skall återvända dit. Paragrafen omfattar normalt inte den som har tvingats lämna sitt land på grund av yttre aggression, ockupation eller inbördeskrig eller som riskerar förföljelse på grund av kön eller homosexualitet. Undantagsvis kan emellertid dessa omständigheter vara sådana att 6 § anses tillämplig.

För de personer som avses i 6 § UtL, dvs. de för vilka jag hittills har använt uttrycket "utlännningar med flyktingliknande skäl", används i internationella sammanhang ofta termen "*de factoflyktingar*". Beteckningen, som förvisso har brister, bör självfallet inte användas i lagtext, men det är i övrigt förenat med inte minst praktiska fördelar att ha en sammanfattande benämning för de personer som omfattas av bestämmelserna i en viss paragraf. Jag kommer därför att i fortsättningen använda begreppet *de factoflyktingar* för dem som, utan att vara konventionsflyktingar, inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta.

Rätten till fristad i Sverige är något större för konventionsflyktingar än för de andra två grupperna. Detta markeras i nuvarande lag genom att det för att vägra en konventionsflykting fristad krävs synnerliga skäl medan det för de båda andra grupperna räcker med särskilda skäl.

Varken konventionsflyktingar, krigsvägrare eller *de factoflyktingar* har nämligen en oinskränkt rätt att få stanna i Sverige. Inte ens en konventionsflykting anses ha rätt att fritt välja vilket land han skall få skydd i. Enligt gällande svensk praxis, som motsvaras internationellt av ett liknande synsätt, förväntas en flykting i princip söka asyl i det första land han kommer till efter flykten, om han i det landet är skyddad mot förföljelse eller mot att återsändas till förföljelselandet. Detta motsvaras enligt min uppfattning av en skyldighet för det landet att pröva hans asylansökan. En flykting som före ankomsten till Sverige har vistats i ett sådant s. k. första asylland återsänds därför som regel till det landet. *Första asyllandsprincipen* kommer till uttryck i nuvarande lagtext genom att rätten för flyktingar att få stanna har knutits till att de "behöver skydd här". Ett sådant behov anses som regel inte föreligga om något annat land är första asylland. Om den asylsökande efter flykten från förföljelselandet vistats i mer än ett land, är varje sådant s. k. tredje land att betrakta som första asylland i förhållande till det land han sist kommer till. Härutöver kommer första

asylsprincipen i den nuvarande lagstiftningen till uttryck endast indirekt (t. ex. i 34 § andra stycket UtIL och 66 b § UtIF).

Första asylsprincipen tillämpas emellertid inte om utlänningen enbart har rest igenom något eller några andra länder på väg till Sverige (*en routeregeln*). Det spelar inte någon roll om genomresan har skett med flyg, tåg, bil eller på annat sätt. Tillfälliga avbrott i resan som utlänningen själv inte har kunnat råda över, som trafik hinder eller allvarlig sjukdom, medför inte att en routeregeln sätts ur spel. Det anses dock att utlänningen måste visa att han endast har rest igenom första asyllandet och att eventuella uppehåll har varit av nyssnämnd art. Första asylsprincipen tillämpas inte heller om utlänningen har särskild anknytning till Sverige, t. ex. genom att tidigare ha vistats här en längre tid eller genom att ha nära släktingar här men inte i första asyllandet.

Andra omständigheter som i praxis anses kunna medföra att flyktingar och motsvarande grupper inte kan anses ha behov av skydd i Sverige är att utlänningen redan har en särskild anknytning, genom t. ex. familjeband, till ett annat land där han kan få ett fullgott skydd eller att han av annat skäl har rätt att vistas i ett sådant land.

En konventionsflykting har rätt att få *flyktingförklaring*, 16 § UtIL, och *resedokument*, 5 § UtIF. Resedokument utfärdas i enlighet med flyktingkonventionen till en utlänning som uppfyller flyktingkriterierna i konventionen. Invandrarverket beslutar i sådana frågor. Den som har fått flyktingstatus behåller denna status om inte grunderna för flyktingskapet ändras (4 § UtIL). En flyktingförklaring kan också återkallas om den erhållits genom falska uppgifter.

Föreslagen ordning

Asylbegreppet

Det är i internationella sammanhang vanligast att tala om asyl endast i samband med skydd åt konventionsflyktingar. Sverige torde för övrigt vara det enda land, i vart fall i Europa, som har en uttrycklig bestämmelse som ger krigsvägrare rätt till skydd. Krigsvägrare torde dock i vissa fall få stanna även i andra länder, men då av antingen flyktingliknande eller humanitära skäl (jfr. specialmotiveringen till 3 kap. 3 § lagförslaget). Som jag tidigare har angett är det emellertid inte min avsikt att i detta sammanhang föreslå några ändringar av grunderna för den nuvarande flyktingpolitiken. Jag vill därför inte föreslå några ändringar som kan uppfattas som inskränkningar i skyddet för asylsökande. Det i svensk lag direkt uttalade skyddet för krigsvägrare bör därför bli kvar.

Med hänsyn till de stora likheter som råder mellan det skydd som de angivna grupperna krigsvägrare och de *factoflyktingar* behöver och det som konventionsflyktingar har, bör *begreppet asyl*, som lagutredningen har föreslagit, i fortsättningen kunna gälla för det tillstånd att uppehålla sig här i landet som samtliga dessa grupper har rätt att få.

Några remissinstanser anser det olämpligt att Sverige skulle komma att använda ett asylbegrepp som i viss mån avviker från vad som är vedertaget

internationellt. Liksom lagutredningen anser jag emellertid att de eventuella olägenheter detta kan medföra är förhållandevis små. Särskilt mot bakgrund av de olikheter som ändå föreligger mellan olika länders asyllagstiftningar torde det inte medföra några större problem att svensk lagstiftning medger asyl åt fler grupper än dem som finns i flyktingkonventionen. Fördelarna — nämligen att det klart anges vilka förutsättningarna för rätt till skydd i Sverige är, att långtgående jämställdhet mellan grupper med i det närmaste samma behov av skydd nås samt att en mer lättförståelig lagtext tillskapas — väger enligt min uppfattning klart över de eventuella nackdelarna.

För att förenkla lagtexten och därigenom också dess tillämpning bör det enligt min mening direkt i denna nu anges vad det innebär att en person får asyl i Sverige. Då detta för svenskt vidkommande alltså är detsamma som att uppehållstillstånd beviljas en utlänning därför att denne är flykting eller kan åberopa de nyss beskrivna flyktingliknande skälen, bör en definition av denna innebörd införas i lagen. Vidare bör i lagen anges i vilka fall asylrätt inte föreligger trots att utlänningen i och för sig är att anse som flykting eller kan åberopa flyktingliknande grunder för ansökan om asyl. Dessa bestämmelser bör, tillsammans med övriga särregler som rör asylrätten, tas in i ett särskilt kapitel (3 kap. lagförslaget). Jag anser däremot inte att det är lämpligt att, som JO föreslår, i asylkapitlet föra in också regler om överklagande, verkställighet etc. Några särbestämmelser som tar sikte just på asylsökarfällen föreslås inte i dessa avseenden. Detta skulle därför medföra en dubbelreglering och en tekniskt sämre lag utan att några egentliga fördelar skulle uppnås.

Några remissinstanser påtalar att den i den nuvarande lagtexten intagna definitionen av "*politisk förföljelse*" inte står i överensstämmelse med flyktingkonventionen. Definitionen infördes i svensk lagstiftning i samband med ratifikationen av flyktingkonventionen. I likhet med mina företrädare anser jag att den på ett med konventionen väl förenligt sätt anger vad begreppet förföljelse i konventionen avser. Det är emellertid riktigt att någon motsvarande definition inte finns i själva konventionen. Jag vill inte heller utesluta att benämningen "*politisk förföljelse*" i viss mån kan vara missvisande. Även exempelvis förföljelse av etniska och religiösa skäl avses ju samtidigt som de factoflyktingar ges rätt att stanna just på grund av de politiska förhållandena i hemlandet utan att de anses falla in under begreppet politisk förföljelse. Jag anser därför att övervägande skäl talar för att definitionen nu bör tas bort ur lagtexten. Att detta inte medför någon förändring beträffande tolkningen av paragrafen återkommer jag till i specialmotiveringen (3 kap 2 § lagförslaget).

Flera remissinstanser har gjort gällande att även utlänningar med andra skäl än de som för närvarande anges i 3, 5 eller 6 § UtIL bör få motsvarande lagreglerade starka rätt till skydd. Sålunda anser bl. a. Lunds universitet att även den som, utan att vara krigsvägrare, lämnar sitt hemland på grund av krig, inbördeskrig eller liknande omständigheter bör beviljas asyl. Röda korset m. fl. anser att även den som kan åberopa starka *humanitära skäl* skall omfattas av asylreglerna. Jag anser emellertid att det inte är lämpligt att ytterligare utvidga den starka rätt till skydd i Sverige som asylreglerna

är avsedda att garantera. En annan sak är att många utlänningar ändå beviljas uppehållstillstånd i Sverige just därför att förhållandena i hemlandet är sådana att uppehållstillstånd bör beviljas av humanitära skäl. Jag utvecklar detta närmare i specialmotiveringen (2 kap. 4 § 2 lagförslaget).

Flera remissinstanser har anfört att inte bara den s. k. *första asyllandsprincipen* utan också undantagen från denna, t. ex. en routeregeln, bör anges direkt i lagen. Själva principen, att skydd kan nekas den som redan har eller skulle kunna få skydd i annat land, anser jag i likhet med lagutredningen nu tydligare bör framgå av lagen. Den återspeglar sig därför i 3 kap. 4 § andra stycket 4 lagförslaget. I specialmotiveringen anger jag också exempel på situationer då undantag från första asyllandsprincipen bör göras. En uttömmande uppräknings av undantag anser jag dock inte bör göras vare sig i lagen eller i motiven. En sådan uppräknings skulle nämligen kunna äventyra möjligheten att snabbt anpassa tillämpningen till nya situationer och mönster beträffande asylsökande. Om de mest hjälpbehövande alltid skall kunna få skydd är det nödvändigt att en viss flexibilitet föreligger i reglerna. Jag föreslår därför en mer allmänt hållen regel som ger regeringen rätt att närmare ange vilka undantag som bör göras från första asyllandsprincipen i den faktiska tillämpningen.

Handläggning av asylärenden

Mitt förslag: Invandrarverket skall som första instans fatta beslut i alla ärenden om avvisning där behovet av asyl har åberopats. Detsamma skall gälla ärenden som rör nära familjemedlemmar till asylsökande.

De särskilda reglerna i utlänningslagstiftningen om förhandling i utlänningsärenden begränsas till ärenden om förlängning av tiden för förvar och uppsikt samt till ärenden om utvisning på grund av fara för rikets säkerhet. I den nya lagen införs dock en regel som innebär att muntliga inslag bör användas av invandrarverket i större utsträckning än för närvarande i asylärenden i syfte att göra handläggningen säkrare och effektivare. Den nya regeln ersätter i asylärenden 14 § förvaltningslagen (1986:223).

Lagutredningens förslag: Överensstämmer i stort med mitt. Utredningen har dock föreslagit en regel vid sidan av 14 § förvaltningslagen som innebär att muntlig handläggning skall ingå i ett asylärende, om ett sådant förfarande måste antas vara av väsentlig betydelse för att avgöra frågan om uppehållstillstånd. Vidare har lagutredningen föreslagit att det i den nya lagen införs en bestämmelse om att invandrarverket i ett asylärende skall kunna meddela beslut om uppehållstillstånd även på andra grunder än asyl (delbeslut), innan ställning tas till åberopade asylskäl.

Remissinstanserna: Förslagen har i huvudsak bemötts positivt.

DO, kammarrätten, Röda korset m. fl. anser att muntlig förhandling bör ske i än större utsträckning än vad utredningen föreslagit.

RPS och invandrarverket avstyrker förslaget angående s. k. delbeslut, då det anses föranleda onödigt merarbete. Viss skepsis till den föreslagna konstruktionen med "delbeslut" uttrycks också av länsrätterna. Andra remissinstanser, bl. a. Röda korset, flyktingrådet och svenska kyrkan m. fl., är uttalat positiva till förslaget om delbeslut men framhåller att det medför vissa problem, som måste lösas, t. ex. rörande ekonomiska konsekvenser för de enskilda asylsökandena.

Skälen för mitt förslag

Allmänt om den nuvarande handläggningen

En begäran om att få asyl i Sverige görs oftast hos den lokala polismyndigheten. Vad som avses med en asylansökan är inte angivet i lagtexten. Av bestämmelserna följer emellertid att den som begär tillstånd att få stanna kvar i Sverige och som grund härför åberopar att han har sådana skäl som anges i 3, 5 eller 6 §§ UtL ansöker om asyl. Även om skäl för avvisning i och för sig föreligger skall polisen överlämna ärenden där risk för politisk förföljelse åberopas till statens invandrarverk för avgörande. Detsamma gäller när utlänningen gör gällande att han är krigsvägrare eller att han inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där. Under vissa förutsättningar får emellertid ett ärende om avvisning avgöras av polismyndigheten även om asylskäl har åberopats. Så är fallet 1. när utlänningens påstående om risk för politisk förföljelse, krigsvägran etc. är uppenbart oriktigt, 2. om de åberopade skälen för att inte vilja återvända till hemlandet uppenbart kan lämnas utan avseende eller 3. om det är uppenbart att han i det land, till vilket han skall skickas, inte riskerar att sändas till hemlandet eller till ett land där han löper risk för förföljelse.

Ett avvisningsbeslut som fattas av polisen skall verkställas utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft, s. k. *direktavvisning*. I de fall där asylskäl har åberopats av utlänningen måste dock beslutet anmälas till invandrarverket. Det får då inte verkställas förrän invandrarverket har förklarat att verket inte övertar ärendet. Om verket övertar ärendet förfaller avvisningsbeslutet. Om ärendet inte övertas skall avvisningsbeslutet verkställas. Avvisningsbeslutet kan överklagas och inhibition sökas.

Jag vill inledningsvis göra följande allmänna uttalanden i fråga om prövningen av asylansökningar.

Beslutsgången i asylärenden måste, som i all myndighetsutövning, vara rättssäker och samtidigt effektiv. Vissa beslut måste, av skäl som jag senare återkommer närmare till, vara verkställbara redan innan de har vunnit laga kraft. Detta ställer stora krav på att beslutsunderlaget är fullständigt och på beslutsfattarens kompetens. Väsentligt är att ansökningar om asyl prövas efter normer som i all möjlig utsträckning säkerställer att den som behöver skydd i Sverige inte avvisas eller utvisas. Felaktiga beslut i sådana ärenden kan orsaka obotliga skador. Det är av central betydelse att allt sakligt underlag som krävs för beslut i ett ärende föreligger redan i första instans. I beslut som går en sökande emot bör skälen anges så tydligt att denne förstår vad som föranledde utgången. Därigenom underlättas också

den fortsatta hanteringen av ärendet. Det är mot denna bakgrund som mina förslag i det följande får ses.

Jag återkommer i avsnitten 2.2.7 och 2.2.8 till frågorna om överklagande och verkställighet av asylärenden.

Prop. 1988/89: 86

Invandrarverket första instans i asylärenden

Det är enligt min mening uppenbart att det finns asylansökningar, som är så klart obefogade att någon särskild sakkunskap inte erfordras för att ta ställning till dem. Det är också uppenbart att det finns många polismän som har förvärvat mycket grundliga kunskaper på området. Det har emellertid visat sig vara betydligt svårare att i praktiken generellt göra den fördelning mellan ärenden som polismyndigheten får pröva och sådana som skall överlämnas till invandrarverket än som förutsattes vid reglernas införande. Det blir till sist alltid fråga om en skönsmässig bedömning av när utgången av ett ärende är så uppenbar att ärendet inte behöver överlämnas till överinstansen. Det måste också anses tveksamt, om det nu existerande systemet med anmälan till invandrarverket tillgodoser rättssäkerheten i tillräcklig grad. Asylutredningen har också tagit fram uppgifter som tyder på att benägenheten att överlämna asylärenden till invandrarverket varierar mycket mellan olika polismyndigheter (Ds A 1985:4 s. 63–66). Möjligheten för en asylsökande att få stanna i Sverige under hela prövningen av asylärendet kan därmed komma att bli beroende av i vilket polisdistrikt utlänningen gör sin ansökan.

Sammantaget talar därför övervägande skäl för att lagutredningens – och tidigare asylutredningens – förslag att polismyndigheten inte i något fall skall besluta om avvisning av asylsökande bör genomföras. Beslut i asylärenden bör i stället i fortsättningen alltid fattas av invandrarverket i första instans. Själva begäran om asyl kommer dock av naturliga skäl även i fortsättningen oftast att framställas till polisen i samband med inresan i landet. Det måste därför också framgent ankomma på polisen att göra vissa bedömningar om vilket fog det finns för begäran om asyl. Så snart polismyndigheten finner att det föreligger sådana omständigheter att det kan bli aktuellt med direktavvisning, dvs. där det enligt polisens bedömning är uppenbart att grund för asyl inte föreligger, bör invandrarverket underrättas utan dröjsmål. Därigenom möjliggörs ett snabbt och effektivt handlande från verkets sida. Förslaget medför även i övrigt behov av väl fungerande samarbetskanaler mellan ansvarig polis och invandrarverket. Jag avser att senare föreslå regeringen att föreskrifter utfärdas härom.

Barnen i asylärenden

Innan jag går in på mina förslag till förändringar av handläggningen av asylärenden vill jag uppehålla mig kring barnens situation i dessa ärenden.

Bland de asylsökande har barnen en särskilt utsatt position. Många av dem har utsatts för svåra påfrestningar till följd av osäkra förhållanden i hemlandet i allmänhet eller på grund av våld som har riktats mot dem själva eller deras anhöriga. Ett snabbt uppbrott från den invanda livsmil-

jön och resan till ett främmande land under omständigheter som ofta är svåra för barn att förstå kan ytterligare drabba barnen hårt. Barnen måste därför i asylärenden uppmärksammas som individer som kan ha egna individuella skäl för uppehållstillstånd och inte som bihang till föräldrarna. I samband med utredning av asylärenden utfrågas därför numera vårdnadshavare om medföljande barns förhållanden, bl. a. deras fysiska och psykiska tillstånd, men också om eventuella egna asylskäl för barnen. Med utgångspunkt däri får avgöras om barnet självt bör höras, om sociala myndigheter bör kopplas in eller om någon annan åtgärd bör vidtas.

Enligt av socialstyrelsen nyligen framlagda allmänna råd bör asylsökande — däribland barn — ges en inledande hälsoundersökning så snart som möjligt. För vissa grupper, bl. a. barn, skall denna inledande undersökning kunna följas upp av en läkarundersökning. Uppgifter från dessa undersökningar skall efter medgivande från vårdnadshavaren kunna ingå i det utredningsmaterial, som skall ligga till grund för beslut i ärendet om uppehållstillstånd.

Den beskrivna målsättningen för förfarandet ger enligt min mening goda förutsättningar för att i de asylärenden som inte leder till omedelbar avvisning ta hänsyn till flyktningbarnens särskilda situation.

Muntlig handläggning i asylärenden m. m.

Särskilda regler om förhandling i UtL

I UtL finns särskilda bestämmelser om att förhandling skall hållas i vissa ärenden (56 §). Dessa är ärenden om avvisning eller utvisning av presumtiva terrorister och om utfärdande av föreskrifter för dessa (30 och 47 §§ samt 74 § andra stycket), utvisning av personer som bedöms utgöra en risk för rikets säkerhet (48 §) samt ärenden om förlängning av tiden för ett förvar (53 §). Förhandling kan också hållas i annat ärende enligt UtL hos invandrarverket eller regeringen, om det finns anledning till det.

Särskilda regler om förfarandet vid de nu nämnda förhandlingarna finns också (57 – 60 §§ UtL). Dessa regler innebär i korthet följande.

Förhandling skall hållas inför den myndighet som handlägger ärendet. Invandrarverket får dock besluta att en länsrätt eller en länsstyrelse skall hålla förhandling i ett ärende som verket handlägger och därvid bestämma om andra än utlänningen skall höras. I ärenden som regeringen handlägger får statsrådet eller en tjänsteman utse en domstol eller förvaltningsmyndighet som skall hålla förhandlingen. I ärenden om avvisning eller utvisning av presumtiva terrorister eller personer som utgör en risk för rikets säkerhet skall förhandlingen hållas vid Stockholms tingsrätt, om inte särskilda skäl föreligger mot det.

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. I terroristärenden och motsvarande skall ett allmänt ombud förordnas. Bestämmelser om kallelse och i vissa fall hämtning till förhandlingen liksom om offentlighet och bevisupptagning ges också.

Bestämmelserna om förhandling tillämpas huvudsakligen i terroristärenden och i ärenden om förlängning av tiden för förvar. Det förekommer emellertid undantagsvis att invandrarverket håller förhandling även i andra utlänningsärenden, om detta anses vara nödvändigt för att verket skall kunna göra en riktig bedömning av ärendet. Endast ett fåtal förhandlingar av detta slag hålls varje år.

Lagutredningens förslag i denna del innebär att de särskilda bestämmelserna i UtL om förhandling behålls endast i ärenden om förlängning av tiden för förvar samt i ärenden om utvisning av personer som utgör risk för rikets säkerhet. Dessutom föreslås att förhandling införs också i ärenden om förlängning av tiden för uppsikt. Likartade bestämmelser upptas också i förslaget till lag om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen) i ärenden om avvisning eller utvisning av presumtiva terrorister.

Lagutredningens förslag till ny utlänningslag innebär emellertid också i övrigt vissa ändringar jämfört med den nuvarande regleringen. Utredningen föreslår att förhandling skall kunna hållas vid såväl allmän domstol som vid förvaltningsdomstol, men inte hos länsstyrelse. Vidare föreslår utredningen att reglerna om allmänt ombud utgår och att i stället en bestämmelse införs om att en representant för den myndighet som skall besluta om förvar eller uppsikt skall vara närvarande vid förhandlingen. I utredningens lagförslag får bestämmelserna om kallelse och hämtning till förhandling inte någon motsvarighet.

Jag delar lagutredningens uppfattning att särskilda regler om förhandling alltför lätt bör finnas vad gäller ärenden om förlängning av tiden för förvar och om utvisning på grund av risk för rikets säkerhet samt att regler om förhandling införs även beträffande ärenden om förlängning av tiden för uppsikt. Beträffande förhandlingen i terroristärenden återkommer jag i avsnitt 2.2.11. I övriga ärenden enligt utlänningslagen gäller i första hand förvaltningslagens regler. Det saknas därför anledning att särskilt i utlänningslagen reglera förfarandet vid handläggningen av dessa förvaltningsärenden.

I fråga om innehållet i de bestämmelser som bibehålls i den nya lagen vill jag framhålla följande.

Från de båda länsrätterna har påpekats att, om domstols medverkan bedöms vara påkallad för förhandlingen, denna lämpligen bör ges av tingsrätterna. Jag delar denna uppfattning. Sådan domstolsmedverkan torde exempelvis alltid böra användas i fall av utvisning på grund av fara för rikets säkerhet.

Jag ansluter mig till lagutredningens förslag att slopa de särskilda bestämmelserna om s. k. allmänt ombud (jfr. dock förslaget till lag om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund) och i stället införa bestämmelser om att den handläggande myndigheten skall representeras vid förhandlingen. I övrigt bör de särskilda reglerna om förfarandet vid förhandling i utlänningsärenden behållas. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen till 6 kap. 2 — 15 §§ lagförslaget.

I 14 § förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs att om en part vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild, skall han få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. Denna begränsning kan åberopas t. ex. för att be en part att återkomma senare när viktiga och brådskande arbetsuppgifter måste gå före. Allmänt sett måste emellertid myndigheterna i stor utsträckning tillåta att part lämnar uppgifter muntligt.

Myndigheten kan också, även om den enskilde inte begär det, besluta om muntlig handläggning och skall då särskilt beakta att detta kan underlätta för den enskilde att ha med myndigheten att göra.

Med muntlighet enligt förvaltningslagen avses inte enbart den formella muntliga förhandlingen utan också mer informella telefonkontakter och sammanträffanden. Dessa bestämmelser i förvaltningslagen skall ses mot bakgrund av den hävdvunna principen att förvaltningsförfarandet normalt är skriftligt men med de muntliga inslag som betingas bl. a. av ärendets karaktär.

Förvaltningslagens regler gäller givetvis också för invandrarverkets handläggning.

Lagutredningen har föreslagit att en för myndigheten strängare regel än den som gäller enligt förvaltningslagen skall gälla för invandrarverkets handläggning av asylärenden. Utredningen föreslår att invandrarverket skall åläggas att ha *muntlig handläggning*, när en sådan kan antas vara av väsentlig betydelse för att avgöra om uppehållstillstånd skall beviljas i ett asylärende. I dessa fall får enligt förslaget muntlig handläggning undvaras endast om särskilda skäl talar emot det; ett sådant skäl kan enligt utredningen vara att utlänningen vägrar att infinna sig.

Liksom utredningen anser jag att inslag av muntlighet i handläggningen ofta kan skapa ett bättre underlag för ett riktigt beslut än en rent skriftlig handläggning. Sökanden får möjlighet att lägga fram sina synpunkter och beslutsfattaren kan ställa de kompletterande frågor som uppgifterna kan ge upphov till. Består det muntliga inslaget i ett sammanträffande mellan beslutsfattaren och sökanden kan en trovärdighetsbedömning underlättas.

De nu angivna fördelarna framträder klart när det är fråga om asylärenden. Det bör också vara lättare att klargöra för sökanden att alla uppgifter av betydelse och alla skäl som han kan åberopa för att han skall få stanna i landet måste föras fram. Det kan också framhållas för honom att om han, efter det han haft tillfälle att framlägga sina skäl, senare lämnar uppgifter som avviker från vad som sagts vid den muntliga handläggningen, kan tilltron till hela hans berättelse komma att äventyras. Om beslut meddelas i nära anslutning till den muntliga handläggningen, kan också delgivningsproblem begränsas.

Samtidigt som ett ökat inslag av muntlighet alltså skulle ha klara fördelar ur rättsäkerhetssynpunkt, kan den verksamt bidra till att göra handläggningen mer effektiv.

Genom den koncentration som muntlig handläggning ger möjlighet till kan också den tidsutdräkt som en omfattande skriftväxling ofta medför

undvikas. Invandrarverket har också i sitt remissvar påpekat att proceduren totalt sett kan bli snabbare och att tilltron till verkets beslut kan ökas.

I ganska många ärenden kommer ett ökat inslag av muntlighet i enlighet med vad som nu har sagts kunna bidra till att nå ett av huvudmålen med lagförslaget, nämligen kortare handläggningstider. Kortare handläggningstider innebär också i sig ökad rättssäkerhet.

Av uttalanden i betänkandet framgår att lagutredningen avsåg att den muntliga handläggningen enligt den föreslagna regeln i den nya utlänningslagen skulle ske vid förhandling och att beslut skulle fattas på grundval av det material som fanns vid slutet av förhandlingen. Regeln skulle kunna tillämpas vid sidan av förvaltningslagens bestämmelser om muntlighet.

Lagrådet har riktat kritik mot lagutredningens förslag från skilda utgångspunkter. Förslaget skulle enligt lagrådet bl. a. leda till en tämligen omfattande muntlig handläggning av asylärenden och således ta en inte obetydlig del av invandrarverkets resurser i anspråk. Även min företrädare har tidigare gjort denna bedömning och var därför inte beredd att göra lagutredningens förslag i denna del till sitt.

Lagrådet, som delar uppfattningen att utlänningslagen bör innehålla en särskild regel om muntlig handläggning, har föreslagit att en sådan regel bör gälla i stället för 14 § förvaltningslagen. Mot bl. a. denna bakgrund har lagrådet överarbetat det remitterade förslaget om muntlig handläggning.

Jag har inga invändningar mot lagrådets förslag som jag anser väl tillgodoser de behov av muntlighet som kan finnas i ett asylärende. Enligt förslaget skall muntlig handläggning ingå i ett asylärende vid invandrarverket om en sådan handläggning kan antas vara en fördel för utredningen eller i övrigt främja ett snabbt avgörande av ärendet. Vidare skall det förekomma muntlig handläggning om utlännningen begär det. Sådan handläggning skall naturligtvis inte äga rum om den skulle sakna betydelse för att avgöra frågan om upphållstillstånd.

Den föreslagna regeln innebär således en skyldighet för invandrarverket att i större omfattning än som nu sker besluta om muntlig handläggning i asylärenden. Genom den omorganisation av invandrarverket som avses träda i kraft den 1 juli 1989 kommer också förutsättningarna för muntlig handläggning att i betydande grad förbättras. Vad jag främst åsyftar är det förhållande att flertalet ärenden kommer att avgöras regionalt av handläggare som finns på utredningsslussar där också utlännningen vistas.

Med muntlig handläggning enligt den nya regeln avses såväl informella telefonkontakter och sammanträffanden som mer formella förhandlingar. Den sistnämnda handläggningsformen bör dock komma till användning endast i begränsad omfattning, exempelvis då även andra än utlännningen skall höras. Hur en sådan förhandling skall utformas får invandrarverket besluta om från fall till fall.

Jag förordar alltså att den muntliga handläggningen i första hand kommer till stånd i form av informella sammanträffanden mellan invandrarverkets personal, utlännningen och, i förekommande fall, utlänningsens biträde. En sådan ordning bör tillgodose såväl utlänningsens behov av att få komma till tals med myndigheten som önskemålen om en snabb och rättssäker handläggning.

Om muntliga sammanträffanden sker mellan invandrarverkets personal och utlänningen bör som regel endast kompletterande utredning företas. Jag vill understryka att den föreslagna regeln inte får leda till att ytterligare ett utredningsförhör hålls utöver det som polisen skall hålla med den asylsökande inledningsvis. Tvärtom bör muntlig handläggning, som DO har påpekat, verkligen användas för att tillvarata både utlänningens och myndighetens intresse. Jag anser dock, till skillnad från DO, inte att det finns något behov att införa allmänt ombud i asylärenden för att på det sättet få en mer kontradiktorisk ordning.

Några remissinstanser har föreslagit att muntlig handläggning liknande den som föreslås för invandrarverket skall införas även i regeringskansliet. Jag delar inte denna uppfattning. Genom muntlig handläggning vid invandrarverket i de fall som jag nu har beskrivit bör alla de omständigheter som kan vara av betydelse för avgörandet av en asylsökandes rätt att stanna i landet ha kommit fram och underlaget således vara komplett när invandrarverket fattar sitt beslut. Anledning saknas därför att införa en liknande handläggning i samband med överklagande.

Om det i ett asylärende förekommit muntlig handläggning bör i vissa fall beslut kunna meddelas vid eller i nära anslutning till den muntliga handläggningen. Tid för överklagande kommer då, om utlänningen är närvarande och därigenom får del av beslutet, att kunna räknas från avkunnandet. Myndighetens underrättelseskyldighet enligt 21 § förvaltningslagen kan därmed fullgöras på ett enkelt sätt. Förfarandet är också ägnat att förkorta den totala handläggningstiden för ärendet.

Lagutredningen har i detta sammanhang föreslagit en regel (9 kap. 5 § tredje stycket lagutredningens lagförslag) med innebörd att, om muntlig handläggning förekommit och utlänningen underrättats om att beslut skall meddelas viss dag, tiden för överklagande skulle kunna räknas från den dag då beslutet hölls tillgängligt av myndigheten. Förslaget har inte kommenterats närmare. Bestämmelser med motsvarande innebörd finns i rättegångsbalken beträffande brottmål och tvistemål. Däremot finns beträffande förvaltningsärenden inte denna möjlighet att fastställa en utgångspunkt för beräkning av tiden för överklagande. Enligt förvaltningslagen skall ett överklagande ske inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet (23 §).

Med hänsyn till den principiella skillnad som föreligger mellan förhandlingsinstitutet enligt rättegångsbalken och möjligheten till muntlighet i förvaltningsärenden anser jag det inte lämpligt att vid sidan av förvaltningslagen införa en bestämmelse enligt förslaget. För att en bestämmelse av denna typ skulle kunna införas torde dessutom krävas kompletterande bestämmelser av rent formell karaktär avseende själva handläggningen som är främmande för förvaltningsärenden.

"Delbeslut"

Det förekommer, om än inte ofta, att det under handläggningen av ett asylärende står klart att en utlänning kan beviljas uppehållstillstånd på en viss grund men att det är mer osäkert om även någon annan åberopad

grund är tillämplig. Det kan t. ex. vara fråga om en person som uppenbarligen är krigsvägrare men som dessutom hävdar att han är konventionsflykting. Andra exempel är personer vars omständigheter är sådana, att de i vart fall kommer att få stanna som de factoflyktingar eller på grund av humanitära skäl eller släktanknytning, men där de samtidigt hävdar att de är konventionsflyktingar. För närvarande görs praktiskt taget alltid en bedömning av samtliga åberopade skäl innan ställning tas till frågan om uppehållstillstånd skall beviljas. Har flyktingförklaring eller resedokument sökts samtidigt med uppehållstillstånd, kan i enstaka fall uppehållstillstånd ges på t. ex. humanitära skäl i avvaktan på utredningen angående flyktingskäl. Av beslutet framgår då att det inte innefattar något ställningstagande i statusdelen.

Lagutredningen har föreslagit att den nya lagen tillförs en bestämmelse med innebörd att uppehållstillstånd bör kunna meddelas i form av ett s. k. "delbeslut" så snart det är klarlagt att uppehållstillstånd kan meddelas på någon annan grund än flyktingskap. Fördelarna för uttänningen är enligt utredningen betydande. Väntetiden i den för den enskilde mest väsentliga frågan, dvs. den om rätten att stanna i Sverige, förkortas avsevärt. Osäkerheten om framtiden och därav följande oro eller t. o. m. psykiska besvär kan undanröjas. Anpassningen till det svenska samhället kan börja tidigare genom att uttänningen får möjlighet att bosätta sig utanför förläggningen och att arbeta. Om uttänningen ändå skulle vilja ha frågan om asyl besvarad skulle han enligt förslaget anmäla detta viss kortare tid efter beslutet. Annars skulle ärendet avskrivas.

Från remissinstansernas sida har pekats på vilka nackdelar en ordning med delbeslut skulle innebära. Den främsta är att en del ärenden i viss utsträckning skulle komma att prövas två gånger. Enligt RPS, invandrarverket och JUSEK bör redan detta förhållande leda till att förslaget inte genomförs. Invandrarverket har också hävdad att bestämmelsen skulle vara onödig eftersom verket redan nu skulle vara oförhindrat att meddela delbeslut.

Flera remissinstanser har också ställt sig frågande till utredningens konstruktion av "delbeslutet". Länsrätten i Östergötlands län anför t. ex. att begreppet delbeslut syns oegentligt. Det är ju, menar länsrätten, inte fråga om ett delbeslut utan om ett annat beslut än det uttänningen har ansökt om. Länsrätten föreslår att lagtexten ges den utformningen att även om en uttänning har ansökt om asyl, uppehållstillstånd i stället får beviljas enligt 2 kap. 4 § lagutredningens lagförslag i avvaktan på att asylansökan kan avgöras.

Jag gör för min del den bedömningen att de skäl, som utredningen har anført för att meddela uppehållstillstånd så snart någon grund för detta kan anses föreligga, är starka. Som påpekats från vissa remissinstanser kan emellertid ett förfarande med delbeslut få till följd att ett ärende i praktiken prövas två gånger. Det kan också ifrågasättas om en sådan regel är nödvändig.

Redan nu torde invandrarverket ha möjlighet att meddela uppehållstillstånd i form av ett "delbeslut", dvs. på annan grund än den som åberopats eller på en av flera åberopade grunder. Detta följer av allmänna förvalt-

ningsrättsliga principer. Det är exempelvis möjligt för en myndighet att ex officio meddela för den enskilde gynnande beslut. En särskild regel i utlänningslagen om möjligheten att meddela "delbeslut" skulle därför i onödan komplicera lagstiftningen och skapa osäkerhet om förvaltningslagens räckvidd. Behovet av en sådan regel minskar också i takt med att handläggningstiderna kan förkortas.

Enligt min mening bör alltså lagutredningens förslag i denna del inte genomföras. Jag vill dock understryka att invandrarverket – även utan en uttrycklig bestämmelse i lag – har skyldighet att alltid ta ställning till åberopade asylskäl (jfr. prop. 1983/84:144, SfU 30), dvs. även efter det att ett "delbeslut" meddelats.

2.2.5 Beslutsmotiveringar och sekretess

Mitt förslag: I syfte att möjliggöra utförligare beslutsmotiveringar i främst asylärenden införs en regel i 7 kap. 14§ andra stycket sekretesslagen (1980:100) att sekretessen också skall gälla för uppgifter som har tagits in i skälen för ett beslut i ett utlänningsärende.

Lagutredningens förslag: Överensstämmer till sitt syfte med mitt förslag. Utredningens förslag innebär dock att det överlämnas åt den tillämpande myndigheten att avgöra om offentlighets- eller sekretessintresset skall tilläggas störst tyngd.

Remissinstanserna: Utredningens ståndpunkt att det är angeläget att de krav på motivering som uppställs i 20§ förvaltningslagen iakttas och utredningens förslag till ändring i sekretesslagen i syfte att göra motiveringar möjliga i större utsträckning delas av majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig i frågan. JK och hovrätten för Västra Sverige betonar att beslutsmotiveringar är angelägna ur rättssäkerhetssynpunkt. Invandrarverket påpekar att utförligare beslutsmotiveringar för verkets del kommer att medföra merarbete och tidsutdräkt både med utformningen av motivskrivningen och med hanteringen. Förslaget till ändring i sekretesslagen avstyrks av länsrätten i Östergötlands län.

Skälen för mitt förslag: Enligt 20§ förvaltningslagen är myndigheter skyldiga att vid ett ärendes avgörande lämna en beslutsmotivering. Beslut skall innehålla de skäl som har bestämt utgången. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl. a. om beslutet inte går någon part emot, om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen eller om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande. Detsamma gäller om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen.

Bestämmelsen i 20§ förvaltningslagen övertogs utan några sakliga ändringar från 1971 års förvaltningslag. I förarbetena till sistnämnda lag uttalade föredragande statsrådet beträffande motiveringskravets innehåll att myndigheternas beslut inte behöver innehålla detaljerade redogörelser för sakförhållandena i ärendena och vidlyftiga resonemang om hur dessa

förhållanden bedömts rättsligen. Det är "de springande punkterna" som skall komma fram i motiveringen. Denna torde därför, enligt departementschefens mening, i ett stort antal fall kunna göras kort (prop. 1971:30, s. 493, KU 36, rskr. 222). Beträffande undantaget för brådsakande fall uttalade departementschefen att en myndighets arbetsbörda som sådan inte får tas i beaktande vid prövningen av om motivering skall utlämnas eller inte (prop. 1971:30 s. 494).

För utlänningsärenden har i 102 § andra stycket UtL ytterligare undantag från kravet på beslutsmotivering gjorts för beslut om visering, arbetstillstånd och tidsbegränsat uppehållstillstånd. I övrigt är 20 § förvaltningslagen tillämplig på beslut i utlänningsärenden.

Vid remissbehandlingen av förslaget till 102 § UtL framhöll invandrarverket att grunden för avvisning ofta var entydig. Enligt verket skedde avvisning oftast på den grund att utlänningen inte innehade pass och tillstånd för att resa in i riket eller på den grund att han kunde antas komma att sakna erforderliga medel för sin vistelse här i riket. Verket förutsatte därför att ett återgivande av innehållet i det återopade lagrummet i dessa fall kunde godtas som skäl för ett avvisningsbeslut. Departementschefen sade sig kunna godta vad invandrarverket anført angående motiveringen för avvisningsbeslut. Beträffande viseringsärendena anförde departementschefen att besluten i dessa ärenden i allmänhet måste fattas med mycket kort varsel och ofta överbringas telegrafiskt varför det inte bör krävas att myndigheterna anger skälen till sina beslut (prop. 1971:155, s. 64).

Under senare tid har det från olika håll framförts kritik mot att besluten i utlänningsärendena är bristfälligt motiverade. Mot detta har emellertid hävdats att beslutsmotiveringar lämnas i den utsträckning som är möjlig med hänsyn till sekretessreglerna. Det har därutöver – från invandrarverkets sida – sagts att verket behöver ytterligare personal för att kunna skriva beslutsmotiveringar.

Några remissinstanser anser i sina remissvar å andra sidan att skyldigheten att motivera beslut bör gälla också beträffande visering, arbetstillstånd och tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Vid en bedömning av i vilken utsträckning beslutsmotiveringar bör krävas måste en avvägning göras mellan å ena sidan behovet av motiveringar och å andra sidan tillgången på resurser. Behovet av att motivera besluten i de ärenden som är undantagna från tillämpningen av 20 § förvaltningslagen är enligt min bedömning inte påfallande stort. Ett åläggande för de beslutande myndigheterna att motivera besluten i dessa fall skulle innebära att resurser fick tas från angelägnare uppgifter. Handläggningstiderna skulle totalt sett öka. Jag anser därför att övervägande skäl talar för att beslut i ärenden rörande visering, arbetstillstånd och tidsbegränsat uppehållstillstånd även fortsättningsvis bör vara undantagna från kravet på beslutsmotiveringar. En regel av denna innebörd återfinns i 11 kap. 3 § lagförslaget.

Det är emellertid angeläget med så klagörande motiveringar som möjligt i övriga utlänningsärenden. Flera skäl talar för detta. Klara motiveringar ökar allmänhetens förtroende för myndigheternas objektivitet och

ger den enskilde utlänningen större möjlighet att få rättelse i ett beslut som på felaktig eller ofullständig grund gått honom emot. Klarare motiveringar syftar även till att förkorta handläggningstiderna genom att eljest nödvändiga förklaringar som måste ges i efterhand till fattade beslut, exempelvis i ett yttrande över ett överklagande, kan undvikas. Handläggningen av överklagandeärendena förenklas härigenom. Om besluten motiveras blir det vidare i samband med en ny ansökan lättare att se om denna innehåller omständigheter som inte tidigare har prövats.

Som jag redogjorde för i inledningen till detta avsnitt finns dock en undantagsbestämmelse i 20 § förvaltningslagen enligt vilken man av sekretesskäl får helt eller delvis utelämna skälen för ett beslut.

Enligt 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen gäller sekretess bl. a. i verksamhet för kontroll över utlännningar för uppgifter om enskildas personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men (ett omvänt skaderekvisit). Sekretess gäller också för anmälan eller annan utsaga av en enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgett utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs (ett rakt skaderekvisit). Sekretessen gäller dock inte beslut som meddelas i sådana ärenden.

Det ligger i sakens natur att beslut i utlänningsärenden många gånger baseras på känsliga uppgifter om utlännings personliga förhållanden. Inte minst gäller detta asylärenden. För dessa uppgifter måste då ofta de nyss redovisade sekretessreglerna anses vara tillämpliga. Lagutredningen har funnit att detta kan vara en viktig orsak till att besluten i asylärenden – som ju är offentliga – ofta saknar motivering. Utredningen har därför för att undanröja detta hinder mot utförligare beslutsmotiveringar föreslagit att beslutsmyndigheten, om den i skälen till sitt beslut tar in uppgifter för vilka sekretess gäller, skulle kunna förordna i beslutet att sekretessen för dessa uppgifter skall bestå.

Invändningar mot förslaget har förts fram av två slag. Den ena är invandrarverkets och tar sikte främst på den arbetsinsats som en förändrad motiveringsskyldighet skulle kräva av verket. Den andra är länsrättens i Östergötlands län och är av mer principiell karaktär. Länsrätten anser att det av rättssäkerhetsskäl är olämpligt att börja tumma på den viktiga regeln att förvaltningens beslut är offentliga. Enligt länsrättens mening är offentligheten viktigare än att besluten blir utförligt motiverade och detta så mycket hellre som parten i efterhand kan upplysas om det man av sekretesskäl inte har velat skriva i klartext i beslutsskälen.

Självklart bör den huvudregel om beslutsmotivering som ställs upp i förvaltningslagen även följas i utlänningsärenden. Erfarenheterna visar att en ordning där utlänningen i efterhand upplyses om skälen för beslutet inte har fungerat i utlänningsärendena. En förändring måste därför komma till stånd. Även om jag givetvis vill slå vakt om principen att förvaltningsmyndigheternas beslut skall vara offentliga i så stor utsträckning som möjligt anser jag ändå att vissa avsteg bör göras i utlänningsärendena, såvitt gäller den del av beslutet som utgörs av skälen, för att man skall uppnå den effekt som jag förespråkar här. Jag är också av den uppfattningen att den arbets-

insats som utförligare motiveringar redan i det första beslutet kan kräva från beslutsmyndigheten kommer att väl motsvaras av ett minskat behov av yttranden i överklagade ärenden, omprövningsbeslut osv. Jag anser alltså att det är motiverat att gå fram på den linje som utredningen har föreslagit.

Lagutredningen har alltså föreslagit att det i 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen införs ett tillägg motsvarande bestämmelsen i 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen. Utredningens förslag innebär att, om uppgift som är sekretesskyddad intagits i skälen till ett beslut, i beslutet får förordnas att sekretessen för uppgiften skall bestå.

Lagutredningens förslag medför att den tillämpande myndigheten i samband med beslut i ett utlänningsärende utan närmare direktiv får avgöra om offentlighets eller sekretessintresset skall tilläggas störst tyngd. En sådan befogenhet föreskrivs enligt gällande rätt endast för domstolar i mål eller ärende i domstolens rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet.

Enligt tryckfrihetsförordningen skall begränsningen av rätten att ta del av allmänna handlingar anges noga i en särskild lag. I princip har en icke närmare reglerad möjlighet att göra en intresseavvägning vid prövning av utlämnande av uppgifter till enskilda nästan uteslutande förbehållits riksdag och regering.

Domstolarna har emellertid en i viss mån motsvarande befogenhet bl. a. när det gäller att avgöra när sekretessbelagda uppgifter skall tas in i en dom. Denna frihet för domstolen att göra en avvägning i det enskilda fallet beror bl. a. på att det finns en lång tradition med åtföljande erfarenhet att falla tillbaka på.

Om man skulle införa en rätt för en myndighet som handlägger utlänningsärenden att bestämma om sekretess för uppgifter i beslutet skall bestå får detta ses som ett principgenombrott. Enligt min mening är denna konstruktion inte lämplig för någon annan verksamhet än den hos domstolar och andra myndigheter som i detta sammanhang kan jämföras med sådana.

Det var mot den nu angivna bakgrunden som min företrädare inte ansåg sig kunna följa lagutredningens förslag i denna del. I lagrådsremissen föreslogs i stället att sekretess under vissa förutsättningar skall gälla för uppgift i skälen till ett beslut utan särskilt förordnande av myndigheten, dvs. ett ställningstagande avseende offentliggörande av uppgifter som kan vara föremål för sekretess skall på sedvanligt sätt ske i samband med att en uppgift i en handling som förvaras av myndigheten begärs utlämnad (se 15 kap. 4 och 5 §§ sekretesslagen).

Lagrådet har ansett att den av lagutredningen föreslagna lösningen i denna del bör väljas. Enligt min mening är emellertid de skäl som lagrådet anfört till stöd för sin ståndpunkt inte av den arten att de motiverar en avvikelse från gällande principer. Remissförslaget i denna del bör därför ligga fast.

Vad däremot gäller den andra delen av remissförslaget, att det sekretesskyddade området för uppgifter i skälen till ett beslut skall begränsas genom ett rakt skaderekvisit, delar jag lagrådets uppfattning att en sådan lösning inte är lämplig. Enligt lagrådet skulle konsekvenserna av detta

förslag bl. a. kunna bli, att uppgifter som under ärendets handläggning är sekretesskyddade t. ex. därför att de anses av utlännigen som ytterst ömtåliga och sådana att deras röjande skulle kunna få menliga följder för utlännigen eller hans närstående i hemlandet inte längre sekretesskyddas om de tagits in i beslutsmotiveringen.

Som jag ser det bör också den av lagrådet förordade lösningen i denna del bättre tillgodose behovet av utförligare beslutsmotiveringar.

Det förslag jag nu lägger fram innebär alltså att sekretess enligt 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen också skall gälla beträffande uppgifter i skälen för ett beslut i ett utlänningsärende. Jag återkommer i specialmotiveringen med närmare synpunkter på bestämmelsens tillämpning.

2.2.6 Kontrollfrågor

Mitt förslag: Den som har fyllt 16 år skall – vid sidan av de förvarsmöjligheter som gäller för närvarande – kunna tas i förvar redan av det skälet att hans identitet är oklar när han kommer till Sverige eller när han senare söker om uppehållstillstånd. Detsamma skall gälla om ett förvarstagande är nödvändigt för att genomföra utredningen. I det senare fallet får förvarstagandet dock pågå högst 48 timmar.

Barn under 16 år bör även i fortsättningen kunna tas i förvar i undantagsfall. Barnens ställning stärks dock genom att det i lagen anges, att förvar endast kan komma i fråga om det föreligger en uppenbar risk för undanhållande och för att därigenom en verkställighet som inte bör fördröjas blir äventyrad. En uttrycklig regel föreslås att barn inte får tas i förvar, om det är tillräckligt med att ställa barnet under uppsikt. Vidare föreskrivs att ett förvarstagande av barnet eller dess vårdnadshavare som innebär att barnet och vårdnadshavaren skiljs åt får ske bara om det finns synnerliga skäl.

Polisman, liksom personal vid tullen och kustbevakningen i vissa fall, får befogenhet att i den utsträckning som det är nödvändigt företa kroppsvisitation i samband med inresekontroll för att eftersöka identitets- och resehandlingar. Den nuvarande möjligheten att omhänderta returbiljetter behålls.

Arbetsgivar- och bostadsanmälningarna avskaffas.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd får i fortsättningen inte begränsas också till att avse en viss del av landet eller förenas med föreskrifter om bl. a. byte av bostad, anställning och anmälningskyldighet. Samma förändring vidtas i fråga om beslut om utvisning på grund av brott som upphävts av regeringen.

Lagutredningens förslag: Förslagen i dessa frågor överensstämmer i huvudsak med mina förslag. Utredningen har dock föreslagit att inresekontrollen endast får omfatta undersökning av handbagage m. m. Utredningen har inte heller föreslagit någon särskild tidsgräns för utrednings-

förvar. Enligt utredningens förslag slopas möjligheten att ta hand om biljetter.

Prop. 1988/89:86

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har accepterat att förvar får ske på grund av oklar identitet men många har ställt sig avvisande till att förvar skall få ske enbart av utredningsskäl. bl. a. Röda korset har gjort gällande att en sådan bestämmelse skulle stå i strid med UNHCR:s rekommendationer. JO anser att de nya förvarsgrunderna bör få gälla i högst någon eller några dagar. Åtskilliga remissinstanser anser att förvar av barn över huvud taget inte bör få ske. Advokatsamfundet, Röda korset och Lunds universitet är tveksamma till om den föreslagna lagtexten verkligen stärker barnens ställning medan flyktingrådet anser att den ger barnen ett klart sämre skydd än den nuvarande. Kammarrätten i Jönköping påpekar att förvarsgrunden oklar identitet bör användas med viss restriktivitet. ÖB och RPS motsätter sig att bostadsanmälningarna avskaffas helt. RPS och några polismyndigheter föreslår att polisen skall få rätt att också undersöka utlänningars kläder, om detta behövs för att utröna resväg eller identitet.

Skälen för mitt förslag:

Allmänt om kontrollbehovet

Några mer omfattande ändringar av gällande regler om den yttre eller inre utlänningskontrollen samt därmed sammanhängande möjligheter att vidta tvångsåtgärder framstår inte som påkallade. Jag föreslår därför att de nuvarande bestämmelserna i allt väsentligt oförändrade förs över till den nya lagen. De problem som orsakas av att utlännningar anländer till Sverige utan identitets- och resehandlingar måste emellertid uppmärksammas. Det framstår också som önskvärt att ytterligare öka skyddet för barnen i förvarsärenden. Jag kommer därför att här särskilt uppehålla mig vid frågan om åtgärder mot den s. k. dokumentlösheten och om förvar av barn.

Åtgärder mot "dokumentlösheten"

Det har under senare år blivit allt vanligare att asylsökande, som anländer till bl. a. olika västeuropeiska länder, saknar identitetshandlingar. De uppger i allmänhet antingen att de inte har haft handlingar ens när de lämnade förföljelselandet eller att handlingarna har tappats bort under resan. Dessa påståenden visar sig ofta vara felaktiga. Redan svårigheten att resa ut ur flertalet förföljelseländer och att resa genom andra länder utan handlingar visar på den bristande sannolikheten. Avsaknaden av handlingar skapar stora problem för de flyktingmottagande länderna när det gäller att föra en rättvis flyktingpolitik. Det blir ofta omöjligt att kontrollera den asylsökandes berättelse. Även i de fall där detta är möjligt tar det betydligt längre tid än som annars skulle ha varit fallet. Detta påverkar i sin tur den tid som alla asylsökande får vänta på beslut. Eftersom det i praktiken är möjligt att återsända en asylsökande till ett s. k. första asylland endast om återsändandet sker i nära anslutning till utresan därifrån, blir följden av att utlänningsen saknar handlingar att det är omöjligt att konstatera varifrån han närmast har kommit och därmed också omöjligt att sända honom tillbaka.

Dokumentlösheten utgör därför i flertalet fall ett missbruk av asylrätten och är därmed till men för flyktingpolitiken.

Bland dem som gör sig av med sina handlingar finns personer som tveklöst skulle få stanna i Sverige även om deras identitet och tidigare vistelseort kunde påvisas. Men där finns också personer som lika tveklöst skulle återsändas, i vart fall till ett första asylland, och personer om vilkas rätt att stanna i Sverige tveksamhet kan råda. Motivet till att de asylsökande gjort sig av med sina identitetshandlingar kan också variera. Det förekommer att de som organiserar resorna för dem som söker asyl uppmannar utlänningsarna att göra sig av med identitets- och resehandlingar innan de ger sig ut på den sista etappen av resan. Skälet för detta kan vara antingen att försvåra ett avvisande av den asylsökande eller att använda passen — och eventuella returbiljetter — på nytt.

Med all sannolikhet är dock det vanligaste skälet för att göra sig av med pass och färdbiljetter att den asylsökande anser att hans möjlighet att få stanna i Sverige blir större, om handlingarna inte visas fram. Detta torde särskilt ofta vara fallet om det av handlingarna skulle framgå att den asylsökande redan har vistats i ett annat land där han antingen redan har fått eller skulle kunna få asyl och dit han alltså skulle kunna skickas tillbaka. En allvarlig aspekt i sammanhanget är misstanken att brottslingar, även terrorister, genom att komma till Sverige utan identitetshandlingar kan få möjlighet att etablera sig här under falskt namn och på sikt också förvärva svenskt medborgarskap i detta namn.

Förekomsten av asylsökande utan identitets- och resehandlingar är i hög grad ett internationellt problem. Det är en väsentlig del av den företeelse som brukar kallas *irregular movements*, dvs. att flyktingar, som redan har fått asyl i ett land, fortsätter till ett annat land och begär asyl även där. Problemet har uppmärksamats av FN:s flyktingkommissarie (UNHCR), som vid flera tillfällen uttryckt stark oro över det tilltagande missbruket att förstöra identitets- och resehandlingar. UNHCR har i olika sammanhang ställt sig bakom uppfattningen att ett avsiktligt förstörande av sådana handlingar kan försvaga en asylsökandes ställning. Även bruket av falska handlingar anses av UNHCR som oförsvarligt, utom i de fall det är nödvändigt för att undkomma förföljelse. Att avsiktligt förstöra identitets- och resehandlingar i syfte att vilseleda måste enligt UNHCR alltid anses som oacceptabelt.

Allt fler personer söker således asyl i Sverige utan att ha handlingar som styrker deras identitet eller deras färdväg. Detta försvårar, förlänger och försämrar utredningen i asylärendena. Det medför uppenbara risker för att lagstiftningens intentioner beträffande vilka utlänningsarna skall få en fristad i Sverige äventyras. Möjligheten att bedriva en generös flyktingpolitik försämrar genom att stora resurser måste läggas ned på utredningar om utlänningsarnas resväg och hemvist. Det kan också leda till bestående identifieringsproblem beträffande personer som tillåts bosätta sig här.

Mot den bakgrund jag nu har beskrivit framstår det som nödvändigt att motverka dokumentförstöring. Jag kommer därför i det följande att lämna förslag till åtgärder av olika slag som har detta syfte. Jag vill dock kraftigt understryka att det också förekommer att människor flyr från sitt hemland

utan att kunna förse sig med identitetspapper av något slag. Jag har inte för avsikt att föreslå några åtgärder, som kan göra det svårare för dessa flyktingar att finna en fristad.

En åtgärd som bör kunna vidtas är följande.

Enligt artikel 28 i flyktingkonventionen skall den stat, som tar emot en flykting, utfärda *resedokument* för denne. Resedokumentet gäller som pass och innebär också en skyldighet för den utfärdande staten att tillåta innehavaren att resa tillbaka in i landet. Liksom ett vanligt pass innehåller resedokumentet uppgifter om innehavarens identitet. Det kan ifrågasättas om det egentligen är rimligt att alls utfärda en identitetshandling beträffande en person, vars identitet inte är styrkt. Någon möjlighet att vägra utfärda resedokument finns emellertid inte i fråga om den person som har erkänts som flykting, om konventionens regler skall följas. Det förekommer att det kan klarläggas att en person måste anses vara flykting i konventionens bemärkelse trots att hans identitet är osäker. Lagutredningen har förespråkade att det i sådana fall i resedokumentet bör anges att identiteten inte är styrkt. En sådan anteckning bör enligt utredningen också kunna göras i *främlingspass*.

UNHCR har i remissvar över utredningens betänkande avstyrkt att utredningens förslag genomförs. Därvid har UNHCR åberopat bl. a. att det skulle strida mot flyktingkonventionens bestämmelser om obligatorisk rätt till ett resedokument för flyktingar att på detta sätt inskränka möjligheten för den som är beroende av dokumentet att förflytta sig över gränserna. Jag kan för min del inte dela UNHCR:s uppfattning i denna fråga.

Jag kan inte heller dela JO:s uppfattning att man regelmässigt, oavsett om identiteten är klarlagd eller inte, i resedokument m. m. bör ange att det är fråga om den identitet utlänningen har i Sverige. Det är rimligare att acceptera att en utlänning undantagsvis kan slippa en anteckning om oklar identitet på grund av att myndigheterna inte har upptäckt exempelvis en passförfalskning än att den, vars identitet inte kan betvivlas, skall åsamkas det obehag en anteckning av aktuellt slag obestriddligen ändå kan medföra.

Jag anser alltså att utredningens förslag bör kunna följas. Närmare regler om resedokument och främlingspass bör liksom nu beslutas av regeringen.

En annan åtgärd till förebyggande av att resehandlingar förstörs kan vara att förmå de transportföretag som för med sig utlänningar till Sverige att redan före avresan kontrollera att passagerarna har nödvändiga identitets- och tillståndshandlingar.

Bestämmelser om sanktioner i form av *viten eller böter mot innehavare av fartyg och flygplan* som transporterar utlänningar trots att dessa saknar erforderliga handlingar för inresa finns sedan en tid i Förbundsrepubliken Tyskland, Danmark, Belgien, Norge och Storbritannien. Liknande bestämmelser övervägs i Nederländerna. Några remissinstanser har föreslagit att sådana sanktioner skall införas också i Sverige. Det har emellertid visat sig svårt i andra sammanhang att skapa ett effektivt straffrättsligt sanktionssystem, som riktar sig mot utländska företag. Jag är därför inte beredd att föreslå att sådana sanktioner införs. Däremot anser jag att transportörernas nuvarande ansvar för återtransport av avvisade personer från Sverige i viss utsträckning bör kunna vidgas utan att allvarligare

negativa effekter uppstår. Jag återkommer till denna fråga under avsnitt 2.2.9.

Prop. 1988/89: 86

Några ytterligare åtgärder i syfte att motverka dokumentförstöringen tar jag upp i det följande i sina särskilda sammanhang. Dessa åtgärder är ökade möjligheter till *förvarstagande för identitetskontroll och utredning, och efterforskande av identitetshandlingar m. m.*

Förvarstagande

Nuvarande regler

En utlänning får enligt 50 § UtIL *tas i förvar* antingen om det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas eller om ett verkställbart beslut om avlägsnande har fattats. Beslut om förvar får dock meddelas bara 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 utlänningen är under 16 år får han inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem.

Ett förvarstagande får inte utan synnerliga skäl pågå mer än två veckor eller, när beslut har meddelats om avlägsnande, två månader. Varje nytt beslut skall som tidigare nämnts föregås av en förhandling. Det skall här anmärkas att en utlänning kan, främst i samband med in- och utresa, kvarhållas av polismyndigheten för utredning i upp till sex timmar utan att ett förvarsbeslut fattas. Ett sådant kvarhållande får ske om det behövs för att utreda utlänningens rätt att vistas i Sverige (8 § tredje stycket UtIL).

Förvarsbeslut fattas av den myndighet som handlägger ärendet (polismyndighet, invandrarverket, regeringen eller, i visst fall, statsråd). Polismyndighetens och invandrarverkets beslut överklagas till kammarrätten i Jönköping och därifrån till regeringsrätten. Statsrådsbeslut kan prövas av regeringsrätten på visst sätt.

Den vuxna utlänning som har tagits i förvar skall tas in i kriminalvårdsanstalt, allmänt häkte eller polisarrest eller tas om hand på annat lämpligt sätt. Barn däremot får inte alls tas in i kriminalvårdsanstalt eller häkte och bara om det är synnerliga skäl i polisarrest. Åtminstone en av barnets vårdnadshavare skall vara tillsammans med barnet.

En utlänning, som kan tas i förvar, kan i stället ställas under *uppsikt*. Detta innebär att han skall lämna ifrån sig sitt pass, anmäla sig till polismyndigheten eller iaktta de andra villkor som kan behöva meddelas för att uppsikten skall vara effektiv. Ett beslut att ställa en utlänning under uppsikt gäller för varje gång högst sex månader. Uppsikt bör alltid användas i stället för förvar, om det kan anses tillräckligt med sådana åtgärder. Detta följer indirekt av bestämmelsen i 1 § UtIL som anger att lagen alltid skall tillämpas så att utlänningen inte utsätts för mer ingripande åtgärder än som är nödvändigt.

För att förvarstagande skall få ske krävs alltså för närvarande bl. a. att sannolika skäl föreligger för avvisning eller utvisning. För flera grupper av asylsökande gäller dock att de inte kan avvisas eller utvisas alls, om de inte kan sändas tillbaka till ett första asylland. Om därför utlänningens identitet inte kan styrkas genom pass och/eller resehandlingar är det i praktiken omöjligt att avgöra varifrån han har kommit och alltså att fatta ett avvisningsbeslut, som i och för sig vore motiverat. I de fall där identiteten är okänd har det därför ofta ansetts att inte heller kraven på sannolika skäl för av- eller utvisning är uppfyllda och därmed inte heller för beslut om förvar. Emellertid har JK i en i maj 1988 till regeringen redovisad undersökning av förvarsbeslut vid Arlanda vaktdistrikt (dnr. 3594—87—9) funnit att förvarsbeslut bör kunna fattas även i sådana fall. JK anför bl. a. att polisen inte med fog kan kritiseras för att osäkerheten om den asylsökandes identitet ofta leder till att utlänningen tas i förvar. Särskilt, fortsätter JK, ”ter sig förvarstagandet motiverat när polisen har anledning att anta att utlänningen gjort sig av med sitt pass och andra handlingar före inresan i syfte att öka möjligheterna att få uppehållstillstånd”. Enligt JK kan det emellertid vara lämpligt att förtydliga bestämmelserna i detta hänseende.

För egen del anser jag i likhet med lagutredningen att det nu bör införas en klart uttalad möjlighet att ta en utlänning i förvar redan på den grunden att *hans identitet är oklar*. Detta är ytterligare en åtgärd för att komma till rätta med den s. k. dokumentlösheten som jag tidigare har framhållit som angelägen. Förvar i detta syfte används för övrigt sedan länge i många andra länder. Jag tycker att åtgärden nu bör prövas i Sverige. Det framstår också som föga tillfredsställande att utlänningar vars identitet är oklar skall kunna resa in i och fritt röra sig i Sverige. Om kontrollen av vilka utlänningar som får vistas i Sverige skall kunna fylla sitt syfte måste det alltså även av denna anledning vara möjligt att ta utlänningar i förvar till dess deras identitet blivit klarlagd. Jag föreslår därför en regel av sådant innehåll (6 kap. 2 § 1 lagförslaget). Som jag utvecklar närmare i specialmotiveringen bör denna nya förvarsgrund — liksom de övriga — naturligtvis utnyttjas med urskiljning och återhållsamhet.

Mot bakgrund av den praxis som hittills har rått rörande förvarsbeslut anser jag det alltså angeläget att i lagtext uttryckligen ange, att förvarstagande får ske redan på grund av oklar identitet. I likhet med bl. a. svenska kyrkan m. fl. anser jag dock att det inte kan krävas, att utlänningen alltid skall kunna styrka sin identitet för att undgå ett beslut om förvarstagande. Det bör vara tillräckligt att han gör det sannolikt att den identitet som han uppger är riktig. Identiteten kan inte alltid anses oklar enbart därför att utlänningen saknar pass eller annan identitetshandling. Om utlänningens berättelse framstår som trovärdig och hans förklaring till att han saknar identitetspapper är sannolik bör även hans uppgifter om identiteten godtas. Intill dess så sker bör det dock vara möjligt att hålla utlänningen i förvar, utan att detta görs avhängigt av att det också är sannolikt att ett avlägsnandebeslut kommer att fattas. Om det är tillräckligt att i dessa fall

ställa utlännningen under uppsikt bör naturligtvis denna utväg väljas i stället.

JO anför i sitt remissvar att förvar på grund av oklar identitet inte bör få pågå längre tid än någon eller några dagar. Denna tidrymd är dock enligt min uppfattning alltför snäv, om syftet med den nya förvarsmöjligheten inte skall förfelas. Man bör i stället genom en strikt tillämpning av den nu gällande regeln att det krävs synnerliga skäl för att förvar skall få pågå längre tid än två veckor, kunna i praktiken förhindra att förvar på grund av identitetsregeln pågår mer än fjorton dagar annat än i undantagsfall.

Jag föreslår också i enlighet med lagutredningen att det skall bli möjligt att ta en utlännning i förvar om detta är nödvändigt för att en *utredning* om hans rätt att stanna i Sverige skall kunna genomföras. En övervägande majoritet av de utlännningar som söker asyl i Sverige är visserligen måna om att så snart som möjligt få nödvändiga förhör genomförda, så att beslut kan tas i frågan om uppehållstillstånd. Det förekommer emellertid att en utlännning inte vill inställa sig till ett förhör. Visserligen kan han då enligt nuvarande regler hämtas till polisen och hållas kvar där för utredning under en kortare tid (sex timmar). Kvarhållandemöjligheten kan också utnyttjas i samband med utlännningens ankomst till Sverige. Om många asylsökande anländer samtidigt kan det dock vara svårt eller omöjligt för polisen att hinna genomföra ett förhör under de sex timmar som utlännningen får kvarhållas för utredningen. Samtidigt är det uppenbart att ingen utlännning som åberopar asylskäl bör tillåtas att resa in i landet utan att ens ett inledande förhör har hållits. En möjlighet skulle visserligen kunna vara att utöka den tid av sex timmar som utlännningen får kvarhållas för utredning utan att ett förvarsbeslut meddelas. Detta framstår emellertid enligt min mening som en sämre lösning än att medge att beslut om förvar får meddelas. Ett beslut om förvar får, till skillnad från beslut om kvarhållande, inte fattas av en enskild polisman och kan dessutom överklagas. Förvar av utredningsskäl bör emellertid aldrig tillåtas bli långvariga. Jag anser därför att en tidsgräns om högst 48 timmar bör införas när det gäller förvar i utredningssyfte. En sådan tidsbegränsning torde också undanröja eventuell tveksamhet i frågan om förvarsregeln står i överensstämmelse med UNHCR:s i oktober 1986 utfärdade rekommendationer i detta ämne. I flertalet fall bör dessutom väsentligt kortare tid än två dygn kunna vara tillfyllest i praktiken.

Jag har övervägt att, såsom bl. a. advokatsamfundet föreslår, i lagen ange att förvar kan komma i fråga endast när uppsikt inte kan anses tillräckligt. Jag har därvid, som jag strax återkommer till, funnit att en sådan föreskrift bör införas avseende barn. Detta stämmer också överens med utredningens förslag. I övrigt anser jag emellertid inte att det är befogat att på detta sätt inskränka förvarsinstitutets användning. Jag vill erinra om att det redan i den inledande bestämmelsen till den nya utlänningslagen anges att lagen skall tillämpas så att utlänningsars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Häri ligger underförstått bl. a. att det alltid bör göras en bedömning om den för individen lindrigare åtgärden uppsikt kan användas i stället för förvar. Dessutom kan ett förvarstaggande alltid underställas domstols prövning

efter överklagande och det skall också fortlöpande ses över av den handläggande myndigheten. Dessa regler är enligt min mening tillräckliga för att tillgodose kraven på rättssäkerhet och respekt för den personliga integriteten.

Jag vill i detta sammanhang också framhålla följande. I och med att polisen inte längre skall kunna fatta beslut om avvisning i något ärende där rätt till asyl har åberopats, är polisen inte heller primärt den myndighet som skall fatta beslut om förvar i sådana ärenden. Denna skyldighet vilar på invandrarverket. Emellertid kommer det naturligtvis att liksom hittills i praktiken yppa sig behov av snabba beslut i vissa asylärenden, varvid polisen även i fortsättningen genom sina gränskontrolluppgifter är den myndighet som först kommer i kontakt med den asylsökande och alltså kommer att ställas inför uppgiften att bedöma om det behövs ett beslut om förvar i avvaktan på invandrarverkets prövning. Jag anser det därför inte möjligt att — på sätt JO förespråkade i olika sammanhang (se t. ex. dnr 2781—1986) — helt ta ifrån polisen möjligheten att besluta om förvar. Självfallet bör polisen också i fortsättningen fatta beslut om förvar i de utlänningsärenden där invandrarverkets eller annan handläggande myndighets beslut inte kan avvaktas liksom naturligtvis i sådana ärenden som polisen själva handlägger.

Jag vill här understryka vikten av att de beslut om förvar, som polisen fattar i ett asylärende på grund av att det inte finns tid att avvakta invandrarverkets beslut, anmäls skyndsamt till verket och att verket snarast därefter prövar om åtgärden skall bestå. En regel av denna innebörd återfinns i 6 kap. 9 § lagförslaget. Jag utgår dock från att invandrarverket skall kunna organisera sin verksamhet så att verkets tjänstemän i det övervägande antalet fall själva kan fatta beslut även i förvarsfrågan.

Förvar av barn

Som jag nyss har redogjort för krävs det enligt gällande regler för att ett barn under 16 år skall få tas i förvar dels att de allmänna kriterierna för förvarstagande är uppfyllda, dels att det därutöver föreligger synnerliga skäl för förvarstagande. Vad som avses med synnerliga skäl framgår inte av lagen och utvecklas inte heller närmare i förarbetena till denna. När bestämmelsen om att det krävs synnerliga skäl för att ta barn i förvar infördes år 1984 anfördes enbart (prop. 1983/84:144 s. 111 f.) att det är ytterst viktigt att förvarsinstitutet inte tillgrips i andra fall än när detta är oundgängligen nödvändigt och att det är särskilt viktigt att undvika att ta barn i förvar. Som exempel på fall där ett förvarstagande likväl kan vara nödvändigt nämndes direktavvisningssituationen. Även i andra ärenden, t. ex. verkställighetsärenden, har det i praxis undantagsvis ansetts föreligga synnerliga skäl för förvarstagande av barn.

År 1987 ändrades reglerna om var och hur barn som tas i förvar skall placeras. Därvid avskaffades helt den tidigare möjligheten att placera barn i kriminalvårdsanstalt eller häkte. I samband därmed underströk jag på nytt att barn endast undantagsvis får tas i förvar (regeringens förordningsmotiv 1987:3). Med anledning av en av invandrarverket därefter företa-

gen undersökning om tillämpningen av utlänningslagens förvarsbestämmelser uppdrog regeringen på hösten samma år åt JK att utreda förvarstagen inom Stockholms polisdistrikt, Arlanda vaktdistrikt. JK har i det tidigare nämnda yttrandet den 3 maj 1988 (dnr 3594—87—9) redovisat resultatet av denna utredning. JK har därvid funnit bl. a. att förvarstagen av barn inte har skett i större utsträckning än som är tillåten enligt UtL.

Jag kan till skillnad från flera remissinstanser inte finna annat än att det alltjämt är nödvändigt att även barn kan tas i förvar i vissa fall. Om förvarstagen av barn omöjliggjordes helt skulle detta få till resultat att avlägsnandebeslut rörande barnfamiljer i vissa fall inte skulle kunna verkställas. Detta kan enligt min mening inte vara en rimlig ordning.

Trots att alltså upprepade inskränkningar har gjorts under senare år i möjligheterna att ta barn i förvar och dessutom reglerna om hur förvarstagen får genomföras har givits en ytterligt restriktiv utformning, anser jag i enlighet med utredningen och några remissinstanser att det är önskvärt att det i lagen ges än klarare uttryck för när barn över huvud taget får tas i förvar än vad som är fallet för närvarande. En särskild paragraf rörande förvar av barn har därför tagits in i lagförslaget, se 6 kap. 3§. Bestämmelsen innebär följande.

Till en början bör de av mig föreslagna nya förvarsgrunderna för vuxna — oklar identitet eller utredningsbehov — självfallet inte kunna användas för barn. För dessa bör alltjämt krävas antingen att det har fattats ett avlägsnandebeslut som skall verkställas eller att det är sannolikt att ett sådant kommer att fattas. De nuvarande kraven att det därutöver måste föreligga risk för antingen undanhållande eller brottslig verksamhet bör också behållas. Jag anser emellertid att det när det gäller mycket unga personer bör ställas högre krav med avseende på undanhållanderisken än för vuxna. Jag föreslår därför att kraven skall vara att det föreligger en *uppenbar* risk för undanhållande och att därigenom en förestående verkställighet som inte bör fördröjas blir äventyrad. Dessa kriterier uttrycker enligt min mening väl dels innebörden av de uttalanden som har gjorts i tidigare propositioner, dels vad jag själv tidigare har uttalat om under vilka förutsättningar förvar av barn skall vara tillåtet.

Den utformning av lagtexten som jag nu föreslår — och som i någon mån avviker från lagutredningens — samt de exemplifieringar som jag anför i specialmotiveringen till bestämmelsen bör enligt min mening leda till att intentionerna bakom de nuvarande bestämmelserna uppfylls bättre och att därigenom förvarstagen av barn kommer att vidtas i färre fall än för närvarande. I fråga om barn anser jag det också motiverat att föreslå en uttrycklig regel om att det alltid först måste övervägas om inte syftet med ett förvarstagen i stället kan uppnås genom att barnet ställs under *uppsikt*. En bestämmelse om detta har tagits in i 6 kap. 3§ andra stycket lagförslaget.

Om förhållandena är sådana att ett barn trots allt måste tas i förvar, är det viktigt att i möjligaste mån minska de negativa konsekvenserna som ett förvarstagen kan få för barnet. Det ligger i sakens natur att förvaret innebär en begränsning i barnets rörelsefrihet. Det är dock angeläget att barnet under tiden i förvar får vistas under i övrigt så normala förhållan-

den som möjligt. Jag tänker främför allt på förvarslokalernas utformning och betydelsen av att det där finns personal med kunskap om barn och barns utveckling. Jag menar också att det bör vara möjligt att nu ta bort den kvarvarande möjligheten att, om det finns synnerliga skäl för detta, hålla barn i förvar i polisarrest. Det är angeläget att berörda polismyndigheter, kommuner och landsting samarbetar i dessa frågor. Jag finner det inte nödvändigt att regeringen särskilt uppdrar åt socialstyrelsen och rikspolisstyrelsen att informera om vikten och värdet av detta samarbete.

Vid förvarstagande av barn i utlänningsärenden är det av kanske ännu större betydelse än i andra sammanhang att ett barn inte skils från sina vårdnadshavare. Barnet befinner sig ju i ett främmande land, kan ofta inte tala landets språk och har inte sällan kommit hit efter uppslitande upplevelser i hemlandet. För att motverka separationer krävs det enligt nu gällande bestämmelser synnerliga skäl inte bara för att ta ett barn i förvar utan också för förvarstagande av barnets vårdnadshavare. Om barnet har flera vårdnadshavare gäller kravet bara en av dem, men enligt uttalanden i förarbetena bör man söka undvika all familjesplittring. En bestämmelse med denna innebörd har tagits in i lagförslaget (6 kap. 3 § tredje stycket).

Eftersökande av identitets- och resehandlingar

Enligt 8 § UtIL får en polisman i samband med inresekontroll undersöka bl. a. bagageutrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid mot reglerna i utlänningslagstiftningen. Samma befogenhet tillkommer tulltjänsteman, passkontrollant och efter en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1988 (SFS 1988:434) tjänsteman vid kustbevakningen, under förutsättning att inresekontrollen sker under medverkan av de myndigheter under vilka dessa tjänstemän hör.

Nuvarande regler ger också polisen vissa ytterligare möjligheter till kontroll av en utlännings identitet. I 8 c § UtIL finns en bestämmelse som innebär att fingeravtryck och fotografi får tas av varje utlänning som vid ankomsten till Sverige eller senare söker uppehållstillstånd här och som inte kan styrka sin identitet. Befogenhet för polismyndighet att ta en utlännings fingeravtryck och fotografi föreligger också om förutsättningarna för förvarstagande är uppfyllda (50 a § UtIL).

Som jag redan har utvecklat kan det antas att ett inte obetydligt antal utlänningar, som vid ankomsten säger sig sakna identitetshandlingar och biljetter, i själva verket medför sådana. De nuvarande bestämmelserna är enligt min mening inte tillräckliga för att komma tillrätta med problemet med dokumentlösheten. Utöver de kontrollmöjligheter som således redan finns och de förslag som jag hittills har presenterat i syfte att begränsa dokumentlösheten bör ytterligare kontrollåtgärder övervägas.

Lagutredningen har föreslagit att polisen i samband med inresekontroll skall få undersöka utlänningens bagage inklusive handväskor och liknande om det är nödvändigt för att ta reda på hans identitet eller hans resväg till Sverige, om denna är av betydelse för hans rätt att få stanna här i landet. Det har gjorts gällande, bl. a. från RPS sida, att kontrollen även bör

innefatta en möjlighet till kroppsvisitation. Enligt RPS skulle bestämmelsen i annat fall bli utan verkan.

Prop. 1988/89: 86

Jag vill påpeka att även utredningens förslag i denna del innebär en form av kroppsvisitation eftersom härmed avses inte bara undersökning av vad en person har på sig utan också vad han bär med sig. I 2 kap. 6 och 20 §§ regeringsformen ges utlänningar skydd mot bl. a. kroppsvisitation. Skyddet kan dock begränsas genom bestämmelser i lag men endast för ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får dock inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem.

Som jag tidigare har framhållit är det ett väsentligt intresse att komma till rätta med dokumentlösheten. Det förhållandet att allt fler utlänningar som söker asyl i Sverige underlåter att visa upp identitetshandlingar och andra handlingar av betydelse kan inte accepteras. Det är därför viktigt att förutsättningar skapas för en effektiv inresekontroll. Kroppsvisitation i någon form bör enligt min mening övervägas.

Jag instämmer i utredningens förslag att undersökning i samband med inresekontroll bör få ske av utlänningars bagage, handbagage och liknande för att utröna vederbörandes identitet eller resväg. I likhet med RPS anser jag dock inte att den kontrollbefogenheten är tillräcklig. Som jag ser det skulle det innebära en allvarlig inskränkning i möjligheterna att kunna motverka dokumentlösheten om en undersökning av en utlännings kläder aldrig skulle kunna komma i fråga. Jag anser därför att en regel om kroppsvisitation bör sträcka sig längre än utredningen har föreslagit genom att den också bör kunna ge befogenhet att undersöka en utlännings kläder.

Syftet med undersökningen skall vara att eftersöka pass och andra identitetshandlingar samt handlingar som utvisar utlännings resväg till Sverige, exempelvis biljetter. Det får aldrig bli fråga om någon rutinmässig visitation av utlänningar som kommer hit utan det måste finnas anledning att anta att en utlännings underlåter att visa upp medförda handlingar. I de fall där det saknas skäl att ifrågasätta utlännings uppgifter om resväg eller orsaken till att han saknar handlingar bör någon undersökning inte få företas.

Det bör framhållas att det ingripande som en visitation innebär självfallet inte får vara större än vad som behövs för att uppnå det avsedda resultatet. Det bör vara tillräckligt att polismannen, tulltjänstemannen eller annan som sköter inresekontrollen känner i eller utanpå fickor och kläder samt kontrollerar medfört bagage, dvs sådana åtgärder som ibland kallas ytlig kroppsvisitation eller provisorisk skyddsvisitation. Åtgärder som är att hänföra till kroppsbesiktning är självfallet inte tillåtna.

Jag är medveten om att mitt förslag innebär en inskränkning av ett grundlagsskyddat intresse. Ändamålet med förslaget är dock enligt min mening sådant att begränsningen är förenlig med regeringsformen. Jag anser inte heller att begränsningen går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett det.

År 1985 infördes en möjlighet för polismyndigheten att under vissa förutsättningar omhänderta en utlännings returbiljett, 8 a § UtIL. Möjligheten infördes för att förhindra att en utlänning, som söker uppehållstillstånd i Sverige och som vid ankomsten har returbiljett, gör sig av med denna medan ansökan om uppehållstillstånd prövas. Om ansökan avslås och utlänningen saknar biljett för resa från Sverige kan staten komma att belastas med resekostnaden. Omhändertagandet av biljetter har emellertid enligt lagutredningen visat sig vara förenat med betydligt större administrativa problem än väntat. I allmänhet tillåts inte polisen att lösa in biljetten och flertalet flygbolag accepterar inte att utsträcka giltighetstiden på polisens begäran. Detta innebär att polismyndigheten kontinuerligt måste bevaka att giltighetstiden för biljetten inte går ut och, när detta är nära förestående, återlämna returbiljetten till utlänningen. Denne har nämligen oftast betydligt större möjlighet än polisen att få lösa in biljetten. Lagutredningen har därför föreslagit att möjligheten att ta hand om biljetterna slopas.

Ett bibehållande av omhändertagandemöjligheten framstår naturligtvis, som lagutredningen har framhållit, som motiverad endast om flygbolagen medverkar till att polismyndigheten kan lösa in biljetten. Inlösensumman kan då lämnas till utlänningen, om han får uppehållstillstånd, eller användas till inköp av en ny biljett, om ansökan avslås. Även om det kan vara svårt att få ett sådant system att fungera helt tillfredsställande, bör denna möjlighet att begränsa statens kostnader inte slopas. Jag föreslår därför att bestämmelserna i 8 a § UtIL oförändrade förs över till den nya lagen.

Arbetsgivar- och bostadsanmälningar

Med stöd av 9 § UtIL har regeringen förordnat om skyldighet för hotell och pensionat resp. för arbetsgivare att i vissa fall göra anmälan om upplåtande av bostad åt resp. anställning av en utlänning, 61 – 62 §§ UtIL.

Invandrarpolitiska kommittén föreslog i betänkandet (SOU 1983:29) Invandringspolitiken – Förslag (s. 176 ff.) att anmälningsskyldigheten beträffande anställning skulle avskaffas. Kommittén åberopade att den sammanlagda nyttan inte var så stor att den motsvarade de resurser som gick åt. Kommittén pekade särskilt på att en arbetsgivare, som anställer en utlänning som saknar erforderligt arbetstillstånd dels kan ådömas böter eller fängelse, dels kan åläggas att utge en särskild arbetsgivaravgift. Vidare ifrågasatte kommittén om nyttan med bostadsanmälningarna stod i rimlig proportion till insatsen och föreslog att även dessa skulle avskaffas. Flertalet remissinstanser instämde i kommitténs förslag, bl.a. RPS uttryckte emellertid vid det tillfället tveksamhet och föreslog ytterligare utredning. En av RPS på begäran av justitiedepartementet företagen ny undersökning, redovisad i januari 1984, visade att en majoritet av polismyndigheterna ansåg att bostadsanmälningarna borde avskaffas medan arbetsgivaranmälningarna borde finnas kvar. RPS förordade emellertid för sin del i sitt yttrande till regeringen att arbetsgivaranmälningarna skulle tas bort

men att bostadsanmälningarna borde finnas kvar i viss utsträckning. Något förslag till ändring av de gällande reglerna har därefter inte lagts fram för regeringen.

De undersökningar som invandrapolitiska kommittén och därefter RPS har företagit liksom det positiva mottagande som remissinstanserna med något undantag nu har givit lagutredningens förslag att avskaffa båda anmälningsskyldigheterna ger vid handen att dessa är av begränsat värde. Samtidigt står det klart att de administrativa kostnaderna är höga. Jag anser därför att såväl bostads- som arbetsgivaranmälningarna nu bör avskaffas. Regeringen bör dock alltjämt ha kvar en möjlighet att föreskriva om sådan anmälningsskyldighet, om behov därav skulle uppkomma. En bestämmelse härom återfinns i 12 kap. 1 § lagförslaget.

Geografisk begränsning av tidsbegränsade uppehållstillstånd m. m.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får enligt gällande reglering begränsas till att gälla uppehåll endast inom en viss del av Sverige men inte en mindre del än en kommun. Det får vidare innehålla anvisningar om byte av bostad och anställning samt anmälningsskyldighet (13 § UtIL). Ett uppehållstillstånd som ger en utlänning rätt att vistas inom bara en kommun får avse högst ett år och förlängas med högst ett år i taget (14 § UtIL). Regler om anvisningar i fråga om vistelseort, byte av bostad och anställning samt anmälningsplikt finns också i 48 § och 74 § UtIL och får avse den som anses utgöra en risk för rikets säkerhet eller den som efter att ha blivit utvisad på grund av brott antingen har fått utvisningen upphävd eller fått tillstånd att trots utvisningen uppehålla sig i riket med anledning av föreliggande verkställighetshinder. Motsvarande möjlighet finns i fråga om presumtiva terrorister (74 § andra stycket).

Enligt 27 § UtIL får regeringen när det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet inskränka utlänningars rätt att uppehålla sig inom vissa områden. Under samma förutsättning får regeringen föreskriva att utlänningar inte utan tillstånd av regeringen eller av statens invandrarverk får anställas i ett visst företag eller i företag av ett visst slag. Inskränkningar av utlänningars rätt att uppehålla sig inom vissa områden har gjorts genom förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden.

Utredningens lagförslag tar inte upp någon motsvarighet till föreskriftsmöjligheterna i 13 §, 14 § och 74 § UtIL utom såvitt avser den som kan anses utgöra en risk för rikets säkerhet och den som kan befaras vara terrorist. Utredningen har inte heller kommenterat detta. Utredningen har dock föreslagit en motsvarighet till 27 § UtIL.

Jag anser inte att det längre föreligger något behov att kunna inskränka utlänningars rätt att fritt röra sig inom landet eller meddela andra föreskrifter utöver det som föranleds av hänsyn till rikets säkerhet och behovet av skydd mot terrorism. Särskilda föreskrifter kan dock bli aktuella vid krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden. Jag återkommer till det i specialmotiveringen.

Jag föreslår därför att bestämmelser motsvarande dem som finns i 13 och 14 §§ samt 74 § första stycket UtIL inte bör återfinnas i den nya

utlänningslagen. Detta innebär att tidsbegränsade uppehållstillstånd inte längre skall kunna begränsas geografiskt eller förses med föreskrifter om byte av bostad och anställning samt anmälningskyldighet. Sådana begränsningar eller föreskrifter skall inte heller kunna meddelas av regeringen i samband med att en dom eller ett beslut om utvisning upphävs. Vad särskilt gäller presumtiva terrorister återkommer jag till frågan i avsnitt 2.2.11.

2.2.7 Överklagande

Mitt förslag: I förhållande till nuvarande lagstiftning föreslås endast mindre ändringar i syfte att åstadkomma en snabbare och rationellare beslutsordning. Överinstansen ges möjlighet att i ett sammanhang fatta beslut i närliggande frågor. Invandrarverkets beslut att vägra eller återkalla uppehållstillstånd och arbetstillstånd skall sålunda kunna överklagas tillsammans med ett i samband därmed fattat beslut om avvisning eller utvisning och regeringen kunna besluta om sådana tillstånd om avlägsnandebeslutet upphävs. Invandrarverket och regeringen ges möjlighet att meddela beslut om avvisning eller utvisning av mindre barn i samband med att frågan om avlägsnande av föräldern överprövas, även om frågan om barnet inte har prövats tidigare.

Omprövning av invandrarverkets beslut i första instans regleras uteslutande i den nya lagen och inte som hittills i såväl UtlL som förvaltningslagen. Omprövningen görs därmed obligatorisk.

Lagutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt. Lagutredningens förslår dock att den fakultativa regeln i UtlL om omprövning av invandrarverkets beslut förs över oförändrad till den nya lagen.

Remissinstanserna: Förslaget har godtagits av flertalet remissinstanser. RPS och invandrarverket avstyrker dock att beslut att vägra uppehållstillstånd och arbetstillstånd skall kunna överklagas ens i de fall utredningen har föreslagit och anser det olämpligt att regeringen meddelar sådana beslut. Invandrarverket anser vidare att negativa beslut om flyktingförklaring och resedokument inte längre bör kunna överklagas. RPS anser att invandrarverket inte skall kunna meddela uppehållstillstånd utan att upphäva avlägsnandebeslutet och att regeringen inte bör kunna ge uppehållstillstånd till den som har utvisats på grund av brott. Lunds universitet anser att beslut att vägra visering bör kunna överklagas då sådan klagorätt enligt fakulteten torde föreligga enligt Europakonventionen. Slutligen anser flyktingrådet, svenska kyrkan m. fl. och Svenska Iran Kommittén att uppsiktsbeslut bör kunna överklagas, då de medför allvarliga inskränkningar för den enskilde.

Gällande regler

Enligt nuvarande regler får en polismyndighets beslut om *avvisning* överklagas av utlänningen till statens invandrarverk. Beslutet skall dock enligt huvudregeln verkställas utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft.

Invandrarverkets beslut i fråga om *avvisning* eller *utvisning* får överklagas till regeringen.

En domstols beslut om *utvisning* på grund av brott överklagas enligt reglerna om överklagande av dom i brottmål.

Invandrarverkets och domstols beslut kan verkställas — förutom efter laga kraft — också efter nöjdförklaring.

När ett beslut om *avvisning* eller *utvisning* skall *verkställas* ankommer detta på polismyndighet. Polisens verkställighetsbeslut kan formellt inte överklagas. Däremot skall polismyndigheten under vissa förhållanden överlämna verkställighetsfrågan till invandrarverket för beslut. Detta skall, mycket kort uttryckt, ske när utlänningen i samband med verkställigheten för fram asylskäl som inte har prövats förut och dessa skäl inte är uppenbart oriktiga. Invandrarverkets beslut i verkställighetsärendet får överklagas hos regeringen.

Om en polismyndighet beslutar att ett ärende inte skall överlämnas till invandrarverket kan utlänningen överklaga det beslutet till verket, som vid bifall övertar ärendet. Om verket i ett överlämnat eller övertaget ärende skulle finna att verkställighet bör ske kan beslutet under vissa förutsättningar överklagas till regeringen.

Invandrarverket kan under vissa förutsättningar meddela anstånd med verkställigheten. Invandrarverkets beslut att verkställigheten av ett utvisningsbeslut skall fortgå kan inhiberas av det statsråd som ansvarar för utlänningsärendena i avvaktan på att regeringen kan fatta sitt beslut.

Beslut om *förvar* som har fattats av en polismyndighet eller av invandrarverket överklagas till kammarrätten i Jönköping. Om ett beslut om förvar fattas av ett statsråd kan regeringsrätten på begäran av utlänningen pröva om åtgärden skall bestå. Regeringens beslut om förvar kan inte överprövas. Om regeringen i anslutning till ett avvisnings- eller utvisningsbeslut fattar beslut om att en utlänning skall hållas kvar i förvar, gäller emellertid detta beslut inte längre än fyra dagar.

Slutligen kan invandrarverkets beslut att inte ge *flyktningförklaring* eller att återkalla en sådan förklaring överklagas till regeringen. Detsamma gäller i fråga om resedokument. Vissa regler om överklagande av bl. a. ersättningsbeslut och beslut att ta hand om biljetter finns också för närvarande.

Andra beslut enligt utlänningslagstiftningen kan inte överklagas. Det innebär att t. ex. beslut att vägra eller återkalla visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd samt beslut att ställa en person under uppsikt inte kan överklagas.

I de redovisade reglerna föreslår jag nu inte några betydande ändringar, utom såvitt avser möjligheten att överklaga beslut om verkställigheten.

Jag tar därför i det följande först upp de mindre frågor om överklagande-reglerna som utredningen har berört eller som har aktualiserats av remissinstanserna. Den reglering, som jag föreslår i fortsättningen skall gälla på verkställighetsstadiet, återkommer jag till utförligare i följande avsnitt (2.2.8).

Innan jag går över till de enskilda frågorna om överklagande vill jag helt kort göra klart att den översyn av UtIL som lagutredningen har företagit inte har innefattat uppdrag att överväga en annan instansordning än den nuvarande. Utredningen har också uttryckligen poängterat att bl. a. den begränsade tid som har stått till utredningens förfogande har omöjliggjort utformandet av något alternativt system. Det finns därför enligt min mening inte för närvarande anledning att ta upp frågan om alternativa lösningar.

Beslut i tillståndsfrågor

För närvarande kan alltså beslut att vägra eller återkalla visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd inte överklagas. Jag anser i likhet med utredningen att praxisbildningen och rättssäkerheten får anses tryggad genom en bestämmelse om att invandrarverket även i fortsättningen skall kunna överlämna ärenden av principiell vikt till regeringen för avgörande (7 kap. 11 § lagförslaget) och genom att den som har fått avslag alltid kan begära omprövning eller göra en ny ansökan. Någon generell möjlighet att få de nu angivna besluten överprövade av regeringen bör därför inte införas. Det bör emellertid öppnas en möjlighet att få frågan om *uppehållstillstånd* resp. *arbetstillstånd* prövad i samband med överklagande av ett beslut om avlägsnande. Jag återkommer strax något utförligare till frågan om rätt att överklaga viseringsbeslut.

Den nuvarande ordningen att regeringen vid ett överklagande endast prövar avvisnings- eller utvisningsfrågan framstår, som lagutredningen har framhållit, inte alltid som helt ändamålsenlig. Eftersom ett beslut om uppehållstillstånd i många fall är en förutsättning för rätten att få stanna i Sverige, är det uppenbart att ett beslut om tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd regelmässigt måste meddelas om ett beslut om avlägsnande hävs. Däremot kan det i enstaka fall vara mer tveksamt om arbetstillstånd skall meddelas och i så fall för vilken tid eller vilket yrke.

Det nuvarande systemet, som innebär att invandrarverket efter det att regeringen har upphävt ett avlägsnandebeslut får "legitimera" utlänningens närvaro genom att bevilja uppehållstillstånd bör alltså modifieras. Uppehållstillstånd bör kunna meddelas av regeringen, i samband med att regeringen beslutar att ändra ett av invandrarverket fattat avlägsnandebeslut. Eftersom det i vissa fall ändå kan vara mest lämpligt att invandrarverket får besluta om exempelvis uppehållstillståndets längd eller om arbetstillstånd, bör det emellertid stå regeringen fritt att återförvisa en del av

ärendet till verket för prövning av hur dessa frågor skall regleras. Vid prövningen av ett avlägsnandebeslut bör emellertid regeringen, i de fall detta är möjligt, ta ställning också till utlännings rätt till uppehållstillstånd och arbetstillstånd. En sådan ordning, som bör kunna medverka till att hanteringen av utlänningsärendena förenklas och blir mer rationell, hindrar inte att det får vara en uppgift för invandrarverket att utfärda de ytterligare handlingar som kan aktualiseras på grund av beslutet, t.ex. resedokument. Den föreslagna ordningen har fått uttryck i 7 kap. 5 § lagförslaget.

När det så gäller möjligheten att överklaga *viseringsbeslut* vill jag anföra följande. Jag kan till skillnad från juridiska fakulteten vid Lunds universitet inte finna att det följer av Europakonventionen att ett beslut att vägra visering skall kunna överklagas. Visering innebär ju tillstånd att tillfälligt vistas i ett land där man inte är medborgare. Någon rätt till sådan vistelse följer inte av konventionen. Bara om ett sådant besök skulle vara enda möjligheten att skydda familjelivet torde konventionen få aktualitet. Enligt min uppfattning lär emellertid en sådan situation knappast någonsin kunna uppkomma. För detta skulle det krävas att familjemedlemmarna inte kan träffas i något annat land. Dessutom kan det med fog ifrågasättas om en vistelse av så kortvarig natur som en visering medger över huvud taget kan anses ge skydd för familjelivet på det sätt som konventionen förutsätter. Jag är därför inte heller av detta skäl beredd att föreslå någon ändring med avseende på möjligheterna att överklaga ett beslut om avslag på en begäran om visering.

Flyktingförklaring och resedokument

Invandrarverkets beslut i fråga om uppehållstillstånd kan alltså inte överklagas. Den som vill stanna i Sverige därför att han anser att han är konventionsflykting men som av verket har bedömts vara de facto flykting kan inte överklaga och begära att uppehållstillstånd skall beviljas på grund av att han är konventionsflykting. Däremot kan han, samtidigt som han ansöker om att få stanna i Sverige eller därefter, ansöka om flyktingförklaring och resedokument. Flyktingförklaring och resedokument ges bara för personer som är att betrakta som konventionsflyktingar. Avslagsbeslut rörande flyktingförklaring och resedokument kan överklagas till regeringen (65 § UtIL och 89 § UtIF). Vid prövningen av frågan om utfärdande av sådana handlingar görs en ny bedömning av de skäl som utlännings har åberopat för rätten att få stanna här även om uppehållstillstånd har beviljats på andra grunder än flyktenskap. För närvarande prövar regeringen ca 400 sådana överklaganden per år. Bifallsprocenten är knappt 10%. Invandrarverket har i flera sammanhang ifrågasatt, om det är rimligt att dessa ärenden skall få överklagas till regeringen.

Den som får flyktingförklaring och resedokument är i vissa avseenden gynnsammare ställd än den som får stanna av politisk-humanitära skäl eller andra skäl av rent humanitär art. Anhöriga till en flykting kan få resan till Sverige betald av staten. En flykting åtnjuter även vissa andra ekonomiska fördelar, t.ex. rätt till studiesocialt stöd utan kvalifikationspröv-

ning, och dessutom ett bättre skydd mot utvisning på grund av brott. Ett resedokument ger honom också möjlighet att resa till andra länder i något större utsträckning än om han enbart har främlingspass. Det kan vidare ha en viss psykologisk betydelse att bli erkänd som flykting och alltså ha fått sina uppgifter helt accepterade. Med hänsyn till de nu angivna omständigheterna anser jag, i likhet med lagutredningen, att det alltså bör vara möjligt att överklaga ett beslut som innebär avslag på en ansökan om flyktingförklaring och resedokument.

Uppsikt

Flyktingrådet och ytterligare några remissinstanser har i sina remissvar framfört åsikten att ett beslut att ställa någon under uppsikt bör kunna överklagas. Detta är inte möjligt enligt nuvarande lag och lagutredningen har inte heller föreslagit någon ändring. Som skäl anför remissinstanserna att uppsiktsbeslut kan medföra betydande inskränkningar i den personliga friheten. Jag är medveten om att så kan vara fallet. Samtidigt anser jag dock att de inskränkningar som kan följa av ett uppsiktsbeslut inte är av så allvarlig natur att en rätt att överklaga måste införas. Detta gäller framför allt mot bakgrund av att ett uppsiktsbeslut är tidsbegränsat och att en ny prövning ändå måste ske med vissa tidsintervaller. Jag föreslår också i likhet med lagutredningen att förhandling i fortsättningen skall hållas innan ett uppsiktsbeslut förlängs, om det inte är uppenbart att en förhandling saknar betydelse. Jag är därför för närvarande inte beredd att föreslå att beslut om uppsikt skall kunna överklagas.

Överprövning av regeringens förvarsbeslut m. m.

Utredningen har föreslagit att regeringens beslut i en förvarsfråga skall kunna överklagas till regeringsrätten. Detta är för närvarande inte möjligt, men i stället gäller ett av regeringen meddelat förvarsbeslut aldrig längre tid än fyra dagar. En ordning liknande den föreslagna gäller dock, som jag tidigare nämnde, i fråga om de interimistiska beslut om förvar som har fattats av det för utlänningsärenden ansvariga statsrådet. Enligt denna ordning prövar regeringsrätten på framställning av utlänningsfrågan om det av statsrådet beslutade förvaret skall bestå. Enligt utredningens förslag skall nu även statsrådets beslut om förvar i stället få överklagas till regeringsrätten. Förslaget har inte kommenterats av någon annan remissinstans än regeringsrätten.

Regeringsrättens ledamöter anför bl. a., att enligt utredningens förslag skulle införas en vidare möjlighet för regeringsrätten att överpröva beslut av regeringen än den som sker efter rättsprövning enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Rättsprövning kan, påpekar regeringsrättens ledamöter, på grund av en undantagsregel i lagen om rättsprövning inte alls ske i utlänningsärenden. Utredningens förslag skulle, om det genomfördes, innebära att prövningen hos regeringsrätten skulle avse beslutet i hela dess vidd och inte bara gälla frågan huruvida beslutet strider mot någon rättsregel. I sak torde dock prövningen inte komma att

skilja sig i något väsentligt hänseende från den överprövning som enligt gällande utlänningslag sker av statsråds interimistiska beslut om förvar.

Regeringsrättens ledamöter pekar också på att om den föreslagna överklagandeordningen skulle införas detta skulle komma att medföra att vissa av förvaltningslagens regler skulle komma att bli tillämpliga även i dessa regeringsärenden. Härvid åsyftas bestämmelserna om besvärshänvisning, ingivande av besvärsskrift till beslutsmyndigheten och omprövning av beslut. Särskilt effekterna av omprövningsskyldigheten på bl. a. handläggningstiderna hos regeringen bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Regeringsrättens ledamöter har därutöver pekat på ytterligare några problem, särskilt vad gäller bevakning av tidsfrister, som skulle kunna uppkomma med den nyordning som utredningen har föreslagit.

Mot bakgrund av bl. a. de invändningar som riktades mot lagutredningens förslag från regeringsrättens ledamöter föreslog min företrädare i lagrådsremissen att den nuvarande ordningen skulle behållas. Lagrådsgranskningen har emellertid föranlett mig att föreslå en ordning som innebär att regeringen inte skall ta ställning till förvarsfrågor på annat sätt än att regeringen i samband med upphävande av ett avlägsnandebeslut också skall kunna upphäva ett eventuellt förvarsbeslut. Regeringen skall också kunna upphäva ett förvarsbeslut om det inte finns skäl för det. Däremot skall regeringen inte ges uppgiften att förordna om förvar. I likhet med vad som för närvarande gäller skall det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt utlänningslagen kunna besluta i förvarsfrågor under ärendets handläggning hos regeringen. Beslut om förvar som meddelats av ett statsråd skall få samma varaktighet som ett förvarsbeslut som har meddelats av invandrarverket eller polismyndigheten, dvs. två veckor resp. två månader. Ett sådant beslut skall således kunna gälla även efter det att regeringen beslutat i avvísings- eller utvisningsärendet. Det bör efter denna tidpunkt åligga den verkställande myndigheten att inom samma tidsfrister ta ställning till om tvångsåtgärden skall bestå. Motsvarande regler föreslås för beslut om uppsikt.

Lagrådet yttrade i frågan bl. a. följande.

”Under förarbetena till den nu gällande ordningen föreslogs i det då till lagrådet remitterade förslaget bl. a. att det ansvariga statsrådet skulle få beslutanderätt i frågor om förvar och att statsrådets beslut skulle kunna överklagas till regeringsrätten. Det förslaget föranleddes av bestämmelserna i artikel 5 i Europakonventionen resp. artikel 9 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (prop. 1981/82:146 s 43 ff).

Lagrådet riktade kritik mot förslaget på den grunden att förslaget inte stod väl i överensstämmelse med regeringsformens bestämmelse om formerna för fattande av regeringsbeslut, till den del förslaget omfattade statsrådsbeslut som meddelas i anslutning till att regeringen avgör ett ärende om avlägsnande (a prop. s. 160 f). Regeringen valde då att avstå från förslaget i den av lagrådet kritiserade delen och föreslog i stället att regeringens beslut om förvarstagande skulle ges en mycket kort varaktighet, högst fyra dagar. I det sammanhanget framhölls att verkställighetsmyndigheten enligt 50§ UtL kunde besluta om förvarstagande när ären-

det hade överlämnats för verkställighet (a prop s 165). Riksdagen följde regeringens förslag i denna del.

Prop. 1988/89:86

Artikel 5 i Europakonventionen innebär bl. a. att den som berövs sin frihet skall äga rätt att inför domstol påfordra att lagligheten av frihetsberövandet prövas snabbt. Europadomstolens avgörande i fallet Brogan and others, Europadomstolens publikationer, serie A 145-B, ger vid handen att det inte är säkert att domstolen under alla förhållanden skulle godta en ordning som innebär att en person är berövd friheten i fyra dagar utan möjlighet till domstolsprövning. När man har att bedöma om det nu aktuella förslaget är förenligt med artikel 5 i Europakonventionen måste även beaktas att det kan förflöta längre än fyra dagar innan den verkställande myndigheten — i regel polismyndigheten — fattat beslut i förvarsfrågan och kammarrätten hunnit pröva överklagande av den verkställande myndighetens beslut. Mot den bakgrunden gör lagrådet den bedömningen att den föreslagna ordningen inte står i god överensstämmelse med Sveriges åtaganden enligt konventionerna.”

Som framgår av specialmotiveringen till 6 kap. 9—10 §§ lagförslaget rekommenderar lagrådet i stället den ordning som jag nu redogjort för.

Omprövning av beslut

Sedan den 1 juli 1986 får invandrarverket ompröva ett av verket i första instans fattat beslut, om verket finner att beslutet är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning och det nya beslutet inte blir till nackdel för utlänningsen. Omprövning får ske även om beslutet har överklagats (65 § b UtIL). Sedan invandrarverket har överlämnat ärendet till regeringen, får verket ompröva sitt beslut bara om regeringen begär yttrande från verket. Bestämmelsen infördes i samband med att 1986 års förvaltningslag trädde i kraft. Även denna lag innehåller en omprövningsregel. Den regeln skiljer sig dock på några punkter från UtIL:s bestämmelse. Omprövning är obligatorisk enligt förvaltningslagen medan den är fakultativ enligt UtIL. Enligt förvaltningslagen skall omprövning ske om beslutet är *uppenbart oriktigt* medan en omprövning enligt UtIL får ske om beslutet är *oriktigt*. I båda fallen kan omprövning ske även om beslutet har överklagats men omprövningsskyldigheten enligt förvaltningslagen gäller inte om klaganden har begärt inhibition. Inte heller gäller denna skyldighet sedan myndigheten har överlämnat handlingarna i ett överklagat ärende till överinstansen.

De båda omprövningsinstituten har ansetts kunna tillämpas på samma beslut.

Det till lagrådet remitterade förslaget till ny utlänningslag innehöll en omprövningsregel motsvarande den som finns i UtIL. Enligt lagrådet kan det ifrågasättas om 3 § förvaltningslagen ger utrymme för att omprövningsinstitutet enligt den lagen skall gälla vid sidan av omprövningsregeln i UtIL. Lagrådet framhåller i sitt yttrande att en sådan ordning skulle innebära att, om invandrarverket fått anledning tro att ett av deras beslut var oriktigt men detta inte var uppenbart utan krävde viss kompletterande utredning, verket ändå skulle med stöd av förvaltningslagen kunna underlåta att ompröva beslutet trots att bestämmelsen i UtIL ger invandrarver-

ket befogenhet att företa omprövningen. Enligt lagrådets mening är en sådan ordning otillfredsställande.

Prop. 1988/89: 86

Jag delar lagrådets uppfattning att det skulle vara rationellt och värdefullt om omprövning av invandrarverkets beslut uteslutande reglerades i den nya utlänningslagen. Omprövningen enligt UtIL måste då göras obligatorisk. Skyldigheten att ändra ett oriktigt beslut borde dock bortfalla inte bara om ändringen skulle bli till nackdel för utlänningen utan även om ändringen skulle sakna betydelse för honom. En omprövningsregel av denna innebörd har tagits in i den nya lagen (7 kap. 10 §). Bestämmelsen kommer att omfatta samtliga beslut som invandrarverket har meddelat i första instans, således även beslut om omedelbar verkställighet (se härom avsnitt 2.2.8).

Invandrarverket har föreslagit, att verket skall ges möjligheter till omprövning också av de beslut som verket har fattat vid en överprövning av polismyndighetens beslut (jfr. 65b § UtIL). Förvaltningslagen och den nyss föreslagna omprövningsregeln i den nya utlänningslagen reglerar endast skyldigheten att ompröva ett beslut som den omprövande myndigheten har fattat som första instans. Möjligheten att ompröva ett beslut i andra fall har lämnats oreglerad. Mot denna bakgrund men särskilt med beaktande av att invandrarverket nu skall vara första instans i alla asylärenden vill jag inte föreslå en regel av den angivna innebörden.

Övriga frågor

I 72 § tredje stycket UtIL finns en bestämmelse som begränsar regeringens möjlighet att upphäva lagakraftgående beslut om avvisning eller utvisning eller att medge anstånd med verkställigheten av sådana beslut. Sådana frågor kan nämligen prövas av regeringen endast då invandrarverket med stöd av 69 § UtIL har överlämnat verkställighetsärendet till regeringen eller då verkets beslut har överklagats enligt 90 § UtIL.

Bakgrunden till bestämmelsen är följande.

Enligt 1954 års utlänningslag fanns det fr. o. m. den 1 januari 1976 en möjlighet att överklaga alla avvisnings- och förpassningsärenden till regeringen och samtidigt möjlighet att — sedan beslutet hade vunnit laga kraft — hos regeringen ansöka om att beslutet skulle upphävas, s. k. återbrytning. Denna ordning ledde till stora olägenheter. I regeringskansliet medförde den att mycket tid gick åt för att ta ställning till yrkanden om att verkställigheten skulle inhiberas samt även ompröva regeringens nyligen fattade beslut. Med anledning härav avskaffades återbrytningsinstitutet utom beträffande domstols beslut om förvisning och utvisning (prop. 1978/79:96, AU 27).

Det ansågs emellertid inte vara tillräckligt att upphäva reglerna om återbrytning. Regeringen ansågs nämligen även utan uttryckliga bestämmelser ha möjlighet att upphäva eller att i övrigt i mildrande riktning ändra sina avlägsnandebeslut. Detta följde av de allmänna principer om besluts rättskraft som hade utbildats i praxis.

Med hänsyn härtill infördes samtidigt en uttrycklig bestämmelse i 72 § UtIL som begränsade omfattningen av återbrytningsrätten.

En liknande begränsning bör föreskrivas i den nya lagen. En sådan föreskrift är ett ändamålsenligt komplement till ett förslag som jag kommer att redovisa i nästa avsnitt och som går ut på att det inte skall vara möjligt att överklaga ett beslut varigenom invandrarverket avslagit en ny ansökan om uppehållstillstånd för den som skall avlägsnas ur landet enligt ett laga kraftvunnet beslut.

Lagrådet har inte haft några invändningar mot detta förslag men har uttalat sig om räckvidden av en sådan bestämmelse. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen (7 kap. 1 §).

2.2.8 Verkställighet och ny ansökan

Mitt förslag: Nuvarande bestämmelser om överlämnande och övertagande av verkställighetsärenden upphävs. Den myndighet som avgör en fråga om avvisning eller utvisning skall i stället ta hänsyn till eventuella hinder för verkställigheten. Nuvarande lagbestämmelser om s. k. politiska verkställighetshinder förs över i sak oförändrade till den nya lagen. En uttrycklig regel som förbjuder verkställighet till länder där utlännningen skulle riskera dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr införs därutöver.

Utlännningen skall som huvudregel få viss kortare tid på sig från det att avlägsnandebeslutet vann laga kraft att frivilligt lämna landet. Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol skall upphöra att gälla om det inte verkställts inom fyra år.

Lagutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt. Utredningen har dock förslagit ett förstärkt skydd i verkställighetshänseende åt krigsvägrare och de factoflyktingar. Utredningen har inte tagit upp frågan om en särskild regel som förbjuder verkställighet av avlägsnandebeslut till länder där utlännningen riskerar dödsstraff etc.

Remissinstanserna: Vitt skilda ståndpunkter har framförts i dessa frågor. Flertalet myndigheter, däribland JO, har i allt väsentligt tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. Det nuvarande systemet anses därvid i allmänhet vara komplicerat och tidsödande samt medföra stora risker för missbruk. Samtliga s. k. frivilligorganisationer samt advokatsamfundet tar bestämt avstånd från utredningens förslag i huvudfrågan. Reglerna om överlämnande och övertagande av verkställighetsärenden sägs vara nödvändiga för rättssäkerheten och för att Sverige skall uppfylla sina konventionsåtaganden. Utredningens förslag angående verkställighetsfrågor i övrigt har fått ett som helhet positivt mottagande. RPS, invandrarverket och advokatsamfundet anser dock att det bör vara tidpunkten för delgivning av det laga kraftvunna avlägsnandebeslutet som är utgångspunkt för frivillig verkställighet. Flera remissinstanser motsätter sig att tiden för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning förlängs.

Överlämnande och övertagande av verkställighetsärenden

I nuvarande utlänningslag finns en omfattande reglering av möjligheten för en utlänning att få en ny prövning av rätten att stanna i Sverige i samband med verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Det är polismyndigheten som handlägger verkställighetsärenden. Om en utlänning i verkställighetsärendet gör gällande att han, om han sänds till ett visst land, kan utsättas för förföljelse eller bli sänd till en krigsskådeplats eller anför vissa andra omständigheter skall verkställighetsärendet dock överlämnas av polisen till invandrarverket. Ärendet skall inte överlämnas om de i verkställighetsärendet åberopade skälen har prövats redan i avvisnings- eller utvisningsärendet eller om de visserligen inte har prövats tidigare men är uppenbart oriktiga eller kan lämnas utan avseende. Ett ärende skall också överlämnas om det av annan anledning, t. ex. tungt vägande humanitära skäl, är tveksamt om eller hur verkställighet skall ske. Om polismyndigheten beslutar att ett ärende inte skall överlämnas till invandrarverket kan utlänningen i vissa fall överklaga det beslutet till verket, som vid bifall till överklagandet övertar ärendet. Verket kan till dess slutlig ställning tas förordna om inhibition. Om verket i ett överlämnat eller övertaget ärende skulle finna att verkställighet bör ske kan det beslutet i vissa fall överklagas till regeringen.

Dessa detaljerade och komplicerade regler saknar motsvarighet såväl i andra länders utlänningslagstiftning som i svensk rätt när det gäller verkställighet av beslut inom andra rättsområden. Redan det förhållandet att endast den svenska utlänningslagstiftningen innehåller regler av ifrågavarande slag ger enligt min mening anledning att noggrant överväga om de är ändamålsenliga.

I likhet med flera remissinstanser vill jag till en början framhålla att utlänningsärenden där asylskäl har åberopats har en speciell karaktär. Ett felaktigt beslut kan medföra att den enskilde utlänningens liv sätts i fara eller att han riskerar tortyr eller annan omänsklig behandling. Det är därför nödvändigt att i speciella fall kunna ändra även ett lagakraftvunnet beslut.

De nuvarande reglerna har lett till att det inte sällan sker en ny prövning under verkställigheten, som leder till en annan utgång efter det att regeringen har fattat beslut om avlägsnande. Självfallet är detta en positiv effekt, om det därigenom skapas ett riktigt beslut i stället för ett felaktigt. Inte sällan torde det emellertid vara fråga om ett beslut som i och för sig var riktigt när det fattades men där det just genom en ny behandling och därav beroende tidsutdräkt på verkställighetsstadiet uppkommer nya omständigheter, som saknar egentligt samband med frågan om risk för förföljelse eller liknande i hemlandet. En av lagutredningen företagen undersökning visar att invandrarverket som grund för ändring i överlämnade och överklagade verkställighetsärenden angav anknytning till Sverige eller humanitära skäl i omkring 80 % av fallen. Berörda parter kan också — mer eller mindre medvetet — avstå från att i det första ärendet, när ansökan om uppehållstillstånd prövas, åberopa relevanta omständigheter eller se

till att ett ärende är komplett, eftersom de vet att det går att få en prövning också på verkställighetsstadiet. Det förekommer också framställningar om en ny prövning som är klart obefogade. Dessa förhålar processen och medverkar genom den ökade arbetsbelastningen hos främst invandrarverket och polismyndigheterna till att handläggningstiderna ökar för alla ärenden.

I likhet med lagutredningen anser jag att ett handläggningssystem, som erbjuder i det närmaste obegränsade möjligheter att få ett ärende prövat på nytt, med nödvändighet leder till att handläggningstiderna blir långa och därigenom skapar rättsosäkerhet. Jag kan i och för sig instämma i Röda korsets uppfattning, att drastiskt förkortade väntetider vad gäller prövningen av asylärenden i sig är ägnade att minska antalet ändrade beslut på verkställighetsstadiet. Om tiden mellan ansökan och beslut är kort kan nya skäl inte uppkomma i så många fall. Det är emellertid mycket tveksamt om det alls är möjligt att förkorta väntetiderna om den nuvarande verkställighetsprövningen får vara kvar. Man måste då alltid räkna med att nya omständigheter kontinuerligt förs fram. Det är, som jag tidigare nämnde, långt ifrån alltid fråga om förhållanden som inte hade kunnat föras fram och bedömas redan från början. Det är enligt min mening olämpligt att ha kvar ett system som är så lätt att missbruka som det nuvarande. Nuvarande bestämmelser om överlämnande och övertagande av verkställighetsärenden bör därför inte ges någon motsvarighet i den nya utlänningslagen.

Emellertid måste några regler ändå finnas, som gör det möjligt att inhibera eller ändra ett verkställbart avlägsnandebeslut, om nya omständigheter kommer fram som visar att utlänningsens liv, hälsa eller frihet skulle äventyras om beslutet verkställdes. Jag redovisar strax hur ett sådant system enligt min uppfattning bör byggas upp.

Verkställighetshinder

I 77–80 §§ UtL finns bestämmelser om s. k. politiska verkställighetshinder.

Enligt 77 § UtL får ingen utlännings sändas till ett land – hemlandet eller något annat land – där han riskerar att utsättas för politisk förföljelse, dvs. sådan allvarlig förföljelse som skulle kvalificera honom som konventionflyktning. Han får inte heller sändas till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han riskerar sådan förföljelse.

Bestämmelsen i 77 § UtL gäller dock inte undantagslöst. Genom bestämmelserna i 78 § UtL kan utlännings vara undantagen från verkställighetsskyddet. Detta är fallet om utlännings genom att ha gjort sig skyldig till ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle innebära en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna kvar här i landet. Den förföljelse som hotar honom i det land dit han skall sändas får dock inte innebära fara för hans liv och inte heller i övrigt vara av särskilt svår beskaffenhet.

De nu nämnda bestämmelserna gäller för alla utlännings.

Härutöver finns det i UtIL särskilda regler rörande verkställighetshinder beträffande krigsvägrare och de factoflyktingar.

Enligt 79 § UtIL får en krigsvägrare inte sändas till ett land varifrån han riskerar att sändas till en krigsskådeplats. Om utlännningen inte kan sändas till något annat land och det föreligger särskilda skäl för verkställigheten får dock utlännningen sändas till ett land som är krigsskådeplats. Med undantagsbestämmelsen avses bl. a. det fallet att utlännningen har utvisats på grund av brottslighet som är så allvarlig att han inte bör ha något särskilt verkställighetsskydd utöver det som kan följa av 77 och 78 §§ UtIL.

I 80 § UtIL finns en särskild bestämmelse om verkställighetshinder beträffande en de factoflykting. För att verkställighet inte skall ske till en de factoflyktings hemland krävs att denne åberopar synnerliga skäl däremot.

Lagutredningen föreslår att ett förstärkt skydd i verkställighetshänseende ges åt krigsvägrare och de factoflyktingar. Förslaget innebär att samma regler rörande verkställighet införs för krigsvägrare och de factoflyktingar som för konventionsflyktingar. Invandrarverket motsätter sig förslaget och hävdar att ett genomförande av detta skulle göra det lättare för allvarligt brottsliga utlännningar att få stanna i Sverige.

I likhet med invandrarverket anser jag det viktigt att inte underlätta för brottsbelastade utlännningar att få stanna i Sverige. Detta skulle enligt min mening kunna bli följden av att samma regler om verkställighetshinder införs för krigsvägrare och de factoflyktingar som för konventionsflyktingar.

Jag anser därför att lagutredningens förslag på denna punkt inte bör genomföras utan att de nuvarande reglerna i 77 – 80 §§ UtIL bör föras över i sak oförändrade till den nya lagen. Härutöver föreslår jag, med anledning av att Sverige har ratificerat FN-konventionen mot tortyr m. m. och den europeiska konventionen mot tortyr m. m., en särskild bestämmelse i den nya lagen som generellt förbjuder verkställighet till länder där det finns grundad anledning att tro att utlännningen skulle vara i fara för att utsättas för tortyr eller annan omänsklig behandling. Med tortyr likställs kroppsstraff enligt 2 kap. 5 § regeringsformen. På förslag av *lagrådet* har i förhållande till det remitterade förslaget verkställighetsförbudet utvidgats att omfatta länder där utlännningen riskerar dödsstraff (8 kap. 1 § lagförslaget).

Beaktande av verkställighetshinder

Jag delar lagutredningens uppfattning att den myndighet som beslutar om avvísning eller utvisning skall beakta också de hinder mot verkställighet som kan antas föreligga. En regel av denna innebörd har tagits in i lagförslaget (4 kap. 12 §). Som jag tidigare nämnde bör en sådan ordning gälla inte bara vid administrativa avlägsnanden utan också i samband med att en allmän domstol prövar en fråga om utvisning på grund av brott. Jag återkommer strax till denna fråga (se också avsnitt 2.2.3).

I den mån det vid prövningen av avvísnings- eller utvisningsärendet hos regeringen eller invandrarverket visar sig föreligga ett verkställighetshinder som kan antas bli bestående, torde redan i dag uppehållstillstånd meddelas. Jag anser emellertid att även hinder, vilka kan antas bli av mer

övergående natur, skall beaktas av den beslutande myndigheten. Som jag närmare kommer att utveckla i specialmotiveringen bör då ibland ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kunna meddelas (4 kap. 12 § lagförslaget). Någon remissinstans har ifrågasatt om denna konstruktion är lämplig och som skäl till sin tveksamhet påpekat att det kan vara svårt att skapa förståelse för att den som har fått ett sådant tillstånd senare ändå tvingas att lämna landet. Den risk för sådana problem som möjligen kan föreligga är enligt min mening främst av psykologisk natur och får naturligtvis inte i sig leda till att man avstår från att meddela ett tidsbegränsat uppehållstillstånd när förutsättningar föreligger för detta.

Frivillig verkställighet

Det är enligt min mening önskvärt att den som avvisas eller utvisas ges tillfälle att frivilligt lämna Sverige. Detta är huvudregel även enligt nuvarande ordning. Det har emellertid visat sig att systemet med frivillig verkställighet ofta inte fungerar. Huruvida detta beror på utlänningsens ovilja att rätta sig efter avlägsnandebeslutet eller på de stora möjligheter till förnyad prövning som finns enligt de nuvarande reglerna vill jag låta vara osagt. Det förefaller dock sannolikt att snabbare handläggning av ärenden om uppehållstillstånd i förening med en ändring av systemet av prövning på verkställighetsstadiet kommer att medföra också en större benägenhet från den enskildes sida att rätta sig efter beslutet. Liksom lagutredningen tror jag dock att det är värdefullt med en uttrycklig regel som anger inom vilken tid den som har avvisats eller utvisats bör ha lämnat landet. En lämplig tidrymd är som utredningen har föreslagit två veckor, om avvisningsbeslut har fattats, och fyra veckor när det är fråga om utvisningsbeslut. En regel härom återfinns i 8 kap. 12 § andra stycket lagförslaget. Utgångspunkten för den tidsfrist som jag sålunda föreslår bör vara den dag då beslutet vann laga kraft. Detta sker enligt förvaltningslagens regler tre veckor efter det att utlänningsen fick del av beslutet. Regeringens beslut vinner laga kraft genast. Något krav på delgivning av regeringens beslut för att de angivna tidsfristerna skall börja löpa föreslås inte. Däremot måste självfallet den avvisade eller utvisade underrättas om beslutet.

Asylärendeutredningen har redovisat att enligt den ordning som tillämpas i dag underrättas den som har avvisats eller utvisats om beslutet genom polisens försorg. Invandrarverket och, i förekommande fall, regeringen sänder beslutet till polismyndigheten, som kallar den asylsökande och delger honom beslutet vid ett personligt sammanträffande med hjälp av tolk. Samtidigt som beslutet expedieras till polismyndigheten skickas en kopia av beslutet till utlänningsens offentliga biträde i de ärenden där offentligt biträde finns förordnat. Undersökningar som har genomförts av asylärendeutredningen visar att det ofta tar tid att lämna underrättelse om ett beslut. Utredningen anser därför att rutinerna för underrättelse om beslut behöver ses över.

Asylärendeutredningens förslag innebär att de asylsökande normalt skall vistas på en förläggning till dess att deras ärende avgörs slutligt. Härigenom bör enligt utredningen underrättelseförfarandet kunna förenklas och

gå snabbare. Underrättelse kan ske genom personal på förläggningen som lätt kan nå den asylsökande. Vid förläggningarna finns tillgång till tolkar, vilket också bör underlätta förfarandet. Jag delar utredningens bedömning. I de fall där underrättelsen inte kan ges på detta sätt får även i fortsättningen de nuvarande rutinerna som jag nyss beskrev följas.

Med anledning av synpunkter från några remissinstanser vill jag slutligen framhålla att de angivna tidsfristerna för frivillig verkställighet inte innebär att verkställighet inte skall kunna ske tidigare. Sålunda bör polismyndighetens beslut om avvisning, som alltid är omedelbart verkställbara, invandrarverkets beslut om omedelbar verkställighet, domstols dom eller beslut om utvisning och regeringens beslut om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet alltjämt verkställas snarast möjligt. Detta framgår av 8 kap. 12 § första stycket lagförslaget. Polismyndigheten skall liksom för närvarande ombesörja verkställigheten och kan, om det är nödvändigt, också ta utlännigen i förvar till dess beslutet har verkställts.

De tidsfrister för frivillig verkställighet som jag föreslår får i normalfallet anses utgöra skäligt rådrum för utlännigen. En kortare tidsfrist bör dock kunna bestämmas av myndigheten redan i beslutet om avlägsnande, om det kan hållas för visst att utlännigen inte frivilligt kommer att lämna Sverige. Detsamma kan gälla i de fall där utlännigen finns på en statlig förläggning för flyktigmottagning och alltså normalt inte har något berättigat behov att avveckla sin vistelse i Sverige. Här bör, som organisationsutredningen SIV 89 har antagit, en tid av omkring en vecka som regel vara tillräcklig. Å andra sidan kan en längre tidsfrist också någon gång vara motiverad, t. ex. om utlännigen gör troligt att han behöver extra rådrum för att ordna sina förhållanden i hemlandet. En möjlighet bör därför ges åt beslutsmyndigheten att bestämma annan tid än de två resp. fyra veckorna.

Som jag återkommer till senare ser jag allvarligt på att allt fler utlännigar genom att hålla sig undan söker undandra sig verkställighet av lagakraftvunna verkställighetsbeslut. I likhet med lagutredningen anser jag det därför vara lämpligt att förlänga tiden till dess att ett avlägsnandebeslut upphör att gälla från två till fyra år.

Verkställighet av beslut om utvisning på grund av brott

När invandrarverket eller regeringen prövar ett ärende om avvisning eller utvisning skall enligt mitt förslag, i likhet med vad som i allmänhet gäller redan nu, hänsyn tas till de eventuella verkställighetshinder som kan finnas (4 kap. 12 § lagförslaget). Det kan vara fråga om såväl s. k. politiska verkställighetshinder som hinder av humanitär art. Om prövningen ger vid handen att ett sådant hinder föreligger bör något avlägsnandebeslut inte fattas.

Någon motsvarande prövning har hittills normalt inte gjorts av domstolarna i samband med att beslut har fattats om utvisning på grund av brott. I mina tidigare överväganden har jag emellertid förespråkade att domstolarna i fortsättningen skall kunna göra en bedömning av om en utvisning kommer att kunna verkställas i samband med att den dömda friges (avsnitt 2.2.3). Jag anser därför att den för regeringen och invandrarverket före-

slagna regeln också skall tillämpas av allmänna domstolar. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen.

Prop. 1988/89:86

Även om frågan om eventuella verkställighetshinder har bedömts av domstolen kan det emellertid senare visa sig att ett avlägsnande av utlänningen inte kan ske. Det kan exempelvis ha inträffat en politisk händelseutveckling i utlänningens hemland som inte kunde förutses då utvisningsbeslutet fattades men som gör att hinder föreligger mot utvisningen. Regeringen bör i sådana fall kunna upphäva utvisningsbeslutet helt eller delvis. Denna möjlighet finns också nu i 71 § första stycket UtL. Mitt förslag innebär att den bestämmelsen överförs i sak oförändrad till den nya lagen.

Upphävande eller mildrande av utvisningsbeslut bör liksom hittills kunna ske såväl på grund av inträffade verkställighetshinder som med anledning av uppkommen anknytning till Sverige eller andra omständigheter, exempelvis humanitära skäl.

Ny ansökan

Mitt förslag: En ny ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som befinner sig här i landet skall kunna prövas utan hinder av att det beträffande utlänningen föreligger ett lagakraftvunnet men ännu inte verkställt administrativt beslut om avvisning eller utvisning. En sådan ansökan, som skall ges in till invandrarverket, kan dock bifallas endast om det framkommer omständigheter som inte har prövats tidigare och om det föreligger grund för asyl eller mycket starka humanitära skäl. Verkets beslut kan inte överklagas. Om det verkar sannolikt att den nya ansökan skall bifallas kan invandrarverket inhibera verkställigheten av det tidigare fattade beslutet om avlägsnande.

Lagutredningens förslag: Förslaget överensstämmer i huvudsak med mitt.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser däribland DO och Lunds universitet godtar utredningens förslag. Invandrarverket, RPS och flera polismyndigheter anser emellertid att bifall till en ny ansökan skall kunna ges endast på grund av omständigheter som har uppkommit efter det första beslutet och endast om utlänningen riskerar liv eller hälsa om han avlägsnas ur landet. DO betonar å andra sidan att en omständighet måste betraktas som ny om den tidigare inte har framförts eller uppmärksamats. Samtliga frivilligorganisationer och advokatsamfundet tar avstånd från förslaget. De anser att det inte tillgodoser rättssäkerheten på samma sätt som de nuvarande reglerna om verkställighetsprövning. Röda korset m. fl. anser dessutom att de föreslagna reglerna, som inte tillåter överklagande av beslutet rörande den nya ansökan, står i strid med Europakonventionen angående de mänskliga rättigheterna.

Skälen för mitt förslag: Om den nuvarande möjligheten att i ett verkställighetsskede få en ny prövning av rätten att stanna kvar i landet skall

kunna tas bort, måste det ändå säkerställas på något annat sätt att verkställighet av ett avlägsnandebeslut, som skulle kunna medföra fara för utlänningens liv eller frihet, kan avbrytas. Detsamma gäller om det av någon annan anledning finns starka skäl att inte verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Detta bör, som utredningen har funnit, kunna ske genom att en ny ansökan om uppehållstillstånd i vissa fall skall kunna prövas medan utlänningen är kvar i Sverige och trots att det redan föreligger ett lagakraftvunnet, verkställbart beslut om avlägsnande. Det måste finnas möjligheter att i anledning av denna nya ansökan undanröja det tidigare avlägsnandebeslutet men också att i avvaktan på prövningen inhibera verkställigheten av detta. Samtidigt är det viktigt att sådana åtgärder vidtas bara i de fall där verkställigheten av avlägsnandebeslutet skulle kunna antas leda till ett helt oönskat resultat och obotlig skada. Vida möjligheter till en ny prövning skulle tveklöst leda till att de nuvarande problemen med flera bedömningar av samma ärende skulle föras över till det nya systemet.

För att en ny ansökan skall kunna bifallas och ett tidigare meddelat utvisnings- eller avvisningsbeslut alltså upphävas måste enligt min mening krävas att det förs fram omständigheter, som inte har prövats i det tidigare ärendet. Det får således aldrig bli fråga om en förnyad prövning av vad som har förekommit i det ärendet, något som skulle innebära ett ställningstagande till frågan om den tidigare bedömningen har varit riktig eller inte. Vidare måste krävas att de omständigheter som åberopas antingen innebär att utlänningen har rätt till asyl här eller innefattar synnerliga skäl av humanitär art. En regel av denna innebörd har tagits in i den bestämmelse som uttrycker huvudregeln att en ansökan om uppehållstillstånd inte kan beviljas så länge en utlänning befinner sig i Sverige (2 kap. 5 § tredje stycket lagförslaget).

Jag vill understryka, att det i stort sett alltid måste kunna krävas att utlänningen lämnar alla relevanta uppgifter i ärendet om avvisning eller utvisning. Vidare måste det kunna krävas att de nya omständigheter som åberopas gör det uteslutet att avlägsna utlänningen ur landet. Principen att uppehållstillstånd normalt skall sökas från hemlandet måste upprätthållas.

Exempel på fall där tillstånd bör vägras är alltså de där utlänningen på verkställighetsstadiet åberopar anknytning till Sverige. Det är i dag inte ovanligt att en asylsökande under vistelsen i Sverige inleder ett förhållande med en i Sverige bosatt person. Om förhållandet haft tillräcklig varaktighet redan när frågan om uppehållstillstånd prövas första gången leder detta inte sällan till att utlänningen beviljas uppehållstillstånd även om asylskäl saknas.

Det är emellertid vanligt att förhållandet inte har hunnit vara så lång tid att det anses kunna motivera ett uppehållstillstånd på grund av anknytning när tillståndsfrågan prövas; i sådana fall meddelas ett avlägsnandebeslut. Ibland dröjer det emellertid innan verkställighet hinner ske och i verkställighetsärendet åberopas då i stället att förhållandet nu har haft tillräckligt lång varaktighet och att kanske ett barn har hunnit födas. Utvisningsbeslutet kan då komma att upphävas. Sådana förhållanden bör enligt min mening inte i fortsättningen kunna leda till att en ny ansökan bifalls och att

avvisnings- eller utvisningsbeslutet upphävs. Av väsentlig betydelse för det system jag föreslår är att det inte får finnas skäl att förhålla ett ärende.

Huvudregeln skall alltså vara att skäl, som kan åberopas från hemlandet eller från något annat land dit utlänningen utan risk kan sändas, inte skall kunna föranleda bifall till en ny ansökan som görs medan utlänningen fortfarande är kvar i Sverige. Detta skall gälla oberoende av om de omständigheter som åberopas har uppkommit före eller efter det att det första ärendet avgjordes.

Det är naturligtvis särskilt viktigt att en ny ansökan kan handläggas snabbt. På grund av de krav som jag föreslår skall gälla för bifall till den nya ansökan måste också en skyndsam bedömning kunna göras både av tyngden i de anförda skälen och av om det verkligen är fråga om nya omständigheter, som åberopas. Denna bedömning görs bäst av invandrarverket och inte av den verkställande polismyndigheten. Den nya ansökan bör därför ges in till invandrarverket. Om ansökan ändå görs hos polisen eller hos någon annan myndighet måste det åligga dessa att snarast vidarebefordra ansökan till verket. Föreskrifter om detta kan beslutas av regeringen.

Vad jag har föreslagit i fråga om kraven på en ny ansökan måste också få till konsekvens att den nya ansökan inte automatiskt leder till att verkställigheten avbryts. Däremot måste naturligtvis invandrarverket ha möjlighet att meddela beslut om inhibition i avvaktan på att den nya ansökan prövas. En sådan möjlighet har fått uttryck i 8 kap. 10 § första stycket lagförslaget. Det ligger enligt min mening i sakens natur att inhibition inte bör meddelas annat än om det vid en samlad bedömning framstår som någorlunda troligt att den nya ansökan kommer att bifallas.

För att inhibition med anledning av en ny ansökan skall meddelas bör därför enligt min mening följande villkor vara uppfyllda. Nya, inte tidigare bedömda, omständigheter till stöd för begäran om uppehållstillstånd måste läggas fram. Skäl för att dessa omständigheter inte har åberopats tidigare måste anges. Det måste framstå som någorlunda troligt att de nya omständigheterna kan leda till bifall av ansökan. En oklar eller ofullständig ny ansökan bör inte medföra att inhibition meddelas enbart av det skälet att oklarheterna skall kunna redas ut.

Inhibition bör undantagsvis kunna meddelas också utan att någon ny ansökan föreligger, om det finns särskilda skäl för det. En utlänning kan t. ex. vara psykiskt eller fysiskt oförmögen att göra en ansökan men skäl för att avbryta verkställigheten beträffande honom kan på annat sätt ha kommit till invandrarverkets kännedom. En särskild regel härom har tagits in i 8 kap. 10 § tredje stycket lagförslaget.

Jag vill understryka att det naturligtvis är viktigt att både den polismyndighet som skall verkställa och invandrarverket är lyhörda för vad som kan antas vara en ny ansökan och alltså innebära en begäran om att verkställigheten skall avbrytas. Normalt bör det dock inte anses ankomma på polismyndigheten att självmant uppmärksamma invandrarverket på att det kan föreligga skäl att avbryta verkställigheten. Polisen bör i stället informera utlänningen om möjligheten att göra en ny ansökan och att ta kontakt med sitt offentliga biträde. Om emellertid polismyndigheten

finner att verkställigheten inte kan genomföras och någon ny ansökan inte ges in, bör polismyndigheten vara skyldig att underrätta invandrarverket.

Invandrarverket kan då antingen meddela inhibition enligt den tidigare återgivna initiativbestämmelsen i 8 kap. 10 §, om särskilda skäl föreligger, eller ge polismyndigheten anvisningar för verkställigheten i det särskilda fallet. Sådana anvisningar bör enligt min bedömning också kunna leda till att invandrarverket beslutar om tillfälligt anstånd med verkställigheten i avvaktan på att eventuella hinder för denna undanröjs.

Som jag tidigare har redovisat kan ett beslut att vägra uppehållstillstånd inte överklagas separat. Den konstruktion med en ny ansökan om uppehållstillstånd som jag nu föreslår får därför automatiskt, om inte annat föreskrivs, till följd att invandrarverkets beslut att vägra uppehållstillstånd i det nya ansökningsärendet står fast och att det tidigare meddelade, lagakraftvunna eller annars verkställbara, avlägsnandebeslutet alltså kan fullföljas. Detta kommer självfallet att leda till en betydligt minskad risk för omotiverade fördröjningar och förhållningar av en verkställighet som redan har bedömts böra genomföras och är, som jag ser det, en nödvändig förutsättning för att nå målet med en snabbare och effektivare handläggning.

Några remissinstanser har emellertid gjort gällande att det skulle strida mot Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen och mot kravet på rättssäkerhet att inte tillåta överprövning av beslutet att på nytt vägra uppehållstillstånd i fall där det redan föreligger ett lagakraftvunnet, verkställbart beslut om avlägsnande. Jag kan inte dela denna uppfattning. Utlänningen har i det första ärendet haft möjlighet att överklaga beslutet om avvisning eller utvisning. Därvid har också eventuella hinder för verkställigheten bedömts och befunnits inte föreligga. Att en ny ansökan ändå anses böra kunna prövas därefter får ses som en undantagsreglering som kan användas just i rättssäkerhetens intresse för att förhindra sådana negativa effekter av ett avlägsnande som inte kunde förutses i det första ärendet. De skäl som remissinstanserna har anfört för att medge överklagande även av detta beslut föreligger alltså inte enligt min mening. Dessutom kan naturligtvis invandrarverket i dessa liksom i andra fall överlämna ärendet till regeringens avgörande, om särskilda skäl – t.ex. behovet av vägledande praxis – motiverar detta (7 kap. 11 § lagförslaget).

Om å andra sidan den nya ansökan om uppehållstillstånd bifalls skall naturligtvis det tidigare avvisnings- eller utvisningsbeslutet samtidigt upphävas. Detta bör invandrarverket kunna göra även om avlägsnandebeslutet har fattats av regeringen.

I sammanhanget bör framhållas att *lagrådet* såväl i detta ärende som i yttrande över prop. 1987/88:69 (s. 237) uttalat att uppehållstillstånd inte bör jämföras med civila rättigheter enligt artikel 6 i Europakonventionen.

Mitt förslag: Om det är uppenbart att grund för asyl inte föreligger och att upphållstillstånd inte heller kommer att beviljas på någon annan grund, skall invandrarverket kunna förordna att avvisning får verkställas utan hinder av att beslutet inte har vunnit laga kraft. Detta motsvarar bl. a. de fall där polismyndighet i dag kan besluta om s. k. direktavvisning av asylsökande. Beslut om omedelbar verkställighet skall få meddelas senare än tre månader efter utlännings ankomst till Sverige bara om det föreligger synnerliga skäl för det.

Ansökningar om inhibition av invandrarverkets beslut om avvisning med omedelbar verkställighet prövas av verket intill dess att handlingarna har överlämnats till regeringen. Verkets beslut i inhibitionsfrågan kan inte överklagas.

Lagutredningens förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Advokatsamfundet, Röda korset, Rädda barnen, Amnesty, flyktingrådet, svenska kyrkan m. fl. och asylkommittén avstyrker utformningen av kriterierna för omedelbar verkställighet. Det görs gällande att förslaget leder till att direktavvisning kan ske i väsentligt fler fall än som är möjligt enligt nuvarande lagstiftning. Detta anses inte godtagbart ur rättssäkerhetssynpunkt och sägs stå i strid med internationella normer. Röda korset, flyktingrådet, svenska kyrkan m. fl. anser det också fel att möjliggöra direktavvisning senare än tre månader efter utlännings ankomst till Sverige medan bl. a. RPS och invandrarverket anser detta vara lämpligt.

Remissinstanserna har haft delade uppfattningar i frågan om vilken instans som bör pröva ansökan om inhibition i samband med överklagande. Medan de hörda myndigheterna syns godta utredningens förslag — RPS och invandrarverket tillstyrker uttryckligen — har de s. k. frivilligorganisationerna avstyrkt. Röda korset, Rädda Barnen, flyktingrådet, svenska kyrkan m. fl., Sociala missionen och asylkommittén anser det oförenligt med inhibitionsbegreppet och farligt för rättssäkerheten att låta den instans som har fattat beslutet också pröva inhibitionsfrågan. RPS avstyrker att inhibition skall kunna ske trots att utlännings själv inte ansökt därom.

Skälen för mitt förslag: De regler om ny ansökan på verkställighetsstatist som jag nyss har redogjort för tar sikte på sådana fall där ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut föreligger. Emellertid finns det, som jag har redovisat tidigare i olika sammanhang, avlägsnandebeslut som kan och måste kunna verkställas omedelbart och utan att laga kraft avvaktas.

Enligt nuvarande regler skall polismyndighetens beslut om avvisning verkställas utan hinder av att det har överklagats. Verkställigheten får dock inte genomföras innan invandrarverket har beslutat att inte överta ärendet efter det att polismyndigheten har anmält att den har funnit en utlännings påstående om asylskäl vara uppenbart oriktigt eller att myndigheten har lämnat påståendet utan avseende och därför själv meddelat avvisningsbeslut i stället för att överlämna ärendet till verket.

I det system som jag nu föreslår skall polismyndigheten alltså fatta beslut om avvisning i sådana fall då utlänningen antingen saknar erforderliga tillstånd för inresan eller kan antas sakna tillräckliga medel för vistelsen eller för hemresan, inte komma att försörja sig ärligt, komma att bedriva brottslig verksamhet av visst slag eller omfång m. m. Om emellertid en utlänning, som i och för sig skulle kunna avvisas på någon av dessa grunder, ansöker om asyl skall i fortsättningen invandrarverket bedöma dessa skäl och fatta beslut i avvisningsfrågan. Något utrymme för polismyndigheten att göra bedömningen att ett påstående om skäl för asyl är uppenbart oriktigt eller kan lämnas utan avseende ges alltså inte i det nya systemet.

Polismyndighetens beslut om avvisning skall i fortsättningen inte inrymma några bedömningar av känsligare art; det skall röra sig om fall där det föreligger klara brister i utlänningens rätt att vistas i eller komma in i landet. Dessa avvisningsbeslut bör även i fortsättningen kunna verkställas utan att laga kraft avvaktas och utan hinder av ett eventuellt överklagande. Om beslutet överklagas skall invandrarverket, liksom hittills, kunna meddela inhibition av verkställigheten utan särskild föreskrift om det i utlänningsslagen. Beslut om inhibition får liksom för närvarande anses alltid kunna meddelas av den överprövande myndigheten vid behov med stöd av 29 § förvaltningslagen.

De fall där polismyndigheten hittills har haft befogenhet att meddela beslut om avvisning trots att skäl för asyl har åberopats av utlänningen skall nu enligt mitt förslag i stället avgöras av invandrarverket.

För att de riktlinjer som riksdagen — senast vid antagandet av prop. 1983/84:144 — har dragit upp för invandringspolitiken skall kunna följas, måste det liksom hittills vara möjligt att låta ett avvisningsbeslut även avseende en asylsökande verkställas utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft. Möjlighet till omedelbar verkställighet måste t. ex. med nödvändighet finnas om avvisning till ett första asylland skall kunna genomföras. Även i en del fall där verkställighet skall ske till hemlandet bör den emellertid kunna genomföras, trots att avlägsnandebeslutet inte har vunnit laga kraft. Det är inte rimligt att personer som uppenbart saknar rätt till asyl här i landet skall få avvakta att beslutet efter ett eventuellt överklagande blir definitivt. Detta tar ofta lång tid och förorsakar problem för den enskilde och blir en ekonomisk belastning för samhället.

Det är för närvarande inte ovanligt att de skäl, som medför att tillstånd att stanna i Sverige slutligen ges, inte är de ursprungligen åberopade asylskälen utan skäl som har uppkommit först under vistelsen här. Utlänningen acklimatiserar sig i Sverige, förlorar anknytning till hemlandet eller formar sådana förbindelser här att det framstår som inhumant att begära att han skall lämna Sverige. Det står inte i överensstämmelse med de antagna riktlinjerna för invandringspolitiken att möjligheter skapas för en sådan händelseutveckling. I en tid när antalet asylsökande liksom antalet flyktingar ökar och stora krav ställs på resurser för att ta emot och integrera flyktingar på ett riktigt sätt, framstår det som felaktigt att den som kanske rentav lämnar medvetet falska uppgifter om sina asylskäl till sist får uppehållstillstånd på grund av den anknytning han har vunnit till

Sverige. Även för att motverka en sådan utveckling bör därför omedelbar verkställighet kunna genomföras i uppenbara fall.

Omedelbar verkställighet bör till en början kunna ske om varje risk för förföljelse framstår som utesluten i hemlandet. Så anses vara fallet i fråga om länder där man med säkerhet kan säga att brott mot mänskliga rättigheter eller annan förföljelse inte förekommer. Ibland kan det visserligen inte uteslutas att vissa personer i ett land utsätts för förföljelse men det kan inte anses föreligga någon risk för den asylsökande. Omedelbar verkställighet skall således kunna ske om en asylsökande inte åberopar någon annan grund än en som redan har prövats av regeringen beträffande andra personer och då inte har befunnits tillräcklig; det kan gälla exempelvis tillhörighet till en viss religion eller hemvist i ett visst område i hemlandet. Omedelbar verkställighet skall också kunna ske om utlänningsen, enligt de principer som jag tidigare har redogjort för, kan återsändas till ett land (ett s. k. första asylland), där han har uppehållit sig före ankomsten till Sverige och där han är skyddad mot förföljelse och mot att sändas till ett land där han riskerar förföljelse.

Lagutredningen har föreslagit att beslut om omedelbar verkställighet skall kunna meddelas när skälen för en asylansökan är av sådan art att det är uppenbart att den asylsökande inte har rätt till asyl i Sverige. Ett sådant uttryckssätt skulle, menar utredningen, omfatta de tre situationer som jag nyss har beskrivit.

Även jag anser att det är lämpligt att ange när ett avvisningsbeslut får verkställas omedelbart på det sätt som utredningen har föreslagit. Som utredningen har föreslagit bör det emellertid också krävas att det står klart att uppehållstillstånd inte kommer att beviljas på någon annan grund, t. ex. av humanitära skäl. Jag kan inte dela den av bl. a. frivilligorganisationerna framförda åsikten, att man genom den nya beskrivningen av direktavvisningsmöjligheten skulle komma i konflikt med olika internationella rekommendationer. Den som uppenbart inte har rätt till asyl och som inte heller av exempelvis humanitära skäl har någon möjlighet att få uppehållstillstånd i Sverige torde ha gjort en asylansökan som antingen är bedräglig eller saknar anknytning till asylrätt. Som jag återkommer till i specialmotiveringen (8 kap. 8 § första stycket lagförslaget) förutsätter uppenbarhetsrekvisitet att bedömningen är helt klar och inte har kunnat nås först efter ingående bedömningar.

Av skäl som jag närmare utvecklar i specialmotiveringen till 8 kap. 8 § andra stycket lagförslaget bör beslut om omedelbar verkställighet i allmänhet inte få meddelas senare än tre månader efter utlänningsens ankomst till Sverige. Jag vill emellertid inte utesluta att det undantagsvis kan vara befogat att så sker. Det kan exempelvis inte godtas att utlänningsar ibland avsiktligt underlåter att ansöka om uppehållstillstånd under de tre första månaderna i Sverige för att därigenom slippa riskera att avlägsnandebeslutet får verkställas omedelbart. Jag föreslår därför att förordnande om omedelbar verkställighet av ett avvisningsbeslut skall kunna meddelas även efter tre månaders vistelse i Sverige, om det föreligger synnerliga skäl för det.

Lagutredningen har föreslagit att invandrarverkets beslut om avvisning

som får verkställas utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft skulle kallas *direktavvisning*. Detta begrepp används även i den av utredningen föreslagna lagtexten. Det är onekligen förenat med vissa fördelar att använda ett enhetligt, inarbetat begrepp för denna sorts beslut. Invandrarverket måste emellertid enligt förslaget förordna särskilt om omedelbar verkställighet, medan de avvisningsbeslut som polismyndigheten även i fortsättningen skall ansvara för alltid är direkt verkställbara utan särskilt förordnande. Redan detta talar enligt min mening för att inte använda begreppet direktavvisning med avseende på invandrarverkets beslut i asyl-ärenden. Härtill kommer att begreppet direktavvisning i långt högre grad än begreppet avvisning leder tanken till vad som sker i direkt samband med utlännings ankomst till Sverige och då närmast till de beslut som polisen alltjämt fattar. Enligt vad jag nyss har redogjort för bör det emellertid i fortsättningen vara möjligt, om än i undantagsfall, att invandrarverket förordnar om omedelbar verkställighet också ganska lång tid efter utlännings ankomst till Sverige. Jag anser det därför lämpligast att inte i lagtext använda begreppet direktavvisning utan i stället tala om *omedelbar verkställighet* i de nu aktuella fallen.

Invandrarverkets beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet skall, som andra beslut av verket, kunna överklagas till regeringen. Härmed uppkommer frågan, vilka effekter detta kan medföra för regeringen eller det statsråd som har till uppgift att föredra utlänningsärenden, främst vad gäller antalet ärenden där frågan om inhibition av verkställigheten kan komma att aktualiseras.

Det är naturligtvis självklart att det även fortsättningsvis måste finnas en möjlighet att avbryta verkställigheten i de avvisningssituationer som jag här talar om. Både lagutredningen och den före lagutredningen verksamma asylutredningen har uppmärksammat frågan om regeringens roll i detta sammanhang. Asylutredningen ansåg för sin del att kravet på snabbhet och effektivitet i avvisningsärenden med omedelbar verkställighet medförde att invandrarverket borde pröva inhibitionsansökningar avseende verkets beslut även i de överklagade ärenden, som hade hunnit överlämnas till regeringen. För att inte regeringen ändå skulle utsättas för ett tryck att meddela beslut om inhibition föreslog asylutredningen ett direkt förbud mot sådana beslut i regeringen. Mot förslaget riktades en del kritik under remissbehandlingen främst vad gällde det absoluta förbudet för regeringen att, även om behov i något fall förelåg, själv meddela inhibition.

Lagutredningen har för sin del också föreslagit att invandrarverket självt skall besluta i inhibitionsfrågan. Därvid har utredningen som skäl åberopat främst att det i praktiken skulle bli omöjligt att upprätthålla ett effektivt system för omedelbar verkställighet av vissa avvisningsbeslut, om regeringen eller det enskilda statsrådet skulle pröva alla inhibitionsansökningar i sådana ärenden. Något förbud för regeringen att meddela inhibitionsbeslut föreslås dock inte. Däremot föreslår lagutredningen en uttrycklig bestämmelse att invandrarverkets prövning av inhibitionsfrågan skall ske innan handlingarna i ärendet överlämnas till regeringen. Verkets beslut i inhibitionsfrågan skall inte heller kunna överklagas.

Även vad gäller lagutredningens förslag har remissopinionen varit blandad. Jag har dock kunnat konstatera att inga erinringar har förts fram från de rättsvårdande organen.

Jag gör för min del följande bedömning.

Enligt förvaltningslagen har från myndighetens skyldighet att göra omprövning undantagits beslut där klaganden har begärt inhibition. Likaså finns i förvaltningslagen en särskild bestämmelse som anger att den myndighet som skall pröva ett överklagande också får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte skall gälla. Förvaltningslagens regler gäller dock bara om det inte i någon annan lag eller i en förordning har tagits in en bestämmelse som avviker från förvaltningslagens. Som jag tidigare (avsnitt 2.2.7) framhållit medför den föreslagna nya prövningsregeln att även invandrarverkets beslut om omedelbar verkställighet kan bli föremål för omprövning. Jag kan då inte se annat än att det blir en nödvändig konsekvens att invandrarverket också skall ta ställning i inhibitionsfrågan. Jag kan inte heller se att det skulle ligga någon risk för rättssäkerheten i detta. Av de skäl som lagutredningen har fört fram bör det då kunna göras till en skyldighet för invandrarverket att i samtliga överklagandefall ta ställning till om det finns skäl att avbryta verkställigheten innan ärendet förs vidare till regeringen, alltså också sådana där skäl till omprövning i och för sig inte anses föreligga.

Om regeringen eller, i förekommande fall, statsrådet, när ärendet når regeringen skulle finna att inhibition ändå bör meddelas, får det i och för sig liksom för närvarande stå regeringen eller statsrådet fritt att göra detta med en analog tillämpning av förvaltningslagens inhibitionsregel. En särskild regel om statsrådets behörighet har tagits in i lagförslaget (11 kap. 4 §).

Jag vill avslutningsvis framhålla att jag är medveten om att denna konstruktion av inhibitionsprövning i och för sig torde vara relativt ovanlig i svensk rätt. Men jag anser — i likhet med merparten av remissinstanserna — inte att den kan anses strida mot några grundläggande rättsprinciper. Jag räknar också med att invandrarverket i största möjliga utsträckning kommer att organisera verksamheten så att inhibitionsfrågan kan prövas av någon annan person än den som fattade avvisningsbeslutet. Därmed anser jag att alla hinder av rättssäkerhetskaraktär eller av principiell natur, som kan anses föreligga, borde vara undanröjda.

Ansvar för transportörer

Mitt förslag: Ägaren av det fartyg eller luftfartyg som transporterar en utlänning till Sverige skall i vissa fall under i princip obegränsad tid vara skyldig att ta med utlänningen tillbaka eller, om så inte är möjligt, att stå för kostnaden för dennes resa från Sverige med en annan transportör. Detsamma skall gälla den som i ägarens ställe brukar ett fartyg eller ett luftfartyg. Som förutsättning för detta ansvar skall gälla att utlänningen avvisas på grund av att han saknar erforderliga tillstånd, handlingar eller medel för hemresan. Ansvaret skall gälla också med avseende på eventuell bevakningspersonal. Skyldigheten skall kunna efterges helt eller delvis om ägaren eller brukaren kan visa att han haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige eller att det av något annat skäl framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut kostnaden. Ansvaret bör dock begränsas till att avse kostnaden för resa med ett transportmedel motsvarande det som utlänningen kom till Sverige med. Fartygsklarerare skall inte längre riskera att i något fall behöva bekosta utlänningens resa.

Lagutredningens förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Dessa har i allmänhet accepterat förslaget. Det avstyrks emellertid av luftfartsverket, SAS, flyktingrådet och Svenska Iran Kommittén. De två förstnämnda instanserna anser att förslaget leder till att flygbolagen tvingas företa omfattande kontroller, vilket i sin tur föranleder orimliga merkostnader. Flyktingrådet anför, att förslaget innebär allvarliga risker för att personer, som behöver undkomma förföljelse m. m., inte kan få skydd. Även SAS intar en liknande ståndpunkt. SAS anser också att det är orimligt att transportören skall betala kostnaden för eventuell bevakningspersonal. Sjöfartsverket anser att transportörens kostnadsansvar bör upphöra att gälla sex månader efter inresan.

Skälen för mitt förslag: Enligt huvudregeln i UtIL skall en utlänning som avvisas eller utvisas från Sverige själv betala sin resa härifrån (99 § första stycket). Det är emellertid inte ovanligt att utlänningen saknar medel till detta. Regeln har därför kompletterats med en skyldighet för den som transporterar hit utlänningen att i vissa fall i förhållande till staten svara för den kostnaden.

Om en utlänning, som har kommit hit med flyg eller båt, avvisas enligt nu gällande regler, dvs. inom tre månader, får han föras tillbaka till båten eller flygplanet, om dessa skall avgå till utlandet omedelbart eller inom den närmaste tiden; det senare innebär i praxis inom omkring högst en vecka. Han får också sättas ombord på en annan båt eller ett annat flygplan med samma innehavare. Om befälhavaren vägrar ta emot honom får polisen förelägga lämpligt vite. Samma regler gäller vid verkställighet av ett utvisningsbeslut som meddelas inom sex månader efter inresan, om utlänningen har underlåtit att vid inresan visa upp sitt pass (82 § UtIL). I de fall som

beskrivits nu är innehavaren skyldig att utan ersättning av staten föra utlänningen ut ur Sverige (99 § andra stycket UtIL).

Prop. 1988/89: 86

Jag vill nu i likhet med lagutredningen ifrågasätta, om transportörens ansvar för återtransport och kostnaden för denna i fortsättningen måste begränsas till att gälla under en viss tid. Frågan kräver särskild uppmärksamhet eftersom den är nära förbunden med det ökande problemet med dokumentlösheten. Ett ökat ansvar för transportören kan ses som ett medel att på ett relativt tidigt stadium motverka en ytterligare spridning av detta. Enligt min uppfattning svarar den begränsning av ansvaret, som anknyter till att återtransport kan ske inom en mycket kort tid efter ankomsten till Sverige, inte mot vad som kan antas vara den reella grunden för bestämmelserna. Det väsentliga torde vara om transportören har fört någon till Sverige trots att han vetat eller bort veta att denne saknade rätt att resa hit. Ansvaret bör därför i fortsättningen gälla under i princip obegränsad tid i fall där transportören har försummat att kontrollera att utlänningen uppfyller de svenska föreskrifterna för inresa i Sverige. För ansvar bör dock krävas att transportören har en realistisk möjlighet att kontrollera att det förhåller sig så. Flera av avvisningsgrunderna är sådana att det i praktiken är omöjligt för transportören att bedöma om grund för avvisning föreligger. Kostnadsansvar och ansvar för återtransport bör därför endast komma i fråga om avvisning sker på grund av att utlänningen saknar pass eller erforderliga tillstånd eller medel för hemresa, dvs. i princip de fall där avvisningsgrund föreligger enligt 4 kap. 1 § och 2 § 1 lagförslaget. Att medel för hemresa finns måste alltid anses vara fallet om utlänningen har returbiljett.

I nuvarande verkställighetsregler föreskrivs som jag nyss nämnde att befälhavaren på fartyget eller flygplanet vid vite kan föreläggas att ta ombord den avvisade utlänningen. Det förekommer emellertid att ett sådant vitesföreläggande är verkningsslöst eftersom befälhavaren vet att han inte behöver återvända till Sverige. Det förekommer också att det i realiteten inte är befälhavaren själv utan ägaren av transportmedlet eller företrädare för denne som vägrar att ta med utlänningen. RPS har föreslagit att även dessa personer skall kunna vitesföreläggas. Redan svårigheten att utkräva vite från utländska ägare och problemen att avgöra vem som representerar dem i Sverige gör emellertid att någon bestämmelse som utvidgar kretsen av dem som kan föreläggas vite enligt min mening inte bör införas. I stället föreslår jag en annan lösning som bör kunna motverka att kostnadsreglerna sätts ur spel. Detta bör, som utredningen har föreslagit, kunna ske genom att transportörens kostnadsansvar utsträcks till att gälla återresa inte bara med hans eget fartyg eller luftfartyg, utan också med sådana transportmedel som har annan ägare. Ansvar bör kunna åläggas även den som i ägarens ställe brukar fartyget eller luftfartyget. Lagutredningen har kallat denne inhyrare. Jag anser emellertid att benämningen brukare är lämpligare. Om det inte beror på ägaren eller brukaren att resan måste göras med en annan transportör, bör kostnadsansvaret dock inte utsträckas längre än till vad resan med det egna fartyget eller luftfartyget skulle kosta.

Jag vill för tydlighetens skull framhålla att de nu föreslagna begreppen

ägare resp. brukare inte innebär någon förändring av den personkrets som hittills benämnts innehavare.

För att konsekvenserna av den föreslagna ordningen skall bli rimliga måste emellertid även i andra fall ersättningsskyldigheten kunna efterges, helt eller delvis. Så bör vara fallet om det i praktiken har varit omöjligt för befälhavaren att genomföra en kontroll, t. ex. vid färjeförbindelser mellan de nordiska länderna eller vid andra transporter där ett mycket stort antal personer skall tas ombord under kort tid. Något ansvar bör inte heller komma ifråga om utlännningen haft falska handlingar, om inte dessa handlingar varit så uppenbart falska att det måste ha upptäckts omedelbart. Jag återkommer i specialmotiveringen närmare till frågan när ansvar inte bör utkrävas (8 kap. 6 § och 9 kap. 2 §).

Beträffande remissinstansernas invändningar vill jag anföra följande. Vad till en början gäller invändningen att flygbolagen skulle sakna faktiska möjligheter att företa en effektiv kontroll vill jag påpeka att sanktionsregler, dvs. regler om straffansvar för de transportörer som befordrar utlännningar utan pass eller visum, har införts i en rad länder under senare år. Detta, som inte har ansetts strida mot gällande internationella överenskommelser på området, måste med nödvändighet ha medfört att kontroller redan nu vidtas av bolagen i förhållande till dessa länder. Jag har svårt att inse att då inte någon form av motsvarande kontroll skulle kunna vidtas också beträffande resenärer till Sverige.

Det nu anförda argumentet har enligt min mening bäring också på den, naturligtvis allvarigare, invändning som bl. a. flyktingrådet har fört fram, nämligen att ett ökat ansvar för transportörerna kan få till effekt att dessa inte vill eller vågar ta ombord sådana personer som hals över huvud flyr sitt land undan förföljelse och därför inte heller kan skaffa vare sig pass eller erforderliga tillstånd. Denna risk har alltså inte avhållit andra länder från att införa straffsanktioner mot transportföretagen. Jag är också övertygad om att transportörerna, om situationen uppstår, i det enskilda fallet mycket väl kan bedöma skälen till att erforderliga handlingar saknas och därmed avgöra att det rör sig om ett fall där något kostnadsansvar i efterhand inte kommer att föreligga för dem.

Det är enligt min uppfattning rimligt att transportörens ansvar på sätt utredningen föreslagit skall gälla även eventuell bevakningspersonals resekostnad. Denna kostnad är ju en direkt följd av att utlännningen trots brister i inresehandlingarna har medtagits till Sverige.

En fråga som berörs av SAS men som inte tagits upp av utredningen är omfattningen av transportörens ansvar, när han endast skött den sista etappen av en resa. Det är t. ex. vanligt att utlännningen kommer med andra flyglinjer till Köpenhamn och reser med SAS bara mellan Köpenhamn och den svenska slutdestinationen. Om de föreslagna reglerna skall få önskad effekt kan man enligt min mening inte begränsa kostnadsansvaret till att gälla den sista etappen i dessa fall. Det måste i normalfallet ankomma på flygbolagen att sinsemellan reglera dessa kostnader. Det torde också enligt min uppfattning vara möjligt att i flertalet fall kontrollera handlingarna även vid omstigning till ett nytt flygbolag.

Mitt förslag: Straffmaximum för den straffbara gärning som består i att i vinningssyfte planlägga eller organisera verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller tillstånd höjs från ett till två års fängelse. Någon ändring företas inte för närvarande i fråga om vinningsrekvisitet för nyssnämnda brott eller för brottet att försvåra verkställighet.

Lagutredningens förslag: Utredningen har föreslagit att straffbestämmelsen för den som i vinningssyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller tillstånd kompletteras med ett grovt brott med ett straffmaximum av två års fängelse. I övrigt överensstämmer utredningens förslag i huvudsak med mitt.

Remissinstanserna: De har överlag varit positiva till förslagen. RÅ har emellertid ansett det tveksamt att införa en särskild straffskala för grova brott. Åtskilliga remissinstanser, däribland RPS, anser att vinningsrekvisitet bör avskaffas för båda nu ifrågavarande brottstyper.

Skälen för mitt förslag:

Organiserande av asylsökandes resor till Sverige

Mot bakgrund av då inträffade händelser infördes år 1984 i UtL en straffbestämmelse avseende den som i vinningssyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller tillstånd (96§ andra stycket 4. UtL). Påföljden är fängelse i högst ett år eller, om omständigheterna är mildrande, böter. Det har, bl. a. från några remissinstanser, gjorts gällande att bestämmelsen inte är effektiv som medel att motverka den verksamhet som man vill förhindra. bl. a. har pekats på svårigheterna att bevisa att gärningsmannen har handlat i vinningssyfte. Bestämmelsen har emellertid tillämpats i flera fall under de få år som den har varit gällande. Jag finner det därför inte nu påkallat att föreslå att det särskilda vinningsrekvisitet tas bort. Däremot finner jag det — i likhet med utredningen och remissinstanserna — angeläget att påföljden för den som bedriver nu ifrågavarande verksamhet i stor omfattning är så pass kännbar att den kan ha en avhållande verkan, trots de uppenbart mycket höga vinster som går att få.

RÅ har ställt sig tveksam till utredningens förslag att införa beteckningen "grovt brott" och ifrågasatt om det inte vore lämpligare att enbart höja straffmaximum till två års fängelse. Även jag är tveksam till den av utredningen valda konstruktionen. Förslaget betyder nämligen att det blir en uppdelning i tre påföljdsgrader — böter, fängelse upp till ett år och fängelse upp till två år — trots att spännvidden mellan lägsta och högsta straff egentligen är ganska liten. Enligt min mening bör därför den av RÅ förordade lösningen väljas. Den föreslagna straffskärpningen tar sikte på de fall då verksamheten bedrivs yrkesmässigt eller i vart fall i mycket stor omfattning och med betydande vinning.

Det förekommer inte sällan att den som avvisats eller utvisats håller sig undan för att undvika verkställighet. Ofta är det dock omöjligt att hålla sig undan, åtminstone under någon längre tid, utan att få hjälp till detta. Sedan år 1984 är det straffbart att lämna sådan hjälp, om det sker i vinningssyfte (96 § andra stycket 3 UtIL). Den som utan ersättning hjälper en avvisad eller utvisad utlänning kan straffas endast om utlänningen har avvisats eller utvisats för att han är terrorist eller utgör ett hot mot rikets säkerhet (96 § andra stycket 2).

En rättsstat kan inte tolerera att i laga ordning fattade beslut åsidosätts. Det kan befaras att, om verkställigheten av ett stort antal avlägsnandebeslut skulle förhindras eller försvåras genom åtgärder från andra än dem som direkt berörs av besluten, detta skulle på sikt kunna komma att leda till att utlänningar som har ett verkligt behov av fristad inte kan tas emot i Sverige. Därför skulle man i och för sig med fog kunna överväga det förslag som har förts fram från flera remissinstanser, nämligen om inte straffriheten för den som utan vinning söker hindra verkställighet nu borde begränsas, t. ex. till att avse den som hjälper nära släktingar att hålla sig undan. Jag vill dock tro att kortare väntetider innan beslut i fråga om uppehållstillstånd meddelas i sig kommer att leda till att undanhållande blir mindre vanligt än nu. Någon skärpning av bestämmelserna bör därför för närvarande inte vidtas.

Övrigt

I övrigt föreslår jag att de nuvarande straffansvarsbestämmelserna m. m. i UtIL förs över till den nya lagen med i huvudsak oförändrat innehåll. Bestämmelserna återfinns i 10 kap. lagförslaget.

2.2.10 Rättshjälpsfrågor

Mitt förslag: I rättshjälpslagens bestämmelser om rättshjälp genom offentligt biträde i utlänningsärenden görs de följdändringar som föranleds av förslaget till ny utlänningslag och förslaget till lag om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen). Vidare införs en regel som innebär att beviljad rättshjälp skall gälla tills verkställighet har skett eller frågan om verkställighet har förfallit. Beslutanderätten i frågor om rättshjälp i utlänningsärenden flyttas från rättshjälpsnämnderna till de myndigheter, främst invandrarverket, som handlägger ärendet. Är den handläggande myndigheten en polismyndighet skall dock rättshjälpsnämnden besluta, om avslag på en rättshjälpsansökan skall meddelas.

Lagutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Förslaget att låta rättshjälpen och biträdesförord-

nandet bestå till dess beslut om avvisning eller utvisning verkställts får ett positivt bemötande av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan. Dessa är rättshjälpsnämnden i Malmö, invandrarverket, Röda korset, flyktingrådet och Sociala Missionen.

Förslaget att invandrarverket, i stället för rättshjälpsnämnderna, skall besluta i fråga om rättshjälp i utlänningsärenden tillstyrks av hovrätten för Västra Sverige, domstolsverket, besvärsnämnden för rättshjälpen, rättshjälpsnämnden i Stockholm och invandrarverket. Flera remissinstanser avstyrker eller är kritiska mot denna del av utredningens förslag. Hit hör rättshjälpsnämnden i Malmö, DO och advokatsamfundet.

Några remissinstanser, däribland advokatsamfundet och DO, förordar en generös tillämpning av reglerna om förordnande av offentligt biträde.

Skälen för mitt förslag:

Nuvarande ordning

I utlänningsärenden finns möjlighet till rättshjälp genom offentligt biträde. Denna form av rättshjälp är kostnadsfri för den som beviljas rättshjälpen. Rättshjälp genom offentligt biträde kan enligt 41 § rättshjälpslagen (1972:429) beviljas i följande fall.

1. I ärende angående utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § UtIL samt vid utredning hos polismyndighet när fråga har uppkommit om utvisning enligt angivna lagrum.
2. I ärende angående avvisning enligt UtIL, dock ej hos polismyndighet, såvida inte anledning föreligger att överlämna ärendet till statens invandrarverk eller utlänningsnämnden har hållits i förvar längre än tre dagar.
3. I ärende angående verkställighet enligt UtIL, om anledning föreligger att överlämna ärendet till invandrarverket med stöd av 85 eller 86 § samma lag eller hänskjuta ärendet dit med stöd av 87 § samma lag eller om utlänningsnämnden har hållits i förvar längre än tre dagar.
4. I ärende angående föreskrifter som har meddelats enligt 13 §, 48 § eller 74 § andra stycket UtIL rörande inskränkningar och villkor för utlänningsvistelse här i riket.
5. I ärende angående hemsändande av utlänning som har tagits om hand enligt viss social vårdlagstiftning.

Möjligheterna att få rättshjälp genom offentligt biträde har successivt förbättrats. Den senaste ändringen gäller fr.o.m. den 1 juli 1988 (SFS 1988:213, prop. 1987/88:73, JuU 21, rskr. 193). Rätten till offentligt biträde för utlänning som har tagits i förvar inträder numera redan efter tre dygns förvarstagande (jfr. p. 2 och 3 ovan). Enligt tidigare gällande regler var tiden en vecka.

I de fall som anges i 41 § föreligger en presumtion för att rättshjälp skall beviljas. Enligt 42 § rättshjälpslagen skall nämligen rättshjälp genom offentligt biträde beviljas om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Paragrafen erhöll sin nuvarande lydelse den 1 januari 1982 (SFS 1981:23). I fråga om utlänningsärenden infördes dock denna presumptionsregel redan den 1 juli 1978 (SFS 1978:363). I prop. 1977/78:90 (s. 67) uttalades då bl. a. följande:

Huvudprincipen bör vara att ingen — utom såvitt gäller de avvísningar som utan längre frihetsberövanden beslutas av polisen — skall kunna avlägsnas ur riket utan att ha erbjudits bistånd av ett offentligt biträde. Erbjudandet bör ske så snart man börjar sätta i fråga att utlänningen skall avlägsnas. Framstår det som klart att utlänningen skall få stanna bör biträde inte utses. Förhållandena kan även annars undantagsvis vara sådana att något behov av biträde inte föreligger. I sådana fall skall biträde inte heller förordnas. Så kan vara fallet om det är uppenbart att någon grund för uppehållstillstånd inte föreligger och att hinder inte finns mot förpassning till hemlandet.

I prop. 1987/88:73 om förbättringar i rättshjälpssystemet föreslogs inte någon förändring av 42 § rättshjälpslagen. Det framhölls särskilt att det saknas anledning att ifrågasätta presumptionsregeln såvitt gäller ärenden inom utlänningslagstiftningen samt att den nuvarande regeln väl återspeglar det faktiska behovet av biträde (prop. 1987/88:73 s. 84). Det påpekades dock att presumptionsregeln inte befriar den som har att besluta om rättshjälp genom offentligt biträde från skyldigheten att göra en individuell prövning i det enskilda fallet (s. 85).

I utlänningsärenden prövas rättshjälpsfrågorna av rättshjälpsnämnderna. Rättshjälp beviljas och biträde förordnas efter ansökan eller då annars anledning föreligger. Ansöker utlänningen själv om rättshjälp skall yttrande över ansökningen inhämtas från den myndighet som handlägger utlänningsärendet om det inte är uppenbart obehövligt. Den handläggande myndigheten kan också självmant anmäla till rättshjälpsnämnden att det föreligger behov av offentligt biträde. Förfarandet vid prövning av rättshjälpsfrågor i utlänningsärenden är ett undantag från huvudregeln som innebär att den handläggande myndigheten själv förordnar offentligt biträde (43 § rättshjälpslagen).

När regeln i 43 § rättshjälpslagen fick sin nuvarande utformning uttalade föredragande statsrådet att uppgiften att förordna biträde i utlänningsärenden borde ligga kvar hos rättshjälpsnämnderna med hänsyn till utlänningsärendenas speciella karaktär (prop. 1978/79: 90 s. 188, AU 30, rskr. 202). I det betänkande som låg till grund för sistnämnda proposition anförde rättshjälpsutredningen:

För en person som t. ex. berörs av en så ingripande åtgärd som frihetsberövande eller avlägsnande från riket — om han är utlänning — torde det vara svårt att inte betrakta den myndighet som beslutar om den aktuella åtgärden som sin motpart i ärendet. Om denna myndighet också skall kunna avslå en begäran från honom att få offentligt biträde som hjälp mot myndigheten, torde det föreligga stor risk för att han betraktar sig som helt utlämnad åt myndighetens godtycke. Utredningen anser därför att främst principiella skäl talar för att beslutanderätten i fråga om offentligt biträde skall ligga hos ett i förhållande till myndigheten fristående organ (SOU 1977:49 s. 236).

Som tidigare nämnts har en utlänning inte rätt till rättshjälp när en polismyndighet beslutar om avvísning med stöd av UtL om inte utlänningen hållits i förvar längre än tre dagar (41 § 6 rättshjälpslagen). Rätt till

offentligt biträde föreligger emellertid redan under polisutredningen så snart anledning föreligger att överlämna ett avvisningsärende till invandrarverket liksom vid polisutredning när fråga har uppkommit om utvisning. I regel förordnas biträde i dessa fall efter anmälan från polismyndigheten. Något yttrande från invandrarverket behöver då inte inhämtas.

Om en myndighet har skilt ett mål eller ärende från sig i vilket rättshjälp genom offentligt biträde har beviljats gäller rättshjälpen till dess talan fullföljts eller tiden för fullföljd gått ut. Rättshjälp utgår också när talan fullföljs eller meddelat beslut underställs en annan myndighets prövning eller saken lämnas över till en annan myndighets avgörande (43 § tredje och fjärde styckena rättshjälpslagen). Reglerna innebär beträffande utlämningsärenden att ett beslut om rättshjälp i ett s. k. grundärende inte omfattar förfarandet i ett s. k. verkställighetsärende.

I vilka fall bör offentligt biträde förordnas?

Flera remissinstanser har tagit upp frågan om i vilka fall offentligt biträde bör förordnas. Jag vill därför inledningsvis framhålla att utgångspunkten även fortsättningsvis bör vara den huvudprincip som har kommit till uttryck i prop. 1977/78:90, att ingen skall kunna avlägnas ur riket utan att ha erbjudits bistånd av ett offentligt biträde. I gällande lagstiftning har dock undantag från denna princip gjorts bl. a. för avvisningar som beslutas av polismyndighet, de s. k. direktavvisningarna. Det gäller därvid också direktavvisningar av asylsökande, eftersom sådana har förutsatts ske endast i klara fall. Övriga ärenden överlämnas till statens invandrarverk och rättshjälp beviljas då regelmässigt. När jag nu föreslår att alla asylärenden skall prövas av statens invandrarverk i första instans finns anledning att något beröra i vilken utsträckning rätt till offentligt biträde skall anses kunna föreligga i de ärenden som hittills har bedömts som direktavvisningsfall.

Asylutredningen har i sitt slutbetänkande behandlat frågorna som rör rättshjälp vid direktavvisning av asylsökande. Asylutredningen föreslog i likhet med lagutredningen att alla asylärenden borde behandlas av invandrarverket och inte av polisen. Utredningen konstaterade att den av utredningen föreslagna ordningen skulle få till följd — om ingen ändring gjordes i rättshjälpslagen — att den rätt till offentligt biträde som nu föreskrivs för de till invandrarverket överlämnade ärendena i 41 § rättshjälpslagen skulle komma att gälla för alla asylärenden, således också dem som hittills har avgjorts av polisen (direktavvisningsfallen). Utredningen diskuterade om det fanns någon enkel metod att från lagrummets tillämpningsområde undanta asylärenden som är av den karaktären att en rätt till offentligt biträde hittills inte har medgetts och inte heller borde medges i fortsättningen. Asylutredningen fann emellertid att, även om det finns ärenden där behov av offentligt biträde saknas, dessa lämpligen inte kan avgränsas genom ett undantagsstadgande i 41 § rättshjälpslagen. På samma sätt som gäller för övriga ärendekategorier i 41 § rättshjälpslagen måste avgränsningen ske genom den särskilda behovsprövning som beslutande myndig-

het skall göra för varje särskilt fall. Inte heller fann utredningen tillräckliga skäl föreligga att ändra presumtionsregeln i 42 § rättshjälpslagen.

Lagutredningen gör i dessa frågor samma bedömning som asylutredningen. Inte heller jag anser att det är möjligt att i lagen närmare ange i vilka fall behov av biträde saknas. Även med de ändringar i utlänningslagstiftningen som jag nu föreslår kommer behov av biträde att föreligga i flertalet av de avvisnings- och utvisningsärenden som skall prövas av invandrarverket i första instans. Presumtionsregeln i 42 § rättshjälpslagen kommer således fortfarande att avspegla det faktiska behovet. Såsom påpekats av rättshjälpskommittén (SOU 1985:4 s. 142) följer med en sådan regel handläggningssmässiga vinster i form av minskad byråkrati och förkortad handläggningstid. Skäl saknas därför att ändra regeln.

I vilka fall offentligt biträde skall förordnas får liksom hittills bli en fråga om tillämpningen i det enskilda fallet. När invandrarverket i fortsättningsen skall besluta om avvisning med omedelbar verkställighet, dvs. motsvarigheten till dagens direktavvisningar, måste det enligt mitt förslag i det föregående vara uppenbart att grund för asyl inte föreligger och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på annan grund. Jag har därvid anført att det i dessa fall inte får föreligga behov av utredning om förhållandena, saken måste vara uppenbar utan närmare undersökningar. I sådana fall torde det enligt min bedömning också som regel kunna antas att behov av offentligt biträde saknas. Undantag härifrån kan dock föreligga. Sålunda delar jag utredningarnas uppfattning att offentligt biträde bör kunna förordnas om det är fråga om avvisning till hemlandet utom i de fall där det är fråga om stabila demokratier präglade av rättskultur i svensk mening. Offentligt biträde bör också förordnas i övriga fall, såvitt det inte är fråga om att sända utlännningen till ett tredjeland där risken för förföljelse och vidarevändande till land där förföljelse kan inträffa måste betraktas som utesluten. Offentligt biträde bör vidare alltid förordnas då det är fråga om asylsökande som till följd av minderårighet, sjukdom eller annat liknande skäl inte ens med tolk kan förväntas utföra sin talan på ett ur rättssäkerhetssynpunkt betryggande sätt.

Liksom hittills bör i princip rätt till biträde föreligga redan under polisutredningen utom i de fall där polismyndigheten själv har att besluta om avvisning och utlännningen inte hålls i förvar eller har hållits i förvar mindre tid än tre dygn. I regel måste naturligtvis viss utredning göras innan det kan avgöras om biträde skall förordnas.

Ett rättshjälpsbesluts räckvidd

Som tidigare har nämnts kan en utlännning enligt gällande regler beviljas rättshjälp genom offentligt biträde i ärende angående avvisning eller utvisning (41 § 5 och 6 rättshjälpslagen). Biträdesförordnandet upphör antingen genom att utlännningen får tillstånd att stanna i Sverige eller genom att ett avlägsnandebeslut vinner laga kraft. Om utlännningen överklagar ett avvisnings- eller utvisningsbeslut till regeringen, omfattar rättshjälpen alltså även handläggningen hos regeringen. Den upphör i detta fall först när regeringen har prövat besvären.

Rättshjälp genom offentligt biträde kan emellertid också beviljas under verkställighetsstadiet om det finns anledning att överlämna ärendet till invandrarverket därför att nya politiska skäl har anförts mot att avlägsnandebeslutet kommer till genomförande (41 § 7 rättshjälpslagen). Eftersom den tidigare meddelade rättshjälpen har upphört att gälla måste ett nytt beslut meddelas. Rättshjälpen upphör i detta fall när beslut i ett verkställighetsärende vunnit laga kraft eller när regeringen har prövat ärendet efter överklagande.

I det nu föreliggande förslaget till ny utlänningslag upphävs de nuvarande bestämmelserna om överlämnande av verkställighetsärenden. En möjlighet att ge in en ny ansökan om uppehållstillstånd på verkställighetsstadiet införs dock. Förslagen innebär att överväganden också måste göras beträffande räckvidden av ett rättshjälpsbeslut i ett ärende om avvisning eller utvisning av en utlänning.

Lagutredningen har föreslagit att rättshjälp genom offentligt biträde som har beviljats i ett ärende om avvisning eller utvisning av en utlänning bör få gälla även för tiden till dess frågan om avlägsnande av utlänningen har förts till sitt slut, dvs. att rättshjälpen bör omfatta biträde även under tiden fram till dess verkställighet har skett eller fråga därom har förfallit. Enligt utredningen innebär det att rättshjälpen omfattar insatser som har avseende på genomförandet av eller hinder för verkställigheten men inte det ärende som en ny ansökan om uppehållstillstånd ger upphov till.

En ny ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § tredje stycket lagförslaget kan endast göras av en utlänning beträffande vilken det föreligger ett beslut om avvisning eller utvisning som skall verkställas. Det förutsätts att utlänningen alltså befinner sig i landet och ansökningen kan beviljas endast i speciella fall. I samband med att en sådan ansökan görs har invandrarverket getts möjlighet att meddela inhibition beträffande verkställigheten av avlägsnandebeslutet.

Enligt min mening talar övervägande praktiska skäl för att genomföra utredningens förslag att låta rättshjälpen omfatta biträde fram till dess verkställighet har skett eller frågan om verkställighet har förfallit. I detta ligger emellertid som jag ser det också sådant biträde som kan uppkomma i samband med att utlänningen ger in en ny ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § tredje stycket lagförslaget. En ny ansökan torde normalt ske i nära anslutning till att avlägsnandebeslutet vunnit laga kraft och en sådan ansökan har även i övrigt ett nära samband med det tidigare ärendet. Rättshjälpen upphör om uppehållstillstånd beviljas eller — efter det att en ny ansökan har avslagits — verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslutet kommer till stånd.

Handläggningen

Den av mig föreslagna ordningen att invandrarverket skall pröva samtliga asylärenden i första instans kommer sannolikt att medföra att offentliga biträden begärs i något fler fall än tidigare. Det rör sig alltså om de asylfall där polismyndigheten i dag själv beslutar om avvisning. Det är därför naturligtvis viktigt att handläggningen av rättshjälpsfrågorna ordnas så att inte ärendena fördröjs.

Asylärendeutredningen föreslår att det bör ankomma på invandrarverket, och i förekommande fall regeringen att, i stället för rättshjälpsnämnderna, besluta om rättshjälp i utlänningsärenden. Förslaget biträds av lagutredningen.

Asylärendeutredningen anför som ett skäl för att flytta över beslutanderätten i frågor om rättshjälp till invandrarverket att handläggningstiderna därigenom totalt sett borde kunna förkortas eftersom en myndighet mindre behöver sätta sig in i ärendet. Enligt asylärendeutredningen slipper man även problemet med hur besluten skall fattas i brådska fall, eftersom invandrarverket kommer att ha en jourverksamhet för ärenden om avvisning med omedelbar verkställighet.

Flera av de remissinstanser som är kritiska mot förslaget hänvisar till utlänningsärendenas speciella karaktär som gör att beslutanderätten i fråga om rättshjälp och offentligt biträde bör ligga hos ett i förhållande till invandrarverket fristående organ. I flera yttranden anföras att det inte är lämpligt att den myndighet som kan upplevas som motpart skall handha förordnandet av biträde.

Jag anser själv att dessa principiella betänkligheter har viss tyngd men att de inte är av sådan beskaffenhet att de väger över de fördelar som en överflyttning av beslutanderätten skulle medföra. En reform av detta slag skulle väsentligt bidra till att förkorta handläggningstiderna i asylärenden. Enligt min mening är alltså tiden mogen för att pröva en nyordning som innebär att i första hand invandrarverket tar över rättshjälpsnämndernas beslutanderätt i utlänningsärenden. Självfallet kommer i det nya systemet rättshjälpsansökningar att behöva prövas även av en polismyndighet eller i ärenden som handläggs hos regeringen. Huvudregeln bör också här vara att den myndighet som handlägger ärendet skall besluta i fråga om rättshjälp. Jag bedömer dock att antalet rättshjälpsärenden i dessa instanser blir mycket begränsat.

När det gäller polismyndigheternas handläggning av rättshjälpsfrågorna talar enligt min mening övervägande skäl för att åtminstone till en början begränsa beslutsbefogenheterna till de fall där rättshjälp enligt polismyndighetens mening skall beviljas. De fall där myndigheten anser att ansökan skall avslås bör däremot skyndsamt överlämnas till rättshjälpsnämnden för handläggning. Härigenom uppnår man att rättshjälpsfrågan i de klara fallen i allmänhet kan hanteras snabbt och smidigt, samtidigt som polismyndigheterna avlastas arbetet med de mer svårbedömda fallen. Jag är dock inte främmande för tanken att beslutsbefogenheterna även i avslags-situationerna kan överlätas på polisen när myndigheterna i en framtid fått större erfarenhet av hanteringen av rättshjälpsfrågorna.

Vad gäller prövningen hos regeringen bör som hittills rättshjälp beslutas av en departementstjänsteman som regeringen förordnar.

En fråga som lagutredningen inte har berört i sammanhanget är möjligheten att överklaga ett rättshjälpsbeslut i ett utlänningsärende. Enligt 49 § andra stycket rättshjälpslagen får ett beslut av en förvaltningsmyndighet överklagas till besvärsnämnden för rättshjälpen. Det innebär att såväl invandrarverkets som en polismyndighets beslut får överklagas till nämnden i särskild ordning utan samband med huvudärendet. Samma ordning

gäller för beslut som har meddelats av en departementstjänsteman under handläggning av ett utlänningsärende hos regeringen, eftersom tjänstemannen vid utövandet av denna beslutsfunktion är att uppfatta som en förvaltningsmyndighet (prop. 1978/79:90 s. 501). Någon ändring i de nu gällande reglerna behöver alltså inte göras med anledning av förslaget att flytta över beslutanderätten.

Beträffande reformens ekonomiska konsekvenser återkommer jag i avsnitt 2.2.12.

2.2.11 Terroristbestämmelserna

Mitt förslag: Terroristbestämmelserna i UtlL bryts ut ur lagen och förs i huvudsak oförändrade samman med bestämmelserna i spaningslagen till en särskild lag (*lag om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund, terroristlagen*). I samband härmed föreslås att den nuvarande begränsningen av giltighetstiden för spaningslagens regler upphävs.

Lagutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt.

Remissinstanserna: Förslaget godtas av de remissinstanser som yttrar sig i frågan. Flera remissinstanser anser att terroristlagstiftningen bör ses över i sak.

Skälen för mitt förslag: Mot bakgrund av den internationella terrorismen och de våldshandlingar med politiska motiv som då förekommit i Sverige, antogs år 1973 lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, den s. k. terroristlagen.

Lagen var tidsbegränsad men giltighetstiden förlängdes senare till utgången av år 1975. Samma år beslöt riksdagen med anledning av prop. 1975/76:18 (s. 149–156) bl. a. att de grundläggande bestämmelserna i terroristlagen om avvisning och utvisning av utlänningar som bedöms vara presumtiva terrorister skulle tas in i 1954 års utlänningslag samt att bestämmelserna om vissa spanings- och tvångsåtgärder skulle överföras till en särskild lag, lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (spaningslagen). Det övervägdes samtidigt om bestämmelserna om tvångsåtgärder kunde upphävas (prop. 1975/76:18 s. 160, InU 24, rskr. 121). Föredraganden ansåg emellertid att bestämmelserna borde behållas i avvaktan på ett kommande förslag från utredningen om telefonavlyssning samt att bestämmelserna i avvaktan härpå borde göras tidsbegränsade.

I prop. 1975/76:202 med förslag till nya regler om telefonavlyssning vid förundersökning m. m. uttalade föredraganden att bestämmelserna i 1975 års spaningslag borde bibehållas tills vidare. Det framhölls att det alltså fanns behov av sådana tvångsåtgärder för att förebygga våldsdåd av den art, som den speciella lagstiftningen på området riktar sig mot, men att reglerna alltså borde vara tidsbegränsade med hänsyn till deras speciella karaktär och tillämpningsområde (prop. 1975/76:202 s. 30 f., JuU 40).

När de grundläggande terroristbestämmelserna infördes i 1954 års utlänningslag gjordes de också permanenta. I prop. 1975/76: 18 s. 153 uttalade föredraganden att en särskild terroristlagstiftning inte kunde undvaras för överskådlig tid samt att bestämmelserna borde tas in i utlänningslagstiftningen eftersom de enbart avsåg utlännningar och hade ett nära samband med utlänningslagens bestämmelser. För att tillgodose intresset av parlamentarisk insyn, som dittills kunnat verkställas i samband med riksdagens återkommande prövning av terroristlagens giltighetstid, ålades regeringen att varje år till riksdagen redovisa tillämpningen av terroristbestämmelserna i utlänningslagen. En motsvarande redovisningsskyldighet avseende spaningslagens tillämpning infördes år 1982 (JuU 1981/82:54, rskr. 298).

Terroristbestämmelserna återfinns numera i 1980 års utlänningslag. Spaningslagen är fortfarande tidsbegränsad, men giltighetstiden har successivt förlängts, senast till utgången av december 1989 (prop. 1988/89:12, JuU 12, rskr. 37).

Åtskilliga av den nuvarande utlänningslagens bestämmelser om handläggningen av utlänningsärenden i allmänhet gäller även ärenden som rör avlägsnande av sådana personer som misstänks eller bedöms vara presumtiva terrorister. I princip är det fråga om särbestämmelser endast i två avseenden. För det första anges särskilda grunder för att avvisa en utlänningsansökan. För det andra är det regeringen som fattar beslut i ärendena.

I praktiken handläggs emellertid terroristärendena på ett helt annat sätt än övriga utlänningsärenden. Särskilda ställningstaganden måste göras i terroristärenden, inte minst i känsliga utrikespolitiska frågor. Intresset av sekretess är annorlunda. Redan av dessa skäl kan det ifrågasättas om sambandet mellan terroristbestämmelserna och bestämmelserna i UtL i övrigt är så starkt att den nuvarande modellen bör bibehållas. Härtill kommer att terroristbestämmelsernas placering i UtL har gjort denna lagstiftning onödigt komplicerad och svåröverskådlig. Terroristbestämmelserna har också tillämpats i ytterst få fall jämfört med övriga bestämmelser i UtL.

Mot den nu angivna bakgrunden har jag ansett det vara mest ändamålsenligt att, såsom lagutredningen har föreslagit, åter bryta ut bestämmelserna ur utlänningslagstiftningen och sammanföra dem med bestämmelserna i spaningslagen. I sammanhanget går inte heller att bortse från att en placering i UtL negativt påverkar den allmänna synen på denna lag som ju i övrigt präglas av en generös inställning beträffande utlänningsars möjlighet att vistas i Sverige.

Den nya lagen kan rubriceras lag om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund, terroristlagen.

En fråga som måste ställas är huruvida den nya lagen i sin helhet bör vara tidsbegränsad eller om även de regler som för närvarande finns i spaningslagen kan permanentas.

Skälet för den tidsbegränsning som gäller för spaningslagens tillämpning har varit att det med hänsyn till bestämmelsernas ingripande och extraordinära natur ansetts särskilt viktigt med återkommande parlamentarisk kontroll av tillämpningen. Som jag tidigare nämnt har dock regeringen

ålagts att årligen till riksdagen redovisa tillämpningen av såväl UtL:s terroristbestämmelser som spaningslagen. Genom dessa redogörelser har enligt min mening behovet av riksdagens insyn och kontroll blivit tillgodosett. Dessa rutiner kan användas även i fortsättningen utan att bestämmelserna behöver vara tidsbegränsade. Något avgörande hinder mot att permanenta spaningslagens regler föreligger således inte. Det bör i sammanhanget beaktas att en parlamentarisk kommitté (A 1988:02) har tillsatts med uppgift att se över terroristlagstiftningen. Översynen skall vara slutförd före utgången av år 1989. Det nu lämnade lagförslaget kan därigenom antas få en mycket begränsad giltighetstid.

Lagförslaget innebär sålunda att terroristbestämmelserna i UtL sammanförs med bestämmelserna i spaningslagen till en och samma lag. I samband med detta görs vissa tekniska bearbetningar. Förslaget innebär — utan att de grundläggande reglerna förändras — i viss mån en anpassning till förslaget till ny utlänningslag. Jag återkommer till dessa frågor i specialmotiveringen.

2.2.12 Ekonomiska konsekvenser

Min bedömning: Förslagen bör totalt sett leda till minskade kostnader för samhället.

Lagutredningens förslag: Överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: Myndigheterna och organisationerna har endast i marginell utsträckning berört de ekonomiska konsekvenserna.

Skälen för min bedömning: De ekonomiska konsekvenserna till följd av ändringar i utlänningslagstiftningen går inte att entydigt avgränsa från de förändringar i resursbehovet i övrigt hos statens invandrarverk som följer av verkets nya organisation och arbetssätt fr. o. m. den 1 juli 1989.

Jag bedömer emellertid att ett mindre resursbehov uppstår hos invandrarverket till följd av den nu föreslagna lagstiftningen, bl. a. beroende på överflyttningen av rättshjälpsbesluten från rättshjälpsnämnderna till verket, förfarandet med muntlig handläggning och ändrad instansordning i fråga om vissa avvisningsbeslut.

Å andra sidan bör det vara möjligt att åstadkomma kostnadsminskningar inom regeringskansliet och hos polismyndigheterna.

Belastningen på regeringskansliet torde minska genom att regeringen avlastas handläggningen av överklagade verkställighetsärenden. Vidare bör bättre utredningar i första instans leda till att färre beslut överklagas till regeringen.

Polismyndigheternas arbetsbelastning bör minska, främst till följd av att omfattande verkställighetsförhör inte behöver hållas och genom att bostads- och arbetsgivaranmälningarna avskaffas.

Jag räknar även med betydande besparingar för statsverket genom de föreslagna ändringarna i transportörernas kostnadsansvar.

Sammantaget bedömer jag att mina förslag medverkar till väsentligt

kortare totala handläggningstider, dvs. tiden från ansökan om asyl till dess att utlännningen får uppehållstillstånd eller lämnar Sverige. Jag kan därför på goda grunder hävda att förslagen totalt sett leder till minskade kostnader för staten. Jag vill i övrigt hänvisa till den nyligen beslutade propositionen om ny organisation, hantering av asylärenden och resurser för statens invandrarverk (prop. 1988/89:105).

2.2.13 Ikraftträdande

Mitt förslag: Jag förordar att den nya utlänningslagen och de övriga av mig föreslagna lagarna och lagändringarna träder i kraft den 1 juli 1989.

Utredningarnas förslag: Från lagutredningens sida lämnas inte något förslag rörande tidpunkten för ikraftträdandet. Asylärendeutredningen uttalar däremot att dess förslag till organisationsförändringar och ändrade rutiner bör kunna genomföras fullt ut den 1 juli 1989.

Remissinstanserna: En remissinstans är tveksam till den av asylärendeutredningen föreslagna tidpunkten för genomförandet.

Skälen för mitt förslag: Det är viktigt att handläggningstiderna i asylärendena förkortas. Såväl lagutredningen och asylärendeutredningen som utredningen (A 1987:07) om översyn av invandrarverkets organisation har haft denna målsättning.

De förändringar av lagstiftningen samt av organisatoriska och administrativa rutiner som behövs för att målsättningen skall kunna uppnås bör genomföras så snart som möjligt. De bör också för att få bästa effekten genomföras samtidigt. Som jag har redovisat redan i början av mitt anförande bedrivs arbetet med en omorganisation av invandrarverket och av de administrativa rutinerna med sikte på att reformen skall kunna vara fullt genomförd den 1 juli 1989. Enligt min mening bör därför den nya utlänningslagen och den övriga lagstiftningen som är föranledd av denna också träda i kraft den 1 juli 1989.

I fråga om de övergångsbestämmelser som bör gälla hänvisar jag till specialmotiveringen till förslaget till ny utlänningslag.

3. Upprättade lagförslag

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

1. utlänningslag,
2. lag om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen),
3. lag om tillstånd för anställning på fartyg,
4. lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429),
5. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),

6. lag om ändring i lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall,
 7. lag om ändring i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner,
 8. lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister,
 9. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
 10. lag om ändring i lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m. fl.,
 11. lag om ändring i datalagen (1973:289),
 12. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370),
 13. lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173).
- Lagrådet har granskat lagförslagen 1 – 7.*

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till utlänningslag

1 kap. Kraven för utlänningars vistelse i Sverige m. m.

I detta kapitel anges de grundläggande förutsättningarna för att en utlänning skall få resa in i Sverige, uppehålla sig och arbeta här. Reglerna återspeglar utlänningslagstiftningens utgångspunkt att endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige medan utlänningar i princip behöver någon form av tillstånd. I förhållande till den nuvarande lagstiftningen är skillnaden främst, såsom närmare utvecklats i den allmänna motiveringen, att vad som framstår som huvudregler i fråga om tillståndskraven anges direkt i lagen och inte, som hittills, efter bemyndigande i lagen av regeringen i förordning.

I den allmänna motiveringen har förkortningarna UtIL och UtIF använts för 1980 års utlänningslag resp. 1980 års utlänningsförordning. Dessa förkortningar kommer att användas på motsvarande sätt i specialmotiveringen.

Inledande bestämmelser

1 §

I denna lag ges regler för utlänningars inresa, utresa, vistelse i Sverige och arbete i Sverige som anställd samt för rätten till asyl här. I lagen anges också under vilka förutsättningar en utlänning kan av visas eller utvisas ur landet.

Lagen skall tillämpas så, att utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 1 § UtIL. Bestämmelser om avlägsnande, som grundar sig på andra omständigheter än dem som regleras i utlänningslagen, t. ex. ett vårdbehov, finns också i andra lagar eller förordningar. Närmare härom se avsnitt 2.2.1 och 12 kap. 3 §.

Passkrav

2 §

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha pass.

Regeringen får föreskriva undantag från kravet på passinnehav.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, statens invandrarverk föreskriver vilka handlingar som får godtas som pass. Regeringen föreskriver vidare i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för utlännningar.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 7§ UtlL. Till skillnad från tekniken i den hittillsvarande lagregleringen anges dock nu kravet på passinnehav för inresa och vistelse som den huvudregel, från vilken regeringen får meddela undantag.

Med stöd av bestämmelsen i tredje stycket kan regeringen föreskriva vilka handlingar som får godtas som pass. Regeringen kan också ge invandrarverket denna befogenhet. Detta överensstämmer med vad som gäller för närvarande. Regeringen får också föreskriva i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för utlännningar. Föreskrifter av det nu angivna slaget finns för närvarande i 3–4 och 6–11 §§ UtlF. Där regleras bl. a. vilka legitimationshandlingar som gäller som pass samt förutsättningarna för att utfärda främlingspass och vilka myndigheter som kan göra detta. Motsvarande reglering bör återfinnas i en ny utlänningsförordning.

Viseringskrav

3§

En utlännings som reser in i eller vistas i Sverige skall ha visering, om inte utlänningsen har uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge.

Regeringen får föreskriva andra undantag från kravet på visering.

Enligt 10§ UtlL har regeringen rätt att bestämma att det krävs tillstånd i form av visering eller uppehållstillstånd för att resa in i och vistas i Sverige. Regeringen har med stöd av detta bemyndigande förordnat i 24§ UtlF att en utlännings inte får resa in i Sverige utan att ha visering. I samma paragraf meddelas därefter en rad undantag från viseringskravet vad avser bl. a. medborgare i de nordiska länderna, den som har permanent uppehållstillstånd samt medborgare i särskilt uppräknade länder.

Grundregeln om kravet på visering föreslås nu framgå direkt av lagen. Samtidigt tas ett par undantag från viseringskravet upp där.

Enligt 24§ andra stycket 1 UtlF, är utlänningsar med permanent uppehållstillstånd viseringsfria. En utlännings med tidsbegränsat uppehållstillstånd är enligt gällande regler viseringsfri under vistelsen i Sverige men behöver visering för inresa om inte annat anges i uppehållstillståndet. Regelmässigt ges emellertid den som får ett sådant tillstånd i praktiken rätt att resa in i Sverige under den tid tillståndet gäller.

Upphållstillstånd bör inte utfärdas till någon om det inte anses att denne bör få resa in i Sverige under den tid tillståndet gäller. I förslaget har därför nu angivits att uppehållstillstånd, dvs. såväl permanent som tidsbegränsat, medför att visering inte krävs för inresa eller vistelse. Om någon omständighet skulle inträffa som medför att en utlännings, som har uppehållstillstånd men som har lämnat Sverige, bedöms inte böra få återvända, kan i stället uppehållstillståndet återkallas; inte sällan torde skälet att vilja vägra återinresa motsvara något av dem som också utgör skäl för återkallelse av ett uppehållstillstånd enligt 2 kap. 9–12 §§ lagförslaget.

Bestämmelsen att nordbor är undantagna från viseringskravet motsvarar 24 § andra stycket 2 UtIF.

Utöver de grupper som nu i lagen uttryckligen undantas från kravet på visering finns för närvarande föreskrifter om viseringsfrihet i en rad andra fall. Viseringsfrihet gäller bl. a. för medborgare i stater med vilka Sverige har viseringsfrihetsavtal och för personer, som är fast bosatta i något annat nordiskt land och har främlingspass utfärdat av det landet. Någon inskränkning i dessa regler är inte avsedd. De bör liksom hittills kunna meddelas av regeringen genom förordning.

Krav på uppehållstillstånd

4 §

En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd, om inte utlänningen är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge.

Regeringen får föreskriva andra undantag från kravet på uppehållstillstånd. Regeringen får också föreskriva krav på uppehållstillstånd redan efter en kortare vistelsetid i Sverige än tre månader.

Enligt nuvarande regler, 10 § UtIF, får regeringen föreskriva att utlänningar skall ha uppehållstillstånd för att resa in i eller uppehålla sig i Sverige. Med stöd av denna regel har regeringen förordnat att utlänningar med vissa undantag behöver ha uppehållstillstånd för vistelse i Sverige som överstiger tre månader (30 § UtIF). Nu föreslås att huvudregeln om krav på uppehållstillstånd samt det nu gällande undantaget därifrån vad avser medborgare i de nordiska länderna anges redan i lagen. Därutöver ges ett bemyndigande för regeringen att föreskriva om undantag även i andra fall.

Av 34 och 35 §§ UtIF följer att det i den uppehållstillståndsfria tiden skall räknas in vistelse i annat nordiskt land. Dessa bestämmelser har, liksom de övriga hittills nämnda undantagen från de olika tillståndskraven för medborgare i de nordiska länderna, sin bakgrund i överenskommelsen med Danmark, Finland, Island och Norge om upphävande av passkontrollen vid de internordiska gränserna (passkontrollöverenskommelsen, SÖ 1958:24). I dessa fall kan alltså kravet på uppehållstillstånd inträda tidigare än efter tre månaders vistelse i Sverige. För att ge regeringen möjlighet att utfärda regler motsvarande dem som för närvarande finns i 34 och 35 §§ UtIF har i andra stycket också angetts att föreskrifter om kortare vistelsetid får meddelas av regeringen i förordning.

Krav på arbetstillstånd

5 §

En utlänning skall ha tillstånd för att arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands (arbetstillstånd), om inte utlänningen har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge.

Regeringen får föreskriva andra undantag från kravet på arbetstillstånd.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak vad som hittills har föreskrivits i 20 § UtIL samt i 46 § andra stycket 1 och 2 UtIF.

Prop. 1988/89: 86

Regeringen får föreskriva om ytterligare undantag utöver de två som nu anges i lagtexten. Härigenom kan bl. a. det undantag från kravet på arbetstillstånd som nu gäller för handelsresande enligt en uttrycklig regel i UtIL bibehållas.

De regler om s. k. anställningstillstånd som för närvarande också finns i 20 § UtIL återfinns enligt mitt förslag i en särskild lag, se lagförslag nr 3.

2 kap. Närmare om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd

I detta kapitel anges innebörden av visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd samt de viktigaste förutsättningarna för att sådana tillstånd skall beviljas eller kunna återkallas.

Visering

1 §

Visering innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss kortare tid.

Visering får ges för högst tre månaders vistelse vid varje tillfälle, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen meddelar. Visering får begränsas även i övrigt och får förenas med de villkor som kan behövas.

I denna bestämmelse anges innebörden av visering och för vilken tid visering får beviljas. Paragrafen motsvarar delvis 11 § UtIL. Någon längsta tid för giltigheten anges dock inte där men visering ges, som tidigare har nämnts, normalt inte för mer än tre månaders vistelse. I 1 § anges detta nu som en huvudregel.

Som nämnts i den allmänna motiveringen förekommer det att chefen för utrikesdepartementet meddelar viseringar, s. k. diplomatviseringar, för längre tid än tre månader. Denna ordning har befunnits vara ändamålsenlig och det saknas anledning begränsa denna möjlighet. Befogenheten bör dock tillkomma utrikesdepartementet. I *andra stycket* har därför tagits in ett bemyndigande för regeringen att meddela undantag från huvudregeln att visering inte får ges för längre tid än tre månaders vistelse. Även andra undantag kan komma i fråga.

Med anledning av ett påpekande från invandrarverket vill jag klargöra att en beviljad visering — för såvitt annat inte har angivits — automatiskt ger rätt att resa in i Sverige inte bara en första gång utan flera gånger under den tid som viseringen gäller. Liksom för närvarande kommer visering ibland att gälla för kortare tid än tre månader. Exempelvis bör visering inte ges för längre tid än utlänningens pass är giltigt. Det kan också förekomma att besök endast bör få göras under någon eller några dagar eller veckor. Viseringen kan också förses med olika villkor och kan t. ex. inskränkas till att gälla endast för resa genom Sverige.

2§

Uppehållstillstånd innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

Paragrafen motsvarar i sak 12§ första stycket samt delar av 13 och 15 §§ UtL. Riktlinjerna för när ett tidsbegränsat resp. permanent uppehållstillstånd skall meddelas drogs upp år 1984 (prop. 1983/84:144, Sfu 30). Dessa riktlinjer torde alltjämt få vara vägledande. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bör således meddelas t.ex. en utlänning, som skall besöka släktingar i Sverige under viss tid eller utföra ett visst arbete eller studera här. Om utlänningen har för avsikt att mer varaktigt bosätta sig i Sverige och han i och för sig bör beviljas uppehållstillstånd bör han redan från början meddelas ett permanent sådant. Detta förhållande behöver dock inte, som hittills, uttryckligen anges i lagtexten (jfr. 12§ första stycket andra meningen UtL). I vissa fall av familjeanknytning bör först ett tidsbegränsat tillstånd ges (s. k. uppskjuten invandringssprövning).

Till skillnad från vad som nu gäller föreslås även tidsbegränsade uppehållstillstånd ge rätt till inresa och återinresa. Eftersom innehavare av ett sådant tillstånd redan nu regelmässigt beviljas rätt till återinresa under den tid tillståndet gäller, är det enligt min mening mer rationellt att sådan rätt generellt skall följa av tillståndet. Jag har ju också i det föregående (1 kap. 3§) föreslagit att den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd skall vara fri från kravet på visering vid inresa. Jag vill också erinra om att såväl tidsbegränsade som permanenta uppehållstillstånd skall kunna återkallas, se vidare specialmotiveringen till 9§ ff. i detta kapitel.

3§

Enligt bestämmelserna i 3 kap. skall en utlänning i vissa fall ges uppehållstillstånd i Sverige.

I denna paragraf erinras om att bestämmelserna om asyl, som återfinns i 3 kap., medför att uppehållstillstånd skall beviljas i vissa fall. Bestämmelserna om asyl har sin motsvarighet i 3, 5 och 6 §§ UtL och i 31 § 1 och 2 UtIF. I 31 § UtIF sägs att uppehållstillstånd får beviljas medan det i den föreslagna paragrafen slås fast att en utlänning i vissa fall skall ges tillstånd. Någon ändring i praktiken är emellertid inte avsedd. Av 3, 5 och 6 §§ UtL följer nämligen att flyktingar, krigsvägrare och personer, som har vissa flyktingliknande skäl (de factoflyktingar), endast i särskilda undantagsfall får nekas tillstånd att stanna i Sverige. Reglerna om uppehållstillstånd för de utlänningar, som omfattas av dessa kriterier, uppfattas därför i själva verket redan nu som en skyldighet att ge tillstånd.

4§

Uppehållstillstånd får ges till

1. en utlänning som är nära anhörig till en i Sverige bosatt person eller som annars har särskild anknytning till Sverige,
2. en utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige, eller

3. en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt.

Regeringen får föreskriva att uppehållstillstånd kan ges även i andra fall.

I paragrafen tas upp olika personkategorier som, vid sidan av de utlänningar som avses i 3 §, kan få uppehållstillstånd. Uppräkningen är inte uttömmande. Paragrafen innehåller därför ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att uppehållstillstånd får beviljas också i andra fall.

Första stycket

Punkt 1. Bestämmelsen motsvarar 31 § 4 UtIF. Uttrycket nära anhörig i den föreslagna bestämmelsen avser att tydligare än det nu använda uttrycket "familjeanknytning" beskriva den fasta praxis som har utvecklats på detta område och som också riksdagen vid flera tillfällen ställt sig bakom. Upphållstillstånd skall således kunna ges till make/maka eller sambo, hemmavarande barn under 20 år som är ensamstående, föräldrar och andra släktingar som är väsentligt beroende av en i Sverige bosatt person samt till personer vars samtliga nära släktingar finns i Sverige, s. k. "sista länk"-fall. I de angivna fallen är situationen i allmänhet sådan att hinder inte möter mot att ge uppehållstillstånd (jfr. prop. 1983/84: 144, s. 64 ff). En individuell prövning av det aktuella fallet måste alltid göras. Anknytning till en nära anhörig kan endast åberopas i förhållande till en person som har beviljats uppehållstillstånd eller som är bosatt här utan att behöva tillstånd. Den kan således inte göras gällande i förhållande till den som väntar på uppehållstillstånd.

Förutom släktanknytning kan även annan särskild anknytning till Sverige beaktas då det gäller att bedöma en ansökan om uppehållstillstånd. Omständigheter som har betydelse är en tidigare längre vistelse i Sverige eller svenskt ursprung. Detsamma gäller en längre anställning på ett svenskt fartyg eller i ett svenskt rederi och, om än i mindre grad, anställning vid ett svenskt företag utomlands (prop. 1983/84: 144 s. 81).

Punkt 2. Regeln motsvarar andra ledet i 31 § 2 UtIF. Det kan vara fråga om personer som på grund av sjukdom eller andra personliga förhållanden inte bör nekas uppehållstillstånd här. Hit hör också personer som inte omfattas av reglerna om asyl i 3 kap. men där förhållandena i det land till vilket utlänningen skulle behöva resa ändå är sådana att det ter sig inhumant att tvinga honom eller henne att återvända dit, t. ex. ett pågående krig. Det kan också vara fråga om personer som i och för sig borde avvisas eller utvisas men där en verkställighet inte skulle kunna ske därför att det inte finns något land där utlänningen kan tas emot. Som anförs i specialmotiveringen till 4 kap. 12 § bör beslut om avlägsnande i allmänhet inte meddelas i sådana fall.

Upphållstillstånd av humanitära skäl kan också meddelas släktingar som inte omfattas av första punkten men där kombinationen av vissa humanitära skäl och släktanknytning gör att tillstånd bör ges.

Punkt 3. Regeln motsvarar 31 § 3 UtIF.

Upphållstillstånd skall normalt meddelas om arbetstillstånd beviljas. Vanligtvis samordnas tillståndsförfrågorna. Att innehavare av ett permanent uppehållstillstånd inte behöver ha arbetstillstånd framgår av 1 kap. 5 §.

När det gäller bestämmelsen att uppehållstillstånd får ges till den som har sin försörjning ordnad på annat sätt krävs enligt praxis i allmänhet något mer än enbart försörjningsförmåga, t. ex. någon form av anknytning.

Andra stycket

Den föreslagna ordningen med ett redan i lag angivet krav på uppehållstillstånd bör inte medföra att alla fall där uppehållstillstånd får medges behöver tas in i lagen. Regeringen bör ha möjlighet att föreskriva att uppehållstillstånd får meddelas också i andra fall, t. ex. när det gäller studier eller besök här.

5§

Om utlänningsen befinner sig i Sverige när ansökan om uppehållstillstånd görs eller prövas, får ansökan inte bifallas.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningsen har rätt till asyl här,
2. utlänningsen skall återförena sig med en nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och som han tidigare har sammanlevt med utomlands, eller
3. det annars finns särskilda skäl.

Om utlänningsen skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får dock en ansökan om uppehållstillstånd från honom bifallas bara om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningsen har rätt till asyl här, eller
2. det annars finns synnerliga skäl av humanitär art.

Paragrafen ger uttryck för den år 1981 införda huvudprincipen att den som önskar bosätta sig i Sverige skall söka och få uppehållstillstånd innan han anländer hit (prop. 1979/80:96 s. 33, AU 27, rskr. 378, jfr. 33§ UtIF).

Första stycket

Den som vill ha uppehållstillstånd här kan inte först söka visering och därefter, medan han under viseringstiden uppehåller sig i Sverige, söka uppehållstillstånd. Ansökan skall då avslås. Även om utlänningsen kan vistas i Sverige viss tid utan visering måste han lämna Sverige innan han söker uppehållstillstånd.

Liksom för närvarande skall dock vissa undantag kunna göras från huvudregeln. Dessa anges i andra och tredje styckena.

Andra stycket

Punkterna 1 och 2 motsvarar 33§ första stycket 2 och 3 UtIF. Det i punkten 2 föreslagna begreppet nära familjemedlem är mer inskränkt än begreppet nära anhörig i 4§. Begreppet avser endast medlemmar av den s. k. kärnfamiljen. Hit räknas make/maka och sambo samt ensamstående barn under 20 år. Den nära familjemedlemmen skall vara stadigvarande bosatt här i landet. Bosättningen måste alltså ha en högre grad av varaktig-

het än enligt 4 §. Det innebär normalt att utlänningar som erhållit tidsbegränsat uppehållstillstånd, t. ex. för gäststudier eller i samband med s. k. uppskjuten invandringsprövning, inte är att anse som stadigvarande bosatta i landet. Undantagsvis kan dock även en person som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd anses vara stadigvarande bosatt. Sökanden måste dessutom ha sammanlevt med familjemedlemmen utomlands.

I *punkt 3* ges möjlighet att göra andra undantag när det föreligger särskilda skäl. Så kan vara fallet om utlänningen har ett uppehållstillstånd som har meddelats för annat ändamål än besök och som går ut medan ansökan är föremål för prövning. Ett annat fall, som inte är ovanligt, är att det är fråga om en utlänning som bör beviljas uppehållstillstånd och där det på grund av utlänningens hälsa eller höga ålder framstår som orimligt att begära att ansökan skall göras från hemlandet. Andra exempel på fall då en ansökan om uppehållstillstånd bör prövas trots att inresa redan har skett i landet är då det kan antas att utlänningen skulle bli förhindrad att på nytt lämna sitt land. Detsamma gäller det fallet att en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en här i landet bosatt person som han eller hon redan har eller väntar barn med.

I *tredje stycket* görs ytterligare inskränkningar beträffande möjligheten att få bifall till en ansökan om uppehållstillstånd som görs medan utlänningen befinner sig i Sverige. Dessa undantag tar sikte på personer som har blivit avvisade eller utvisade och därefter, när avlägsnandebeslutet har vunnit laga kraft och skall verkställas, ger in en ny ansökan. Bestämmelsen gäller alltså inte dem som har avvisats med förordnande om omedelbar verkställighet. Av dessa kan överklagande användas för att få en ytterligare prövning av uppehållstillståndsfrågan.

Som har angetts i den allmänna motiveringen bör alltså en utlänning trots ett laga kraftvunnet avlägsnandebeslut i undantagsfall kunna få en ny ansökan om uppehållstillstånd prövad utan hinder av att han alltså finns kvar i landet. Såsom framgår av 8 kap. 10 § kan verkställigheten av det tidigare beslutet också inhiberas medan den nya ansökan prövas. Som har utvecklats i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.2.8, bör möjligheten att göra en ny ansökan emellertid inte få leda till att samma omständigheter blir föremål för en ny prövning och inte heller till att omständigheter som inte har prövats i det tidigare avgjorda anvisnings- eller utvisningsärendet leder till bifall annat än i undantagsfall.

Möjligheten att ge uppehållstillstånd på grund av en ny ansökan innan ett avlägsnandebeslut verkställs måste därför, även om helt nya omständigheter föreligger, begränsas till de fall där det föreligger mycket starka skäl. En ansökan om uppehållstillstånd skall således i dessa fall och till skillnad från de fall som avses i andra stycket kunna beviljas bara under två förutsättningar. Den ena är att utlänningen har rätt till asyl enligt bestämmelserna i 3 kap. Den andra är att det annars föreligger synnerliga skäl. Härmed avses mycket starka skäl av humanitär art, t. ex. om det föreligger en risk för självmord eller om ett avlägsnande annars skulle medföra allvarlig fara för utlänningens liv eller hälsa. Humanitära skäl kan finnas också i andra situationer, t. ex. om verkställandet av det första beslutet har fördröjts under avsevärd tid på grund av omständigheter som

utlännningen inte har kunnat råda över. I de senare fallen torde ibland ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kunna ges. Av 7 kap. 15 § framgår att det tidigare meddelade avlägsnandebeslutet inte får verkställas medan det tidsbegränsade tillståndet gäller.

Arbetsstillstånd

6 §

Arbetsstillstånd skall ges för viss tid. Det får avse ett visst slag eller vissa slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs.

I fråga om arbetsstillstånd tillämpas 5 § första och andra stycket på motsvarande sätt.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om arbetsstillstånd.

Bestämmelsens *första stycke* motsvarar 21 § UtIL. Ett arbetsstillstånd är alltid tidsbegränsat. Av 1 kap. 5 § lagförslaget framgår att utlännningar med permanent uppehållstillstånd inte behöver ha arbetsstillstånd för att arbeta i Sverige. Detsamma gäller medborgare i de nordiska länderna. Enligt 57 § UtIF får inte arbetsstillstånd ges för längre tid än utlännningens pass gäller eller utlännningen får vistas här utan tillstånd. Motsvarande bestämmelse bör tas in i en ny utlänningsförordning.

Det får i arbetsstillståndet föreskrivas att det skall avse visst slag eller vissa slag av arbete. Andra villkor får också ges, t.ex. att tillståndet avser anställning hos en viss arbetsgivare. Sådana arbetsstillstånd som ges vid egentlig arbetskraftsinvandring är regelmässigt begränsade till att avse anställning inom ett visst yrke. Arbetsstillstånd för anställningar som ingår som led i ett internationellt utbyte bör begränsas till att avse anställning inom ett visst yrke hos en viss arbetsgivare (prop. 1983/84:144 s. 62).

Generella arbetsstillstånd ges enligt praxis åt personer som får tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av s.k. uppskjuten invandringsprövning (prop. 1983/84:144 s. 65) och kan också vara aktuellt att ge i vissa andra anknytningsfall.

I paragrafens *andra stycke* har genom en hänvisning till 5 § första och andra styckena, som gäller kravet att uppehållstillstånd som huvudregel skall vara ordnat före inresan, motsvarande regler gjorts tillämpliga på arbetsstillstånd. Detta överensstämmer i huvudsak med vad som för närvarande föreskrivs i 50 § UtIF (jfr. också 26 § UtIL).

Ytterligare föreskrifter om arbetsstillstånd får meddelas av regeringen.

Beslutande myndigheter

7 §

Beslut om visering, uppehållstillstånd och arbetsstillstånd meddelas av statens invandrarverk. Beslut om visering och uppehållstillstånd får meddelas också av utrikesdepartementet.

Regeringen och, i den utsträckning regeringen föreskriver, invandrarverket får ge andra myndigheter rätt att besluta om sådana tillstånd.

8 §

Att regeringen i vissa fall kan besluta om tillstånd framgår av 7 kap. 5, 11 och 16 §§.

Enligt nuvarande regler får visering ges av invandrarverket och chefen för utrikesdepartementet samt, i den omfattning regeringen föreskriver, av diplomatiska eller konsulära myndigheter eller av polismyndigheter (18§ Util.). Uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas av invandrarverket (19§ och 24§ Util.). Regeringen får medge andra myndigheter rätt att ge visering, tidsbegränsade uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Sådana befogenheter har i olika hänseenden medgetts polismyndighet samt arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och länsarbetsnämnderna.

7§ första stycket tar upp de huvudregler i fråga om beslutsbefogenheter som finns i 18, 19 och 24§§ Util. En saklig ändring är att utrikesdepartementet får rätt att meddela uppehållstillstånd inom dess verksamhetsområde. Denna rätt är avsedd att utövas beträffande personer med diplomatisk anknytning eller med sådan anknytning till internationella organ att det bör vara utrikesdepartementet som meddelar dem tillstånd att uppehålla sig här. Det ligger i sakens natur att sådana tillstånd regelmässigt blir tidsbegränsade.

Enligt 7§ andra stycket har de bemyndiganden, som regeringen och invandrarverket för närvarande har att delegera beslutsbefogenheter till andra myndigheter, avfattats generellt. Det anges inte till vilka myndigheter delegation kan ske. Avsikten är emellertid inte att göra några sakliga förändringar i det system som gäller för närvarande. De kompletterande regler som behövs om rätt för bl. a. polismyndigheter, AMS och utlandsmyndigheterna att meddela tillstånd får anges i förordning.

Enligt 11 kap. 7§ skall arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer ibland höras innan arbetstillstånd ges. Det är då i princip de centrala organisationerna som skall beredas tillfälle att yttra sig. Dessa organisationer kan givetvis inhämta yttrande från de lokala organisationerna.

I 8§ erinras om att också regeringen i vissa fall kan besluta om tillstånd.

Återkallelse av tillstånd

9§

Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd skall återkallas, om utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet. Återkallelse skall dock inte ske, om det kan antas att den oriktiga uppgiften inte har inverkat på tillståndsbeslutet eller om andra särskilda skäl talar emot det.

10§

Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas, om utlänningen medvetet har lämnat andra oriktiga uppgifter än om sin identitet eller medvetet har förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet. Återkallelse får även ske om det finns andra särskilda skäl, i fråga om uppehållstillstånd dock endast om utlänningen ännu inte har rest in i Sverige.

11§

Om utlänningen har rest in i landet, får ett uppehållstillstånd återkallas

1. om han inte försörjer sig på ett ärligt sätt eller bedriver sådan verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd,
2. om han på grund av ett tidigare dömt frihetsstraff eller någon annan

särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land, eller

3. om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Återkallelse enligt första stycket får endast ske om frågan har väckts innan utlänningsen har varit bosatt här i två år med uppehållstillstånd.

12§

Ett permanent uppehållstillstånd skall återkallas om utlänningsens bosättning i Sverige upphör.

13§

Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd beslutas av statens invandrarverk. Återkallelse av visering beslutas av den myndighet som har meddelat viseringen eller av invandrarverket. Upphållstillstånd eller visering som har beviljats av utrikesdepartementet får återkallas endast av departementet.

9§. Denna återkallelsegrund är i viss mån ny. Den motiveras främst av önskan att markera det allvar med vilket det tilltagande bruket att inte medföra identitetshandlingar vid ankomsten till Sverige måste betraktas. Beträffande de närmare skälen för bestämmelsen hänvisas till den allmänna motiveringen, avsnitt 2.2.2.

Utgångspunkten är att ett tillstånd skall återkallas om det har getts till en person under en viss identitet som senare visar sig vara oriktig. Man torde kunna utgå från att den som lämnar en falsk uppgift om sin identitet gör det medvetet. En förutsättning för att återkallelse skall ske är dock att den falska uppgiften om identiteten på något sätt har inverkat på prövningen av tillståndsfrågan. Det torde i och för sig kunna presumeras att identitetsfrågan alltid har betydelse vid tillståndsgivningen. Kan det emellertid antas att uppehållstillstånd skulle ha meddelats, även om den rätta identiteten hade varit känd, på grundval av de förhållanden som i övrigt förelåg vid tillståndsgivningen, skall ingen återkallelse ske. Som närmare har utvecklats i den allmänna motiveringen bör också återkallelse i vissa fall kunna underlätas, även om de oriktiga uppgifterna har inverkat på frågan om tillstånd (avsnitt 2.2.2).

10§. Motsvarande bestämmelser finns i 11, 17 och 23 §§ UtL. Bestämmelserna är, till skillnad från 9§, fakultativa.

11§. I 17§ tredje stycket andra meningen UtL finns regler om återkallelse av permanent uppehållstillstånd. Upphållstillståndet får återkallas om förhållandena är sådana som anges i bl. a. 29§ första stycket 2–4 UtL. Dessa bestämmelser överförs oförändrade till den nya lagen. Möjligheten till återkallelse på dessa grunder skall dock, till skillnad från nu gällande lag, enligt förslaget gälla också ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Tidsfristen för myndigheten att ta upp frågan om återkallelse har också utsträckts från ett till två år. Tidsfristen skall räknas från den tidpunkt då utlänningsen med tillstånd bosatte sig i landet.

Ändringarna i förhållande till 17§ tredje stycket UtL, som också har berörts i den allmänna motiveringen, skall ses mot bakgrund av att möjlig-

heten till utvisning på grund av asocialt leverne (43 § UtIL) föreslås bli avskaffad, se avsnitt 2.2.3. Det är tillräckligt att ett ärende om återkallelse har väckts inom två år. Utlänningen behöver inte ha fått vetskap om detta, men bör självfallet underrättas snarast möjligt.

12 § motsvarar 17 § tredje stycket första meningen UtIL.

13 § motsvarar i huvudsak de bestämmelser om återkallande myndigheter som nu finns i UtIL (18, 19 och 24 §§). Bestämmelserna har kompletterats med en regel som innebär att beslut om uppehållstillstånd som meddelats av utrikesdepartementet endast kan återkallas av departementet (jfr. 7 § första stycket).

Enligt lagförslaget kommer regeringen att efter överklagande kunna bevilja uppehållstillstånd (närmare härom, se 7 kap.). Utformningen av bestämmelsen innebär att invandrarverket kan besluta om återkallelse även av tillstånd som regeringen har beviljat. Denna ordning föreslås för att inte regeringen skall belastas med ärenden, som rimligen bör prövas av invandrarverket i första instans.

Ett beslut om återkallelse kan överklagas bara i samband med talan mot ett beslut om avvisning eller utvisning, se 7 kap.

3 kap. Asyl

I detta kapitel har de särskilda reglerna om asyl samlats. Definitioner ges av begreppen flykting, krigsvägrare och asyl. Härutöver innebär de nya bestämmelserna dels att vissa av de nu gällande reglerna förs samman, dels att vissa uttalanden som har gjorts i motiven i tidigare lagstiftningsärenden nu återspeglas i lagtexten.

Definitioner

1 §

Med *asyl* avses i denna lag uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att

1. han är flykting,
2. han är krigsvägrare, eller
3. han, utan att vara flykting, inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta.

I paragrafen anges vad som i lagen avses med asyl. Definitionen avviker något från den internationellt vanliga innebörden, skydd mot förföljelse. I UtIL används orden fristad och skydd för att beteckna vad asyl innebär. Det synes emellertid ändamålsenligt att det i lagtexten ges klart uttryck för vad detta skydd egentligen innefattar för den som får asyl i Sverige. Det innebär rätt att vistas här, uppehållstillstånd. Upphållstillstånd kan emellertid, som framgår av 2 kap., medges på olika grunder. Det bör därför klargöras att asyl är ett uppehållstillstånd som meddelas på vissa närmare angivna grunder. Härigenom erhålls en bestämd innebörd av asylbegreppet. Om inte utlänningen själv begär annat bör den som beviljas uppehållstillstånd på grund av asylskäl ges permanent uppehållstillstånd.

Med asyl avses i den nu föreslagna lagen till en början det skydd genom uppehållstillstånd som ges åt s. k. konventionsflyktingar. Denna användning av begreppet asyl står i överensstämmelse med internationell sedvänja. Vidare avses med asyl här skydd för personer som utan att vara konventionsflyktingar inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och som har tungt vägande skäl för det (nuvarande 6 § UtL, i den allmänna motiveringen kallade de factoflyktingar). Det finns inte någon internationell enighet om att skyddet för denna grupp skall betecknas som asyl. Slutligen omfattar begreppet asyl här skyddet åt krigsvägrare. I många andra länder anses det inte vara fråga om asyl, om en krigsvägrare får stanna för att slippa delta i ett krig i hemlandet. Enligt svensk rätt har emellertid de olika grupperna sedan länge i väsentliga delar samma rätt till skydd här. Det är därför befogat att anse att samtliga dessa grupper har rätt till asyl. Att det ändå finns skillnader mellan de tre grupperna i fråga om hur stark denna rätt till skydd är framgår genom bestämmelserna i 4 § om när undantag från huvudregeln om rätt till asyl kan tillåtas.

Punkt 1—2. Begreppen flykting och krigsvägrare definieras i 2—3 §§.

Punkt 3. Definitionen motsvarar den som för närvarande återfinns i 6 § UtL. Beträffande den närmare innebörden hänvisas till den allmänna motiveringen, avsnitt 2.2.4. Av skäl som jag här har utvecklat kallas de personer som här avses också de factoflyktingar.

2 §

Med *flykting* avses i denna lag en utlänning som befinner sig utanför det land, som han är medborgare i, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd.

Som flykting skall även anses den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.

Paragrafen överensstämmer med 3 § andra stycket UtL och beskriver de flyktingar som i den allmänna motiveringen har kallats för *konventionsflyktingar*. Definitionen av en flykting överensstämmer nämligen också med flyktingbegreppet i 1951 års Genève-konvention (flyktingkonventionen).

Till skillnad från tidigare lagstiftning har däremot någon definition av begreppet förföljelse inte intagits i lagtexten (jfr. avsnitt 2.2.4 och 3 § tredje stycket UtL). Någon ändring av vad som avses med förföljelse är därmed inte avsedd. Den tolkning av konventionens bestämmelser, som tidigare har gjorts genom lagtext, är alltså gällande. Det skall således alltså vara fråga om förföljelse som riktar sig mot utlänningens liv eller frihet eller som annars är av svår beskaffenhet. Det kan i sammanhanget påpekas att varje slag av frihetsberövande som en asylsökande har varit föremål för i hemlandet inte innebär att förföljelse i paragrafens mening skall anses föreligga. Ett kortvarigt frihetsberövande torde endast kunna ge uttryck för

förföljelse om ytterligare omständigheter talar härför. Så kan t.ex. vara fallet om misshandel har förekommit eller om frihetsberövandet har varit ett led i en rad trakasserier.

Prop. 1988/89: 86

3 §

Med *krigsvägrare* avses i denna lag en utlänning som har övergett en krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland eller behöver stanna i Sverige för att undgå förestående krigstjänstgöring.

Den i paragrafen givna bestämmningen av begreppet krigsvägrare överensstämmer i huvudsak med definitionen i 5 § UtlL. I definitionen har emellertid gjorts ett tillägg så att det klart framgår att bestämmelsen omfattar också den utlänning som redan befinner sig utanför hemlandet, när frågan om krigstjänstgöring blir aktuell. Enligt fast praxis anses en sådan utlänning som krigsvägrare med stöd av grunderna för den nuvarande regeln. Enligt min uppfattning är det lämpligt att denna praxis kommer till direkt uttryck i lagen.

Med hemland avses dels det land i vilket en utlänning är medborgare dels — beträffande en statslös person — det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Rätten till asyl

4 §

En utlänning som avses i 1 § har rätt till asyl.

Asyl får dock vägras om

1. det av hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja asyl,

2. det beträffande en utlänning som omfattas av 1 § 2 eller 3 finns särskilda skäl att inte bevilja asyl,

3. utlänningen har rest in från Danmark, Finland, Island eller Norge och kan sändas åter till något av dessa länder i enlighet med en överenskommelse mellan Sverige och det landet, såvida det inte är uppenbart att han inte kommer att beviljas uppehållstillstånd där,

4. utlänningen i annat fall före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och, om han återsänds dit, är skyddad mot förföljelse eller, i förekommande fall, mot att sändas till en krigsskådeplats eller till hemlandet och också mot att sändas vidare till ett annat land där han inte har motsvarande skydd, eller

5. utlänningen har särskild anknytning till ett annat land och där är skyddad på det sätt som anges i 4.

Regeringen får föreskriva undantag från andra stycket 4 för de fall då utlänningens anknytning till Sverige är av sådan art att han inte bör nekas att få sin ansökan om asyl prövad här.

I *första stycket* anges den grundläggande regeln att personer med asylskäl, dvs. flyktingar och krigsvägrare, såsom dessa grupper har definierats i 2—3 §§, samt de *factoflyktingar*, i princip har rätt att få uppehållstillstånd/asyl i Sverige. I *fem punkter i andra stycket* anges därefter de undantag från huvudregeln som ändå finns och där alltså uppehållstillstånd/asyl kan vägras även den som i och för sig hör till någon av de tre kategorier som

anges i 1 §. Reglerna i punkterna 1 – 5 avser att tydligt uttrycka när en i och för sig asylberättigad ändå inte kan anses ha ett berättigat behov att få skydd i Sverige.

Punkt 1. Detta undantag gäller såväl för flyktingar som för krigsvägrare och de factoflyktingar. Det motsvarar innebörden av den möjlighet att, om det finns synnerliga skäl, vägra en flykting fristad här som återfinns i 3 § första stycket UtIL. Vad som avses med synnerliga skäl anges inte i den nuvarande lagtexten. Enligt förarbetena till bestämmelsen (prop. 1954:41, s. 77, LU 14, rskr. 155 och prop. 1975/76:18, s. 107, InU 24, JuU 15, rskr. 121 och 122,) avses emellertid dels situationer då det av hänsyn till rikets säkerhet framstår som omöjligt att bevilja asyl, dels omständigheter som enligt flyktingkonventionen diskvalificerar en flykting från flyktingkonventionens skydd, t. ex. brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och liknande gärningar. Hit hör också grova icke-politiska brott som förövats innan utlänningsen kom till Sverige. Den nu föreslagna lagtexten är avsedd att ge en viss anvisning om vad som skall anses vara synnerliga skäl att vägra asyl.

Punkt 2. Krigsvägrare och de factoflyktingar kan enligt gällande lagregler nekas skydd i Sverige, om särskilda skäl talar för detta (5 och 6 §§ UtIL). Till sådana särskilda skäl räknas naturligtvis sådan risk för rikets säkerhet som nu föreslås bli reglerat redan under punkt 1. Som andra särskilda skäl att neka krigsvägrare och de factoflyktingar uppehållstillstånd här i landet angavs vid bestämmelsernas införande i UtIL (prop. 1975/76:18) att förhållandena är sådana att det bedöms vara nödvändigt för att reglera invandringen. Det förutsattes inte att det skulle vara helt omöjligt att ta emot dessa utlänningsar i Sverige; för att skydd skulle få vägras skulle det dock vara fråga om så pass många personer att det skulle medföra stora påfrestningar för det svenska samhället och den svenska flyktingmottagningen att ta emot dem i Sverige. Beträffande de factoflyktingar uttalades också att tyngden av de omständigheter utlänningsen åberopar måste tillmätas betydelse vid avgörandet av frågan om särskilda skäl föreligger. Särskilda skäl mot att ta emot en krigsvägrare eller en de factoflykting kan också vara att denne gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Reglerna om verkställighetshinder (8 kap.) samt skyldigheten att beakta sådana vid handläggningen av ett ärende om uppehållstillstånd (4 kap. 12 §) kan emellertid medföra att uppehållstillstånd ges även till personer som på grund av allvarliga brott annars skulle nekas tillstånd.

Punkt 3. Av den nordiska passkontrollöverenskommelsen följer att inresekontroll i princip görs i det land i vilket man reser in i Norden. Som följd härav är det land som tillåter en utlännings att resa in i Norden skyldigt att låta honom resa tillbaka in i landet om han utan tillstånd fortsätter till ett annat nordiskt land. Detta gäller även asylsökande. Någon fara för den asylsökande föreligger i allmänhet inte eftersom de nordiska länderna har en likartad hållning beträffande asylsökande. Asylprövning skall emellertid inte vägras i Sverige om det är uppenbart att uppehållstillstånd, på asylskäl eller på annan grund, inte kommer att beviljas i inreselandet. Har den asylsökande redan fått definitivt avslag på en ansökan om uppehålls-

tillstånd där kan behov av skydd i Sverige föreligga och ansökan måste då prövas i Sverige. Prop. 1988/89: 86

Punkt 4. Denna bestämmelse ger uttryck för den s. k. första asyllandsprincipen (se avsnitt 2.2.4).

För att en asylsökande skall kunna återsändas till ett annat land (första asylland) krävs inte att han redan har fått eller ens sökt asyl där. Däremot krävs det att han har uppehållit sig i det landet och att man på grund av detta lands lagstiftning, internationella åtaganden eller kända praxis kan vara helt övertygad om att utlänningsen i det landet inte löper risk att återsändas till det land där han riskerar förföljelse eller, i förekommande fall, mot att sändas till en krigsskådeplats eller, i fråga om de facto flyktingar, till sitt hemland. Utlänningsen måste också vara tryggad mot att från det landet sändas vidare till ett annat land från vilket han i sin tur kan sändas vidare till något annat land där han löper samma risker. Ett land som har tillträtt och tillämpar flyktingkonventionen anses utgöra ett första asylland i förhållande till de persongrupper som landets åtaganden enligt konventionen omfattar. Huruvida länder som inte har tillträtt konventionen kan anses ge ett sådant skydd som här avses måste avgöras i varje enskilt fall.

För att asyl skall kunna vägras på denna grund krävs att utlänningsen har uppehållit sig i första asyllandet. Den som endast har rest igenom ett land skall vid denna bedömning inte anses ha uppehållit sig där. Det är utlänningsen som har att göra troligt att det enbart har varit fråga om en genomresa. Detta kan ske genom att utlänningsen visar upp sitt pass eller sin biljett.

Undantag från första asyllandsprincipen skall också göras i de fall då vistelsen i det andra landet har föranletts av akut sjukdom eller trafiktekniskt hinder eller annan omständighet som utlänningsen inte har rätt över.

Punkt 5. En utlänningsen kan ibland ha möjlighet att få skydd i ett annat land än ett s. k. första asylland. Han är då inte i behov av skydd i Sverige och bör inte ha rätt till asyl här. Detta är fallet om utlänningsen redan har fått — och har kvar — flyktingstatus i det andra landet. Detsamma gäller om han i övrigt har väsentligt starkare anknytning till ett annat land än till Sverige, t. ex. genom tidigare långvarig vistelse där, genom giftermål med en medborgare i det landet, genom att kanske redan ha uppehållstillstånd eller uppenbarligen skulle kunna få det där, eller genom att övriga medlemmar av hans familj har tagits emot där.

Enligt *tredje stycket* får regeringen ge föreskrifter om undantag från första asyllandsprincipen för sådana fall då utlänningsens anknytning till Sverige är av sådan art att han inte bör nekas att få sin ansökan om asyl prövad här. Det kan röra sig om omständigheter som i nuvarande lagstiftning beskrivs i 66 b § andra stycket 1 och 2 UtIF. Utlänningsen kan ha en nära anhörig som är bosatt här i landet eller på grund av tidigare långvarig vistelse i Sverige ha fått särskild anknytning hit samtidigt som han saknar sådan anknytning till det land dit verkställighet skulle komma att ske.

5§

En flykting upphör att vara flykting om han

1. av fri vilja på nytt använder sig av det lands skydd där han är medborgare,
2. efter att ha förlorat sitt medborgarskap av fri vilja förvärvar det på nytt,
3. förvärvar medborgarskap i ett nytt land och får det landets skydd,
4. av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land, som avses i 2§, eller
5. inte längre befinner sig i en sådan situation att han kan anses som flykting enligt 2§ och därför inte kan fortsätta att vägra använda sig av det lands skydd där han är medborgare eller där han som statslös tidigare hade sin vistelseort.

Bestämmelsen angående upphörande av flyktingskap motsvarar 4§ UtIL.

Flyktingförklaring

6§

På begäran av en flykting skall statens invandrarverk antingen i samband med att uppehållstillstånd beviljas eller därefter ange att han är flykting (flyktingförklaring).

En flyktingförklaring skall återkallas av invandrarverket, om det framkommer att utlänningen inte längre är att anse som flykting enligt 2§.

Bestämmelser motsvarande 6§, som har sin grund i regler i flyktingkonventionen, finns i 16, 17 och 19§§ UtIL.

Resedokument

7§

För flyktingar och statslösa utfärdar statens invandrarverk en särskild legitimationshandling för resor utanför Sverige (resedokument) enligt de föreskrifter som regeringen meddelar.

Enligt bl. a. flyktingkonventionen åligger det fördragsslutande stat att under vissa förutsättningar utfärda en särskild legitimationshandling för flyktingar. Bestämmelser om utfärdande av resedokument finns f. n. i 5§ UtIF.

I 7§ anges att resedokument utfärdas av statens invandrarverk. Ytterligare föreskrifter om resedokument får meddelas av regeringen.

4 kap. Avvisning och utvisning

I detta kapitel ges bestämmelser om när en utlänning skall kunna nekas inresa i eller tvingas lämna Sverige. I kapitlet regleras också vilka myndigheter som fattar besluten.

Innebörden av termerna avvisning och utvisning ändras i viss mån i förhållande till UtIL:s motsvarande begrepp. Skälen för detta har utvecklats i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.2.3. Begreppet *avvisning* betecknar nu de fall där avlägsnandet beslutas av en administrativ myndighet och där utlänningen inte har och inte heller, när avlägsnandefrågan aktualiseras, har haft uppehållstillstånd i Sverige efter ankomsten hit.

Begreppet *utvisning* reserveras i fortsättningen för avlägsnande av utlänningar som antingen blir kvar i Sverige sedan ett uppehållstillstånd har gått ut eller som har begått brott av viss svårhetsgrad eller utgör en risk för landets säkerhet.

Bestämmelserna om beslutande myndigheter har ändrats framför allt så att den beslutsbefogenhet i asylärenden som polismyndigheten hittills har haft nu helt förs över till invandrarverket.

Avvisning

1 §

En utlänning får avvisas

1. om han saknar pass när pass krävs för inresa eller vistelse i Sverige.
2. om han saknar visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige.
3. om det vid hans ankomst till Sverige framkommer att han tänker besöka något annat nordiskt land men saknar erforderligt tillstånd att resa in dit, eller
4. om han vid inresan antingen undviker att lämna polismyndigheten begärda uppgifter eller till polismyndigheten medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon sådan omständighet.

Avvisning enligt första stycket får inte ske av den som vid ankomsten till Sverige hade eller som därefter, under en tid, har haft ett uppehållstillstånd som har upphört att gälla.

I paragrafen återfinns de grunder för avlägsnande som nu finns i 28 § och 38 § UtL, *formella avvisningsgrunder*.

Första stycket

Punkt 1. En bestämmelse om att avvisning får ske av en utlänning som saknar pass finns i 28 § 1 UtL. En utlänning kan med stöd av den nu föreslagna bestämmelsen hindras att resa in i Sverige om han saknar pass, när sådant krävs för inresa eller vistelse. Den som underlåter att visa upp sitt pass får anses sakna sådant.

Bestämmelsen är emellertid tillämplig också på den utlänning som har pass vid inresan men som senare under vistelsen här visar sig sakna sådan handling fastän han enligt bestämmelserna i 1 kap. 2 § och med stöd av den paragrafen utfärdade föreskrifter skall ha pass. Förändringen av terminologin vad avser användningen av begreppen avvisning resp. utvisning medför att regeln delvis kommer att motsvara även 38 § UtL, dvs. den regel enligt vilken utvisning får ske av en utlänning som uppehåller sig här efter tre månader i landet utan att ha erforderligt pass. I fortsättningen kommer alltså ett beslut om avvisning att kunna meddelas i dessa fall och inte, som för närvarande, ett beslut om utvisning.

Punkt 2. Enligt denna bestämmelse kan en utlänning avvisas om han saknar visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd, som han är skyldig att ha när han reser in i eller uppehåller sig i Sverige. Bestämmelser härom finns för närvarande i 28 § 1 och 38 § första stycket i UtL. De tillstånd som kan krävas är dels de som anges i 2 kap., dvs. uppehållstillstånd och arbetstillstånd, dels ett sådant särskilt tillstånd som enligt 15 § kan ges en

person som har avvisats eller utvisats med förbud att återvända till Sverige (återreseförbud).

Prop. 1988/89: 86

Avvisning enligt denna punkt kan ske av den som vid ankomsten saknar föreskrivna tillstånd. Eftersom tillstånden i allmänhet skall sökas före inresan kan avvisning på denna grund ske också av den som inte behöver ha tillstånd för själva inresan eller har sådant för en kortare vistelse, om det av omständigheterna klart framgår att han under den avsedda vistelsen kommer att behöva någon form av tillstånd. Vidare kan avvisning ske efter inresan om det först då visar sig att erforderliga tillstånd inte finns eller behov av tillstånd inte uppkommer förrän under vistelsen. En utlänning som reser till Sverige som turist och inte lämnar landet när viseringstiden eller den uppehållstillståndsfria tiden har gått ut kan avvisas med stöd av denna bestämmelse. Detsamma gäller den som under en från början legal vistelse här söker asyl eller vidtar andra åtgärder av vilka det framgår att han har för avsikt att stanna kvar i Sverige sedan den legala vistelsetiden har gått ut. En utlänning som vistas här med stöd av visering kan också avvisas om det visar sig att han har sådan anställning som kräver arbetstillstånd.

En utlänning, som har fått särskilt tillstånd att vistas här trots att han har återreseförbud (15 §), bör inte avvisas om han stannar i Sverige när tillståndet har gått ut; det ursprungliga beslutet kan i stället verkställas på nytt.

Punkt 3. Motsvarar 28 § 2 UtL. Avvisning enligt denna punkt kan endast ske i samband med utlänningens ankomst till Sverige.

Punkt 4. Bestämmelsen avser att motsvara de fall där avvisning nu kan ske med stöd av 28 § 3 och 4 UtL, dvs. då en utlänning vid inresan undandrar sig att lämna begärda uppgifter eller lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller förtiger någon sådan betydelsefull omständighet. För det fall utlänningen undandrar sig att visa upp sitt pass är, som nyss har framgått, punkt 1 tillämplig. I den mån de felaktiga eller uteblivna upplysningarna inte har någon inverkan på frågan huruvida pass, visering eller tillstånd behövs och avvisning inte heller bör ske med stöd av 2 §, torde i praktiken avvisning inte ske enligt nuvarande regler.

Andra stycket

Som har utvecklats i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.2.3, bör den som har beviljats uppehållstillstånd inte avvisas utan utvisas om han inte lämnar Sverige när tillståndstiden har gått ut. Detta gäller oavsett om han hade sådant tillstånd redan vid ankomsten hit. Avvisning kan däremot användas beträffande den vars uppehållstillstånd har återkallats innan han anländer till Sverige.

2 §

En utlänning får vidare avvisas

1. om det kan antas att han kommer att sakna tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller i något annat nordiskt land, som han tänker besöka, samt för sin hemresa,

2. om han tänker söka sitt uppehålle i Sverige eller i något annat nordiskt land och det kan antas att han inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller att han kommer att bedriva sådan verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd,

3. om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land,

4. om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land, eller

5. om det med stöd av lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att avvisning kan ske.

En utlänning får avvisas även i andra fall när det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att han annars beger sig till det landet.

Avvisning enligt denna paragraf får inte ske senare än tre månader efter utlänningsans ankomst till Sverige och inte om utlänningsans har visering eller uppehållstillstånd.

I första stycket upptas de materiella avvisningsgrunder, som avses motsvara vad som nu föreskrivs i 29 § UtL. Avvisningsgrunderna i 2 § gäller inte för den som har gällande visering eller uppehållstillstånd. Sådana omständigheter som kan föranleda avvisning enligt denna paragraf kan och bör i stället beaktas i samband med att respektive tillstånd meddelas. Om det efter inresan skulle visa sig att det beträffande en person som har fått visering eller uppehållstillstånd föreligger sådana omständigheter som avses med avvisningsgrunderna i paragrafen, kan det bli fråga om att återkalla det meddelade tillståndet (se 2 kap. 11 §).

Bestämmelserna i *andra och tredje styckena* överensstämmer i huvudsak med 29 § andra och tredje styckena samt 31 § första stycket UtL.

Avvisning enligt denna paragraf får inte ske senare än tre månader efter utlänningsans ankomst till Sverige.

Utvisning när uppehållstillstånd upphört att gälla

3§

En utlänning får utvisas ur Sverige, om han uppehåller sig här efter det att hans uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats.

Tillämpningsområdet för beslut om utvisning blir enligt den föreslagna ordningen betydligt mindre än enligt nu gällande lagstiftning (jfr. 38 § UtL). Detta blir en följd av att avlägsnande genom avvisning på formell grund enligt vad som har redovisats under 1 § föreslås kunna ske utan den inskränkning i tiden (3 månader) som hittills har gällt. Den kvarvarande situation, där utvisning på grund av brister i gällande tillstånd att vistas i Sverige skall användas, är den där utlänningsans har haft ett uppehållstillstånd men detta har upphört att gälla. Ett uppehållstillstånd kan upphöra att gälla antingen genom att tidsfristen för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har gått ut eller genom att uppehållstillståndet har återkallats enligt 2 kap. 9 – 12 §§.

4 §

Statens invandrarverk skall pröva ärenden om avvisning om

1. utlänningen söker asyl här,
2. utlänningen har en nära familjemedlem som söker asyl här,
3. utlänningen kan komma att avvisas med stöd av 2 § andra stycket, eller
4. utlänningen utan avbrott har vistats i Sverige mer än tre månader efter ankomsten när frågan väcks om hans avvisning.

I andra fall skall polismyndigheten pröva frågan om avvisning.

Om polismyndigheten anser det tveksamt om avvisning bör ske, skall ärendet överlämnas till statens invandrarverk.

Paragrafen reglerar frågan om vilken myndighet som får besluta i ett avvisningsärende. Bestämmelserna innebär att beslutskompetensen i större utsträckning än i UtIL läggs hos invandrarverket. De överväganden som ligger bakom förslaget har redovisats i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.2.3.

Första stycket

Punkt 1. Som anförts i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.2.3, bör det ankomma på invandrarverket och inte polismyndigheten att fatta beslut i ärenden där asylskäl skall bedömas. Om utlänningen, när fråga uppkommer om avvisning, begär att få stanna i Sverige och åberopar sådana skäl som anges i 3 kap. — något som alltid bör tolkas som en begäran om uppehållstillstånd — skall alltså ärendet avgöras av invandrarverket. Liksom för närvarande åligger det polismyndigheten, hos vilken ansökan normalt görs, att förvissa sig om vilka grunder utlänningen åberopar till stöd för sin begäran. Påstår utlänningen att han är att anse som flykting, krigsvägrare eller de facto flykting skall polismyndigheten överlämna frågan om huruvida han skall meddelas uppehållstillstånd/asyl eller avvisas till verket för att fatta beslut. Detta gäller även om det för polismyndigheten framstår som uppenbart att de åberopade grunderna inte kan medföra rätt till asyl. Utlänningen behöver inte uttryckligen ansöka om asyl. Frågan skall anmälas till verket även i ett sådant fall om polismyndigheten anser att de åberopade skälen skulle kunna medföra asyl. Polismyndigheten måste vara lyhörd för sådana omständigheter i utlänningens berättelse som kan tyda på att det är fråga om ett asylärende.

Det är viktigt att invandrarverket så tidigt som möjligt underrättas om att ett asylärende föreligger. Jag har för avsikt att föreslå regeringen att utfärda föreskrifter om polismyndighetens underrättelseskyldighet.

Punkt 2. Denna punkt saknar direkt motsvarighet i nuvarande lagstiftning. Enligt fast praxis överlämnar emellertid polismyndigheten med stöd av 35 § UtIL regelmässigt ärenden som rör nära anhöriga till asylsökande till invandrarverket, i de fall där ärendet om asyl skall handläggas av verket. Därigenom möjliggörs ett gemensamt ställningstagande till hela familjens rätt att stanna här. Genom denna ordning kan man förebygga att beslut meddelas som medför familjesplittring. I lagen införs nu en bestäm-

melse som innebär att invandrarverket skall pröva ett ärende om avvissning, om utlännings har en nära familjemedlem som söker asyl i Sverige. Med nära familjemedlem avses medlemmar av den s. k. kärnfamiljen, dvs. make eller sambo och ensamstående barn under 20 år (jfr. 2 kap. 5 §). I den mån en gemensam bedömning bör göras även när det är fråga om andra släktingar kan ärendet överlämnas av polisen till invandrarverket med stöd av andra stycket.

Punkt 3. Regeln motsvarar vad som nu gäller enligt 35 § första stycket första meningen UtIL.

Punkt 4. Bestämmelsen innebär att det, liksom för närvarande, är invandrarverket som skall besluta om avlägsnande när utlännings har vistats i Sverige sedan minst tre månader. För närvarande kan en utlännings som varit här denna tid endast utvisas (31 § första stycket andra meningen och 38 § UtIL) och utvisningsbeslut fattas alltid av invandrarverket.

I motsvarande fall kan nu i stället beslut om avvissning med stöd av 1 § komma att meddelas också efter tremånadersfristens utgång. Därvid är det viktigt att invandrarverket även i fortsättningen fattar alla beslut beträffande den som har varit längre tid än tre månader i Sverige.

Den avgörande tidpunkten när ansvaret för avvisningsfrågan går över från polisen till invandrarverket föreslås vara beroende av när frågan om avlägsnande väcks. Om ett förhör har inletts med en utlännings inom tre månader efter dennes ankomst i syfte att utröna om det föreligger skäl för avvissning, får polismyndigheten besluta i ärendet även efter den tiden. Detsamma gäller om ett ärende har tagits upp på annat sätt, t. ex. genom att polismyndigheten försökt nå utlännings för förhör. Är det tveksamt om avvissning skall ske, skall ärendet överlämnas till invandrarverket (se andra stycket).

Det måste få ankomma på utlännings att visa att han har vistats mer än tre månader i Sverige, om han önskar få avvisningsfrågan bedömd av invandrarverket. I den mån gällande inreseföreskrifter har följts torde inga problem föreligga att visa detta. Har utlännings däremot åsidosatt dessa föreskrifter är det rimligt att han på annat sätt visar att han har rest in vid en viss tidpunkt för att ärendet skall överlämnas av polisen till invandrarverket.

Andra och tredje styckena

Enligt andra stycket är polismyndigheten den myndighet som beslutar i avvisningsärenden, om inte sådana omständigheter som anges i första stycket föreligger. Polismyndigheten skall dock enligt tredje stycket överlämna ärendet till invandrarverket om det enligt polismyndighetens bedömning är tveksamt om avvissning bör ske. Denna regel överensstämmer med den som nu finns i 35 § första stycket andra meningen UtIL.

5 §

Beslut om utvisning enligt 3 § meddelas av statens invandrarverk.

Bestämmelsen motsvarar vad som nu gäller enligt 38 § andra stycket UtIL.

Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller ett uppehållstillstånd återkallas medan utlänningen befinner sig i Sverige skall samtidigt beslut meddelas om avvisning eller utvisning, om inte synnerliga skäl talar mot detta.

Bestämmelsen, som har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag, motsvarar beträffande avslag på en ansökan om uppehållstillstånd 38 § andra stycket andra meningen UtIL med den ändring som följer av att avlägsnanden av utlänningar i fortsättningen i många fall skall ske genom beslut om avvisning i stället för, såsom för närvarande, genom beslut om utvisning. Bestämmelsen skall också kunna tillämpas i samband med en återkallelse av ett uppehållstillstånd. Beslut om avvisning eller utvisning kan underlättas, om synnerliga skäl talar emot det. Ett sådant synnerligt skäl kan vara det fall då det är ställt utom varje tvivel att utlänningen självant kommer att lämna landet (prop. 1977/78:90 s. 71). Ett annat skäl kan vara att det beträffande utlänningen redan föreligger ett lagakraftäggande avlägsnandebeslut.

Utvisning på grund av brott

7§

En utlänning får också utvisas ur Sverige,

1. om utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse i mer än ett år, eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till för ett sådant brott, eller

2. om utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse enligt denna lag eller enligt författningar som har utfärdats med stöd av lagen, samt omständigheterna vid brottet är försvårande eller utlänningen under de senaste två åren före brottet har begått brott av samma slag.

Utlänningen får dock utvisas endast om det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han kommer att fortsätta med brottslig verksamhet här i landet eller om brottet är sådant att han inte bör få stanna kvar.

8§

Utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet.

9§

När en domstol enligt 34 kap. brottsbalken beslutar att förändra en påföljd, som en utlänning har dömts till förutom utvisning, får domstolen även meddela det beslut beträffande utvisningen, som förändringen av påföljd ger anledning till.

Paragraferna överensstämmer i sak med 40 § UtIL i dess lydelse enligt SFS 1988:948, som trädde i kraft den 1 januari 1989.

Vissa begränsningar för utvisning på grund av brott

10§

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige.

En utlänning, som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst två år när åtalet väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år, får utvisas endast om det finns synnerliga skäl. Detsamma gäller för en medborgare i ett annat nordiskt land som vid den angivna tidpunkten hade varit bosatt här sedan minst två år.

Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna här. Utvisning får också ske om han i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här.

En utlänning som kom till Sverige innan han fyllde femton år och som när åtal väcktes hade vistats här sedan minst fem år får inte utvisas.

Paragrafen motsvarar 41 § UtIL. I fråga om flyktingar har förutsättningarna för utvisning på grund av brott nu angetts direkt i paragrafen i stället för genom en hänvisning till den bestämmelse (78 § UtIL) som reglerar undantag från vissa typer av verkställighetshinder. Någon saklig ändring har inte avsetts. Med anledning av ett påpekande från en remissinstans vill jag framhålla att endast en av svensk myndighet utfärdad flyktingförklaring eller bedömning om flyktingskap utgör ett hinder mot utvisning. Om en domstol finner skäl att tro att en flyktingförklaring kan ha tillkommit på felaktiga grunder bör yttrande begäras från invandrarverket. Verket har då möjlighet att återkalla flyktingförklaringen. Jag vill också påpeka att det nu ifrågavarande skyddet endast gäller för konventionsflyktingar. Jag är inte beredd att, som en remissinstans har föreslagit, föreslå en utvidgning av skyddet till att gälla även krigsvägrare och de facto flyktingar. (Se dock vad jag har anfört i den allmänna motiveringen i frågan om domstolarnas möjlighet att i vissa fall beakta framtida verkställighetshinder, avsnitt 2.2.3 och 2.2.8). Beteckningen synnerligen grovt brott överensstämmer med flyktingkonventionens regler.

Utvisning av hänsyn till rikets säkerhet

11 §

När det behövs av hänsyn till rikets säkerhet, får regeringen utvisa en utlänning eller besluta om inskränkningar och villkor i fråga om utlänningens vistelseort, byte av bostad och anställning samt anmälningsplikt.

I ärenden enligt första stycket skall förhandling hållas. Därvid tillämpas reglerna om förhandling i 6 kap.

Bestämmelsen överensstämmer med vad som nu föreskrivs i 48 § och 74 § andra stycket UtIL.

Beaktande av hinder mot verkställighet

12 §

När en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 8 kap. 1 – 4 §§ inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att avgörandet verkställs.

I beslut som meddelas av regeringen eller statens invandrarverk skall ges de anvisningar i fråga om verkställigheten som denna prövning kan föranleda.

Bestämmelsen i *första stycket* är ny och innebär att regeringen eller de myndigheter, som skall besluta om avvisning eller utvisning av en utlänning, redan vid denna prövning skall beakta eventuella hinder mot verkställighet (se 8 kap. 1–4 §§). Bestämmelsen har placerats i 4 kap. på inrådan av *lagrådet* och har dessutom utformats i enlighet med lagrådets förslag.

En prövning av eventuella verkställighetshinder sker sannolikt i många fall redan i dag, åtminstone i asylärenden. Att en uttrycklig regel nu föreslås beror på att det framstår som angeläget att i lagen markera behovet av att utlänningen själv snarast för fram de hinder mot hans avvisning eller utvisning som enligt hans mening finns.

Som jag tidigare framhållit i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.3 och 2.2.8) bör de allmänna domstolarna i fortsättningen beakta eventuella verkställighetshinder då utvisning som en särskild rättsverkan av brott övervägs. Möjligheten för en domstol att beakta eventuella verkställighetshinder, som kan föreligga vid en villkorlig frigivning, är givetvis begränsad. Detta gäller inte minst när ett långt fängelsestraff ådöms. Om utlänningen på grund av tidigare brottslighet, politiska handlingar eller annan liknande verksamhet i hemlandet riskerar dödsstraff eller tortyr (jfr. 8 kap. 1 §), bör det dock i allmänhet kunna fastställas redan vid domstillfället om ett sådant hinder mot en verkställighet av utvisning kommer att bestå under överskådlig tid. En annan utgångspunkt bör kunna vara att utlänningen gör gällande rätt till asyl i Sverige. Även i andra situationer kan emellertid omständigheter framkomma som ger anledning att överväga om hinder mot en kommande verkställighet av ett utvisningsbeslut kommer att uppstå. För att skapa underlag för bedömningen bör domstolen inhämta yttrande från invandrarverket.

Det är inte bara sådana hinder som anges i 8 kap. 1–4 §§ som skall beaktas utan också andra särskilda hinder som kan tänkas föreligga, exempelvis av humanitär natur. Om det vid denna prövning visar sig att ett avlägsnandebeslut inte skulle gå att verkställa, bör beslut om avvisning eller utvisning inte meddelas.

I de fall där polismyndigheten fattar beslut om avvisning skall några hinder mot verkställighet normalt inte kunna föreligga. Om detta ändå görs gällande av den avvisade torde detta få uppfattas som en begäran om asyl enligt 3 kap., och ärendet får då behandlas i enlighet med detta, dvs. överlämnas till invandrarverket för prövning.

Om det hos polismyndigheten görs gällande verkställighetshinder enligt 8 kap. 1–4 §§, när ett beslut om utvisning på grund av brott skall verkställas, får detta uppfattas som en begäran om att utvisningsbeslut helt eller delvis skall upphävas (se 7 kap. 16 §). Polismyndigheten får i ett sådant fall underrätta invandrarverket, som i sin tur skyndsamt skall överlämna ärendet till regeringen för vidare prövning (8 kap. 13 §).

Andra stycket gäller endast ärenden om avvisning eller utvisning som handläggs av regeringen eller invandrarverket. Om det vid en prövning av

ett sådant ärende visar sig att ett avlägsnandebeslut inte går att verkställa får i stället uppehållstillstånd ges. Om verkställighetshindret kan antas vara övergående kan antingen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd meddelas eller förordnas att det skall anstå med verkställigheten av det meddelade avvisnings- eller utvisningsbeslutet tills vidare. Detta har i andra stycket uttryckts så att det i beslutet om avvisning eller utvisning skall ges sådana anvisningar i fråga om verkställigheten som prövningen kan föranleda. I denna regel ingår skyldighet att i beslutet ange om det vid prövningen har framkommit att utlänningen bara kan sändas till ett visst bestämt land eller att verkställighet inte kan ske till något visst land.

På grund av den nya konstruktionen är det av största vikt att omständigheter av betydelse för bedömningen av verkställighetsfrågan klargörs redan vid utredningen i första instans. Det måste alltså klargöras för utlänningen att han under handläggningen hos invandrarverket eller regeringen också måste föra fram vad han vill ha beaktat i detta hänseende.

Återtransport i vissa fall

13§

Om en utlänning, som enligt ett beslut som har meddelats med stöd av denna lag bara får uppehålla sig i en viss del av landet ändå uppehåller sig på en annan plats i Sverige, skall han genom polismyndighetens försorg föras till en plats där han får vistas.

Bestämmelsen överensstämmer med 94 § UtIL.

Förbud att återvända till Sverige

14§

När statens invandrarverk beslutar om avvisning eller utvisning, får beslutet förenas med förbud för utlänningen att under viss tid återvända till Sverige utan tillstånd av invandrarverket.

En dom eller ett beslut om utvisning enligt 7 eller 11 § skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. I domen eller beslutet skall utlänningen upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla och om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 10 kap. 4 §.

Enligt 39 § UtIL skall invandrarverket, om det inte föreligger särskilda skäl däremot, meddela ett s.k. återreseförbud när ett beslut om utvisning meddelas. Eftersom en utlänning enligt förslaget kommer att avlägsnas från riket genom beslut om avvisning i många fall där det enligt nuvarande bestämmelser skulle ha beslutats om utvisning, bör återreseförbud i fortsättningen kunna meddelas också när invandrarverket beslutar om avvisning. En regel med denna innebörd har tagits in i *första stycket*.

Genom den föreslagna regeln kommer ett återreseförbud att kunna meddelas även i några fall där det hittills inte har kunnat ske, t. ex. i de fall invandrarverket avvisar en utlänning och beslutar om omedelbar verkställighet, dvs. motsvarigheten till de nuvarande s.k. direktavvisningsfallen hos polisen. I många sådana fall torde ett återreseförbud inte vara påkallat.

Återreseförbud bör också kunna undvaras i fall där det framstår som sannolikt att utlänningen kommer att rätta sig efter ett avlägsnandebeslut. Skyldigheten för invandrarverket att meddela återreseförbud bör därför göras mindre sträng än den är enligt 39 § UtL. Ett beslut om återreseförbud bör meddelas samtidigt med ett beslut om avlägsnande.

Av 7 kap. 5 § andra stycket framgår att även regeringen kan besluta om återreseförbud.

Till skillnad mot vad som gäller beträffande återreseförbud som meddelats av regeringen enligt 11 § eller av en domstol i samband med en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott, vilka kan upphävas endast av regeringen, innebär ett återreseförbud enligt första stycket förbud att återvända utan tillstånd av invandrarverket. I detta fall kan alltså invandrarverket upphäva förbudets verkningar genom att ge utlänningen tillstånd att resa in och vistas i Sverige. Detta kan ske genom att utlänningen får uppehållstillstånd och, i förekommande fall, visering. Har i ett sådant fall utlänningen överklagat avvisningen eller utvisningen upphävs det beslutet. Avser överklagandet endast återreseförbudet, avskrivs det ärendet.

Bestämmelsen i *andra stycket* motsvarar 42 och 49 §§ UtL.

Särskilt tillstånd till kort besök i Sverige

15 §

En utlänning som med stöd av 14 § har förbjudits att återvända till Sverige under en viss tid eller för alltid kan av statens invandrarverk ges särskilt tillstånd att göra ett kort besök här för synnerligen viktiga angelägenheter. Ett sådant tillstånd kan, om det finns särskilda skäl, ges även på ansökan av någon annan än utlänningen.

Första meningen överensstämmer i huvudsak med 76 § UtL och skiljer sig från lagutredningens förslag genom att förutsättningarna för att ett sådant tillstånd skall få ges anges redan i lagtexten.

I andra meningen görs klart att tillstånd kan meddelas också på begäran av annan än utlänningen. Det kan t.ex. förekomma att en utvisad utlänning åberopas som vittne inför domstol. Utlänningen kan då ges tillstånd till ett kort besök i Sverige.

Tillstånd för tillfällig vistelse i landet enligt 15 § meddelas av invandrarverket. Sådant tillstånd får lämnas även om regeringen eller domstol meddelat återreseförbudet. Tillståndet medför emellertid inte att återreseförbudet upphör att gälla. Efter besöket skall utlänningen alltså på nytt lämna landet. En utlänning som inte efter besökstidens utgång frivilligt reser ut skall föras ut ur Sverige (jfr. kommentaren till 1 § första stycket 2).

5 kap. Kontroll- och tvångsätgärder

I detta kapitel har sammanförts de regler som styr den yttre utlänningskontrollen (kontrollen av utlännningar i samband med in- och utresa) och den inre utlänningskontrollen (kontrollen av utlännningar som har tillåtits att resa in i landet).

1 §

Vid inresa eller utresa skall en utlänning visa upp sitt pass för polismyndigheten, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen har meddelat. Utlänningen skall också lämna polismyndigheten de upplysningar och visa upp de handlingar som är av betydelse för bedömningen av utlänningens rätt till inresa och vistelse i Sverige.

2 §

I samband med inresekontroll får en polisman kroppsvisitera en utlänning samt undersöka hans bagage, handresgods, handväskor och liknande, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet. Sådan undersökning får också ske för att ta reda på utlänningens resväg till Sverige, om denna är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in i och vistas här i landet. En polisman får i samband med inresekontrollen även undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att utlänningar 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 tullmyndigheten, kustbevakningen eller med hjälp av en särskilt förordnad passkontrollant, skall pass och andra handlingar uppvisas för tulltjänstemannen, tjänstemannen vid kustbevakningen eller passkontrollanten. Dessa har under sådana omständigheter samma befogenheter som anges i första stycket.

Protokoll skall föras över kroppsvisitation. I protokollet skall anges vad som har förekommit vid visitationen.

Paragraferna gäller kontroll vid inresa (jfr. avsnitt 2.2.2) och — i fråga om 1 § — utresa. Beträffande kontroll av utlänningar som — legalt eller illegalt — befinner sig i landet gäller 6 §.

I 1 § återfinns i allt väsentligt de bestämmelser om kontroll av utlänningar i samband med in- och utresa (yttre utlänningskontroll) som för närvarande finns i 8 § första stycket UtIL.

Föreskriften att utlänningen är skyldig att förete biljett har dock bytts ut mot en allmän skyldighet att förete de handlingar som kan vara av betydelse för att ta ställning till utlänningens rätt att resa in och vistas i Sverige. Hit hör ofta färdhandlingar, eftersom dessa kan vara av betydelse bl. a. för att utröna om en utlänning skall få stanna i Sverige, åtminstone temporärt, eller återsändas till ett annat land. Med stöd av denna bestämmelse kan polismyndigheten också begära att utlänningen visar fram visering eller arbetstillstånd, som inte förts in i passet, eller andra identitetshandlingar än pass.

2 § första stycket. En polisman ges enligt lagförslaget, utöver vad som för närvarande gäller, rätt att kroppsvisitera en utlänning samt undersöka vissa av hans tillhörigheter.

Kroppsvisitation innebär i första hand undersökning av en persons kläder och av det denne i övrigt bär på sig. Även undersökning av det som någon bär med sig, t. ex. en väska, brukar hänföras till kroppsvisitation. För tydlighetens skull har emellertid i paragrafen införts en uttrycklig bestämmelse om undersökning av bagage m. m.

Syftet med bestämmelsen är att komma till rätta med de problem som

följer av att man inte vet utlänningars identitet eller resväg, jfr. avsnitt 2.2.6. Kroppsvisitation och undersökning av handväskor m. m. får med stöd av denna paragraf göras endast i den utsträckning det är nödvändigt för att man skall komma underfund med utlänningens identitet eller resväg. Undersökningen får alltså inte ske i annat ovidkommande syfte. Undersökning för att utröna resvägen får endast göras om resvägen är av betydelse för utlänningens rätt att vara kvar i Sverige. Möjligheten är av intresse främst för att den s. k. första asylanspringsprincipen skall kunna tillämpas. För att undersökning skall få ske krävs också att dokument, som styrker identitet eller resväg, behövs för de syften som angivits. Om bagage, handväskor etc. påträffas vid genomsökande av bagageutrymmen så kan detta resgods genomsökas med stöd av denna paragraf.

Enligt 8 § fjärde stycket UtIL får en polisman i samband med inresekontroll undersöka bagageutrymmen och övriga utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid mot bestämmelserna i UtIL eller i en författning som har utfärdats med stöd av UtIL. Enligt paragrafens lydelse före den lagändring som redovisas nedan (andra stycket) gavs en polisman rätt att undersöka bagageutrymmen och övriga *slutna* utrymmen. Någon ändring i sak av denna bestämmelse var inte avsedd att vidtas genom prop. 1987/88:142, FöU 10, rskr. 299, SFS 1988:434). I mitt förslag till lydelse har därför ordet *slutna* återinförts.

2 § *andra stycket* motsvarar 8 § fjärde stycket andra meningen UtIL. Om inresekontrollen sker under medverkan av en tullmyndighet eller kustbevakningen eller med biträde av en särskilt förordnad passkontrollant, skall tulltjänstemannen, tjänstemannen vid kustbevakningen eller passkontrollanten ha samma befogenhet som polisen. Till följd av att kustbevakningen fr. o. m. den 1 juli 1988 avskildes från tullverket och bildade en egen myndighet gjordes tillägget i bestämmelsen om att inresekontroll kan ske under medverkan av kustbevakningen (SFS 1988:434). I bestämmelsen har också tagits in den regel om skyldighet att i vissa fall visa upp pass och andra handlingar för en tulltjänsteman eller en tjänsteman vid kustbevakningen som för närvarande återfinns i 23 § UtIF (SFS 1988:467).

Enligt 2 § *tredje stycket* skall protokoll föras över kroppsvisitation. Bestämmelsen överensstämmer i huvudsak med vad som gäller beträffande kroppsvisitation enligt rättegångsbalken. I protokollet skall antecknas vad som kommer fram vid förrättningen.

I paragrafen har inte tagits in några särskilda regler om vilka hänsyn som bör tas i samband med kroppsvisitation. I 2 b § lagen (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m. fl. ges utförliga regler om vad som i det sammanhanget skall iaktas vid bl. a. kroppsvisitation. Där sägs bl. a. att kroppsvisitation inte får göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver och att all den hänsyn som omständigheterna medger skall iaktas. Om möjligt skall ett vittne närvara. Vidare gäller att åtgärder i fråga om kvinnor inte får verkställas eller bevitnas av andra än kvinnor, läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Liknande regler återfinns även i annan lagstiftning som medger kroppsvisitation (se t. ex. 5 § lagen /1970:926/ om särskild kontroll på flygplats). Däremot har det inte ansetts

nödvändigt att ha en uttrycklig regel av denna innebörd i anslutning till 19 § polislagen (1984:387) om kroppsvisitation (skyddsvisitation), en regel som har nära likheter med den nu föreslagna bestämmelsen vad gäller ändamål och innehåll. I det sammanhanget ansågs det (prop. 1983/84:111 s. 120) som självklart att även en sådan ytlig kroppsvisitation som det här är fråga om alltid skall göras med tillbörlig hänsyn till personernas kön och på ett sådant sätt att åtgärden inte väcker onödig uppmärksamhet. Med hänsyn till att en erinran om detta gjorts i rikspolisstyrelsens tillämpningsföreskrifter ansågs någon bestämmelse härom i lagen inte behövlig.

Motsvarande bedömning har gjorts här. Nödvändiga tillämpningsföreskrifter bör kunna utfärdas av rikspolisstyrelsen i nära anslutning till de regler som gäller enligt 2 b § häkteslagen. Därvid bör särskilt beaktas att det här kan röra sig om personer, vars etniska eller religiösa bakgrund motiverar särskilt hänsynstagande vid valet av den tjänsteman som utför visitationen. Det kan alltså finnas anledning att se till att visitation alltid utförs av en person av samma kön som den visiterade.

Omhändertagande av pass

3 §

Om en utlänning vid ankomsten till Sverige eller därefter ansöker om uppehållstillstånd, får polismyndigheten ta hand om hans pass eller annan identitetshandling i avvaktan på att han får tillstånd att vistas här eller lämnar landet.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 8 b § UtL. För det fall utlänningen saknar pass har polismyndigheten getts möjlighet att i stället omhänderta annan identitetshandling. Ett omhändertagande enligt denna paragraf bör ske endast om det kan underlätta utredningen eller verkställigheten av ett eventuellt avlägsnandebeslut.

Omhändertagande av biljetter

4 §

En utlännings biljett för resan från Sverige får omhändertas av polismyndigheten i avvaktan på att utlänningen får tillstånd att vistas i Sverige eller lämnar landet, om

1. utlänningen saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd när detta fordras för inresa eller vistelse i Sverige, eller

2. utlänningen kan antas komma att ansöka om uppehållstillstånd.

Biljetten får omhändertas bara om det

dels framstår som sannolikt att utlänningen kommer att vägras tillstånd att vistas här,

dels finns anledning att anta att utlänningen annars gör sig av med biljetten och inte själv kan betala kostnaden för sin resa från Sverige.

Polismyndigheten får försöka lösa in biljetten, om den annars skulle förlora sitt värde. Om inlösen sker, skall omhändertagandet avse de pengar som då betalas ut.

Bestämmelsen överensstämmer med 8 a § UtL. Paragrafen har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag. Någon ändring i sak är inte avsedd.

5§

Polismyndigheten får fotografera en utlänning och ta hans fingeravtryck om

1. utlänningen inte kan styrka sin identitet vid ankomsten till Sverige eller när han därefter ansöker om upphållstillstånd, eller
2. det finns förutsättningar att ta utlänningen i förvar.

Bestämmelsen motsvarar 8 c och 50 a §§ i UtL.

Kontroll under vistelsen i Sverige

6§

En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han har rätt att uppehålla sig i Sverige. Han är också skyldig att efter kallelse av polismyndigheten komma till myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här. Om utlänningen inte gör det, får han hämtas. Om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller av annan anledning kan antas att han inte skulle följa kallelsen, får han hämtas utan föregående kallelse.

Kontrollåtgärder enligt första stycket får vidtas endast om det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

I denna paragraf finns bestämmelser om kontroll av utlänningar, som har tillåtits resa in i Sverige (inre utlänningskontroll). Den gäller både för en utlänning som har fått tillstånd att vistas här och för en utlänning, vars ansökan härom ännu inte har färdigbehandlats.

Första stycket motsvarar 8§ andra stycket UtL. Föreskriften att utlänningen är skyldig att förete biljett har dock bytts ut mot en skyldighet att förete de handlingar som kan vara av vikt för att man skall kunna ta ställning till utlänningens rätt att vistas i Sverige (jfr. motiveringen till 1§). Bestämmelsen innebär inte att utlänningar är skyldiga att bära passet på sig under vistelsen i Sverige.

Bestämmelsen innebär också att en utlänning under vissa förutsättningar kan hämtas till polismyndigheten för att lämna uppgifter om sin vistelse här.

Asylärendeutredningen har föreslagit att en utlänning också skall kunna hämtas, om han inte åttlyder en anmodan av invandrarverket att inställa sig på en utredningssluss för utredning. Någon hämtningsmöjlighet i detta syfte har dock inte föreslagits här. Att en utlänning, som inte medverkar till att ärendet om uppehållstillstånd blir utrett, ibland kan tas i förvar framgår av 6 kap. 2§.

Andra stycket, som är nytt, är en erinran om att det skall finnas någon särskild anledning att kontrollera en viss utlänning innan bestämmelserna i första stycket får tillämpas. JO har i ärenden om utlänningskontroll år 1980 och 1981 (dnr 762—1980 och 1377—1981) framhållit bl. a. att ”enbart det förhållandet att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt inte kan ge tillräcklig anledning att hejda vederbörande på gatan och inleda utlänningskontroll”. Utlänningens uppträdande eller umgänge

kan emellertid ibland ge anledning till misstanke att han inte har rätt att uppehålla sig här. Kontrollåtgärder kan då vidtas med stöd av denna paragraf. Vidare måste en utlänning, som ännu inte har beviljats uppehållstillstånd, kunna kallas till förhör i anledning av sin ansökan.

6 kap. Särskilda bestämmelser om förvar och uppsikt m. m.

Kvarhållande för utredning

1 §

För utredning i samband med inresa eller utresa eller i samband med kallelse eller hämtning enligt 5 kap. 6 § får en utlänning hållas kvar, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar, om inte beslut har meddelats om förvar enligt 2 eller 3 §.

Bestämmelsen motsvarar 8 § tredje stycket UtL. Bestämmelsen har kommenterats i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.2.6.

Förvar och uppsikt

Förvar av vuxna

2 §

En utlänning som har fyllt sexton år får tas i förvar om

1. hans identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han därefter ansöker om uppehållstillstånd och han inte kan göra sannolikt att den identitet han uppger är riktig samt hans rätt att resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå, eller

2. det är nödvändigt för att en utredning om hans rätt att stanna i Sverige skall kunna genomföras, eller

3. det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas enligt 4 kap. 1 – 3 eller 11 § eller fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Beslut om förvar enligt första stycket 3 får meddelas endast om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att han annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige.

I 2 och 3 §§ regleras förutsättningarna för att utlänningar skall få tas i förvar i samband med tillämpningen av utlänningslagen. Vissa förändringar har gjorts i förhållande till UtL, där förvarskriterierna återfinns i 50 §. Ändringarna innebär bl. a. att förutsättningarna för att ta barn under 16 år i förvar definieras tydligare och inskränks samt att utlänningar över 16 år får tas i förvar i något fler fall än för närvarande. Paragraferna har i förhållande till det remitterade förslaget jämkats något på förslag av *lagrådet*.

I 2 § regleras förutsättningarna för att ta en utlänning som har fyllt 16 år i förvar. Enligt *första stycket punkt 1*, som innebär en saklig nyhet, kan detta till en början ske om utlänningens identitet är oklar när han kommer till Sverige eller när han efter ankomsten söker uppehållstillstånd. För att en reell kontroll skall kunna hållas över att utlänningslagens bestämmelser uppfylls är det en förutsättning att man vet identiteten på de utlänningar

som tillåts resa in i eller avvaktar beslut i fråga om uppehållstillstånd i Sverige. Till skillnad från vad som gäller enligt nuvarande ordning (50§ första stycket UtIL) är det inte en förutsättning för tillämpningen av denna punkt att det sannolikt kommer att fattas ett avlägsnandebeslut. Förslaget föranleds av att det just beträffande den som saknar handlingar och vars identitet till följd härav är oklar ofta kan vara särskilt svårt att avgöra om det är sannolikt att ett beslut om avlägsnande kommer att meddelas. Identiteten behöver i allmänhet vara känd för att man skall kunna bedöma sannolikheten.

Bestämmelsen innebär inte att alla utlänningar som saknar pass eller andra identitetshandlingar får tas i förvar. Identiteten kan göras sannolik även på andra sätt, t. ex. genom uppgifter från andra personer eller genom att utlänningens berättelse om vem han är och varför han saknar identitetshandlingar bedöms vara trovärdig. Som en ytterligare förutsättning för förvarstagande anges därför att utlänningen vars identitet är oklar, inte kan göra sannolikt att den identitet han uppger är riktig. Någon fullständig bevisning om identiteten krävs alltså inte. Det är tillräckligt att det med hänsyn till samtliga omständigheter är till övervägande del sannolikt att utlänningen har den identitet han påstår.

Om en utlännings rätt att få resa in i eller vistas i Sverige kan bedömas utan att identiteten är fullständigt känd, får förvarstagande på denna grund inte ske. Däremot kan i ett sådant fall förvarstagande någon gång ske på grund av bestämmelsen i punkten 3, dvs. om det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas. Görs å andra sidan den bedömningen att han trots den oklara identiteten rimligen måste beviljas asyl i Sverige, bör självfallet inte heller något förvarstagande ske. Dessa inskränkningar i möjligheten att besluta om förvar med stöd av punkten 1 har uttryckts genom kravet att utlännings rätt att resa in i landet inte kan bedömas ändå.

Bestämmelsen är inte tillämplig på utlänningar som påträffas inne i landet och som inte söker uppehållstillstånd. Om en sådan person inte kan styrka sin identitet kan detta ibland utgöra grund för antagande att han sannolikt inte har rätt att vistas i Sverige. Förvarsgrunden i punkt 3 – med beaktande av de ytterligare förutsättningar som anges i andra stycket – kan då i stället vara tillämplig.

Även bestämmelsen i *första stycket punkt 2* saknar motsvarighet i nuvarande lag. Motiven bakom bestämmelsen har redovisats i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.2.6. Enligt bestämmelsen får en utlänning tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning om hans rätt att stanna i Sverige skall kunna genomföras. Det krävs alltså inte, till skillnad från vad som gäller enligt bestämmelsen i punkt 3 och andra stycket, att det finns anledning att anta att han annars kommer att hålla sig undan. I kravet på att ett förvarstagande skall vara nödvändigt för att kunna genomföra utredningen ligger dock att det måste föreligga mycket starka skäl för att besluta om ett frihetsberövande i detta syfte. Ett sådant skäl kan vara att något utredningsförhör inte har kunnat hållas under de sex timmar som utlänningen får hållas kvar för utredning enligt 1§. Detta bör dock behöva inträffa bara undantagsvis, t. ex. i samband med att ett stort antal utlän-

ningar anländer samtidigt till en inresekontrollplats. Ett annat skäl kan naturligtvis vara att en utlänning som redan finns i landet trots polismyndighetens ansträngningar inte har velat medverka till att frågan om hans rätt att vistas här i fortsättningen blir vederbörligen utredd. Enbart det förhållandet att det skulle underlätta för den utredande myndigheten att ta utlänningen i förvar kan däremot naturligtvis aldrig anses utgöra ett tillräckligt skäl för förvarstagande.

Av 4 § framgår att möjligheten att hålla en person i förvar enligt denna punkt är mer begränsad i tiden än i övriga fall (48 timmar).

I första stycket punkt 3 samt andra stycket återfinns de bestämmelser om förvar som överensstämmer med den nu gällande huvudregeln i 50 § UtIL.

Förvar av barn

3 §

En utlänning under sexton år får tas i förvar endast om det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas enligt 4 kap. 1–3 eller 11 § eller fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning och det

1. finns en uppenbar risk för att han annars håller sig undan och därigenom äventyrar en förestående verkställighet som inte bör fördröjas, eller

2. finns anledning att anta att han annars bedriver brottslig verksamhet i Sverige.

Den som är under sexton år får inte tas i förvar om det är tillräckligt att han ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 5 § andra stycket.

Om ett barn under sexton år skulle komma att skiljas från sin vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem genom att vårdnadshavaren eller barnet tas i förvar får åtgärden vidtas endast om det finns synnerliga skäl.

Som framgår av den allmänna motiveringen, avsnitt 2.2.6, bör barn under 16 år få tas i förvar endast när det finns synnerligen starka skäl för detta. Förutsättningarna för förvarstagande av barn anges i denna paragraf.

Första stycket

I likhet med vad som för närvarande föreskrivs i 50 § UtIL krävs att det är sannolikt att ett avlägsnandebeslut kommer att fattas eller att det finns ett verkställbart sådant beslut. Detta motsvarar alltså den situation som beträffande vuxna anges i 2 § första stycket 3. Därutöver skall det i fråga om barn för det första finnas en uppenbar risk för att barnet håller sig undan. Det måste anses att det är barnet som håller sig undan även om det är fråga om ett litet barn som helt utan eget agerande göms undan av föräldrarna. Risk för undanhållande måste finnas i det enskilda fallet. Den kan t. ex. framgå av barnets eller vårdnadshavarens uppgifter eller beteende. För det andra skall det också finnas en uppenbar risk för att undanhållandet äventyrar en förestående verkställighet som inte bör fördröjas. Detta torde framför allt kunna anses vara fallet om verkställighet skall ske till ett s. k.

första asylland. Som har framgått tidigare måste avvísning till ett första asylland i allmänhet ske inom mycket kort tid efter ankomsten, om den alls skall gå att genomföra. Det kan också anses vara viktigt att verkställigheten inte fördröjs i ärenden där det redan har gått en längre tid efter det verkställbara avlägsnandebeslutet, särskilt om det är barnet eller dennes vårdnadshavare som själva avsiktligt har fördröjt verkställigheten. De nu behandlade förvarsgrunderna beskrivs i *punkt 1*.

I *punkten 2* anges som grund för förvar att det skäligen kan befaras att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige. Den överensstämmer med vad som gäller för vuxna enligt 2 § och vad som har gällt enligt UtIL. För att förvarstagande skall få ske bör det vara fråga om brottslighet av någon omfattning eller betydelse.

Andra stycket

Bestämmelsen saknar motsvarighet i UtIL. Förvar av barn får i fortsättningen inte tillgripas utan att det har gjorts en bedömning av om det är tillräckligt att barnet i stället ställs under uppsikt. Uppsikt kan exempelvis ske genom att barnet får bo hos en släkting eller på annat lämpligt ställe och inte utan särskilt tillstånd får lämna det område där denna bostad är belägen. Det område där barnet får vistas bör naturligtvis inte vara så begränsat att det i realiteten är fråga om ett förvar, jfr. motiveringen till 5 §.

Tredje stycket

Bestämmelsen uttrycker den viktiga huvudregeln att ett barn och dess föräldrar i princip inte skall få skiljas åt genom ett förvarstagande av någon av dem.

Om synnerliga skäl föreligger får dock barnet skiljas från sina föräldrar eller någon av dem. Ett sådant synnerligt skäl kan vara att det beträffande en av föräldrarna föreligger risk för undanhållande men inte beträffande den andra. Likaså kan det någon gång anses vara ett synnerligt skäl för att skilja barnet från någon av föräldrarna att man behöver kunna ta föräldern i förvar med stöd av 2 § första stycket 1 eller 2 för att kunna utröna familjens identitet eller genomföra en utredning om familjens rätt att stanna i Sverige. Att undvika familjesplittring genom att ta såväl barn som vårdnadshavare i förvar får givetvis inte förekomma, om inte förutsättningarna för förvar föreligger beträffande samtliga.

Om barnet redan har skilts från föräldrarna genom deras eget förfarande – t. ex. genom att de har lämnat barnet hos någon annan och själva håller sig undan – utgör tredje stycket i sig inte något hinder mot att ta barnet i förvar. Själva förvaret medför inte familjesplittringen. Men att det skulle vara motiverat att ta ett ensamt barn i förvar under sådana förhållanden måste anses vara i det närmaste uteslutet i praktiken. Självfallet får ett förvarstagande av en medlem av en familj aldrig tillgripas för att förmå andra familjemedlemmar att ge sig tillkänna.

4§

En utlänning får inte hållas i förvar med stöd av 2 § första stycket 2 längre tid än 48 timmar.

I övrigt får en utlänning inte hållas kvar i förvar mer än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats, får en utlänning dock hållas i förvar i högst två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

Som har anförts i den allmänna motiveringen bör det inte få komma i fråga att hålla en utlänning i förvar av utredningsskäl annat än en mycket kort tid. I *första stycket* föreskrivs därför en särskilt kort tidsfrist, 48 timmar, för förvar som har beslutats av utredningsskäl.

Den angivna tiden är den maximalt tillåtna och får, till skillnad från vad som gäller de fall som regleras i andra stycket, inte förlängas. Självfallet måste polismyndigheten eller den myndighet som annars har beslutat om förvaret sträva efter att genomföra utredningen på så kort tid som möjligt. Jag förutsätter att detta måste vara möjligt i flertalet fall och att förvarstider som överstiger tolv timmar blir ovanliga. För detta talar det förhållandet att flera polismyndigheter under remissbehandlingen har förordat att man i stället för att införa den aktuella förvarsgrunden borde utöka tiden för kvarhållande enligt 1 § från sex till tolv timmar.

Andra stycket motsvarar 53 § första stycket UtIL. Bestämmelsen innebär att förvar i andra fall än utredningsfallen normalt får pågå i högst två veckor eller, om ett beslut om avlägsnande föreligger eller det är en verkställighetssituation, i högst två månader. Förvar under en längre tid förutsätter att det föreligger synnerliga skäl i samband med den förnyade prövning, som skall ske enligt 6 § och som regelmässigt skall föregås av en förhandling.

Någon särskilt kort tidsfrist för förvar på den nya förvarsgrunden oklar identitet (2 § första stycket 1) föreslås inte. Enbart det förhållandet att identiteten är oklar bör dock aldrig kunna anses innebära sådana synnerliga skäl som krävs för förvar i längre tid än två veckor. Man torde härutöver få kräva t. ex. att det föreligger sannolika skäl för avvisning eller att möjligheten att verkställa ett beslut fortfarande utreds.

Det remitterade förslaget innehöll även ett tredje stycke som på förslag av *lagrådet* slopats (se kommentaren till 9 och 10 §§).

*Uppsikt***5§**

En utlänning som har fyllt sexton år kan, under de förutsättningar som anges i 2 §, i stället för att tas i förvar ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt.

Uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling eller uppfylla andra särskilda villkor.

Bestämmelsen motsvarar till sin lydelse 50 § andra stycket UtIL.

Förutsättningarna för att ett beslut om uppsikt skall få fattas är desam-

ma som för ett beslut om förvar enligt 2§. För ett beslut om uppsikt förutsätts dessutom enligt *första stycket* att denna åtgärd måste anses tillräcklig t. ex. för att förhindra ett undanhållande eller en brottslig verksamhet. Genom att två nya grunder införs för beslut om förvar kommer också beslut om uppsikt formellt att kunna användas i fler fall än för närvarande. Utrymmet för att använda uppsikt i stället för förvar i fråga om den vars identitet är oklar eller den som behöver utredas lär dock i praktiken bli mycket begränsat.

Av 1 kap. 1§ andra stycket får anses följa att uppsikt bör väljas som tvångsåtgärd framför förvar när det är möjligt. Lagen skall enligt den bestämmelsen tillämpas så att utlänningen inte utsätts för mer långtgående åtgärder än som är nödvändigt.

På inrådan av *lagrådet* har för tydlighetens skull angetts att första stycket gäller utlänningar över sexton år.

I *andra stycket* anges innebörden av begreppet uppsikt. Dessa bestämmelser skall också tillämpas beträffande den som är under 16 år. Att den som är under 16 år inte får tas i förvar, om uppsikt bedöms vara tillräckligt framgår av 3§ andra stycket. Särskilt när det gäller barnfamiljer måste därför möjligheten att besluta om uppsikt i stället för förvar prövas noga.

Som exempel på villkor utöver dem som nämns i andra stycket, kan nämnas åläggande för utlänningen att uppehålla sig på en viss ort eller i en viss kommun. Däremot torde det inte få komma i fråga att utlänningen åläggs att vistas inom ett mer begränsat område, t. ex. en flyktingförläggning. Ett sådant åläggande skulle kunna vara att anse som ett förvar. Som framgår av 7 kap 1§ kan ett beslut om uppsikt inte överklagas.

Med anledning av vissa uttalanden i specialmotiveringen till lagrådsremissen har *lagrådet* framhållit följande.

”Enligt Europakonventionen har den som berövats friheten rätt att inför domstol påfordra att lagligheten av ett frihetsberövande prövas. Varje åliggande för en person att vistas på en viss plats eller inom ett visst område t. ex. en kommun torde inte kunna anses som ett frihetsberövande i konventionens mening. Är emellertid platsen till ytan så liten som en förläggning eller en utredningssluss kan antas vara föreligger med stor sannolikhet ett frihetsberövande. Jfr. Guzzardimålet, Europadomstolens publikationer, serie A 39, där den europeiska domstolen fann att det förelåg ett frihetsberövande då en person ålagts att vistas på en liten ö utanför Sardinien. Enligt lagrådets mening bör därför som villkor vid beslut om uppsikt inte få föreskrivas att en utlänning skall vistas på en förläggning eller utredningssluss. Skall möjligheten att föreskriva sådana villkor behållas bör det införas regler om rätt att överklaga ett beslut om uppsikt.”

Andra stycket har i förhållande till lagrådsremissens lagförslag på *lagrådets* inrådan justerats på så sätt att sista meningen har strukits. I meningen angavs, i likhet med vad som föreskrivs i 50§ andra stycket sista meningen UtL, att en utlänning som inte uppfyller de särskilda villkor som föreskrivits när han ställs under uppsikt får tas i förvar. Enligt lagrådets mening är en sådan regel alltför onyanserad. Lagrådet anför i sitt yttrande bl. a. följande: ”Avsikten kan knappast vara att varje avvikelse från de föreskriv-

na villkoren skall kunna medföra att förvar tillgrips. Skall en sanktion vid överträdelse av uppsiktsvillkoren behållas bör överträdelsen på något sätt kvalificeras. Enligt lagrådets mening behövs emellertid inte någon särskild bestämmelse. Det följer av paragrafen att om förutsättningar för uppsikt inte längre föreligger kan frågan om förvar tas upp till prövning.”

Ny prövning

6§

Ett beslut om förvar som avses i 4§ andra stycket skall prövas på nytt senast två veckor eller, om beslut har meddelats om avvísning eller utvisning, två månader efter den dag då förvarsbeslutet verkställdes.

Ett beslut om uppsikt skall prövas på nytt inom sex månader från beslutet.

Om utlänningen hålls kvar i förvar eller fortfarande skall stå under uppsikt, skall ny prövning fortlöpande ske inom samma tider.

Om ny prövning inte sker inom föreskriven tid upphör beslutet om förvar eller uppsikt att gälla.

7§

Varje ny prövning av ett beslut om förvar skall föregås av en förhandling. Detta gäller även ett beslut om uppsikt, om det inte med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en sådan saknar betydelse.

8§

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

I 6§ första, andra och tredje stycket ges regler om förnyad prövning av förvars- och uppsiktsbeslut. Nuvarande regler finns i 53§ UtIL. Enligt den bestämmelsen gäller ett förvarsbeslut inte längre än två veckor resp. två månader, räknat från dagen för beslutet om förvar. Ett beslut att ställa en utlänning under uppsikt gäller för varje gång högst sex månader. Förvar eller uppsikt utöver de nämnda tidsperioderna kräver ett nytt beslut. Enligt förslaget skall istället en ny prövning ske inom samma tidsrymd som för närvarande gäller för fattande av ett nytt beslut. Vad gäller förvarsbeslut slås fast att tidsfristen räknas från den dag då det faktiska omhändertagandet skedde. Beträffande beslut om uppsikt har på inrådan av *lagrådet* beslutsdagen behållits som utgångspunkt för beräkningen av inom vilken tid en förnyad prövning måste ske.

I tredje stycket anges att ny prövning fortlöpande skall ske inom samma tider. Det innebär att en förnyad prövning skall ske inom två veckor eller två månader resp. sex månader från det föregående beslutet. I överklagade ärenden om avvísning eller utvisning räknas tiden från avlägsnandebeslutet, om myndigheten enligt 10§ förordnat att utlänningen fortfarande skall hållas i förvar eller stå under uppsikt. Även överinstansen skall fortlöpande iaktta samma tidsfrister.

Som framhållits av *lagrådet* skall bestämmelsen iakttas av alla de myndigheter som handlägger ärenden om förvar, dvs. inte bara de myndigheter som handlägger själva avlägsnandeärendet utan också de myndigheter som

i samband med verkställighet av ett avlägsnandebeslut har att ta ställning till en förvars- eller uppsiktsfråga.

Lagrådet har vidare framhållit att den förnyade prövningen av beslut om förvar eller uppsikt som skall ske enligt 6 § skiljer sig helt från omprövningar enligt förvaltningslagen och 7 kap. 10 §. I 6 § är det fråga om en prövning inom vissa tidsfrister utan att det finns anledning anta att beslutet är oriktigt. De nya prövningarna måste företas för att beslutet skall bevara sin giltighet. För att markera denna skillnad har på lagrådets inrådan paragrafens rubrik givits lydelsen "Ny prövning". Lagrådets genomgång har även föranlett vissa justeringar av lagtexten.

Om förnyad prövning inte sker inom den föreskrivna tiden förfaller beslutet om förvar eller uppsikt (*fjärde stycket*).

Jag vill i detta sammanhang nämna att JO i ett beslut (dnr 2781 – 1986) har ifrågasatt, om beslut om förvar normalt bör fattas i den eftersöktes utevaro och därvid hävdar att uttryckligt lagstöd saknas för detta. Jag anser att den lydelse som jag nu föreslår i första stycket ger klart stöd för att förvar kan beslutas trots att utlänningen ännu inte har påträffats. Därmed har inte sagts att en sådan ordning normalt bör tillämpas.

I 7 § föreskrivs att varje ny prövning av ett beslut om förvar skall föregås av en förhandling. Detta motsvarar vad som gäller enligt nuvarande regler (53 § andra stycket UtL). Härutöver föreskrivs en ny skyldighet att hålla förhandling även när ett beslut om uppsikt prövas om.

Beträffande denna skyldighet att hålla förhandling vid uppsikt ges dock möjlighet att avstå, om förhandlingen är uppenbart obehövlig. Om ett uppsiktsbeslut inte kan anses medföra några allvarigare restriktioner, t. ex. om utlänningen endast har ålagts att lämna ifrån sig sitt pass, torde förhandling inte behöva hållas, om inte utlänningen begär det för att få tillbaka passet och anför några skäl varför omhändertagandet av passet har föranlett problem. Ett beslut att inte hålla förhandling får inte överklagas.

8 §. Motsvarar 54 § andra stycket UtL. Ett förvarsbeslut skall omedelbart hävas om det inte längre är nödvändigt. Så kan vara fallet bl. a. om det har blivit möjligt att i stället ta beslut om uppsikt.

Beslutande myndigheter

9 §

Beslut om förvar eller uppsikt fattas av den myndighet som handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning. I ärenden som handläggs av regeringen får det statsråd, som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag, under handläggningen besluta om förvar eller uppsikt. Beslut att ta eller hålla kvar någon i förvar kan inte fattas av regeringen. Motsvarande gäller beträffande uppsikt.

Den verkställande myndigheten fattar beslut om förvar eller uppsikt, när ett beslut om avvisning eller utvisning har lämnats till myndigheten för verkställighet.

Utan hinder av första stycket får ett beslut om förvar eller uppsikt meddelas av statens invandrarverk i ett ärende där handlingarna ännu inte har sänts över till regeringen och av en polismyndighet i ett ärende där handlingarna inte har överlämnats till invandrarverket.

Polismyndigheten får också fatta beslut om att tillfälligt ta en utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Beslut med stöd av detta stycke skall skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, och denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar eller uppsikt skall fortsätta att gälla.

10§

Om en utlänning som har tagits i förvar eller står under uppsikt avvisas eller utvisas, skall den myndighet som fattar beslutet pröva om utlänningen fortfarande skall hållas i förvar eller stå under uppsikt.

Regeringen får upphäva beslut om förvar eller uppsikt.

11§

Att en polisman i vissa fall får omhänderta en utlänning i avvaktan på polismyndighetens beslut om förvar framgår av 11§ polislagen (1984:387).

Om utlänningskontroll sker under medverkan av tullmyndigheten, kustbevakningen eller med hjälp av särskilt förordnad passkontrollant, har tulltjänstemannen, tjänstemannen vid kustbevakningen eller passkontrollanten samma rätt att omhänderta en utlänning som polismannen. Omhändertagandet skall så skyndsamt som möjligt anmälas till en polisman för prövning av om åtgärden skall bestå.

I 9–11 §§ regleras vilka myndigheter som skall fatta beslut i frågor om förvar eller uppsikt m. m. Regleringen motsvarar i huvudsak vad som nu föreskrivs i 50, 51, 52 och 54 §§ UtIL. I vissa avseenden har reglerna fått anpassas till den ändring av beslutsbefogenheterna som har gjorts beträffande avvisning. Huvudregeln är i fortsättningen att den myndighet som beslutar i ärenden om avvisning eller utvisning och därmed sammanhängande fråga om uppehållstillstånd – den handläggande myndigheten – också bestämmer i fråga om förvar eller uppsikt (jfr. tidigare uttalanden i prop. 1979/80:96 s. 102).

I 9§ tredje och fjärde styckena samt i 11§ ges dock föreskrifter för beslutsfattandet i situationer där den handläggande myndigheten i realiteten inte har möjlighet att ta ställning.

Som anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.7) har på lagrådets inrådan nya regler införts beträffande handläggningen av frågor rörande förvar eller uppsikt hos regeringen. Den i lagrådsremissen föreslagna regeln att regeringens förvarsbeslut skall gälla i fyra dagar har slopats (jfr. 6 kap. 4§ tredje stycket i lagrådsremissens lagförslag). Vidare har ändringar genomförts beträffande varaktigheten av ett beslut om förvar eller uppsikt som har meddelats av det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt utlänningslagen. *Lagrådet* har i yttrandet till 6 kap. 9 och 10 §§ anfört bl. a. följande.

”När ärenden om avvisning eller utvisning anhängiggörs hos regeringen ligger saken ibland till så att utlänningen redan är tagen i förvar. Det förekommer också att det ansvariga statsrådet beslutar interimistiskt om tagande i förvar. I båda dessa situationer kan enligt det remitterade förslaget beslutet om förvar överklagas till förvaltningsdomstol (7 kap. 7§). I och med att regeringen slutligt avgör ärendet överlämnas det för verkställighet,

normalt till polismyndigheten. Det torde inte möta något principiellt hinder att för dessa fall tillämpa en ordning, som innebär att det tidigare fattade beslutet om tagande i förvar kan bestå under verkställighetsskedet. Eventuell förnyad prövning av det tidigare förvarsbeslutet får då göras av den verkställande myndigheten. Den myndighetens beslut kan överklagas till kammarrätten.

Det kan också inträffa, att polismyndigheten med stöd av 6 kap. 9 § fjärde stycket beslutar att en utlänning tillfälligt skall tas i förvar medan ett avlägsnandeärende handläggs i regeringskansliet. I det fallet ankommer det på det ansvariga statsrådet att göra en prövning av polisens beslut (6 kap. 9 § första och fjärde styckena). Statsrådets beslut kan överklagas till regeringsrätten.

Vidare har man att räkna med möjligheten att regeringen vid sin slutliga prövning av avlägsnandeärendet finner, att skäl föreligger att ta den berörde utlänningen i förvar. Det synes emellertid kunna överlämnas åt den verkställande myndigheten att i det läget fatta beslutet om förvar. Det kan kanske då inträffa, att utlänningen håller sig undan så snart han får reda på regeringens beslut i avlägsnandeärendet och alltså innan polismyndigheten hunnit ta ställning i frågan om förvar. Å andra sidan bör något liknande kunna inträffa i den situation som förutses i lagrådsremissen, eftersom utlänningen kan få reda på regeringens beslut om förvar ungefär samtidigt med polismyndigheten och då utnyttja tillfället till att avvika innan polisen hunnit verkställa regeringens beslut.

Slutligen skall behandlas det fallet att regeringen vid sin slutliga prövning finner att en utlänning, som är tagen i förvar, inte skall avlägsnas från landet eller av annat skäl inte längre skall hållas i förvar.

Sammanfattningsvis förordar lagrådet följande. Regeringen skall inte ges uppgiften att förordna om att en utlänning skall tas eller hållas kvar i förvar. I konsekvens härmed bör regeringen inte heller kunna förordna, att en utlänning skall ställas under uppsikt. Däremot bör regeringen kunna häva beslut om förvar eller uppsikt ifall regeringen beslutar att utlänningen inte skall avlägsnas från landet eller av annat skäl inte skall hållas kvar i förvar eller stå under uppsikt. Ett beslut av det ansvariga statsrådet om förvar eller uppsikt skall fortsätta att gälla även efter det att regeringen slutligt beslutat att utlänningen skall avlägsnas. Blir det senare aktuellt att göra en förnyad prövning av statsrådets beslut, får den prövningen göras av den verkställande myndigheten. Ett beslut av den myndigheten om förvar kan överklagas till kammarrätten. På motsvarande sätt bör ett av en underordnad myndighet fattat beslut om förvar eller uppsikt kunna bestå, även om regeringen slutligt avgjort att utlänningen skall avlägsnas."

Enligt 9 § första stycket är det i princip den handläggande myndigheten, dvs. den myndighet som beslutar i ärendet om avvisning eller utvisning, som beslutar om utlänningen skall tas i förvar eller ställas under uppsikt. Ett statsråd kan också fatta beslut i fråga om förvar eller uppsikt i ärenden som har förts till regeringen.

Enligt den föreslagna lydelsen av första stycket kan regeringen inte fatta beslut om att ta eller hålla kvar en utlänning i förvar eller besluta om att en utlänning skall ställas eller hållas kvar under uppsikt. Denna uppgift åligger i stället det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt utlänningslagen. Bestämmelse har tillkommit på förslag av *lagrådet* (se avsnitt 2.2.7). Regeringen kan dock besluta om att upphäva ett redan fattat beslut om förvar eller uppsikt (jfr. 10 §).

Som framhållits av lagrådet följer av lydelsen att statsrådets beslut måste fattas under handläggningen, dvs. innan regeringen avgör ärendet om avvísning eller utvisning. När regeringen fattat sitt beslut, kan statsrådet inte längre påverka saken utan ansvaret övergår då på den verkställande myndigheten. Vidare framgår av den föreslagna lydelsen att ett av det ansvariga statsrådet fattat beslut om förvar eller uppsikt består även efter det att regeringen meddelat beslut om att utlänningen skall avvisas eller utvisas. För statsrådets beslut gäller emellertid de tidsfrister som anges i 6 §.

Enligt *andra stycket* får den verkställande myndigheten fatta beslut om förvar eller uppsikt. Med stöd av denna bestämmelse kan den verkställande myndigheten dels fatta ett nytt beslut om tvångsåtgärd, dels genom en ny prövning (se 6 §) ta ställning till om ett redan fattat beslut skall bestå.

Enligt *9 § tredje stycket* skall invandrarverket kunna besluta om förvar eller uppsikt även i sådana fall där beslutet om avvísning eller utvisning har överklagats och sålunda handläggs hos regeringen men handlingarna i ärendet ännu inte har hunnit översändas dit. Uttryckssättet i bestämmelsen avser att medge beslut om förvar även i den situationen att invandrarverket har skilt ärendet från sig genom beslut men beslutet varken har överklagats eller vunnit laga kraft. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 51 § UtL. Enligt *9 § tredje stycket* har samma befogenhet tillagts polismyndigheten i motsvarande situationer. Har verkställighet av en polismyndighets beslut påbörjats, är *andra stycket* tillämpligt.

9 § fjärde stycket. Innehållet i bestämmelsen har sin motsvarighet i 52 § första och tredje stycket UtL. Bestämmelsen ger polismyndigheterna rätt att i vissa fall fatta beslut om förvar eller uppsikt i ärenden som handläggs av invandrarverket eller regeringen. Detta kan ske i brådskande situationer då den handläggande myndighetens beslut om tvångsåtgärder inte hinner avvaktas. Detta kan antas bli ett inte ovanligt förfarande i inledningsskedet av asylärenden till följd av att polismyndigheten i praktiken måste inleda ett utredningsförfarande i dessa utan att formellt vara handläggande, dvs. beslutsfattande, myndighet.

Om polismyndigheten har beslutat om en tillfällig tvångsåtgärd skall detta skyndsamt anmälas hos den myndighet som handlägger ärendet. Denna har då att omedelbart ta ställning till om åtgärden skall bestå.

10 §. Första stycket motsvarar i huvudsak 54 § första stycket första meningen UtL.

I *andra stycket* har som en följd av lagrådets förslag i anslutning till 9 och 10 §§ införts en regel att regeringen får upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt. Denna lydelse jfr. med den föreslagna lydelsen av 9 § första stycket utvisar att regeringen inte har att ta ställning till om ett beslut om förvar eller uppsikt skall bestå när regeringen slutligen avgör att utlänningen skall avlägsnas. Ett tidigare meddelat beslut fortsätter alltså att gälla inom den tidsram som följer av 6 §, om inte regeringen upphäver beslutet.

11 §. I de fall då en polismyndighet kan besluta om en tvångsåtgärd som innebär omhändertagande kan också en enskild polisman ingripa mot en utlänning. Enligt 11 § polislagen (1984:387) kan en polisman i sådana fall omhändertaga utlänningen om föreskrivna förutsättningar för beslut om

omhändertagande föreligger och om dröjsmål med omhändertagandet skulle innebära fara för liv eller hälsa eller någon annan fara. Enligt bestämmelsen i andra stycket har en tulltjänsteman, en tjänsteman vid kustbevakningen eller en passkontrollant i vissa situationer samma befogenhet att omhänderta som en polisman har enligt polislagen. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 55 § andra stycket UtIL (senaste lydelse SFS 1988:434). Omhändertagandet skall så skyndsamt som möjligt anmälas till en polisman. Sedan anmälan har gjorts övertar polismannen ansvaret för fortsatta åtgärder.

Bestämmelser om förhandlingen

12 §

Förhandling om förvar eller uppsikt skall hållas inför den myndighet som beslutar om åtgärden. Denna myndighet får bestämma att förhandlingen i stället skall hållas av en tingsrätt.

Myndigheten får bestämma att även någon annan än utlänningen skall höras vid förhandlingen. Om förhandlingen inte hålls vid den myndighet som skall besluta om förvar eller uppsikt, skall, förutom utlänningen, en representant för myndigheten vara närvarande.

I ärenden om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning som handläggs av regeringen, får det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om förhandlingen och utse en tingsrätt eller en förvaltningsmyndighet att hålla den. Därvid gäller andra stycket på motsvarande sätt.

I första stycket regleras vem som skall hålla förhandling i ett ärende om förlängning av tiden för förvar eller uppsikt. Huvudregeln, att denna skyldighet åvilar den handläggande myndigheten, överensstämmer med nuvarande reglering i 57 § första stycket, första meningen UtIL.

Enligt 57 § UtIL får invandrarverket besluta att länsstyrelse eller länsrätt skall hålla förhandlingen.

Bakgrunden till att uppdraget att hålla förhandling kan lämnas till länsstyrelserna är att dessa före år 1972 fattade beslut om utvisning på grund av asocialitet och i samband därmed kunde hålla förhör. Ett ytterligare skäl till den nuvarande bestämmelsen är att länsstyrelserna enligt 1954 års utlänningslag hade att verkställa beslut om förpassning, förvisning och utvisning. Handläggningen rörande utvisning på grund av asocialitet överflyttades nämnda år till länsrätterna (prop. 1971:155, InU 37, rskr. 351).

Enligt den föreslagna bestämmelsen kan myndigheterna uppdra åt en tingsrätt att hålla förhandlingen. Överrätt undantas alltså genom bestämmelsen. Vidare föreslås ingen särreglering beträffande ärenden enligt 4 kap. 11 § (jfr. 57 § andra stycket UtIL).

Till skillnad från vad som har föreslagits av lagutredningen innebär lagförslaget i denna del att det inte längre blir möjligt att hålla förhandling vid en förvaltningsdomstol. Anledningen till detta är förslaget att nu avskaffa möjligheten till utvisning på grund av asocialitet. Sådana ärenden är de enda ärenden enligt UtIL som för närvarande prövas av länsrätterna. Något skäl att behålla enbart möjligheten att hålla förhandling vid en

förvaltningsdomstol kan inte anses föreligga. Detsamma gäller beträffande länsstyrelse.

I *andra stycket* återfinns regler om vem som skall närvara vid förhandlingen och om hörande av andra personer än utlänningen. En nyhet är att det uttryckligen föreskrivs att en representant för den handläggande myndigheten alltid skall vara närvarande även då förhandlingen hålls vid en annan myndighet. Som huvudregel bör därvid gälla att myndighetsrepresentanten är antingen beslutsfattaren eller föredraganden i det aktuella ärendet.

Representanten behöver dock inte nödvändigtvis vara en tjänsteman vid myndigheten. I undantagsfall kan det vara mer motiverat att uppdraget ges åt t. ex. en tjänsteman vid rikspolisstyrelsen. Detta kan vara fallet om det är fråga om förhandling i ett ärende om utvisning eller föreskrifter enligt 4 kap. 11 §. Möjligheten att utse en representant utanför den egna myndigheten ersätter också de regler som för närvarande finns om allmänt ombud, 58 § UtL. Det finns självfallet inte några hinder mot att mer än en representant för myndigheten är närvarande vid förhandlingen.

Möjligheten att höra andra personer än utlänningen överensstämmer i huvudsak med den reglering som finns i 57 § UtL.

Tredje stycket. Innehållet i bestämmelsen har sin motsvarighet i 57 § första stycket tredje meningen UtL. Av lydelsen framgår att bestämmelserna i andra stycket gäller på motsvarande sätt i ärenden som handläggs av regeringen.

13§

Utlänningen och andra personer som skall höras skall kallas till förhandlingen. Om utlänningen hålls i förvar, skall den tingsrätt 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 tingsrätten eller förvaltningsmyndigheten besluta att han skall hämtas genom polismyndighetens försorg. Hämtning av någon annan än utlänningen får dock ske endast om det finns synnerliga skäl.

Paragrafen överensstämmer med 59 § UtL.

14§

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.

Förhandling vid tingsrätt skall ske enligt bestämmelserna om bevisupptagning utom huvudförhandling i brottmål i tillämpliga delar. Utöver vad som följer av 5 kap. 1 § rättegångsbalken får rätten besluta att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer fram uppgifter, för vilka hos domstolen gäller sekretess som anges i sekretesslagen (1980:100).

Förhandling vid förvaltningsmyndighet skall ske enligt bestämmelserna om muntlig förhandling i förvaltningsprocesslagen (1971:291) i tillämpliga delar.

Bestämmelserna överensstämmer i huvudsak med den reglering rörande

förhandling vid allmän domstol och förvaltningsmyndighet som finns i 60 § UtL. På inrådan av *lagrådet* har i tredje stycket gjorts en hänvisning till bestämmelserna om muntlig förhandling i förvaltningsprocesslagen (1971:291) vad gäller förfarandet i samband med förhandling vid en förvaltningsmyndighet. I den mån bestämmelser avseende förfarandet saknas i detta kapitel skall alltså förvaltningsprocesslagen tillämpas.

15 §

För inställelsen vid förhandlingen skall utlänningen få ersättning av allmänna medel för resa och uppehälle, om det bedöms skäligt med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden, den tid han har vistats i Sverige samt övriga omständigheter. Förskott får beviljas på ersättningen.

Andra personer som på kallelse har inställt sig vid förhandlingen har rätt till ersättning av allmänna medel för kostnad och tidsspillan med anledning av inställelsen. Förskott får beviljas på ersättning för resa och uppehälle.

Ersättning och förskott beslutas av den myndighet eller domstol som håller förhandlingen.

Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen.

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 61 § första och andra stycket och 62 § UtL.

Närmare bestämmelser om ersättning och förskott har regeringen meddelat i förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m. m.

7 kap. Överklagande m. m.

Rätten att överklaga

1 §

Beslut av förvaltningsmyndigheter i ärenden enligt denna lag får överklagas endast om det anges i detta kapitel.

Regeringen får pröva ansökningar om upphävande av en avvisning eller en utvisning endast i de fall som anges i detta kapitel.

Paragrafens *första stycke*, som har en motsvarighet i 68 § första stycket UtL, klargör att beslut av förvaltningsmyndigheter i frågor, som regleras i utlänningslagstiftningen, får överklagas endast när detta särskilt har angetts i lagen.

Andra stycket avser att ge uttryck för grundsatsen att regeringen är förhindrad att pröva ansökningar om upphävande av en avvisning eller utvisning i andra fall än dem där enligt en uttrycklig lagregel regeringen har en sådan prövningsrätt, dvs. en motsvarighet till vad som nu gäller enligt 72 § tredje stycket UtL. Bestämmelsen har motiverats även i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.2.7.

Lagrådet har i och för sig inte haft någon invändning mot regeln men har yttrat sig om dess räckvidd. Lagrådet anför:

”Fråga uppkommer emellertid i vilken utsträckning lagakraftäggande avlägsnandebeslut likväl kan upphävas eller mildras av regeringen till följd

av bestämmelserna i 11 kap. 13 § regeringsformen. Regeringen kan enligt denna paragraf efterge eller mildra inte bara brottspåföljd och annan rättsverkan av brott utan också annat liknande av myndighet beslutat ingrepp avseende enskild person eller egendom. Denna grundlagsfästa rätt kan inte begränsas genom vanlig lag.

När det först gäller de föreslagna reglerna om avvísning och utvisning på formell grund (t. ex. att pass, visering eller uppehållstillstånd saknas) torde saken ligga till på följande sätt. Den föreslagna utlänningslagen bygger på att utlänningar skall ha tillstånd för att få bosätta sig eller arbeta här i landet. Den som inte får ett erforderligt tillstånd och till följd därav avvisas kan inte sägas ha blivit utsatt för något ingrepp som liknar brottspåföljd eller annan sådan rättsverkan av brott. Nådeinstitutet i regeringsformen kan inte antas omfatta beslut om avvísning eller utvisning på sådana formella grunder.

Bestämmelserna i 11 kap. 13 § regeringsformen om regeringens rätt att bevilja nåd omfattar däremot inte beslut om utvisning på grund av brott eller på grund av asocialitet (prop 1973:90 s 413 och prop 1979/80:96 s 80). I konsekvens härmed får man utgå från att även beslut om avvísning på sådan materiell grund som enligt det remitterade lagförslaget består i brott eller vägran att försörja sig på ett ärligt sätt kan vara föremål för nåd.

Slutsatsen av det anförda blir alltså att regeringen inom ramen för nådeinstitutet kan upphäva eller mildra beslut om utvisning på grund av brott och beslut om avvísning på grund av befarad brottslighet eller vägran att försörja sig på ett ärligt sätt men däremot inte beslut om avvísning eller utvisning på formell grund. Det följer av nådeinstitutets karaktär att det i praktiken hör till undantagen att nåd beviljas vid utvisning på grund av brott m m (se SOU 1972:15 s 200)."

Beslut om avvísning och utvisning

Polismyndighetens beslut

2 §

En polismyndighets beslut om avvísning får av utlänningen överklagas till statens invandrarverk.

Paragrafen motsvarar 63 § UtL.

Invandrarverkets beslut

3 §

Statens invandrarverks beslut i fråga om avvísning eller utvisning och en i samband därmed behandlad fråga om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd eller återkallelse av sådana tillstånd får av utlänningen överklagas till regeringen.

Som närmare har utvecklats i den allmänna motiveringen bör beslut att neka uppehållstillstånd och arbetstillstånd kunna överklagas, om talan samtidigt förs mot ett avlägsnandebeslut. Även beslut om återkallelse av tillstånd bör kunna prövas tillsammans med ett avlägsnandebeslut. Reglerna härom ges i 3 § som i övrigt överensstämmer med 65 § första stycket första meningen UtL.

4§

Statens invandrarverks beslut om flyktingförklaring eller resedokument samt återkallelse av flyktingförklaring får av utlänningen överklagas till regeringen.

I 4§ finns regler om rätt att överklaga beslut att neka flyktingförklaring eller resedokument och beslut att återkalla en flyktingförklaring. Härigenom motsvarar beträffande flyktingförklaring 4§ bestämmelserna i 65§ första stycket andra meningen UtL och 89§ UtIF.

Beslut vid sidan av beslut om avvisning eller utvisning**5§**

När statens invandrarverk eller regeringen fattar beslut i ett överklagat ärende om avvisning eller utvisning, får beslut fattas också i fråga om uppehållstillstånd även om denna fråga inte har tagits upp av utlänningen.

Regeringen får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning besluta att utlänningen skall för viss tid förbjudas att återvända till Sverige, även om lägre instans inte har meddelat ett sådant förbud.

Invandrarverket och regeringen får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning samtidigt meddela sådant beslut angående barn under sexton år som står under utlänningens vårdnad, även om lägre instans inte har prövat denna fråga. I ärenden hos regeringen gäller detta dock inte om det för barnet har åberopats sådana omständigheter som avses i 3 kap. 1 §, såvida det inte är uppenbart att det inte finns grund för asyl.

Bestämmelserna i denna paragraf saknar motsvarighet i UtL. Gemensamt för dem är att de ger överinstansen ökad möjlighet att i ett sammanhang besluta i närliggande frågor. På förslag av *lagrådet* har paragrafen jämkats något i förhållande till det remitterade förslaget. Även rubriken har ändrats.

Första stycket. Som har anförts i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.2.7, bör den myndighet som upphäver ett avlägsnandebeslut också kunna bevilja uppehållstillstånd.

Andra stycket. Bestämmelsen innebär att regeringen får något vidgade möjligheter att meddela återreseförbud.

Enligt 49§ UtL skall regeringen då beslut fattas om utvisning av presumtiva terrorister och av utlänningar vars vistelse här innebär hot mot rikets säkerhet meddela återreseförbud. Motsvarande regel återfinns nu i 4 kap 14§ detta lagförslag samt i 4§ förslaget till lag om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund. Frågor om återreseförbud kan enligt UtL i övrigt endast komma under regeringens prövning genom att ett med återreseförbud förenat utvisningsbeslut, som har fattats enligt 39§ UtL, överklagas eller i samband med den prövning som får göras enligt 71§ UtL i de fall då ett utvisningsbeslut inte kan verkställas.

Genom bestämmelsen får regeringen möjlighet att meddela återreseförbud vid varje prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning. Detta gäller oavsett om invandrarverket har förordnat om sådant förbud eller inte.

Tredje stycket. Det är angeläget att beslut rörande samtliga medlemmar i en familj tas samtidigt. Beslut rörande barn som föds under det att ett avlägsnandeärende rörande vårdnadshavaren är anhängigt bör därför kunna tas tillsammans med beslut i vårdnadshavarens ärende. Detsamma bör gälla om ett ärende som berör ett barn av förbiseende eller annan orsak inte har förts upp tillsammans med föräldrarnas. I sådana fall bör vid handläggningen beaktas att ärendet inte avgörs av både regeringen och invandrarverket. Om det beträffande barnet åberopas asylskäl då ärendet skall prövas hos regeringen får tvåinstansprövningen frångås endast då det är uppenbart att grund för asyl saknas. Jag vill understryka att möjligheten att frångå instansordningen måste utnyttjas med försiktighet.

I lagrådsremissens lagtext angavs inte hur gamla barn bestämmelsen skulle kunna tillämpas på. *Lagrådet* har påpekat att det kan tänkas att även vuxna barn står under någon förälders vårdnad enligt utlännings hemlands lag. För att underlätta tillämpningen av paragrafen har därför tredje stycket kompletterats på så sätt att endast barn under 16 år skall kunna avvisas eller utvisas på den grunden att sådant beslut meddelats beträffande vårdnadshavaren. Samma åldersgräns gäller för övrigt vid tillämpningen av 6 kap. 3 §.

Beslut att omhänderta biljett

6 §

En polismyndighets beslut att omhänderta en biljett får av utlännings överklagas till kammarrätten.

Motsvarande bestämmelse i UtIL finns i 66 a §. Enligt den bestämmelsen kan ett beslut att omhänderta en utlännings biljett överklagas till statens invandrarverk. I lagrådsremissen föreslogs en regel av samma innebörd. *Lagrådet* har emellertid invänt att ett beslut om omhändertagande av en utlännings returbiljett — i motsats till beslut att neka eller återkalla uppehållstillstånd eller arbetstillstånd och beslut angående flyktingförklaring eller resedokument — bör kunna överklagas till domstol som en följd av bestämmelserna om civila rättigheter i artikel 6 i Europakonventionen. Lagrådet anför i yttrande bl. a. följande:

”Av ett tidigare uttalande av lagrådet (prop 1987/88:69 s 237) framgår att uppehållstillstånd och arbetstillstånd inte bör jämföras med civila rättigheter enligt konventionen. Det finns enligt lagrådets mening inte något skäl att nu inta en annan ståndpunkt än den lagrådet tidigare givit uttryck för. Beträffande en utlännings rätt till resedokument anser lagrådet att det ligger närmast till hands att anlägga ett motsvarande betraktelsesätt. Något annorlunda är det emellertid med polismyndighets omhändertagande av en utlännings returbiljett. Här gäller det utlännings rätt till en biljett som representerar ett värde för honom och vilken han hindras från att förlora över. När bestämmelsen infördes (prop 1984/85:173) fann departementschefen att det inte kunde anses vara fråga om en sådan rättighet som enligt Europakonventionen måste prövas av opartisk domstol. Enligt lagrådets mening visar emellertid utvecklingen vid Europadomstolen att begreppet civila rättigheter har fått en vidare innebörd än vad som tidigare

antagits gälla. Lagrådet finner det tveksamt om det inte i dag skulle anses att ett beslut om omhändertagande av en utlännings returbiljett är av sådan karaktär att det borde finnas möjlighet till en domstolsprövning av beslutet.”

Med hänsyn till lagrådets uttalande har införts en regel som innebär att polismyndighets beslut enligt 5 kap. 4 § skall kunna överklagas till kammarrätt.

Beslut om förvar

7 §

En polismyndighets eller statens invandrarverks beslut om förvar får av utlänningen överklagas till den kammarrätt som skall överpröva beslut av invandrarverket. Kammarrättens beslut får överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Beslut om förvar får överklagas utan samband med ärendet i övrigt och utan begränsning till viss tid.

Om ett beslut om förvar har fattats av det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag, prövar regeringsrätten på framställning av utlänningen, om åtgärden skall bestå.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 67 § UtIL. Till skillnad från den äldre bestämmelsen innebär 7 § att även s.k. tillfälliga beslut om förvar av polismyndighet (jfr. 6 kap. 9 § fjärde stycket) går att överklaga.

På grund av att statens invandrarverk är beläget i Norrköping skall förvarsbeslut som meddelats av verket liksom hittills överklagas till kammarrätten i Jönköping. Denna instansordning gäller också beträffande beslut som har meddelats av en tjänsteman vid en s.k. utredningssluss, även om tjänstemannen rent faktiskt befinner sig på någon annan ort än Norrköping.

Dom eller beslut om utvisning på grund av brott

8 §

En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott får överklagas enligt vad som gäller om överklagande av allmän domstols dom eller beslut i brottmål.

Bestämmelsen överensstämmer med 64 § andra stycket UtIL.

Beslut om ersättning m. m.

9 §

En förvaltningsmyndighets beslut

1. om ersättning i ett ärende som handläggs enligt denna lag,
2. att avvisa ombud eller biträde, eller
3. i en jävsfråga

får överklagas utan samband med ärendet i övrigt.

Beslut om ersättning överklagas till kammarrätten.

Motsvarande reglering finns i 66 § och 68 § andra stycket UtIL. Genom den nya bestämmelsen införs dock en möjlighet att överklaga beslut om ersättning till en utlänning eller någon annan i ett ärende som handläggs enligt den nya lagen utan samband med ärendet i övrigt.

10§

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

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

Bestämmelsen har sitt ursprung i 65 b § UtIL, enligt vilken statens invandrarverk ges möjlighet att ompröva sina beslut i första instans. Omprövning enligt UtIL är fakultativ medan omprövning enligt den nya lydelsen är obligatorisk. Den nya bestämmelsen träder i stället för 14 § förvaltningslagen.

I den allmänna motiveringen har jag närmare redogjort för de skäl som ligger bakom den nya ordningen (avsnitt 2.2.7). *Lagrådet* har bl. a. framhållit att den nuvarande ordningen inte är tillfredsställande eftersom den ger invandrarverket möjlighet att underlåta en omprövning enligt förvaltningslagen även om bestämmelserna i UtIL ger en sådan befogenhet.

Enligt den nya bestämmelsen *skall* alltså invandrarverket, om verket finner att ett beslut som verket meddelat som första instans är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ändra beslutet om det inte blir till nackdel eller skulle sakna betydelse för utlännningen. Målsättningen bör, liksom hittills, vara att den totala handläggningstiden hos såväl invandrarverket som regeringen skall förkortas genom omprövningen (jfr. prop. 1985/86:133 s. 27).

Överlämnande av ärenden till regeringen**11§**

Statens invandrarverk får överlämna ett ärende till regeringen för avgörande, om verket anser att särskilda skäl motiverar detta. Invandrarverket skall då bifoga eget yttrande i ärendet.

Paragrafen motsvarar 69 § UtIL. Överlämnande kan t. ex. ske om ärendet rör någon principiellt eller kanske politiskt viktig fråga, om ärendet bedöms vara av intresse för praxisbildningen, om ärendet gäller en person där ärenden rörande övriga familjemedlemmar redan handläggs hos regeringen eller om det är aktuellt att göra gällande synnerliga eller särskilda skäl mot att bevilja asyl (jfr. 3 kap 4 §).

Nöjdförklaring**12§**

En utlännings som har rätt att överklaga ett beslut om avvisning eller en dom eller ett beslut om utvisning kan förklara att han avstår från att överklaga beslutet eller domen i den delen (nöjdförklaring).

13§

Nöjdförklaring avges inför

1. den myndighet som har meddelat beslutet eller domen,
2. polismyndighet som inte har meddelat beslutet, eller
3. styresmannen vid en kriminalvårdsanstalt eller föreståndaren för ett häkte eller den som tjänstgör i stället för styresmannen eller föreståndaren.

Nöjdförklaringen får dock avges inför en annan myndighet än den som har meddelat beslutet eller domen bara i vittnes närvaro och om den som tar emot förklaringen har tillgång till en utskrift av beslutet eller domen eller ett bevis om vad avgörandet innehåller.

14§

En nöjdförklaring kan inte återtas. Om utlänningen har överklagat beslutet eller domen när nöjdförklaringen avges, skall hans överklagande i fråga om avvisning eller utvisning anses återkallat genom nöjdförklaringen. Om utlänningen ansökt om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, resedokument, flyktningförklaring eller främlingspass skall ansökningen anses återkallad genom nöjdförklaringen.

12§ motsvarar 70§ första stycket UtIL och hänvisningen i 70§ fjärde stycket första meningen till detta lagrum.

13§ motsvarar 70§ andra stycket UtIL och hänvisningen i 70§ fjärde stycket andra meningen till detta lagrum. Den nya bestämmelsen skiljer sig i några avseenden från 70§ andra stycket UtIL. Länsrätten och kammarrätten har tagits bort ur uppräkningslistan av vilka domstolar och myndigheter som nöjdförklaring kan avges till. Ändringen är föranledd av att bestämmelserna om utvisning på grund av asocialitet enligt förslaget skall upphävas. Även regeln om att länsstyrelser kan ta emot sådan förklaring har utgått i den nya paragrafen. Skälet till detta har jag utvecklat i specialmotiveringen till 6 kap. 12§.

Bestämmelsen i 70§ fjärde stycket andra meningen UtIL om att nöjdförklaring kan avges inför en allmän underrätt har inte tagits med i den nya bestämmelsen eftersom det inte längre torde förekomma att så sker inför annan domstol än den som har avgjort målet.

14§. I andra meningen har ett tillägg gjorts i förhållande till 70§ tredje stycket UtIL. Om en ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd, resedokument, flyktningförklaring eller främlingspass är föremål för prövning då den avvisade eller utvisade återkallar sitt överklagande av avvisnings- eller utvisningsbeslutet genom nöjdförklaring skall även dessa ansökningar anses återkallade. Syftet med tillägget är att göra det lättare för myndigheterna att avsluta sådana ärenden.

Upphävande av avvisnings- och utvisningsbeslut i vissa fall

15§

Om statens invandrarverk efter omprövning eller på grund av ny ansökan beviljar en utlänning uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning. Meddelar invandrarverket ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning, får detta inte verkställas medan tillståndet gäller.

Invandrarverket får dock inte

1. upphäva en domstols dom eller beslut om utvisning.

2. upphäva regeringens beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 §, eller
3. meddela uppehållstillstånd för den som har utvisats genom en sådan dom eller ett sådant beslut.

Första stycket. Invandrarverket har också enligt nu gällande lagstiftning möjlighet att upphäva tidigare meddelade beslut, 72 § första och andra styckena UtIL. Detta gäller även om det är regeringen som har fattat det tidigare beslutet. Undantag gäller dock för beslut som regeringen har fattat i fråga om terrorister eller annars på grund av fara för rikets säkerhet. Det måste emellertid understrykas att det inte får komma i fråga att verket upphäver ett av regeringen fattat beslut på grund av att verket gör en annan bedömning av de omständigheter som förelåg i det av regeringen avgjorda ärendet. För att ett upphävande skall ske måste beslutet kunna grundas på omständigheter, som inte har varit föremål för regeringens prövning (jfr. 2 kap 5 § tredje stycket).

Invandrarverket har möjlighet att meddela ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva avlägsnandebeslutet. Under den tid ett sådant tillstånd gäller får avlägsnandebeslutet inte verkställas. Att invandrarverket fram till dess att beslut tas i anledning av omprövningen eller den nya ansökan kan meddela inhibition framgår av 8 kap. 10 §.

I *andra stycket* sägs att invandrarverket inte får upphäva ett av domstol meddelat utvisningsbeslut. I likhet med vad som gäller enligt nuvarande lag får endast regeringen upphäva ett sådant beslut, se 16 §. Inte heller får invandrarverket upphäva beslut som regeringen har fattat med stöd av 4 kap. 11 §. Ett sådant beslut kan i stället ändras av regeringen genom omprövning.

16 §

Om regeringen finner att en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott eller ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 § inte kan verkställas eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre skall gälla, får regeringen upphäva avgörandet helt eller delvis.

Om domen eller beslutet om utvisning inte upphävs kan, i fall som avses i första stycket, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas av regeringen. Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan tillståndet gäller.

Första stycket motsvarar 71 § första stycket UtIL vad gäller utvisning på grund av brott och ansluter sig mer till gällande lagtext än lagutredningens förslag. Bestämmelserna har också gjorts tillämpliga beträffande utvisningsbeslut enligt 4 kap. 11 §.

Enligt första stycket har regeringen rätt att upphäva eller mildra ett lagakraftvunnet avgörande om utvisning på grund av brott. Detta kan ske om utvisningen inte kan verkställas till följd av bestämmelserna i 8 kap. om verkställighetshinder. Andra skäl att upphäva utvisningen kan vara att utlänningen har stark familjeanknytning i Sverige eller lider av en svår sjukdom.

Frågan om ett eventuellt upphävande av utvisningen kan komma under regeringens prövning efter ansökan från den dömda utlänningen eller genom att regeringen självant tar upp saken. Enligt 8 kap 13 § är invand-

rarverket skyldigt att underrätta regeringen om att verkställigheten inte går att genomföra.

Prop. 1988/89: 86

Enligt *andra stycket* kan regeringen i de angivna situationerna meddela ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och då avstå från att häva utvisningsbeslutet. Detta motsvarar den möjlighet regeringen nu har att ge utlänningen tillstånd att uppehålla sig här trots utvisningsbeslutet (71 § första stycket UtLL). Ändringen är en följd av att regeringen enligt 7 kap 5 § första stycket lagförslaget får möjlighet att meddela uppehållstillstånd. Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd meddelas får givetvis utvisningsbeslutet inte verkställas, medan tillståndet gäller.

8 kap. Verkställighet

Kapitlet innehåller regler om vilka förhållanden som kan lägga hinder i vägen för verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut samt om, ifall sådana hinder inte föreligger, vart verkställighet skall och får ske. Vidare anges när verkställighet skall ske och förutsättningarna för att verkställighet av ett beslut skall kunna inhiberas. Slutligen finns bestämmelser avsedda att underlätta verkställigheten av beslutet och om preskription av avvisnings- och utvisningsbeslut, som inte verkställs inom viss tid.

Hinder mot verkställighet

Risk för dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr

1 §

En avvisning eller en utvisning får aldrig verkställas till ett land om det finns grundad anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr och inte heller till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han skulle vara i sådan fara.

Bestämelsen är ny och ger uttryck för principer som tillämpas i praxis. Enligt paragrafen får avvisning eller utvisning enligt den nya lagen aldrig ske till ett land där utlänningen riskerar dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr eller till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han skulle vara i sådan fara. Paragrafen har fått sin slutliga lydelse på förslag av *lagrådet*.

I FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (SÖ 1986:1), artikel 3 första stycket, förbinder sig konventionsstaterna att inte utvisa eller avvisa en person till ett annat land, i vilket det finns grundad anledning att tro att han skulle vara i fara för att utsättas för tortyr. Förbudet är undantagslöst. Sverige ratificerade konventionen den 8 januari 1986.

Som *lagrådet* framhållit innefattar begreppet tortyr enligt nämnda konvention våld som framkallar allvarlig smärta eller svårare fysiskt eller psykiskt lidande. Tortyr sker enligt definitionen för att framtvunga uppgifter eller såsom vedergällning. I 2 kap. 5 § regeringsformen skiljs emellertid

mellan tortyr och kroppsstraff. Som lagrådet påpekat bör lagtexten vara anpassad till det lagrummet. Det betyder dock inte en utvidgning av skyddet enligt konventionen; kroppsstraff är nämligen enligt konventionen en form av tortyr.

Avvisning eller utvisning till ett land där utlänningen riskerar att straffas med döden får inte heller ske enligt den föreslagna bestämmelsen (jfr. 12 § första stycket 3 lagen /1957:668/ om utlämning för brott).

Bestämmelsen skall beaktas i samtliga fall då en fråga om avvisning eller utvisning prövas (jfr. 4 kap. 12 §) eller när ett sådant beslut skall verkställas.

Risk för förföljelse

2 §

När en avvisning eller en utvisning skall verkställas, får utlänningen inte sändas till ett land där han riskerar att utsättas för förföljelse och inte heller till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han löper risk för förföljelse.

En utlämning får dock sändas till ett land som avses i första stycket, om det inte går att sända honom till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna i Sverige. Detta gäller inte om den förföljelse som hotar honom i det andra landet innebär fara för hans liv eller annars är av särskilt svår beskaffenhet.

Likasa får utlänningen sändas till ett land som avses i första stycket, om han har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för Sveriges säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här och han inte kan sändas till något annat land.

Särskilda hinder i fråga om krigsvägrare m. fl.

3 §

En krigsvägrare får inte, om det inte finns särskilda skäl, sändas till ett land där han riskerar att sändas till en krigsskådeplats. Samma hinder gäller i fråga om länder i vilka han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land, där han löper denna risk.

4 §

En utlämning som avses i 3 kap. 1 § 3 får inte sändas till sitt hemland eller till ett land, där han riskerar att sändas vidare till hemlandet, om han har synnerliga skäl mot detta.

Paragraferna återger de regler om verkställighetshinder som finns i 77 – 80 §§ UtIL, främst de s. k. politiska verkställighetshindren. Reglerna återspeglar innehållet i artikel 33:2 i flyktingkonventionen.

2 § första stycket innehåller ett generellt förbud mot att sända utlämningar till länder där de kan utsättas för förföljelse. Med förföljelse avses här sådan allvarlig förföljelse som beskrivs i 3 kap. 2 §. Av *andra stycket* framgår dock att förbudet i första stycket inte är undantagslöst. Verkställighet kan i vissa fall ske till sådana länder som beskrivs där. En förutsättning för detta är att utlänningen har dömts för ett synnerligen grovt brott och därigenom visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för

allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna i Sverige. Verkställighet får dock inte ske ens i dessa fall om den förföljelse som hotar utlänningsen i det andra landet skulle innebära fara för hans liv eller i övrigt är av särskilt svår beskaffenhet.

Verkställighet kan enligt 2§ tredje stycket ske utan annan formell inskränkning än vad som anges i 1§, om utlänningsen har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet.

I 3 och 4§§ återges de särskilda verkställighetshinder beträffande krigsvägrare och de factoflyktingar, som för närvarande finns i 79 och 80§§ UtL.

3§ innebär att en krigsvägrare inte får sändas till ett land där han riskerar att sändas till en krigsskådeplats, om det inte finns särskilda skäl för det. Bestämmelsen avser att uttrycka samma innebörd som 79§ UtL (ang. bestämmelsens närmare innebörd hänvisas till prop. 1975/76:18 s. 108 f., InU 24, JuU 15, rskr. 121 och 122). Här kan enbart anges att som särskilda skäl för att genomföra en verkställighet med avseende på en krigsvägrare får anses att utlänningsen har utvisats på grund av en brottslighet som är så allvarlig att han inte bör åtnjuta något särskilt verkställighetsskydd utöver det som följer av 1 och 2§§.

4§ ger en de factoflykting möjlighet att anföra synnerliga skäl mot verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut till hans hemland. Även här är det främst i den situationen då en utvisning på grund av brott skall verkställas som bestämmelsen kan komma att bli beaktad. En de factoflykting skall alltså i samband med verkställigheten av ett avlägsnandebeslut normalt behandlas som andra utlänningsen. Men kan han anföra synnerliga skäl varför han inte bör sändas till sitt hemland kan dessa komma att beaktas. Med uttrycket synnerliga skäl har avsetts att uttrycka att det skulle vara stötande för rättskänslan att genomföra verkställigheten till hemlandet (prop. 1975/76:18 s. 109).

Vart verkställigheten skall ske

5§

Om det inte finns hinder mot verkställigheten enligt 1–4§§, skall en utlänningsen som avvisas eller utvisas sändas till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket han kom till Sverige.

Kan verkställigheten inte genomföras på det sätt som anges i första stycket eller finns det andra särskilda skäl, får utlänningsen i stället sändas till något annat land.

Frågan om till vilket land avvisningen eller utvisningen skall ske om inte s. k. politiska verkställighetshinder föreligger regleras för närvarande i 81§ UtL. I förhållande till dessa har reglerna i den föreslagna paragrafen gjorts mer flexibla. Avvisning och utvisning skall sålunda kunna ske såväl till det land som utlänningsen kom från till Sverige som till hemlandet. Det kan dock föreligga särskilda skäl att sända utlänningsen till ett annat land. Sådana särskilda skäl kan utgöras av förhållanden enligt 2§. Det kan vidare tänkas att den stat till vilken utlänningsen normalt skulle ha sänts vägrar att ta emot

honom eller att utlänningen har uppehållstillstånd i ett visst land och hellre vill återvända dit än till hemlandet.

Enligt 81 § tredje stycket UtL får en utlänning som har kommit hit från något av de nordiska länderna återsändas dit i enlighet med den nordiska passkontrollöverenskommelsen. Den bestämmelsen får anses täckas av huvudregeln i den föreslagna paragrafen.

6 §

Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, får han föras tillbaka till detta eller sättas ombord på ett annat fartyg eller luftfartyg med samma ägare eller brukare (transportören). Om det är nödvändigt att bevakningspersonal följer med skall även den ges plats på fartyget eller luftfartyget.

Vägrar befälhavaren på fartyget eller luftfartyget att ta emot utlänningen eller bevakningspersonalen, får polismyndigheten förelägga honom vite.

Första stycket gäller inte om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land dit utlänningen inte får sändas enligt 1 – 4 §§.

Första och andra styckena. Bestämmelserna överensstämmer i stort med 82 § första och andra styckena UtL. Den nuvarande skyldigheten för befälhavaren att ta ombord en avvisad utlänning har dock utsträckts till att gälla också erforderlig bevakningspersonal.

Skyldigheten att ta med en avvisad utlänning tillbaka är begränsad till att avse fall där det har funnits en verklig möjlighet för befälhavaren att låta kontrollera att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige. En sådan möjlighet till kontroll måste anses finnas beträffande skyldigheten att ha pass, tillstånd för inresa eller vistelse samt medel för hemresan. Skyldigheten att ta ombord utlänningen igen har därför begränsats till de fall där en utlänning avvisas på grund av de angivna bristerna.

Skyldigheten har däremot inte längre begränsats till att avse fall där fartyget/flygplanet skall avgå omedelbart eller inom den närmaste tiden eller – som nu i fråga om utvisning – inom sex månader efter inresan.

De i paragrafen använda uttrycken ägaren resp. brukaren (transportören) avser att tydligare uttrycka innebörden av det begrepp som har använts i 82 § UtL, nämligen innehavaren. Någon betydelseförändring är alltså inte avsedd.

Att transportören i dessa och vissa andra fall kan vara skyldig att svara för kostnaden för utlänningens återresa samt för eventuell bevakningspersonal framgår av 9 kap. 2 §.

Tredje stycket motsvarar 82 § tredje stycket UtL.

Verkställighet av icke lagakraftvunna beslut

7 §

En polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas även om det har överklagats.

Statens invandrarverks beslut om avvisning eller utvisning får verkställas fastän beslutet inte har vunnit laga kraft, om utlänningen har avgett nöjdförklaring.

Verkställighet får också ske om utlännningen har avgett nöjdförklaring beträffande en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott och åklagaren medger det. Verkställighet av utvisningen får dock inte ske förrän en ådömd fängelsepåföljd har avtjänats eller verkställigheten av den har flyttats över till ett annat land.

Reglerna avses i sak motsvara 83§ UtIL samt 74§ första och andra styckena UtIF.

8§

Statens invandrarverk får förordna att verkets beslut om avvisning får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft (omedelbar verkställighet), om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund.

Beslut om omedelbar verkställighet får meddelas senare än tre månader efter utlänningsens ankomst till Sverige bara om synnerliga skäl talar för detta.

Bestämmelsen är ny. Den är en följd av att invandrarverket framdeles skall besluta i alla asylärenden. Beträffande bakgrunden till detta hänvisas till den allmänna motiveringen, avsnitt 2.2.4.

I första stycket beskrivs under vilka förutsättningar invandrarverket kan förordna om *omedelbar verkställighet* av ett avvisningsbeslut. Jag har valt att kalla detta omedelbar verkställighet istället för direktavvisning som har föreslagits av lagutredningen. Skälen härtill har jag utvecklat i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.4).

Förordnande om omedelbar verkställighet får meddelas endast när det är uppenbart att grund för asyl inte föreligger. När sökanden åberopar asylskäl — eller om det annars finns anledning att pröva om asyl bör ges — måste det därför vara helt klart att utlännningen inte genom att avlägsnas från Sverige kan komma att bli utsatt för förföljelse, trakasserier eller tvingas delta i krig. Vid avgörandet kan vägledning hämtas från tidigare praxis men en bedömning måste alltid göras av omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan sålunda aldrig anses uppenbart att en asylansökan skall avslås enbart på den grunden att den asylsökande tillhör en nationalitet eller religion, för vilkas medlemmar asyl normalt inte brukar medges. Vad som i dessa fall har lagts fast i praxis är att det förhållandet att någon bekänner sig till en viss religion inte ensamt utgör ett tillräckligt skäl för asyl. I ett sådant fall måste ändå utredas, att det inte finns ytterligare omständigheter som ensamma eller tillsammans med religionstillhörigheten kan medföra asyrrätt. Endast om det är uppenbart att så inte är fallet kan beslut om omedelbar verkställighet meddelas. Ett annat fall när det är uppenbart att en asylansökan skall avslås kan vara att det står klart att utlänningsens uppgifter är osanna i alla väsentliga delar. Så snart några mer ingående överväganden behöver göras om tilltron till sådana uppgifter som kan vara asylgrundande är det emellertid uteslutet att förordna att avvisningsbeslutet får verkställas direkt. Utlänningsens intressen måste få väga över; uppenbarhetsrekvisitet kan inte anses uppfyllt om det råder någon tvekan om antingen huruvida utlänningsens uppgifter kan medföra rätt till asyl eller huruvida uppgifterna är trovärdiga.

Även om det är uppenbart att en ansökan om asyl inte kan beviljas, får beslut inte tas om omedelbar verkställighet om det inte också är uppenbart att uppehållstillstånd inte bör beviljas av andra skäl, t. ex. anknytning eller humanitära skäl. Härvid bör dock observeras att uppehållstillstånd som regel inte får beviljas om ansökan görs vid eller efter ankomsten till Sverige. Endast av utlänningen anförda skäl behöver bedömas.

Omedelbar verkställighet kan beslutas även om skäl för asyl inte alls åberopas av utlänningen. Ärendet kan ha överlämnats av polismyndigheten för att denna har ansett det tveksamt om avvisning bör få ske (4 kap 4 § tredje stycket).

Andra stycket. Avvisning kan, enligt den nu föreslagna regleringen, beslutas även senare än tre månader efter utlänningsansökan till Sverige. I motsvarande fall beslutas enligt UtIL om utvisning. Ett beslut om utvisning kan inte verkställas om det inte har vunnit laga kraft.

Starka skäl talar för att den som har vistats i Sverige i åtskilliga månader skall få bli kvar här till dess frågan om hans rätt till uppehållstillstånd har prövats slutligt. Detta gäller såväl asylsökande som dem som söker uppehållstillstånd av andra skäl. Det kan emellertid förekomma fall där ett avvisningsbeslut bör få verkställas enligt första stycket även efter tremånadersfristen. För detta skall enligt den nu föreslagna bestämmelsen krävas att det föreligger synnerliga skäl. Det kan t. ex. vara frågan om en person som uppehållit sig här utan att ha erforderlig visering och utan att ge sig till känna för polisen. Omedelbar verkställighet bör också kunna ske om det visar sig att utlänningen lämnat falska uppgifter i väsentliga avseenden. När frågan om omedelbar verkställighet efter tre månaders vistelse i Sverige aktualiseras måste alltid en bedömning göras av den anknytning utlänningen fått till Sverige genom vistelsen. En illegal vistelse här bör dock som regel inte anses ge upphov till sådan anknytning.

Avbrytande av verkställigheten (inhibition)

9 §

Om en utlänning har överklagat ett beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet enligt 8 §, skall statens invandrarverk pröva om verkställigheten av beslutet tills vidare skall avbrytas (inhibition). I samband med omprövning av ett avvisningsbeslut med ett sådant förordnande skall invandrarverket pröva om inhibition skall meddelas.

I denna paragraf, som utformats på förslag av *lagrådet*, finns bestämmelser angående inhibition av avvisningsbeslut, där invandrarverket har förordnat om omedelbar verkställighet. Av skäl som närmare utvecklats i den allmänna motiveringen skall denna prövning göras av invandrarverket. Invandrarverket skall pröva om inhibition skall meddelas såväl om beslutet har överklagats som om det i samband med en omprövning visar sig föreligga skäl för detta. Den sistnämnda situationen uttrycks i andra meningen.

Invandrarverket kan meddela inhibition även om det varken finns något yrkande härom eller ett överklagande av avvisningsbeslutet. Om ett över-

klagande har skett skall verket pröva inhibitionsfrågan även om särskilt yrkande om detta inte har framställts.

Invandrarverket skall inte överlämna handlingarna i ett överklagat avvisningsärende, där beslutet får verkställas omedelbart, till regeringen förrän verket har tagit ställning till om inhibition skall ske. Med hänsyn härtill och då invandrarverkets inhibitionsbeslut inte får överklagas (jfr. 7 kap. 1 §) torde det bli mycket ovanligt att regeringen beslutar om inhibition. Något hinder för regeringen att i ett överklagat och inte verkställt ärende förordna om inhibition av verkställigheten föreligger emellertid inte.

10 §

Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd från en utlänning som skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får statens invandrarverk besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

Regeringen får, vid prövning av en fråga om upphävande av en domstols dom eller beslut om utvisning eller vid omprövning av ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 §, besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

Om det finns särskilda skäl, får invandrarverket också i andra fall än som angetts i första stycket besluta om inhibition.

Första stycket. Genom denna paragraf ges invandrarverket möjlighet att inhibera ett verkställbart avvisnings- eller utvisningsbeslut i vissa fall. Detta kan ske i samband med prövning av en ny ansökan om uppehållstillstånd. Någon skyldighet att meddela sådant beslut har inte föreskrivits. Inte heller har i bestämmelsen angetts något om förutsättningarna för att inhibition skall få beviljas. Av 2 kap. 5 § tredje stycket följer emellertid att en ansökan om uppehållstillstånd från en person beträffande vilken det föreligger avlägsnandebeslut endast får beviljas medan denne är kvar i Sverige under mycket begränsade förutsättningar. Om det inte är troligt att de förutsättningar för bifall som anges i nämnda lagrum är uppfyllda, skall givetvis inte heller inhibition meddelas.

Andra stycket. Första ledet i bestämmelsen är en följd av att endast regeringen kan upphäva domstols dom eller beslut om utvisning (jfr. 7 kap. 16 §). Regeringen har därvid möjlighet att förordna att beslutet tills vidare inte får verkställas.

Andra ledet av bestämmelsen har delvis sin motsvarighet i 73 § UtL. Om regeringen fattat beslut om att utvisa en utlänning av hänsyn till rikets säkerhet (4 kap. 11 §) skall i samband med detta regeringen också ta hänsyn till om det föreligger några hinder mot verkställigheten. Om det gör det bör utvisningsbeslut inte meddelas eller, om verkställighetshindret kan antas vara övergående, utvisning beslutas med förordnande om att verkställighet tillsvidare inte får ske. Om regeringen beslutar om utvisning men därefter finner anledning att senare ompröva sitt beslut med analog tillämpning av förvaltningslagens regler, bör regeringen också ha möjlighet att fatta beslut om att den tidigare beslutade utvisningen inte får verkställas. Denna senare situation har kommit till uttryck i bestämmelsen.

Tredje stycket. Enligt förslaget har polismyndigheten inte längre någon

skyldighet att överlämna ett ärende angående verkställighet till invandrarverket. Eventuella verkställighetshinder skall ha bedömts redan i samband med beslutet om avvisning eller utvisning (se 4 kap. 12 §). Om det när verkställighet skall ske ändå visar sig att det finns skäl att inte genomföra verkställigheten förutsätts utlänningsen ge in en ny ansökan om rätt att få stanna här. Såväl polismyndigheten som invandrarverket förutsätts göra en vid tolkning av vad som skall anses vara en ny ansökan. Det kan emellertid inte uteslutas, att det kan uppkomma situationer då utlänningsen inte vill eller inte kan göra en ny ansökan trots att skäl till bifall till en sådan uppenbarligen föreligger. Polismyndigheten bör då uppmärksamma invandrarverket på fallet (jfr. 13 §). Verket bör ha möjlighet att meddela inhibition i ett sådant ärende. Även i andra fall, t. ex. om anhöriga eller vänner till utlänningsen gör troligt att han skulle få bifall till en ny ansökan, bör verket ha möjlighet att inhibera ett verkställbart beslut. Denna möjlighet bör, liksom för närvarande, finnas även i fråga om ett av domstol meddelat utvisningsbeslut.

Verkställande myndighet

11 §

Ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas av polismyndigheten eller, i fråga om beslut av regeringen, någon annan myndighet som regeringen bestämmer.

I paragrafen anges att det, liksom för närvarande (84 § UtL), är polismyndigheten som skall se till att ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs. Regeringen kan dock, i fråga om sina avlägsnandebeslut, bestämma att någon annan myndighet skall ha hand om verkställigheten.

Tidpunkten för verkställighet

12 §

En polismyndighets beslut om avvisning, statens invandrarverks beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet, domstols dom eller beslut om utvisning samt regeringens beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 § skall verkställas snarast möjligt.

I andra fall än som avses i första stycket, skall en utlänning som har avvisats lämna landet inom två veckor och en utlänning som har utvisats lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vann laga kraft, om inte annat bestäms i beslutet.

Om utlänningsen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att han inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, skall polismyndigheten verkställa beslutet så snart det kan ske.

I paragrafen ges bestämmelser om när verkställighet skall ske.

Första stycket motsvarar bestämmelser som nu finns i 84 § UtL. Bestämmelsen omfattar polismyndighetens avvisningsbeslut, avvisningsbeslut där invandrarverket har förordnat om omedelbar verkställighet, domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott samt regeringens

beslut om utvisning enligt 4 kap. 11§. Samtliga utgör sådana fall där frivillig verkställighet i allmänhet inte kan komma i fråga.

Enligt *andra stycket* skall verkställighet i övriga fall som huvudregel ske genom att utlänningen frivilligt lämnar landet. Tidsfrister för detta har getts i lagen och bestämts till två veckor efter det att ett avvisningsbeslut och fyra veckor efter det att ett utvisningsbeslut har vunnit laga kraft. Om det finns skäl för det, t. ex. på grund av längden av utlänningens vistelse i Sverige eller behovet att underlätta en verkställighet, får den beslutande myndigheten i avvisnings- eller utvisningsbeslutet dock ange en längre resp. en kortare tid inom vilken frivillig verkställighet skall ha skett. Kortare tid kan t. ex. vara motiverat om utlänningen vistas på en statlig förläggning för flyktingmottagning.

Enligt *tredje stycket* skall polismyndigheten också i vissa andra fall verkställa ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut så snart som möjligt. Detta gäller då utlänningen har underlåtit att lämna landet inom den i andra stycket angivna tidsfristen men också då det redan dessförinnan med säkerhet måste antas att han inte tänker åka frivilligt.

När polismyndigheten skall verkställa ett avlägsnandebeslut har den, om förutsättningarna enligt 6 kap. 2 eller 3§ är uppfyllda, möjlighet att ta en utlänning i förvar. Detta gäller i och för sig också under den tid som är angiven för frivillig verkställighet. I de fall där det med säkerhet måste antas att utlänningen inte avser att självant rätta sig efter avlägsnande- beslutet och polismyndigheten alltså har möjlighet att verkställa beslutet omedelbart utan att avvakta tidsfristen för frivillig verkställighet måste naturligtvis också förvar kunna tillgripas.

Underrättelse om hinder mot verkställighet

13§

Om den verkställande myndigheten finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten under- rätta statens invandrarverk om detta. Invandrarverket får i ett sådant fall besluta i fråga om verkställigheten eller vidta de åtgärder i övrigt som behövs.

Om verkställigheten avser en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott, skall invandrarverket skyndsamt överlämna ärendet till regering- en för prövning om verkställigheten inte kan genomföras.

Enligt lagförslaget upphör polismyndighetens hittillsvarande möjlighet resp. skyldighet att under vissa förutsättningar överlämna ett verkställig- hetsärende till invandrarverket. Om hinder mot verkställighet uppkom- mer, som inte har beaktats vid prövningen av avlägsnandeärendet (4 kap. 12§), torde ofta en ansökan om inhibition göras eller en ny ansökan om uppehållstillstånd komma att ges in. Det kan emellertid uppkomma situa- tioner då utlänningen inte kan eller vill agera i ärendet. Det kan också visa sig föreligga andra omständigheter som gör det erforderligt att invandrar- verket ger besked om verkställigheten. Särskilt kan detta gälla i de fall där någon prövning av eventuella verkställighetshinder inte har gjorts i sam- band med avlägsnandebeslutet. I *första stycket* har den verkställande myn-

digheten därför förelagts att underrätta invandrarverket om det är omöjligt att genomföra verkställigheten med ledning av vad som har angetts i avlägsnandebeslutet eller av andra skäl. Det bör ankomma på rikspolisstyrelsen att utarbeta närmare riktlinjer för denna underrättelseskyldighet.

När polismyndigheten bedömer att en verkställighet inte kan genomföras och därför underrättar invandrarverket, får verket besluta i fråga om verkställigheten. Sådana beslut kan vara av skilda slag. Verket kan t. ex. ge praktiska anvisningar om lämpliga alternativa transportvägar eller transportmedel. Men verket kan också vidta de andra åtgärder som behövs, t. ex. meddela inhibition med stöd av 10§ tredje stycket, om det finns anledning att anta att en ny ansökan om uppehållstillstånd kommer att ges in till verket eller att en ansökan om att få ett beslut om utvisning på grund av brott upphävt kommer att ges in till regeringen och det är troligt att en sådan ansökan skulle bifallas. Verket bör över huvud taget bistå den verkställande myndigheten med de råd som kan behövas i det enskilda fallet för att eventuella komplikationer i samband med verkställigheten skall kunna undanröjas på ett smidigt och godtagbart sätt.

Andra stycket innehåller en särskild bestämmelse för de fall då verkställigheten avser utvisning på grund av brott. Sådan utvisning får beslutas av domstol i samband med att en utlänning döms för brott. De närmare förutsättningarna för detta framgår av 4 kap. 7§. Enligt 7 kap. 16§ har regeringen möjlighet att helt eller delvis upphäva en sådan utvisning. Detta kan ske bl. a. om det föreligger hinder mot verkställigheten.

Frågan om upphävande av utvisningen kan komma under regeringens prövning antingen efter en ansökan från den dömda utlänningen själv eller någon annan eller genom att regeringen utan att någon ansökan föreligger tar upp saken. För att regeringen, i de fall då ansökan inte görs, skall få kännedom om att verkställigheten inte går att genomföra är invandrarverket enligt andra stycket skyldigt att skyndsamt överlämna frågan till regeringen för prövning.

När ett beslut skall anses verkställt

14§

Ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses verkställt, om utlänningen har lämnat landet och beslutet har vunnit laga kraft.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 92§ första stycket UtL.

Grundregeln är att ett lagakraftvägande avlägsnandebeslut skall anses verkställt, om utlänningen har lämnat landet. Det saknar betydelse om han har lämnat landet före eller efter det att beslutet vann laga kraft. Det krävs inte — såsom hittills — att han också har fått del av det lagakraftvunna beslutet.

Regeringens beslut vinner laga kraft omedelbart. Att sådana beslut regelmässigt ändå bör delges den berörde i samband med en förestående verkställighet måste anses vara en självklarhet, inte minst då beslutet innehåller ett förbud att återvända till Sverige (jfr. den allmänna motiveringen, avsnitt 2.2.8). Delgivning bör dock inte vara någon absolut förutsättning för att ett lagakraftvunnet beslut skall anses vara verkställt.

Om utlänningen återvänder till landet, efter det att verkställighet skall anses ha skett, kan någon ny verkställighet inte längre genomföras på grund av det tidigare beslutet, om inte detta är förenat med ett återreseförbud (se 16§). Frågan om avlägsnande av utlänningen får då prövas i ett nytt förfarande. Om han återvänder innan beslutet har vunnit laga kraft — något som närmast kan bli aktuellt i fall av omedelbar verkställighet — kan dock avlägsnandebeslutet naturligtvis verkställas igen.

Det förekommer emellanåt att en avvisad eller utvisad person inte tillåts att resa in i något annat land och därför återkommer till Sverige. Om verkställighet i ett sådant fall skall anses ha skett enligt 14§ och avlägsnandebeslutet inte har varit förenat med ett återreseförbud, måste också ett nytt avlägsnandebeslut fattas.

Eftersom ett beslut om förvar upphör att gälla i samband med verkställighet blir det i förekommande fall nödvändigt att fatta också ett nytt förvarsbeslut, om förutsättningar för det föreligger vid detta senare tillfälle. Det måste därvid beaktas att det gamla verkställighetsbeslutet inte längre gäller och alltså inte kan utgöra grund för förvarsbeslutet (Jfr. JK:s beslut i ärende 3949 — 87 — 41).

Preskription

15§

Ett beslut om avvisning eller utvisning, som inte har meddelats av allmän domstol, upphör att gälla, om det inte har verkställts inom fyra år från det att beslutet vann laga kraft.

Om en utlänning inte har kunnat anträffas för verkställighet av ett beslut enligt första stycket inom fyraårstiden, och frågan om verkställighet fortfarande får ske kommer upp därefter, skall beslutet anses verkställt enligt 14§ inom fyraårstiden, om inte annat visas.

Paragrafen innehåller preskriptionsregler. Bestämmelserna överensstämmer med 92§ andra och tredje styckena UtL med den skillnaden att preskriptionstiden har förlängts från två till fyra år. Denna förlängning har föreslagits mot bakgrund av att det har blivit allt vanligare att utlänningar undandrar sig verkställighet genom att hålla sig undan under långa tider (se även den allmänna motiveringen, avsnitt 2.3).

Ny verkställighet

16§

Om en utlänning som har avvisats eller utvisats med förbud att återvända ändå återkommer till Sverige utan att ha fått särskilt tillstånd till ett kort besök här enligt 4 kap. 15§ eller stannar kvar här efter det att giltighetstiden för ett sådant särskilt tillstånd har gått ut, skall beslutet verkställas på nytt.

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 93§ UtL.

9 kap. Kostnadsansvar

I detta kapitel finns regler om vem som skall svara för kostnaden för en utlännings avlägsnande från Sverige i några angivna situationer.

1§

Om en utlänning avvisas eller utvisas, är han skyldig att betala kostnaden för sin egen resa till den ort dit han sänds eller åläggs att resa genom en myndighets försorg.

Detsamma gäller när en utlänning som bara får vistas i en viss del av Sverige, genom polismyndighetens försorg förs tillbaka till en plats där han får vistas.

Paragrafen överensstämmer i sak med 99 % första stycket UtL.

Transportörens kostnadsansvar**2§**

Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, är transportören skyldig att ersätta staten för kostnaden för utlänningens resa från Sverige samt för resekostnaden från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som behöver följa med.

Denna skyldighet kan transportören helt eller delvis befrias ifrån, om

1. han visar att han har haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller
2. det med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut kostnaden.

3§

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 och avvisas, är fartygets eller luftfartygets ägare eller brukare skyldig att svara dels för de kostnader för hans uppehälle som uppstår för de närmaste tre månaderna, dels för hans utresa ur Sverige. Har fartyget eller luftfartyget utländsk ägare eller brukare, är befälhavaren skyldig att på dennes vägnar svara för dessa kostnader, om det inte är uppenbart oskäligt.

2§ överensstämmer delvis med 99§ andra stycket UtL. Som en första förutsättning för bestämmelsens tillämpning anges nu att en utlänning avvisas därför att han saknar pass, erforderliga tillstånd att resa in i landet eller medel för sin hemresa. Dessa kriterier motsvarar alltså vad som här föreslagits gälla enligt 8 kap. 6 § i fråga om skyldigheten för vissa transportörer att ta ombord avvisade utlänningar igen samt eventuell bevakningspersonal för utresa ur landet. I konsekvens med den där föreskrivna skyldigheten föreslås här att transportören skall vara skyldig att stå för kostnaden också för eventuell bevakningspersonals resa. Med kostnad för bevakningspersonalens resa avses resekostnaderna både från och tillbaka till Sverige.

Kostnadsansvar enligt denna paragraf får utkrävas av den som i varje enskilt fall stått för transporten till Sverige, dvs. antingen ägaren eller brukaren av transportmedlet.

Syftet bakom den nu föreslagna regeln är, som har utvecklats i den allmänna motiveringen avsnitt 2.2.9, att förmå berörda transportörer att

utföra en grundläggande kontroll av de resandes behörighetshandlingar och biljetter före avresan och att därigenom motverka den världen över tilltagande tendensen hos vissa grupper av resenärer att förstöra eller på annat sätt göra sig av med sina identitetshandlingar och biljetter. Skyldigheten att svara för resekostnaderna föreslås därför gälla i princip närhelst ett avvisningsbeslut verkställs och även om transporten sker med ett annat transportföretag.

I andra stycket av bestämmelsen görs emellertid vissa undantag. Kostnadsansvar skall inte utkrävas om transportören kan visa att han hade skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige därför att utlänningen när resan påbörjades hade sådana handlingar som krävs för inresa och dessutom medel till hemresan. Detta kan transportören visa t.ex. genom företeende av kopior av de aktuella handlingarna. Någon skyldighet att kontrollera att dessa handlingar är äkta finns i princip inte. Om en förfalskning är så uppenbar att den rimligen borde ha upptäckts kan det dock inte göras gällande att utlänningen har haft ifrågasvarande handling i den bemärkelse som bestämmelsen förutsätter.

Kostnadsansvar skall inte heller utkrävas, om det med hänsyn till storleken av kostnaden eller av någon annan anledning framstår som oskäligt. Det bör t.ex. inte få komma i fråga att transportören skall behöva stå kostnaden för transport med ett fartyg eller flygplan som har en annan ägare eller brukare, om detta ställer sig väsentligt dyrare och han själv är utan skuld till att ett sådant transportmedel måste väljas. I en sådan situation bör istället den del av statens kostnad kunna utkrävas, som motsvarar vad det skulle ha kostat för transportören att ordna resan med eget fartyg eller flygplan. Däremot bör transportören få stå för sådana resekostnader, om de har uppkommit därför att han vägrat att uppfylla sin skyldighet att själv ordna återresan.

Kostnadsansvaret bör också falla bort om transportören haft goda grunder att anta att utlänningen hade flyktingstatus eller om det av praktiska skäl varit omöjligt att företa en ordentlig kontroll av passagerarnas handlingar. Detta kan t.ex. vara fallet vid färjor, där det stora passagerarantalet omöjliggör en kontroll eller vid flygningar där det flygbolag som är ansvarigt för transporten till Sverige inte av myndigheterna på avreseorten har tillåtits utföra erforderliga kontroller. Undantagsvis kan det också komma att te sig oskäligt att utkräva hela återresekostnaden från det bolag som endast har svarat för sista delen av en resa. I allmänhet bör det dock kunna krävas att erforderlig kontroll företas just inför den sista sträckan och att flygbolagen därför sins emellan löser hur kostnadsansvaret skall fördelas.

I paragrafen anges inte vilken myndighet som svarar för att kostnaderna utkrävs eller efterges. Jag har för avsikt att senare föreslå regeringen att dessa uppgifter anförtros åt rikspolisstyrelsen.

3§ motsvarar 99§ tredje och fjärde styckena UtL, med den skillnaden att skyldighet inte längre skall kunna åläggas inklareraren av ett fartyg att tillsammans med befälhavaren på transportörens vägnar svara för de angivna kostnaderna. Denna ändring har sin grund i att inklarerare inte i någon egentlig mening kan anses företräda fartygets ägare eller brukare.

Straffansvar**1 §**

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 inneha ett sådant tillstånd.

Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst ett år döms den som har en utlänning i sin tjänst fastän utlänningen inte har föreskrivet arbetstillstånd. I fråga om påförande av särskild avgift gäller 7–8 §§.

Paragrafen motsvarar 95 § UtlL.

2–4 §§

2 § Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader döms

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

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

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

4. 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.

För försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket 4 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

3 § Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms

1. den som försöker hindra verkställighet av ett beslut om utvisning som har meddelats enligt 4 kap. 11 §,

2. den som genom att dölja en utlänning eller genom någon annan sådan åtgärd försöker hindra verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning, om gärningen har skett i vinningssyfte,

3. en utlänning som överträder föreskrifter som har meddelats enligt denna lag eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av denna lag och som innebär skyldighet för honom att endast vistas inom en viss del av landet.

4 § Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige fastän han enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 eller 11 § inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse.

I ringa fall skall åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt.

Paragraferna innehåller i stort sett samma ansvarsregler som nu återfinns i 96–98 §§ UtlL. Dock har en straffregel brutits ut till en särskild paragraf

(5§) och de delar av de nuvarande bestämmelserna som särskilt har anknytning till terrorister lagts in i den föreslagna särskilda terroristlagen (23 och 24 §§ lagförslag 2).

5§

Till fängelse i högst två år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms den som i vinningssyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige.

Bestämmelsen motsvarar 96§ andra stycket 4 UtL med den förändringen att straffmaximum har höjts från fängelse ett år till fängelse två år. Förändringen har kommenterats i den allmänna motiveringen avsnitt 2.2.9.

6§

Ersättning som har lämnats till den som har begått brott enligt 3§ 2 eller 5§ skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

Bestämmelsen har sin motsvarighet i 96§ tredje stycket.

Avgifter

7–8 §§

7 § En fysisk eller juridisk person som har en utlänning i sin tjänst fastän denne inte har arbetstillstånd skall, oavsett om ansvar utkrävs enligt 1§ andra stycket, betala 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. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, utgör avgiften för varje utlänning i stället hela basbeloppet. Avgiften får minskas eller efterskänkas, om särskilda omständigheter talar för det.

8 § Frågor om påförande av avgift enligt 7§ prövas av allmän domstol efter ansökan, som skall göras av allmän åklagare inom två år från det att överträdelsen upphörde. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och bestämmelserna om kvarstad i brottmål på motsvarande sätt. När fem år har gått 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. Om avgiften inte betalas inom denna tid, får den tillsammans med restavgift, som beräknas enligt 58§ 1 mom. uppbördslagen (1953:272), drivas in på det sätt som enligt nämnda lag gäller för indrivning av skatt. Indrivningsåtgärder får dock inte vidtas när fem år har gått efter det att beslutet vann laga kraft.

Paragraferna motsvarar 99 a och 99 b §§ UtL.

11 kap. Vissa bestämmelser om handläggningen

I detta kapitel har samlats en del bestämmelser som tar sikte på handläggningen av utlänningsärenden.

1 §

I ett asylärende vid statens invandrarverk skall det ingå muntlig handläggning om det kan antas vara till fördel för utredningen eller i övrigt främja ett snabbt avgörande av ärendet. Muntlig handläggning skall även annars företas på begäran av utlänningen, om inte en sådan handläggning skulle sakna betydelse för att avgöra frågan om uppehållstillstånd.

Invandrarverket får bestämma att även andra personer än utlänningen skall höras vid handläggningen. Ersättning för inställelsen lämnas därvid enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 15 § andra stycket.

Som anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.4) kan ett säkrare beslutsunderlag ofta nås om beslutsfattaren sammanträffar med den asylsökande. Det kan också påskynda ärendets avgörande. I stället för förvaltningslagens regler om muntlighet (14 § FL) införs därför för asylärenden en regel om att invandrarverket skall ha muntlig handläggning i vissa fall. Syftet med bestämmelsen är att få till stånd en ökad användning av muntligt förfarande i asylärenden. Den muntliga handläggningen kan bestå av det ena eller det andra muntliga inslaget, från telefonkontakter till mer formella sammanträden.

Med ett asylärende förstås ärende om avvisning eller utvisning där asylskäl har åberopats (jfr. 3 kap. 1 §).

Enligt den nya bestämmelsen, som utformats i huvudsak i enlighet med *lagrådets* förslag, skall i ett asylärende vid statens invandrarverk ingå muntlig handläggning om en sådan handläggning kan antas vara till fördel för utredningen eller påskynda ärendets avgörande. Muntlig handläggning skall också företas på begäran av utlänningen, om inte en sådan handläggning saknar betydelse för att avgöra frågan om uppehållstillstånd. I övriga utlänningsärenden gäller 14 § förvaltningslagen.

Beträffande formerna för den muntliga handläggningen ges inte några särskilda bestämmelser i motsats till vad som föreslås i den nya lagen för förhandling i t. ex. försvarsärenden. I stället står det invandrarverket fritt att med stöd av allmänna förvaltningsrättsliga principer bestämma i varje enskilt fall vilken form handläggningen skall ha och hur den skall genomföras. Beträffande sådan muntlig handläggning som innebär ett personligt sammanträffande med utlänningen och dennes biträde anser jag dock att följande synpunkter bör beaktas.

Från myndighetens sida bör minst en av de personer som kan antas delta i det kommande beslutet medverka. Det grundläggande polisförhör, som liksom nu företas i dessa ärenden, bör ligga till grund för handläggningen och det måste antas att däri intagna uppgifter är kända för de närvarande. Det skall inte vara nödvändigt att gå igenom samtliga de omständigheter som har förevarit tidigare i ärendet. Handläggningen bör koncentreras till de särskilda omständigheter som har ifrågasatts eller till sådant som ytterligare kan belysa utlänningsens uppgifter. Självfallet får tveksamheter och eventuella fel i förhörprotokollet tas upp. För att underlätta den fortsatta handläggningen, framför allt i samband med ett överklagande, bör tjänsteanteckningar fortlöpande föras från sammanträffanden och andra muntliga förfaranden.

Den som leder handläggningen bör verka för att alla ytterligare omständigheter som kan inverka på beslutet uppges vid sammanträffandet. Om utlänningen vet att det finns skriftliga intyg av något slag men han ännu inte har fått dessa från hemlandet, bör han i vart fall ange detta vid sammanträffandet. Det blir sedan handläggarens sak att avgöra om man skall vänta med att fatta beslut.

Det kan förekomma, att andra personer än utlänningen kan lämna väsentliga uppgifter i ett ärende. Föreskrifter om att höra andra personer och om ersättning till dem har tagits in i paragrafens *andra stycke*.

Parts rätt att få del av uppgifter

2 §

Bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen (1986:223) om rätt för en part att få del av uppgifter tillämpas i ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd endast när utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

Motivering av beslut

3 §

Bestämmelserna i 20 § förvaltningslagen om motivering av beslut tillämpas inte beträffande beslut om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Motsvarande bestämmelser finns för närvarande i 102 § UtIL. På förslag av *lagrådet* har bestämmelserna delats upp på två paragrafer med nya rubriker.

Förvaltningslagens bestämmelser gäller även vid förvaltningsmyndighets handläggning av ärenden enligt utlänningslagen i den mån någon avvikande bestämmelse inte har meddelats i lagen. I paragraferna föreskrivs vissa undantag från bestämmelserna i 17 § och 20 § förvaltningslagen om myndighets kommunikationsplikt resp. skyldighet att motivera beslut. Undantagen är desamma som i gällande lag.

Såsom framhållits i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.2.5, är det angeläget att den i 20 § förvaltningslagen föreskrivna skyldigheten att motivera beslut iakttas noggrant i andra ärenden än de som undantas i andra stycket. Detta gäller särskilt ärenden om avvisning eller utvisning där frågan om asyl har prövats.

Statsråds beslut om inhibition

4 §

När ett ärende enligt denna lag skall prövas av regeringen får, för tiden till dess regeringen avgör ärendet, det statsråd som har till uppgift att föredra dessa ärenden besluta om inhibition av avvisning eller utvisning.

Paragrafen avser att till sitt innehåll ge uttryck för samma befogenheter som statsrådet har enligt 75 § UtIL att besluta om inhibition av avvisning eller utvisning i avvaktan på att regeringen kan ta ställning i saken.

5§

Den som är tolk vid handläggning av ett ärende enligt denna lag inför en förvaltningsmyndighet eller en domstol har rätt att av allmänna medel få arvode samt ersättning för kostnader och tidsspillan, om inte uppdraget har fullgjorts i tjänsten.

Frågan om ersättning prövas av den domstol eller myndighet som handlägger ärendet.

Närmare bestämmelser om ersättning meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Motsvarande regler finns i 61 och 62 §§ UtIL.

Frågan om tolkersättning regleras i förordningen (1979:291) om tolktaxa. Enligt förordningen utgår ersättning till tolk enligt taxa som fastställs av domstolsverket. Förordningen är tillämplig när tolkar anlitas av domstol och vissa domstolsliknande nämnder samt åklagarmyndighet, polismyndighet och kronofogdemyndighet. När tolk anlitas vid förhandling hos annan förvaltningsmyndighet, t. ex. invandrarverket, anses ersättning även utan särskild föreskrift kunna utgå enligt tolktaxan eftersom denna ger uttryck för vad som är en skälig ersättning. *I tredje stycket* har en hänvisning gjorts som avser att anvisa tolkersättningsfrågor i utlänningsärenden till den särskilda tolktaxan.

Skyldighet att lämna uppgifter

6§

Socialnämnden skall på begäran av regeringen, statens invandrarverk eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om uppehållstillstånd eller för verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Om utlänningen i ett ärende enligt denna lag åberopar intyg om sin psykiska eller fysiska hälsa, skall hälso- och sjukvårdsmyndighet på begäran av den myndighet som handlägger ärendet lämna upplysningar som kan vara av betydelse för att bedöma uppgifterna i intyget.

Första stycket motsvarar i huvudsak 19 a och 84 a §§ UtIL. Uppgifter om personliga förhållanden omfattar även rena faktauppgifter som t. ex. bostadsadress.

Regeln i *andra stycket* är ny. Med stöd av denna bestämmelse, som avser att uttrycka en uppgiftsskyldighet enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen och därmed bryta den sekretess som annars gäller för uppgifter inom hälso- och sjukvård enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen, ges t. ex. förtroendeläkare i utlänningsärenden möjlighet att ta del av sjukhusjournaler etc., om utlänningen åberopar läkarintyg för att få stanna i Sverige. Skyldigheten att lämna uppgifter har begränsats till att gälla myndigheter inom hälso- och sjukvården. Privat verksam hälso- och sjukvårdspersonal omfattas alltså inte.

7 §

Vid handläggning av frågor om arbetstillstånd som har principiell betydelse eller som i övrigt är av större vikt skall berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer få tillfälle att yttra sig.

Bestämmelsen motsvarar vad som för närvarande gäller enligt 24 § andra stycket UtIL. Reglerna om arbetstillstånd återfinns i 1 kap. 5 §, 2 kap. 6 och 7 §§.

12 kap. Särskilda bemyndiganden

Enligt 8 kap. 7 § regeringsformen (RF) kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om bl. a. utlänningsars vistelse i riket. Det gäller även om föreskrifterna innebär åligganden för enskilda eller ingrepp i övrigt i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och annars alltså enligt 8 kap. 3 § RF borde meddelas genom lag. Med stöd av sådana bemyndiganden har den nuvarande utlänningsförordningen, innehållande ett nittiototal paragrafer, utfärdats av regeringen.

I detta kapitel har nu samlats några bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter i olika ämnen. I flera av lagens övriga kapitel har redan givits bemyndiganden för regeringen att meddela avvikande föreskrifter i olika hänseenden (se t. ex. 1 kap. 2 – 5 §§, 2 kap. 1, 4, 6, och 7 §§, 3 kap. 4 och 7 §§).

Anmälningsskyldigheter m. m.**1 §**

Regeringen får, utöver vad som förut har angetts i denna lag, meddela föreskrifter om

1. skyldighet att anmäla utlänningsars vistelse eller anställning i Sverige,
2. sådana inskränkningar angående utlänningsars rätt att vistas inom vissa områden eller vara anställda i ett visst företag eller i företag av ett visst slag som är nödvändiga med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Punkt 1 motsvarar 9 § UtIL. Med stöd av den bestämmelsen har regeringen i UtIF meddelat föreskrifter om skyldighet för olika myndigheter samt för bl. a. den som på hotell upplåter bostad åt en utlänning eller den som anställer en utlänning att göra anmälan om detta. Som har utvecklats närmare i den allmänna motiveringen, se avsnitt 2.2.5, kan föreskrifter om bl. a. bostadsanmälan och anställning inte längre anses påkallade. Regeringen bör dock ha kvar en möjlighet att vid behov meddela sådana föreskrifter. Anledning kan t. ex. finnas att meddela sådana föreskrifter under en viss tid.

Punkt 2 motsvaras av 27 § första stycket UtIL. Bestämmelser som inskränker utlänningsars rätt att uppehålla sig inom vissa områden har meddelats i förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden. Bestämmelserna om skyddsområden och kontrollområden har setts över av utredningen om tillträdesskydd (Fö 1982:03). Utredningen överlämnade i april 1986 betänkandet Militära skyddsområden (SOU 1986:7). Betänkandet har remissbehandlats och ärendet bereds för närvarande inom regeringskansliet.

2§

I fråga om diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän som är anställda av främmande stater i Sverige samt deras familjer och betjäning liksom beträffande främmande staters kurirer tillämpas denna lag endast i den utsträckning som regeringen föreskriver.

I fråga om andra utlänningar, vilka är berättigade till förmåner enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, iakttas de inskränkningar som följer av 2–5 §§ i den lagen.

Paragrafen motsvarar 101 § UtL.

Hemsändande för vård m. m.**3§**

Regeringen får meddela föreskrifter om hemsändande av utlänningar, som inte är flyktingar och som har tagits om hand enligt lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall eller 35 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda jämförd med 6 § lagen (1985:569) om införande av lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl.

Efter avtal med annat land om behandling av fripassagerare får regeringen föreskriva avvikelser från bestämmelserna i denna lag samt meddela de föreskrifter i övrigt som behövs för tillämpning av avtalet.

Paragrafen motsvarar 104 § första och andra styckena UtL.

I 104 § tredje stycket UtL ges en erinran om att det finns särskilda regler om utlämning för brott och om överförande av verkställighet av brottmålsdomar i vissa fall samt om utlämning för verkställighet av beslut om vård eller behandling. Någon motsvarighet till denna bestämmelse har inte ansetts behövlig i den nya lagen.

Krig och krigsfara m. m.**4§**

Regeringen får meddela föreskrifter att gälla i krig, vid krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i, i fråga om utlänningsars

1. inresa och vistelse i landet,
2. utresa ur landet,
3. rätt att ha anställning eller offentligt förtroendeuppdrag här,
4. avlägsnande från landet samt
5. omhändertagande i anstalt eller förläggning.

5§

En föreskrift enligt 4 § 4 eller 5 som har meddelats i andra fall än då Sverige är i krig skall underställas riksdagen inom en månad från ikraftträdandet. Om riksmöte inte pågår då, räknas tiden från början av nästa riksmöte.

Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från den dag då underställningen skedde.

Paragraferna motsvarar i huvudsak 103 § UtL. 4 § har dock utformats efter mönster av 26 § hälsoskyddslagen (1982:1080). Syftet med detta är att — i den mån det skulle vara önskvärt — redan i fredstid kunna utarbeta och ge offentlighet åt de regler, som skulle kunna bli tillämpliga i krissituationer. Därmed uppnås syftet med ett av de förslag som har lagts fram till regeringen av statens invandrarverk i egenskap av ansvarig myndighet vad gäller funktionen flyktingverksamhet enligt förordningen (SFS 1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del /Invandrarverkets betänkande Mottagande och omhändertagande av flyktingar under kriser och krig (Dnr R 2801/87)/.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989, då utlänningslagen (1980:376) skall upphöra att gälla.

2. Om ett ärende om avvisning eller utvisning på annan grund än brott har inletts före ikraftträdandet, skall i det ärendet beslut i frågan om avvisning eller utvisning fattas med tillämpning av äldre bestämmelser.

3. Om ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning har inletts före ikraftträdandet, tillämpas i det ärendet äldre bestämmelser i fråga om verkställigheten. För utlänningslagen gäller i sådant fall inte 2 kap. 5 § tredje stycket.

4. Om det i lag eller annan författning förekommer uttrycken förpassning eller förvisning, skall därmed avses utvisning enligt 4 kap. 3 § resp. 7 § i nya lagen.

5. Vid tillämpning av 10 kap. 3 § 1 och 3 samt 4 § likställs med beslut om utvisning eller föreskrift som där nämns motsvarande beslut eller föreskrift enligt äldre lag.

6. Om det i en lag eller i en annan författning hänvisas till en föreskrift, som har ersatts genom en bestämmelse i denna lag, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

Flertalet av de bestämmelser som ges i den nya lagen har sin motsvarighet i UtL. Detta gäller i allt väsentligt t. ex. reglerna om kraven på tillstånd och förutsättningarna för asyl, där de förändringar som föreslås är av gynnande natur för utlänningslagen. De större förändringar som vidtas gäller regelsystemet och handläggningsordningen för avvisning och utvisning samt för verkställigheten av sådana beslut.

Punkt 1

Den nya lagen föreslås gälla från den 1 juli 1989, då UtL samtidigt upphör att gälla.

Detta innebär bl. a. följande. En ansökan om t. ex. uppehållstillstånd eller visering som har getts in före ikraftträdandet kommer att beslutas enligt de nya reglerna. Ett redan meddelat förärs- eller uppsiktsbeslut fortsätter att gälla men är underkastat den nya lagens regler om förnyad prövning m. m.

Den nya lagen innebär bl. a. att begreppen avvisning och utvisning används på ett från UtIL avvikande sätt. Det innebär också att andra beslutande instanser i vissa fall kommer in och att delvis nya grunder och avvikande tidsfrister gäller i ärenden om avvisning och utvisning. Mot denna bakgrund framstår det som mest ändamålsenligt att redan påbörjade ärenden om avvisning eller utvisning får fortsätta att hanteras fram till slutligt beslut enligt det äldre regelsystemet. Sannolikt skulle den motsatta ordningen kunna skapa osäkerhet i ett övergångsskede hos de berörda myndigheterna, medan det knappast kan anses innebära någon risk för rättsförluster att på dessa redan anhängiggjorda ärenden tillämpa den äldre lagen. Detta hindrar naturligtvis inte att myndigheterna tillägnar sig de arbetsmetoder som förespråkas i samband med den nya lagen även i äldre ärenden, t. ex. ett ökat inslag av muntlighet i handläggningen och utförligare beslutsmotiveringar.

Som *lagrådet* framhållit innebär de föreslagna bestämmelserna i den nya utlänningslagen om utvisning på grund av brott inte en sådan ändring i förhållande till äldre bestämmelser att någon övergångsbestämmelse behövs. Punkten 2 har därför på förslag av *lagrådet* begränsats till avvisning och utvisning i andra fall än utvisning på grund av brott.

Punkt 3

Den nya lagen innebär att ingen möjlighet att överklaga beslut i fråga om verkställighet längre skall finnas kvar. I stället skall under vissa närmare angivna förutsättningar (2 kap. 5 § tredje stycket) en ansökan om uppehållstillstånd kunna prövas medan utlänningsbeslutet är kvar i Sverige trots att ett redan meddelat avvisnings- eller utvisningsbeslut finns. Denna nyordning bör slå igenom så snart som möjligt i samtliga ärenden om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning och således också i sådana fall där beslutet om avlägsnande har fattats och t. o. m. har vunnit laga kraft före den nya lagens ikraftträdande.

I vissa fall bör dock de äldre reglerna om hanteringen av verkställighetsfrågor i UtIL (85–89, 89 a, 90 och 90 a §§) alltjämt tillämpas. Det gäller de fall där verkställigheten redan har inletts av polismyndigheten. Detta, som kommer till uttryck i punkten 3 av övergångsbestämmelserna, innebär naturligtvis att det under ett övergångsskede alltjämt kommer att finnas verkställighetsärenden som skall överlämnas från polisen till invandrarverket eller där invandrarverket måste ta ställning till om ärendet skall övertas eller inte. Det kommer också att vara möjligt att i dessa ärenden överklaga olika beslut till regeringen. Denna övergångstid skall dock inte behöva bli särskilt lång och sannolikt inte heller behöva omfatta något större antal ärenden.

Självfallet skall det inte vara möjligt att samtidigt med överklagande av ett verkställighetsbeslut enligt äldre bestämmelser vara möjligt att få en ny ansökan enligt 2 kap. 5 § tredje stycket prövad. På inrådan av *lagrådet* har punkt 3 kompletterats i enlighet härmed.

Bestämmelsen motsvarar vad som föreskrevs i övergångsbestämmelserna till 1980 års utlänningslag och syftar på den äldre terminologi som gällde för beslut i ett utvisningsärende (förpassning) respektive i en brottmålsdom (förvisning).

Punkt 5

Denna övergångsbestämmelse har införts på inrådan av *lagrådet*. Som framhållits av lagrådet kan vid tillämpningen av 10 kap. 3 § 1 tvékan uppstå, om bestämmelsen gäller i fall då beslut om utvisning har meddelats enligt äldre lag medan själva gärningen, dvs. försvårandet av verkställigheten, företas efter ikraftträdandet. Motsvarande problem kan uppkomma vid tillämpningen av 10 kap. 3 § 3 eller 4 §. Överträdelser enligt de nu nämnda lagrummen efter ikraftträdandet, som grundar sig på beslut om utvisning eller beslut om föreskrifter enligt äldre bestämmelser, skall alltså bli föremål för lagföring enligt den nya lagen.

4.2 Förslaget till lag om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen)

Genom den nya lagen sammanförs terroristbestämmelserna i UtIL med reglerna i spaningslagen. Förslaget till ny lag överensstämmer i huvudsak med lagutredningens lagförslag. På en viktig punkt avviker dock mitt förslag från lagutredningens.

I den nuvarande lagstiftningen följer bestämmelserna för handläggning av terroristärenden begreppsmässigt den disposition mellan avvisning och utvisning som gäller för övriga utlänningsärenden. De materiella grunderna för avlägsnande ur landet av en presumtiv terrorist avviker emellertid från övriga utlänningsärenden och är dessutom desamma för såväl avvisning som utvisning (jfr. 30 och 47 §§ UtIL). Det saknar således betydelse, när fråga uppkommer om att avlägsna en presumtiv terrorist, om de grunder för avvisning eller utvisning som gäller i övriga utlänningsärenden är för handen eller ej. Avvisning eller utvisning skall alltid ske när de särskilda förutsättningarna är uppfyllda. Vad som avgör vilket av begreppen som skall komma till användning är endast bestämmelsen i 31 § första stycket UtIL att avvisning inte får ske senare än tre månader från det utlänningsanlände till Sverige.

När nu terroristbestämmelserna skiljs från utlänningslagstiftningen i övrigt saknas egentligen anledning att i den nya terroristlagen följa den förändring av begreppen avvisning och utvisning som genomförs i den nya utlänningslagen. I princip skulle i den nya terroristlagen endast ett begrepp för avlägsnande av en presumtiv terrorist behöva införas. Inom ramen för detta begränsade översynsarbete av terroristbestämmelserna och med hänsynstagande till att en kommitté nyligen tillsatts för att se över terroristlagstiftningen är jag inte beredd att nu lägga fram förslag med sådan innebörd. För att markera att den nya terroristlagens bestämmelser i det

angivna hänscendet inte innebär någon förändring i sak vill jag emellertid föreslå ett tillägg till lagutredningens lagförslag med innebörd att begreppet avvisning hänförs till avlägsnande som sker inom tre månader från utlänningens ankomst till Sverige och begreppet utvisning för tiden därefter.

Därutöver har jag ansett det lämpligt att göra vissa redaktionella och språkliga ändringar i lagutredningens förslag. Jag kommer i det följande att redogöra för de ändringar i lagtexten som jag har vidtagit.

Den nya lagen har fått benämningen *lag om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen)*.

1 §

En utlänning 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 tidigare verksamhet eller i övrigt föreligger fara för att han här i landet 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 landet.

Avvisning skall ske när utlänningen kommer till Sverige eller så snart som möjligt efter ankomsten. Avvisning får inte ske senare än tre månader från ankomsten.

Bestämmelserna i 1 § första och andra styckena, som motsvarar 30 § UtL, behandlar de grundläggande förutsättningarna för avvisning av en presumtiv terrorist. Avvisning skall alltid ske om förutsättningarna är uppfyllda. Samma förutsättningar gäller för utvisning (jfr. 3 § första stycket).

I tredje stycket anges att avvisning inte får ske senare än tre månader från utlänningens ankomst till Sverige.

2 §

Uppkommer fråga om att en utlänning som kommer till Sverige skall avvisas, skall polismyndigheten genast överlämna ärendet till regeringens avgörande. I sådana ärenden 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 invandrarverket besluta att inte avvisa utlänningen.

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

2 § motsvarar med vissa språkliga justeringar 32 § första och tredje styckena UtL.

I förhållande till lagutredningens förslag har någon motsvarighet till 32 § andra stycket UtL inte tagits med. Den bestämmelsen reglerar förordnande om återreseförbud m. m. i samband med beslut om avvisning. Eftersom motsvarande reglering gäller för beslut om utvisning har jag valt att föra samman dessa bestämmelser i 4 §. Någon ändring i sak har alltså inte vidtagits.

En utlänning får utvisas ur landet, om det föreligger sådana omständigheter som anges i 1 § första stycket men enligt tredje stycket avvisning inte kan ske.

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

3 § motsvarar med vissa språkliga justeringar 47 § UtIL. I första stycket har gjorts ett tillägg som anknyter till förslaget i denna lag att begreppet utvisning skall användas om avlägsnandet beslutas senare än tre månader från utlänningsans ankomst till Sverige.

4 §

Beslut om avvisning eller utvisning skall förenas med förbud för utlänningsen att återvända till Sverige. Därvid tillämpas bestämmelserna i 4 kap. 14 § andra stycket utlänningslagen (1989:000) på motsvarande sätt.

I 4 §, som motsvarar innehållet i 32 § andra stycket och 49 § UtIL såvitt avser beslut om avvisning och utvisning av en presumtiv terrorist, regleras skyldigheten att i samband med ett sådant beslut förordna om återreseförbud. Hänvisning görs till 4 kap. 14 § i förslaget till ny utlänningslag, där det närmare anges vad som skall iakttas då förordnande om återreseförbud skall meddelas. Denna bestämmelse motsvarar 42 § UtIL.

5 §

I ärenden om avvisning eller utvisning enligt denna lag får det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om förhandling och bestämma om andra än utlänningsen skall höras. Förhandlingen skall hållas vid Stockholms tingsrätt eller, om särskilda skäl talar mot att förhandlingen hålls där, vid annan domstol eller vid förvaltningsmyndighet.

5 § innehåller bestämmelser hämtade från 57 § UtIL. I det lagrummet anges var en förhandling i ärenden enligt UtIL skall hållas och vilken myndighet eller annan som i förekommande fall skall besluta om detta. Bestämmelsen i 57 § första stycket är, liksom 58 – 62 §§ UtIL, tillämplig i samtliga ärenden enligt UtIL där förhandling skall hållas, antingen till följd av en uttrycklig bestämmelse i UtIL eller efter särskilt beslut (56 § UtIL). Såvitt gäller terroristärenden omfattar 57 § första stycket förhandling i frågor om förlängning av tiden för förvar (53 § andra stycket UtIL) och inskränkningar i utlänningsens rörelsefrihet m. m. (74 § andra stycket UtIL). För terroristärenden som avser fråga om avvisning eller utvisning finns kompletterande bestämmelser i 57 § andra stycket.

I förslaget till ny utlänningslag har en motsvarighet till 57 § UtIL tagits med endast beträffande ärenden om förlängning av tiden för förvar och uppsikt samt ärenden om utvisning med hänsyn till rikets säkerhet (6 kap. 7 § samt 4 kap. 11 § förslaget till ny utlänningslag). När det gäller terroristärenden har emellertid 57 § använts som utgångspunkt i fråga om avvisnings- och utvisningsärenden samt i ärenden om inskränkningar i utlänningsens rörelsefrihet m. m. (jfr. 17 § tredje stycket detta lagförslag). Till 5 §

lagförslaget har alltså — med nödvändiga redaktionella justeringar — överförs de bestämmelser i 57 § om förhandling som gäller dessa ärenden. Någon ändring i sak har inte vidtagits.

I förslaget till ny utlänningslag har tagits in en bestämmelse som innebär att förnyad prövning av ett beslut om att hålla någon under uppsikt skall föregås av förhandling, om det inte framstår som uppebart att en sådan saknar betydelse (6 kap. 7 §). Bestämmelsen bör också göras tillämplig i terroristärenden. En hänvisning till nämnda lagrum har därför gjorts i 18 § detta lagförslag.

Bestämmelser om förhandling i terroristärenden i fråga om förlängning av tiden för förvar eller uppsikt återfinns i 6 kap. 12–15 §§ förslaget till ny utlänningslag. En hänvisning till nämnda lagrum har gjorts i 18 § detta lagförslag.

6 §

Den domstol eller myndighet som håller förhandlingen skall uppdra åt rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet eller åt en särskilt utsedd person att vara allmänt ombud vid förhandlingen.

I 6 § har med vissa redaktionella justeringar intagits de bestämmelser i 58 § UtIL om allmänt ombud som gäller för terroristärenden som omfattas av 5 §. Någon ändring i sak har inte vidtagits. Det innebär bl. a. att till allmänt ombud i ärende om avvísning eller utvisning normalt skall utses en företrädare för rikspolisstyrelsen (jfr. prop. 1981/82:146 s. 69).

7 §

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 genom polismyndighetens försorg. Hämtning av någon annan än utlänningen får dock ske endast om det finns synnerliga skäl.

I 7 § har oförändrade intagits de bestämmelser i 59 § UtIL om kallelse och hämtning till förhandling som gäller för de terroristärenden som omfattas av 5 §.

8 §

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 5–7 samt 9 och 10 §§, 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).

Förhandling vid förvaltningsmyndighet eller allmän förvaltningsdoms-

tol skall, om annat inte följer av 5–7 samt 9 och 10 §§, ske med iakttagande i tillämpliga delar av som föreskrivs om muntlig förhandling vid sådan domstol.

I 8 § har intagits de bestämmelser i 60 § UtL om förfarandet vid förhandling som gäller för de terroristärenden som omfattas av 5 §. Hänvisningarna i 60 § andra och tredje styckena till bestämmelser i UtL har i stället gjorts till motsvarande bestämmelser i lagförslaget. På *lagrådets* inrådan har en komplettering gjorts med avseende på vilka bestämmelser som gäller för förfarandet vid muntlig förhandling hos förvaltningsmyndighet (jfr. specialmotiveringen till 6 kap. 14 § förslaget till ny utlänningslag).

9 §

För inställelse vid förhandlingen skall utlännningen få ersättning av allmänna medel för resa och uppehälle, om det bedöms skäligt med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden, den tid han har vistats i landet samt övriga omständigheter. Förskott får beviljas på ersättningen.

Andra personer som på kallelse har inställt sig vid förhandlingen har rätt till ersättning av allmänna medel för kostnad och tidsspillan med anledning av inställelsen. Förskott får beviljas på ersättning för resa och uppehälle.

Den som är allmänt ombud eller tolk har rätt att av allmänna medel få arvode samt ersättning för kostnader och tidsspillan, om inte uppdraget har fullgjorts i tjänsten.

I 9 § har oförändrade intagits de bestämmelser i 61 § UtL om ersättning för inställelse till förhandling som gäller för de terroristärenden som omfattas av 5 §.

10 §

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

I 10 § har intagits de bestämmelser i 62 § UtL om beslutande myndighet i ersättningsfrågor som gäller för de terroristärenden som omfattas av 5 §. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (jfr. motsvarande bestämmelser i 6 kap. 15 § tredje och fjärde styckena samt 11 kap. 5 § tredje stycket förslaget till ny utlänningslag).

11 §

En förvaltningsmyndighets beslut om ersättning enligt 9 § får överklagas till kammarrätten.

I 11 § har utan ändring i sak intagits den bestämmelse i 66 § UtL om överklagande av förvaltningsmyndighets beslut i en ersättningsfråga som gäller för de terroristärenden som omfattas av 5 §. Hänvisningen till 61 § UtL har ersatts med en hänvisning till 9 § lagförslaget.

En utlänning får tas i förvar om det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas enligt denna lag eller beslut härom föreligger och det skäligen kan antas att han annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller om hans identitet är oklar. Är utlänningen under sexton år, får han inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Dessamma gäller hans vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem.

Under de förutsättningar som anges i första stycket kan en utlänning ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt. Beträffande uppsikt gäller 6 kap. 5 § utlänningslagen (1989:000) i tillämpliga delar.

12§ motsvarar i huvudsak bestämmelserna i 50§ första och andra styckena UtL. I *första stycket* anges förutsättningarna för att i ett terroristärende ta utlänningen i förvar eller hålla honom under uppsikt. Bestämmelsen har språkligt anpassats till motsvarande bestämmelser i förslaget till ny utlänningslag men till skillnad från det förslaget innehåller 12§ i den föreliggande lydelsen inga sakliga ändringar.

I 50§ första stycket UtL anges att förvar beslutas av den myndighet som handlägger avvisnings- eller utvisningsärendet eller verkställighetsärendet. En liknande bestämmelse har inte förts in i förslaget till 12§. I stället har i 18§ gjorts en hänvisning till motsvarande bestämmelse i 6 kap. 9§ förslaget till ny utlänningslag. Bestämmelserna i 50§ tredje stycket UtL om möjligheten för det statsråd som handlägger utlänningsärenden att meddela beslut om förvar eller uppsikt under ett ärendes beredning i regeringskansliet har, som tidigare framgått, också förts till 6 kap. 9§ förslaget till ny utlänningslag.

I 6 kap. 9§ fjärde stycket förslaget till ny utlänningslag finns också bestämmelser om polismyndighets möjlighet att meddela tillfälliga beslut om förvar eller uppsikt som till följd av hänvisningen i 18§ även gäller i terroristärenden. Dessa bestämmelser motsvaras av 52§ tredje stycket UtL. Angående polismyndighets utvidgade möjlighet att meddela tillfälliga beslut hänvisas till 13§.

I 12§ *andra stycket* har beträffande uppsikt hänvisning gjorts till 6 kap. 5§ förslaget till ny utlänningslag, som i sak motsvarar bestämmelserna i 50§ andra stycket UtL.

13§

Även om de i 12§ 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 2§ eller när det uppkommer fråga om att utvisa utlänningen enligt 3§.

Beslut med stöd av första stycket skall anmälas till regeringen. Det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag skall snarast pröva om åtgärden skall bestå.

13§ *första stycket* innehåller de bestämmelser i 52§ andra och tredje styckena UtL som avser polismyndighets utvidgade möjlighet att meddela tillfälliga beslut om förvar eller uppsikt beträffande presumtiva terrorister.

Enligt 52§ tredje stycket skall polismyndighet anmäla en åtgärd som företagits med stöd av andra stycket till regeringen som snarast skall pröva om åtgärden skall bestå. I konsekvens med de ändringar som på inrådan av *lagrådet* företagits beträffande regeringens befogenhet att meddela beslut

om förvar eller uppsikt, anges i *andra stycket* att det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt terroristlagen i stället för regeringen skall pröva om åtgärden skall bestå (jfr. 6 kap. 9 och 10 §§ förslaget till ny utlänningslag).

14§

När regeringen har beslutat om avvísning eller utvisning enligt denna lag men det möter hinder som anges i 8 kap. 1–4 §§ utlänningslagen (1989:000) mot att verkställa beslutet eller beslutet av annan särskild anledning inte bör verkställas, skall regeringen förordna att verkställighet tills vidare inte får ske (inhibition). Avvisnings- eller utvisningsbeslutet samt förordnandet om inhibition skall prövas på nytt när det finns skäl till detta.

14§ motsvarar i huvudsak 73§ UtL. Hänvisningen i 73§ UtL till bestämmelser om s. k. verkställighetshinder har gjorts till motsvarande bestämmelser i förslaget till ny utlänningslag.

Att regeringen självmant har att beakta eventuella verkställighetshinder framgår av 4 kap. 12§ förslaget till ny utlänningslag. Hänvisning till detta lagrum görs i 18§ lagförslaget.

15§

När fråga uppkommer om hinder mot verkställighet av ett beslut om avvísning eller utvisning enligt denna lag, får det statsråd som har till uppgift att föredra sådana ärenden besluta att verkställighet inte skall ske innan regeringen har avgjort ärendet. Ett sådant beslut får även fattas av statens invandrarverk. Verket skall då genast underrätta regeringen och anmäla ärendet, om det ännu inte har kommit under regeringens prövning.

I 15§ har utan ändring i sak tagits in bestämmelserna i 75§ första stycket UtL om inhibition av regeringens beslut att avvisa eller utvisa en presumtiv terrorist.

16§

Ett beslut om avvísning eller utvisning skall verkställas så snart det kan ske. Verkställigheten ankommer på polismyndighet. Regeringen får dock förordna att verkställigheten skall ske genom annan myndighets försorg.

I 16§ har utan ändring i sak tagits in bestämmelserna i 84§ UtL om verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning i terroristärenden.

17§

Skall ett av regeringen meddelat beslut om avvísning eller utvisning enligt denna lag på grund av förordnande enligt 14§ inte verkställas, tillämpas 19–22 §§ beträffande utlänningslag som avses med beslutet. Regeringen får besluta om sådana åtgärder som anges i 4 kap. 11§ första stycket utlänningslagen (1989:000) för utlänningsens vistelse i landet.

Har enligt utlänningslagen meddelats beslut i andra fall än sådana som avses i första stycket om avvísning eller utvisning och kan beslutet inte verkställas, får regeringen, om sådana omständigheter föreligger beträffande utlänningslag som avses i 1§, förordna att 19–22 §§ skall tillämpas och besluta om sådana åtgärder som sägs i första stycket.

Innan beslut om åtgärder meddelas skall förhandling hållas. Därvid tillämpas reglerna om förhandling i 5–11 §§.

I 17 § har utan sakliga ändringar förts samman bestämmelserna i 74 § andra stycket UtL och 1 § spaningslagen. Hänvisningarna i sistnämnda lagrum till UtL och spaningslagen har i stället gjorts till motsvarande bestämmelser i det föreliggande lagförslaget. Vidare har i *första stycket* gjorts en hänvisning till 4 kap. 11 § förslaget till ny utlänningslag om inskränkningar och villkor i fråga om utlänningsens vistelseort, byte av bostad och anställning samt anmälningsplikt. 4 kap. 11 § överensstämmer med motsvarande bestämmelser i UtL (48 §).

I *tredje stycket* har tagits in bestämmelserna i 74 § andra stycket UtL att förhandling skall hållas innan föreskrifter får meddelas. En hänvisning har därvid gjorts till bestämmelserna i 5–11 §§ lagförslaget som reglerar förfarandet m. m. (jfr. motsvarande hänvisning i 56 § UtL). Det bör i sammanhanget påpekas att – liksom i dag – någon särskild förhandling i ärende om meddelande av föreskrifter inte behöver hållas utöver den som anges i 2 och 3 §§ lagförslaget, om beslut om föreskrifter meddelas i anslutning till beslut som avses i nämnda lagrum och 14 §.

18 §

I ärende enligt denna lag gäller i tillämpliga delar vad som är föreskrivet i 4 kap. 12, 13 och 15 §§, 5 kap. 5 §, 6 kap. 4 § andra stycket och 6–15 §§, 7 kap. 7 och 9 §§, 8 kap. 1–6, 14 och 16 §§, 9 kap. 1–3 §§ samt 11 kap. 5 och 6 §§ utlänningslagen (1989:000).

I denna paragraf görs hänvisningar till de bestämmelser i den nya utlänningslagen som avses vara tillämpliga även i terroristärenden. Hänvisningar har gjorts till bestämmelser om beaktande av verkställighetshinder, återtransport i vissa fall och särskilt tillstånd för ett kort besök i Sverige (4 kap. 12, 13 och 15 §§), fingeravtryck och fotografi (5 kap. 5 §), varaktighet av förvar och uppsikt, beslutande myndigheter i fråga om tvångsåtgärder för var och uppsikt och förhandling i samband med förnyad prövning av beslut beträffande sådana tvångsåtgärder (6 kap. 4 § andra stycket och 6–15 §§), överklagande (7 kap. 7 och 9 §§), verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning (8 kap. 1–6, 14 och 16 §§), utlänningsens och transportörers kostnadsansvar (9 kap. 1–3 §§) samt vissa handläggningsfrågor (11 kap. 5–6 §§).

De i paragrafen gjorda hänvisningarna till lagrum i förslaget till ny utlänningslag avviker i flera fall från lagrådsremissens förslag. Ändringarna beror på den ändrade paragrafindelning i vissa kapitel som vidtagits på förslag av *lagrådet*. Vidare har hänvisningen till 7 kap. 1 § slopats.

Vissa av de angivna paragraferna (4 kap. 12 §, 6 kap. 6, 9, 10 och 14 §§ och 8 kap. 1 §) har enligt vad lagrådet förordat getts en annan lydelse än som föreslogs i remissen. Det får självfallet inverkan också på den nu förevarande paragrafens tillämpning.

19 §

Om det är av betydelse för att utröna om en organisation eller grupp som avses i 1 § andra stycket planlägger eller förbereder gärning som innebär

våld, hot eller tvång för politiska syften, får en utlänning som avses i 17 §, underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av en sådan utlänning får också tas fingeravtryck och fotografi.

Förordnande om åtgärd enligt första stycket meddelas av polismyndighet. I fråga om sådan åtgärd gäller i övrigt bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

19 § motsvarar med vissa språkliga justeringar 2 § spaningslagen.

20 – 22 §§

20 § För ändamål som avses i 19 § första stycket kan rätten, om det finns synnerliga skäl, meddela polismyndighet tillstånd att ta del av samtal till och från telefonapparat, som innehas eller av annat skäl kan antas komma att begagnas av en utlänning som avses i 17 §.

Rätten kan för ändamål som avses i 19 § första stycket, om det finns synnerliga skäl, även meddela polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegraufförsändelse, brev, annan sluten handling eller paket som har ställts till eller avsänts från utlänning som avses i 17 §, och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befodringsanstalt.

I tillstånd som avses i andra stycket kan rätten förordna, att i tillståndet avsedd försändelse, som ankommer till befodringsanstalt, skall kvarhållas till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla underrättelse att meddelande om åtgärden inte får utan tillstånd av den som har begärt åtgärden lämnas avsändaren, mottagaren eller annan.

21 § Tillstånd som avses i 20 § skall meddelas att gälla för viss tid som inte överstiger en månad. Tiden räknas vid tillstånd till telefonavlyssning från den dag tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare och i övriga fall från den dag tillståndet meddelades.

Frågan om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av rikspolisstyrelsen. Rättens avgörande sker genom slutligt beslut. Sådant beslut går omedelbart i verkställighet. I fråga om förfarandet skall också bestämmelserna i rättegångsbalken om förfarandet vid rättens prövning av fråga som under förundersökning i brottmål uppkommit om åtgärd enligt 27 kap. 16 § nämnda balk tillämpas.

22 § Uppteckning som har gjorts vid telefonavlyssning får inte granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Innehåller uppteckningen något som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett avlyssningen, skall den i sådan del efter granskningen omedelbart förstöras.

Försändelse eller annan handling som omfattas av tillstånd enligt 20 § får inte närmare undersökas, öppnas eller granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Sådan handling skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, skall försändelse som finns hos befodringsanstalt tillställas den till vilken försändelsen är ställd och annan handling återlämnas till den hos vilken handlingen påträffats, om inte beslag sker enligt därom gällande bestämmelser.

20 – 22 §§ motsvarar med vissa språkliga justeringar 3 – 5 §§ spaningslagen. I prop. 1988/89: 124 om vissa tvångsmedel, som beslutades den 9 mars 1989,

föreslås ändringar i 3–5 §§ spaningslagen. Ändringarna är avsedda att träda i kraft den 1 september 1989. Det torde få ankomma på riksdagen att samordna de olika lagändringar som berör spaningslagen.

Prop. 1988/89: 86

23§

Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms

1. den som hjälper en sådan utlännings som avses i 1 § att komma in i Sverige,
2. den som försöker hindra verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning enligt denna lag eller
3. en utlännings som bryter mot en sådan föreskrift som har meddelats enligt 17 §.

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

23 § motsvarar påföljdsbestämmelserna dels i 96 § andra stycket 1 och 2 samt tredje stycket UtL, dels 97 § 2 samma lag.

24§

Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlännings som uppehåller sig i Sverige, fast han enligt ett verkställt beslut om avvísning eller utvisning enligt denna lag inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlännings har flytt hit för att undgå förföljelse som avses i 3 kap. 2 § utlänningslagen (1989:000).

I ringa fall skall åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt.

I 24 § har tagits in de påföljdsbestämmelser i 98 § UtL som avser personer som utvisats som presumtiva terrorister enligt 3 §. Bestämmelsen har gjorts tillämplig också på personer som avvisats enligt 1 §.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989, då lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall skall upphöra att gälla.

Bestämmelserna i 17 § första stycket tillämpas även när regeringen enligt 73 § utlänningslagen (1980:376) eller 8 § lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund eller 51 § tredje stycket utlänningslagen (1954:193) har förordnat att avvísnings- eller utvisningsbeslut ej skall verkställas. Bestämmelserna i 17 § andra stycket är tillämpliga också när beslut om avvísning eller utvisning har meddelats enligt utlänningslagen (1980:376) och när beslut om avvísning, förpassning, förvisning eller utvisning har meddelats enligt utlänningslagen (1954:193).

Vid tillämpning av 23 § första stycket 2 och 24 § första stycket likställs med beslut om avvísning eller utvisning som där avses motsvarande beslut enligt äldre lag. Med föreskrift enligt 23 § första stycket 3 likställs motsvarande föreskrifter som meddelats enligt äldre lag.

Om det i en lag eller i en annan författning hänvisas till en föreskrift som har ersatts genom bestämmelse i denna lag, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

Har enligt äldre bestämmelser förordnats att ett beslut om att avvisa eller

225

utvisa en presumtiv terrorist inte får verkställas, kan bestämmelserna i 17 § första och andra styckena tillämpas på utlänningen.

Efter ikraftträdandet kan det bli aktuellt att döma till ansvar för exempelvis brott mot en föreskrift, som meddelats med stöd av 74 § andra stycket UtIL. Har gärningen begåtts före ikraftträdandet följer av den allmänna grundsats som kommer till uttryck i 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken att straff skall bestämmas med tillämpning av 97 § UtIL; påföljden är inte lindrigare enligt den nya lagen.

Skulle gärningen ha begåtts efter ikraftträdandet, tillämpas ansvarsbestämmelsen i den nya terroristlagen. I dessa bestämmelser (23 § första stycket 3) talas emellertid endast om föreskrift som meddelats enligt 17 § nya terroristlagen. I en särskild övergångsbestämmelse har därför på förslag av *lagrådet* slagits fast att överträdelser av äldre (men fortfarande gällande) föreskrifter, som sker efter ikraftträdandet, skall föranleda straff enligt den nya lagen.

Ett motsvarande förtydligande har också gjorts i anslutning till 23 § första stycket 2 samt 24 § första stycket.

4.3 Förslaget till lag om tillstånd för anställning på fartyg

I den nya lagen har samlats UtIL:s bestämmelser om skyldighet för utlänningsfartyg att ha tillstånd för anställning på svenskt fartyg i utrikes trafik. I den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.2) har bakgrunden till dessa regler och skälen för att de nu överförs till en särskild lag redovisats. Förslaget överensstämmer i huvudsak med lagutredningens lagförslag.

1 §

En utlänningsfartyg skall ha tillstånd för att ha anställning som avser befattning på svenskt fartyg i utrikes trafik (anställningstillstånd), om inte utlänningsfartyget har permanent uppehållstillstånd i Sverige eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge.

Regeringen får föreskriva andra undantag från kravet på anställningstillstånd.

1 § motsvarar i sak 20 § första stycket 2 och andra stycket UtIL samt 2 § andra stycket 1 och 2 kungörelsen (1974:262) om anställningstillstånd för utlänningsfartyg. Lagtekniskt har dock samma modell valts som i förslaget till ny utlänningslag (jfr. 1 kap. 3–5 §§). Det innebär att som huvudregel anges direkt i den nya lagen att utlänningsfartyg måste ha anställningstillstånd för att inneha befattning på svenskt fartyg i utrikes trafik.

Som tidigare nämnts i den allmänna motiveringen finns i den nuvarande lagstiftningen en rad undantag från tillståndskravet. De mest omfattande undantagen avser utlänningsfartyg som har permanent uppehållstillstånd i Sverige eller som är medborgare i något av de nordiska länderna. I likhet med motsvarande bestämmelse i förslaget till ny utlänningslag om arbetstillstånd (1 kap. 5 §) har dessa undantag från tillståndskravet tagits in i lagen. Därutöver har regeringen bemyndigats att föreskriva ytterligare undantag.

2§

Anställningstillstånd ges för tjänstgöring i en befattning på ett visst fartyg eller vissa fartyg eller på fartyg som tillhör ett visst rederi. Tillståndet får förenas med de villkor som behövs.

2§ överensstämmer i sak med 22 § UtIL.

3§

Anställningstillstånd ges av arbetsmarknadsstyrelsen. Tillstånd får dessutom ges

1. av den sjömansförmedling, som utses av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer, och

2. av de svenska utlandsmyndigheter som utrikesdepartementet bestämmer.

Arbetsmarknadsstyrelsen får återkalla ett anställningstillstånd om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller svikligen har förtagit vissa omständigheter eller om det i övrigt föreligger särskilda skäl.

3§ motsvarar med vissa justeringar 23 och 25 §§ UtIL.

4§

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

4§ motsvarar med vissa redaktionella och språkliga justeringar 95 § andra stycket UtIL.

5§

Fysisk eller juridisk person som har en utlänning i sin tjänst, trots att denne inte har föreskrivet 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.

5§ motsvarar med vissa redaktionella och språkliga justeringar 99 a § UtIL.

6§

Frågor om påförande av avgift enligt 5§ prövas av allmän domstol efter ansökan, som skall göras av allmän åklagare inom två år efter det att överträdelsen upphörde. I frågor 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.

Prop. 1988/89: 86

6 § överensstämmer med 99 b § UtL.

4.4 Förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

41 §

Rättshjälp genom offentligt biträde beviljas i mål eller ärende

1. hos utskrivningsnämnd eller psykiatriska nämnden angående intagning enligt 8, 9 eller 10 § eller utskrivning enligt 16 eller 19 § lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall,

2. hos utskrivningsnämnd eller psykiatriska nämnden angående inskrivning i eller utskrivning från vårdhem eller specialistsjukhus enligt 35 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda,

3. angående beredande av vård enligt lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller omedelbart omhändertagande enligt 6 § samma lag eller angående upphörande av sådan vård enligt 5 § samma lag eller hos förvaltningsdomstol vid överklagande enligt 20 § första stycket i samma lag,

4. hos förvaltningsdomstol angående beredande av vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall eller angående omedelbart omhändertagande enligt 13 § samma lag,

5. angående avvisning enligt utlänningslagen (1989:000), dock inte hos polismyndighet, såvida inte utlännningen enligt 6 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen hållits i förvar längre än tre dagar,

6. angående utvisning enligt 4 kap. 3 eller 11 § utlänningslagen,

7. angående avvisning eller utvisning enligt lagen (1989:000) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen),

8. hos regeringen angående åtgärder som beslutas enligt 4 kap. 11 § utlänningslagen eller 17 § terroristlagen,

9. angående hemsändande av utlämning med stöd av 12 kap. 3 § utlänningslagen,

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

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

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

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

14. hos regeringen enligt 17 § andra stycket terroristlagen angående förordnande om tillämpning av 19 – 22 §§ samma lag,

15. hos allmän förvaltningsdomstol angående intagning på sjukhus enligt 7, 14 eller 15 § smittskyddslagen (1968:231) eller angående utskrivning från sjukhus enligt samma lag.

I paragrafen har gjorts de följdändringar som föranleds av förslagen till ny utlänningslag och lag om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund. Ändringarna berör punkterna 5–9 och 14 i andra stycket.

För att markera att tyngdpunkten när det gäller avlägsnandebeslut enligt förslaget till ny utlänningslag ligger på avvisning och inte som nu på utvisning har punkterna 5 och 6 fått byta plats.

I sak bibehålls oförändrat bestämmelserna i punkterna 5 och 6 att en utlänning har rätt till rättshjälp genom offentligt biträde i ärende om avvisning eller i ärende om utvisning i vissa fall (38 och 48 §§ UtL jfr. med 4 kap. 3 och 11 §§ förslaget till ny utlänningslag) hos invandarverket eller regeringen. Skall en polismyndighet besluta i om avvisning, föreligger rätt till biträde endast om utlänningen tagits i förvar och förvarstagandet varat längre än tre dagar.

Vidare har de bestämmelser i nuvarande 41 § 5 och 6 som gäller i terroristärenden förts till punkt 7, som i sin nuvarande lydelse reglerar rättshjälp i ett s. k. verkställighetsärende.

Som framgår av den allmänna motiveringen kan i asylärenden rätt till biträde föreligga redan under polisutredningen. Rätt till biträde i ett sådant skede kan uppkomma även i andra ärenden enligt utlänningslagen och i ärenden enligt terroristlagen, när fråga uppkommer om avvisning eller utvisning som skall beslutas av regeringen eller statens invandarverk. Anledning saknas dock att, liksom hittills, direkt i lagtexten ange detta förhållande.

43 §

Rättshjälp genom offentligt biträde beviljas efter ansökan eller då annars anledning föreligger. Ansökan får göras av den som kan beviljas rättshjälp och i mål eller ärende som anges i 41 § 1 även av annan som får föra talan i målet eller ärendet.

Rättshjälp beviljas och biträde förordnas av den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Dock ankommer prövningen i ärende hos socialnämnd eller social distriktsnämnd enligt 41 § 3 på länsrätten, i ärende som avses i 41 § 13 på rättshjälpsnämnden, i ärende hos polismyndighet enligt 41 § 5 eller 7 på rättshjälpsnämnden, om ansökan om rättshjälp skall avslås, i ärende hos polismyndighet enligt 41 § 12 på länsrätten samt i ärende hos regeringen på departementstjänsteman som regeringen bestämmer.

Har myndigheten skilt målet eller ärendet från sig, äger under tiden till dess talan fullföljts eller tiden för fullföljd utgått andra stycket motsvarande tillämpning.

Rättshjälp utgår även när talan fullföljs eller meddelat beslut underställs annan myndighets prövning eller saken överlämnas till annan myndighets avgörande.

Har rättshjälp beviljats i ärende vari beslutas om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (1989:000) eller lagen (1989:000) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen) gäller rättshjälp till dess verkställighet av beslutet skett eller frågan om verkställighet förfallit.

Ansökan om rättshjälp genom offentligt biträde ges in till den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Gäller ansökan ärende som avses i 41 § 13, ges dock ansökan in till rättshjälpsnämnden.

Myndighet som inte själv får bevilja rättshjälp skall till behörig myndighet med eget yttrande överlämna ingiven ansökan med därvid fogade handlingar eller anmäla behovet av offentligt biträde.

I *andra stycket* anges vilka myndigheter som beslutar om rättshjälp och förordnar biträde i utlänningsärenden. Som framgår av den allmänna motiveringen skall i fortsättningen den myndighet som handlägger ett utlänningsärende i allmänhet besluta angående rättshjälp. I ärenden hos polismyndighet, där myndigheten anser att ansökan om rättshjälp skall avslås, skall dock enligt en ny regel rättshjälpsnämnden besluta. Av paragrafens sista stycke följer att polismyndigheten skall överlämna ärendet till rättshjälpsnämnden för handläggning. Av *andra stycket* framgår vidare att beslut om rättshjälp och förordnande av biträde i utlänningsärende hos regeringen skall fattas av en departementstjänsteman som regeringen bestämmer.

I *femte stycket*, som är nytt, har tagits in en bestämmelse som innebär att beviljad rättshjälp skall gälla ända till dess att verkställighet har skett i ärenden om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen eller enligt terroristlagen. Detta medför att rättshjälp genom offentligt biträde omfattar insatser som har avseende på genomförandet av eller hinder för verkställigheten. Rättshjälp omfattar också det ärende som en ny ansökan om uppehållstillstånd ger upphov till.

Av *sjätte stycket* i den föreslagna lydelsen framgår att en ansökan om rättshjälp genom offentligt biträde i ett utlänningsärende alltid skall ges in till den myndighet som handlägger huvudärendet. Regeln gäller alltså oavsett om rättshjälp beslutas av den handläggande myndigheten eller av rättshjälpsnämnden.

4.5 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

7 kap. 14§

Sekretess gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlännningar.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlännningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I verksamhet för kontroll över utlännningar gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Beträffande beslut i ärende som avses i detta stycke gäller sekretessen dock endast för uppgifter i skälen.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år. Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen är det viktigt att beslut i framför allt asylärenden förses med klagörande motiveringar. Ändringen i sekretesslagen syftar till att göra detta möjligt i större utsträckning.

Genom ett tillägg till 7 kap. 14§ *andra stycket* kan motiveringarna till ett beslut som gäller sådan verksamhet eller sådant ärende som avses i stycket sekretessbeläggas. Sekretessen gäller i första hand för uppgifter om den

enskilde utlänningens personliga förhållanden, men kan också gälla uppgifter om andra personers förhållanden.

Sekretessen gäller med ett s. k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär att presumptionen är för sekretess. Det motsatta förhållandet gäller beträffande uppgifter som lämnats i en anmälan eller annan utsaga av en enskild, dvs. presumptionen är för offentlighet.

4.6 Övriga lagförslag

I lagförslagen 6–13 har endast föreslagits följändringar med anledning av förslagen till ny utlänningslag och lag om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen). Ändringarna i 14 och 18 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar föranleds av att bestämmelserna i 43–46 §§ UtIL om utvisning på grund av asocialitet tas bort och att förhandling i bl. a. förvarsfrågor enligt utlänningslagstiftningen inte längre skall kunna läggas på en länsrätt.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen till:

1. utlänningslag,
2. lag om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen),
3. lag om tillstånd för anställning på fartyg,
4. lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429),
5. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
6. lag om ändring i lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall,
7. lag om ändring i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner.
8. lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister,
9. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
10. lag om ändring i lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m. fl.,
11. lag om ändring i datalagen (1973:289),
12. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370),
13. lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173).

6 Beslut

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

Sammanfattning av betänkandet (SOU 1988:1)

Översyn av utlänningslagen

Prop. 1988/89:86
Bilaga 1

Den nu företagna översynen av utlänningslagen har främst syftat till att leda till sådana ändringar som kan bidra till att förkorta handläggningstiderna och att över huvud åstadkomma en förenkling och förbättring av regelsystemet. Det har inte varit aktuellt att förändra grundprinciperna för flykting- och invandringspolitiken.

I förhållande till den nuvarande utlänningslagstiftningen föreslås ändringar främst avseende handläggningen av asylärenden samt beträffande vilka regler som bör tas in i lag och vilka som bör framgå av förordning. Vidare har reglerna angående förvar delvis ändrats, liksom terminologin rörande beslut om avvisning och utvisning. Några mer genomgripande förändringar av det sakliga innehållet har i övrigt inte skett. Systematiken har däremot ändrats väsentligt. En del bestämmelser som nu finns i utlänningslagen föreslås upptagna i särskilda lagar. Översynen har resulterat i ett förslag till ny utlänningslag, en lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, en lag om anställningstillstånd samt ändringar i sekretesslagen och rättshjälpslagen m. m.

Beträffande asylärenden föreslås till en början att det förslag till ändrade beslutsbefogenheter vid direktavvisning av asylsökande, som asylutredningen lagt fram i betänkandet (SOU 1986:48) Rättssäkerheten vid direktavvisningar, genomförs. Om en utlänning gör gällande att han vid en avvisning riskerar att utsättas för politisk förföljelse eller att bli sänd till krigsskådeplats eller annars inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där, får polismyndigheten inte fatta beslut om avvisning. Det ankommer i stället på invandrarverket att avgöra om förhållandena är sådana att utlänningen bör beviljas uppehållstillstånd. För att öka möjligheten till ett riktigt avgörande i första instans ges föreskrifter om muntlig handläggning som skall leda till att sådan förekommer i betydligt större utsträckning än för närvarande. Kravet på fullständiga beslutsmotiveringar understryks. Genom en ändring i sekretesslagen ökas möjligheterna att lämna sådana. Även denna ändring är ägnad att stärka rättssäkerheten och ge utrymme för totalt sett kortare handläggningstider. Vidare föreslås ökade möjligheter att meddela uppehållstillstånd innan ett ärende har färdigutretts. För att minska den för den enskilde påfrestande väntetiden skall beslut om uppehållstillstånd kunna tas så snart det visar sig att utlänningen bör få stanna i Sverige, även om då frågan om utlänningen har rätt till asyl eller om han är flykting inte har utretts färdigt.

För att underlätta förståelsen och därmed också tillämpningen av asylreglerna har i lagförslaget angetts vad det innebär att få asyl i Sverige. Asylbestämmelserna har också samlats i ett kapitel i lagen. De nyss angivna ändringarna rörande beslutsbefogenheter, muntlig handläggning och beslutsmotiveringar bör ge bättre förutsättningar för ett materiellt bättre beslut. Det har därför ansetts möjligt att ta bort de komplicerade reglerna om överlämnande och övertagande av verkställighetsärenden. En sådan

reform torde också vara nödvändig om inte handläggningstiderna skall förbli oacceptabelt långa. Hänsyn till verkställighetsfrågan skall tas redan när beslut fattas om avvisning eller utvisning. Det behov som ändå kan uppkomma att ändra lagakraftvunna beslut får i stället tillgodoses genom att den som inger en ny ansökan om uppehållstillstånd därvid också kan få det verkställbara beslutet inhiberat och t. o. m. upphävt.

Reglerna om förvar samt skyldigheten att stå för kostnaderna för en utlännings resa från Sverige har i viss utsträckning skärpts. Dessa ändringar har gjorts i syfte att minska missbruket att förstöra identitets- och resehandlingar. Förvarsreglerna beträffande barn har förtydligats och i viss mån inskränkts i förhållande till nuvarande lagregler. Enligt den nuvarande lagen kan en utlänning, som saknar exempelvis uppehållstillstånd, avvisas. Ett sådant beslut måste fattas inom tre månader från utlännings ankomst. Om utredningen tar längre tid än så kan avvisning inte ske utan i stället kan, på samma grund, utvisning komma i fråga. Då det är lämpligt att det är grunden för beslutet som avgör vilken benämning beslutet bör ha, har avgränsningen mellan avvisning och utvisning i viss mån ändrats. Beträffande verkställighet anges i lagen att sådan i första hand skall ske genom att utlännings bereds tillfälle att inom viss tid efter beslutet frivilligt lämna landet. Bestämmelsen om ansvar för den som i vinningssyfte organiserar verksamhet, som syftar till att utlännings, som saknar erforderliga tillstånd för inresa i Sverige, kommer hit, har skärpts. Vidare har de bestämmelser om avvisning och utvisning i s. k. terrorist-ärenden, som alltsedan 1976 varit intagna i utlänningslagen, åter sammanförts med bestämmelserna i den s. k. särskilda spaningslagen till en särskild lag. Även vissa bestämmelser, som saknar direkt samband med i utlänningslagen angivna förutsättningar för utlännings vistelse i Sverige, har förts ut ur utlänningslagen.

De grundläggande bestämmelserna om skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd har angetts i lag i stället för att som nu i huvudsak regleras i förordning.

1 Förslag till

Utlänningslag

utfärdad den

Härigenom förordnas följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § I lagen regleras frågor rörande utlänningars inresa, vistelse och anställning i Sverige samt rätten till asyl här. I lagen anges också förutsättningar under vilka en utlänning kan avlägsnas från landet.

Lagen skall tillämpas så att utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

2 § En utlänning som reser in i eller uppehåller sig i Sverige skall ha pass om inte regeringen föreskriver annat.

Regeringen utfärdar föreskrifter om vilka handlingar som får godtas som pass. Regeringen får också föreskriva att svenska myndigheter får utfärda pass för utlänningar i vissa fall.

3 § En utlänning som reser in i eller uppehåller sig i Sverige skall ha visering om inte

1. utlänningen har uppehållstillstånd i Sverige,
2. utlänningen är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge,
3. regeringen föreskriver annat.

4 § En utlänning får inte vistas i Sverige i mer än tre månader utan att ha uppehållstillstånd om inte

1. utlänningen är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge,
2. regeringen föreskriver annat.

5 § En utlänning måste ha tillstånd för att ha anställning i Sverige eller arbeta här på grund av anställning utomlands (arbetstillstånd) om inte

1. utlänningen har permanent uppehållstillstånd i Sverige,
2. utlänningen är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge,
3. regeringen föreskriver annat.

2 kap. Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd

1 § Visering innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under den tid viseringen gäller. Visering får ges för högst tre månaders vistelse och får förenas med de föreskrifter som kan behövas.

2 § Uppehållstillstånd innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

3 § Enligt bestämmelserna i 3 kap. har en utlänning i vissa fall rätt att få uppehållstillstånd i Sverige (asyl).

4 § Uppehållstillstånd får ges till

1. nära anhörig till svensk medborgare eller till utlänning som är bosatt här,
2. en utlänning som, utan att omfattas av bestämmelserna i 3 kap., av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige,
3. en utlänning som erhållit arbetstillstånd eller som annars har särskild anknytning till Sverige.

Regeringen får föreskriva att uppehållstillstånd kan ges även i andra fall.

5 § Uppehållstillstånd får inte beviljas, om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan görs eller prövas. Detta gäller dock inte

1. om utlänningen har rätt till asyl här eller
2. om utlänningen i Sverige skall återförening med nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt här och med vilken han tidigare sammanlevt utom riket eller
3. om utlänningen visar att han endast gör ett tillfälligt besök här eller
4. om det annars föreligger särskilda skäl.

Om det beträffande utlänningen föreligger ett beslut om avvisning eller utvisning som skall verkställas får ansökan om uppehållstillstånd bifallas endast om ansökan grundar sig på omständigheter som inte prövats i ärendet om avvisning eller utvisning och

1. utlänningen har rätt till asyl här eller
2. det föreligger mycket starka skäl av humanitär art.

6 § Arbetstillstånd innebär tillstånd att såsom anställd utföra arbete i Sverige och ges för viss tid. Om inte särskilda skäl föranleder annat, skall det avse ett visst slag eller vissa slag av arbete. Ett arbetstillstånd får förenas med de övriga föreskrifter som behövs. Regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om arbetstillstånd.

7 § Beslut om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd fattas av statens invandrarverk. Beslut om visering och uppehållstillstånd får fattas också av chefen för utrikesdepartementet.

Regeringen och, i den utsträckning regeringen föreskriver, invandrarverket får medge andra myndigheter rätt att bevilja sådana tillstånd.

Vid handläggning av frågor om arbetstillstånd som har principiell betydelse eller som i övrigt är av större vikt skall berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer få tillfälle att yttra sig.

Att regeringen i vissa fall kan besluta om tillstånd framgår av 6 kap. 4, 9 och 12 §§.

8 § Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd skall återkallas, om utlänningen lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet. Återkallelse skall dock inte ske om det kan antas att den oriktiga uppgiften inte inverkat på frågan om tillstånd skall beviljas.

Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får också återkallas, om utlänningen medvetet lämnat andra oriktiga uppgifter eller svikligen förtägit omständigheter som varit av betydelse för erhållandet av tillståndet. Återkallelse får även ske om det föreligger andra särskilda skäl, i fråga om uppehållstillstånd dock endast om utlänningen ännu inte rest in i Sverige.

Har utlänningen rest in i landet får uppehållstillstånd också återkallas om utlänningen inte försörjer sig här i enlighet med vad som antogs bli fallet när tillståndet beviljades eller om det skäligen kan befaras att han kommer att begå brott i Sverige. Återkallelse av nu angivna skäl får

emellertid endast ske om fråga därom väckts innan utlänningen har varit bosatt här i två år.

Ett permanent uppehållstillstånd skall återkallas om utlänningens bostättning i riket upphör.

Återkallelse beslutas av statens invandrarverk eller av den myndighet som meddelat tillståndet. Tillstånd som meddelats av chefen för utrikesdepartementet får återkallas endast av denne.

3 kap. Asyl

1 § Med flykting avses i denna lag en utlänning som befinner sig utanför det land, i vilket han är medborgare, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. Som flykting skall även anses den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.

Med förföljelse avses sådan i första stycket angiven förföljelse som riktar sig mot utlänningens liv eller frihet eller som annars är av svår beskaffenhet (politisk förföljelse).

2 § Med krigsvägrare avses i denna lag en utlänning som har övergett en krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland för att undgå förestående krigstjänstgöring.

3 § Med asyl avses i denna lag uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att

1. han är flykting,
2. han är krigsvägrare, eller
3. han, utan att omfattas av 1 §, inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta.

4 § Utlänning som avses i 3 § skall ha rätt till asyl. Asyl kan dock vägras om

1. det med hänsyn till vad som upplysts beträffande utlänningen eller av hänsyn till rikets säkerhet föreligger synnerliga skäl att inte bevilja asyl,
2. det beträffande utlänning som omfattas av 3 §2 och 3 föreligger särskilda skäl att inte bevilja asyl,
3. utlänningen rest in från Danmark, Finland, Island eller Norge och med stöd av överenskommelse mellan de nordiska staterna angående passkontroll kan återsändas till det landet, såvida det inte är uppenbart att han inte kommer att beviljas uppehållstillstånd där,
4. utlänningen före ankomsten till Sverige uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och om han återsänds dit är skyddad mot att utsättas för politisk förföljelse eller att sändas till ett land, där han riskerar sådan förföljelse, eller till hemlandet eller
5. utlänningen har särskild anknytning till annat land och där är skyddad på sätt som anges i 4.

Regeringen får föreskriva att en utlänning som gör troligt att han endast rest igenom land som avses i första stycket 4 inte skall omfattas av bestämmelsen. Sådana föreskrifter får också meddelas för fall då omstän-

digheterna beträffande utlänningens vistelse i det andra landet eller hans anknytning till Sverige är av sådan art att han inte bör nekas asyl här.

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 2

5 § En flykting upphör att vara flykting om han

1. av fri vilja på nytt använder sig av det lands skydd där han är medborgare,
2. efter att ha förlorat sitt medborgarskap av fri vilja förvärvar det på nytt,
3. förvärvar medborgarskap i ett nytt land och får det landets skydd,
4. av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land, som avses i 1 §, eller
5. inte kan fortsätta att vägra använda sig av det lands skydd, där han är medborgare eller där han som statslös tidigare hade sin vistelseort, på grund av att de omständigheter, som medförde att han enligt 1 § var att anse som flykting, inte längre föreligger.

6 § Har en utlänning ansökt om asyl, får, om förutsättningar härför i övrigt föreligger, uppehållstillstånd beviljas, utan att ställning tas till om asyl skall beviljas eller på vilken grund en sådan ansökan skall beviljas. Om utlänningen i ett sådant fall önskar få bedömt, om han är flykting, men inte har ansökt om flyktingförklaring, skall han skriftligen anmäla detta inom tre veckor från det att uppehållstillstånd meddelats.

7 § Statens invandrarverks handläggning av ett asylärende skall vara muntlig om en sådan handläggning måste antas vara av väsentlig betydelse för avgörande av frågan om uppehållstillstånd och inte särskilda skäl talar däremot.

Invandrarverket får förordna att även annan än utlänningen skall höras vid handläggningen. Ersättning för inställelsen utgår därvid enligt vad som föreskrivs i 5 kap. 11 §.

8 § På begäran av en flykting skall, när asyl beviljas, i beslutet eller i särskild handling anges att denne är flykting i behov av fristad i Sverige (flyktingförklaring). Statens invandrarverk skall utfärda flyktingförklaring också om sådan begärs efter det att uppehållstillstånd meddelats.

Flyktingförklaring skall återkallas av invandrarverket om det framkommer att utlänningen inte behöver fristad i Sverige.

Regeringen utfärdar föreskrifter om resedokument för flyktingar.

4 kap. Avvisning och utvisning

1 § En utlänning får avvisas

1. om han saknar pass när pass krävs för inresa eller vistelse i Sverige,
2. om han saknar visering, uppehållstillstånd, arbetsstillstånd eller särskilt tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige, eller
3. om det vid hans ankomst till Sverige framkommer att han tänker besöka något annat nordiskt land men saknar erforderligt tillstånd att resa in dit.

Avvisning enligt första stycket 2 får inte ske av den som vid ankomsten till Sverige hade uppehållstillstånd.

2 § En utlänning får vidare avvisas

1. om det kan antas att han kommer att sakna tillräckliga medel för sin

vistelse i Sverige eller i något annat nordiskt land, som han tänker besöka, samt för sin hemresa,

2. om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller någon annan särskild omständighet skäligen kan befaras att han kommer att begå brott i Sverige eller i annat nordiskt land, eller

3. om det med stöd av lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att avvisning kan ske.

En utlänning får avvisas även i andra fall när det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att han annars beger sig till det land, som har begärt avvisning.

Avvisning enligt denna paragraf får inte ske senare än tre månader efter utlänningsansökan till Sverige och inte om utlänningsansökan har visering som gäller eller vid ankomsten till Sverige hade uppehållstillstånd.

3 § Ärende om avvisning prövas av statens invandrarverk om

1. utlänningsansökan söker asyl här,

2. utlänningsansökan är nära familjemedlem till en utlänning som söker asyl här,

3. avvisning har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i annat nordiskt land, eller

4. utlänningsansökan vistats i Sverige mer än tre månader från ankomsten när fråga väcktes om hans avlägsnande.

I övriga fall beslutar polismyndigheten om avvisning. Om polismyndigheten anser det tveksamt om avvisning bör ske skall ärendet överlämnas till statens invandrarverk. Regeringen får utfärda föreskrifter om när sådant överlämnande skall ske.

4 § En utlänning får utvisas ur riket, om han uppehåller sig här efter det att hans uppehållstillstånd upphört att gälla. Beslut härom meddelas av statens invandrarverk.

5 § Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås medan utlänningsansökan befinner sig i Sverige skall samtidigt beslut meddelas om avvisning eller utvisning om inte synnerliga skäl talar mot detta.

6 § När statens invandrarverk eller regeringen beslutar om avvisning eller utvisning får beslutet förenas med förbud för utlänningsansökan att under viss tid återvända till Sverige.

7 § En utlänning får utvisas ur riket,

1. om utlänningsansökan döms för ett brott, på vilket kan följa fängelse i mer än ett år, eller om domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillstånd som utlänningsansökan har dömts till för ett sådant brott, eller

2. om utlänningsansökan har begått ett brott, på vilket kan följa fängelse enligt denna lag eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av lagen, samt omständigheterna vid brottet är försvårande eller utlänningsansökan under de senaste två åren före brottet har begått brott av samma slag.

Utlänningsansökan får dock utvisas endast om det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att fortsätta med brottslig verksamhet här i riket eller om brottet är sådant att han inte bör få stanna kvar.

Utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet.

Utvisas en utlänning, skall det men som han därigenom åsamkas beaktas när påföljden för brottet bestäms. När en domstol enligt 34 kap.

brottsbalken beslutar att förändra en påföljd, som en utlänning har dömts till jämte utvisning, får domstolen även meddela det beslut beträffande utvisningen, som förändringen av påföljd ger anledning till.

8 § När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige.

En utlänning, som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst två år när åtalet väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Detsamma gäller för medborgare i annat nordiskt land som vid den angivna tidpunkten varit bosatt här sedan minst två år.

Den som har en flyktförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flyktning och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han begått brott av synnerligen allvarlig beskaffenhet och det skulle medföra allvarlig fara för rikets säkerhet eller allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna här.

En utlänning som kom till Sverige innan han fyllde femton år och som när åtal väcktes hade vistats här sedan minst fem år får inte utvisas.

9 § När det behövs av hänsyn till rikets säkerhet får regeringen utvisa en utlänning eller föreskriva inskränkningar och villkor i fråga om utlänningens vistelseort, byte av bostad och anställning samt anmälningsplikt.

I ärenden enligt första stycket skall förhandling hållas. Därvid tillämpas reglerna om förhandling i 5 kap.

10 § En dom eller ett beslut om utvisning enligt 7 eller 9 § skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. I domen eller beslutet skall utlänningen upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla och om den påföljd som överträdelsen av förbudet kan medföra.

5 kap. Kontroll- och tvångsåtgärder

1 § Vid inresa eller utresa skall en utlänning visa upp sitt pass för polismyndigheten om inte regeringen föreskriver annat. Utlänningen skall också lämna polismyndigheten de upplysningar och förete de handlingar som är av betydelse för bedömningen av utlänningens rätt till inresa och vistelse i Sverige.

I samband med inresekontroll får en polisman undersöka en utlänningens bagage, handresgods, handväskor och liknande om detta är nödvändigt för att utröna utlänningens identitet. Sådan undersökning får också ske för att utröna utlänningens resväg till Sverige, om denna är av betydelse för rätten att få resa in i och vistas i riket. En polisman får vid inresekontrollen även undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att utlänningar 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 sådan befogenhet som anges i andra stycket. Tulltjänstemannen eller passkontrollanten har under sådana omständigheter också samma rätt som en polisman har enligt 11 § polislagen (1984:387) att tillfälligt omhänderta en utlänning. En sådan åtgärd skall dock så

skyndsamt som möjligt anmälas till en polisman för prövning av om omhändertagandet skall bestå.

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 2

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

3 § En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av polisman visa upp sitt pass och i förekommande fall andra handlingar som visar att han har rätt att uppehålla sig i Sverige. Han är också skyldig att efter kallelse av polismyndighet inställa sig hos myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här. Om utlänningen inte efterkommer en sådan kallelse får han hämtas. Om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller av annan anledning kan befaras att han inte kommer att efterkomma en kallelse får han hämtas utan föregående kallelse.

Kontrollåtgärder enligt första stycket får endast vidtas om det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här eller annars särskild anledning till kontroll finns.

4 § För utredning i samband med inresa eller utresa eller vistelse här får utlänningen kvarhållas, dock inte längre än som är nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar om inte beslut om förvar meddelas.

5 § En utlänning som fyllt sexton år får tas i förvar om

1. hans identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han därefter ansöker om uppehållstillstånd,
2. förvarstagandet är nödvändigt för att en utredning om hans rätt att stanna i Sverige skall kunna genomföras,
3. det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas eller beslut om avvisning eller utvisning föreligger och det skäligen kan antas att han annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige.

6 § En utlänning under sexton år får tas i förvar endast om det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas eller om ett beslut om avvisning eller utvisning föreligger och det

1. föreligger en uppenbar risk för att han annars håller sig undan samt det är av särskild vikt att verkställigheten inte fördröjs, eller
2. skäligen kan antas att han annars bedriver brottslig verksamhet i Sverige.

Förvar får inte ske om det kan anses tillräckligt att utlänningen ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 8 §.

Ett förvarstagande som innebär att en utlänning under sexton år och hans vårdnadshavare skiljs åt får ske endast om synnerliga skäl föreligger.

7 § En utlänning får inte hållas kvar i förvar längre tid än två veckor om det inte föreligger synnerliga skäl för detta eller om beslut har meddelats om avvisning eller utvisning. Om beslut om avvisning eller utvisning meddelats får utlänningen hållas i förvar i högst två månader, om det inte föreligger synnerliga skäl för en längre förvarstid.

8 § En utlänning kan, under de förutsättningar som anges i 5 eller 6 §, i stället för att tas i förvar ställas under uppsikt, om detta kan anses tillräckligt. Uppsikt innebär, att utlänningen åläggs att på vissa tider anmäla sig för polismyndigheten eller lämna ifrån sig pass eller annan legitimations-

handling eller följa andra särskilda föreskrifter. Om utlänningen inte följer dessa föreskrifter får han tas i förvar.

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 2

9 § Ett beslut om förvar skall omprövas senast två veckor eller, om beslut har meddelats om avvísning eller utvisning, två månader från beslutets dag. Ett beslut att ställa en utlänning under uppsikt skall omprövas inom sex månader. Om utlänningen hålls kvar i förvar eller fortfarande skall stå under uppsikt skall omprövning fortlöpande ske inom samma tider. Detsamma gäller om ett beslut om avvísning eller utvisning överklagas. Om omprövning inte sker inom stadgad tid förfaller beslutet om förvar eller uppsikt.

Varje omprövning skall föregås av förhandling om det inte med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter framstår som uppenbart att en sådan saknar betydelse.

Om en utlänning, som tagits i förvar, avvisas eller utvisas, skall den myndighet som fattar beslutet pröva om utlänningen fortfarande skall hållas i förvar eller stå under uppsikt.

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

10 § Beslut om förvar eller ställande under uppsikt fattas av den myndighet som handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, avvísning eller utvisning. Polismyndigheten fattar beslut om förvar eller uppsikt när beslut om avvísning eller utvisning lämnats till myndigheten för verkställighet.

Utan hinder av vad nu sagts får beslut om förvar eller uppsikt meddelas av statens invandrarverk i ett ärende där handlingarna inte översänts till regeringen och av en polismyndighet i ett ärende där handlingarna ej överlämnats till invandrarverket.

Polismyndigheten får också fatta beslut om förvar eller uppsikt om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut om tvångsåtgärd. Beslut med stöd av detta stycke skall anmälas till den myndighet som handlägger ärendet och denna myndighet skall snarast pröva om åtgärden skall bestå.

11 § Förhandling rörande förvar eller uppsikt skall hållas inför den myndighet som beslutar om förvar eller uppsikt. Denna myndighet får bestämma att förhandlingen i stället skall hållas av en domstol.

Vid förhandlingen skall utlänningen samt en representant för den myndighet som skall besluta om förvar eller uppsikt vara närvarande. Myndigheten får bestämma att även annan än utlänningen skall höras vid förhandlingen.

Den som inställer sig har rätt till ersättning av allmänna medel för kostnad och tidspillan. Förskott får beviljas på ersättningen. Frågor om ersättning eller förskott prövas av den domstol eller myndighet som håller förhandlingen. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen.

12 § Förhandling vid förvaltningsdomstol skall ske med iakttagande i tillämpliga delar av vad som föreskrivs om muntlig handläggning vid förvaltningsdomstol. Förhandling vid allmän domstol skall ske med iakttagande i tillämpliga delar av 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 före-

bringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som anges i sekretesslagen (1980:100).

Förhandling inför myndighet skall vara offentlig om utlänningen begär det och myndigheten inte anser att omständigheterna föranleder något annat.

13 § Polismyndigheten får ta en utlännings fingeravtryck och fotografi om

1. utlänningen vid ankomsten till Sverige eller när han därefter ansöker om uppehållstillstånd, inte kan styrka sin identitet eller
2. förutsättningar för förvarstagande föreligger.

14 § Om en utlänning, som enligt beslut meddelat med stöd av denna lag endast får uppehålla sig i viss del av landet, uppehåller sig annorstädes i Sverige skall han genom polismyndighetens försorg föras till plats där han får vistas.

6 kap. Överklagande m. m.

1 § Beslut av förvaltningsmyndigheter i ärenden enligt denna lag får överklagas endast i den mån det anges i detta kapitel.

2 § En polismyndighets beslut om avvisning får av utlänningen överklagas hos statens invandrarverk.

3 § Statens invandrarverks beslut i fråga om

1. avvisning eller utvisning och i samband därmed behandlad fråga om beviljande eller återkallelse av uppehållstillstånd,
2. flyktningförklaring och återkallelse av flyktningförklaring får av utlänningen överklagas hos regeringen.

4 § När statens invandrarverk eller regeringen fattar beslut i ärende om avlägsnande får beslut fattas i fråga om uppehållstillstånd även om denna fråga ej tagits upp av utlänningen.

Regeringen får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning också pröva om utlänningen skall förbjudas återvända till Sverige och för vilken tid ett sådant förbud skall gälla.

Om regeringen eller invandrarverket fattar beslut om avvisning eller utvisning får sådant beslut samtidigt tas angående utlännings barn under sexton år, som står under utlänningsens vårdnad, även om lägre instans ej prövat sådan fråga.

5 § En polismyndighets eller statens invandrarverks beslut angående förvar får överklagas till den kammarrätt som har att överpröva beslut av statens invandrarverk. Kammarrättens beslut får överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Beslut om förvar som har fattats av regeringen eller statsråd får av utlänningen överklagas till regeringsrätten.

Klagan enligt första eller andra stycket är inte inskränkt till viss tid.

6 § En dom eller beslut om utvisning på grund av brott får överklagas enligt vad som gäller om klagan över allmän domstols dom eller beslut i brottmål.

7 § En förvaltningsmyndighets beslut om ersättning i ärende som handläggs enligt denna lag samt beslut att avvisa ombud eller biträde eller beslut i jävsfråga får överklagas. Beslut om ersättning överklagas hos kammarrätten.

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

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

9 § Statens invandrarverk får överlämna ett ärende till regeringens avgörande, om verket anser att särskilda skäl motiverar detta. Invandrarverket skall då bifoga eget yttrande i ärendet.

10 § En utlänning som har rätt att överklaga ett beslut om avvisning eller en dom eller ett beslut om utvisning kan förklara att han avstår från att överklaga beslutet eller domen (nöjdförklaring).

Nöjdförklaring avges, i vittnes närvaro, inför den myndighet som meddelat beslut, annan polismyndighet eller styresmannen vid en kriminalvårdsanstalt eller föreståndaren för ett häkte eller den som tjänstgör i stället för styresmannen eller föreståndaren. Nöjdförklaring får dessutom avges inför den domstol som har meddelat dom eller beslut om utvisning på grund av brott. 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 eller domen, innan nöjdförklaringen avges, skall hans talan anses återkallad genom nöjdförklaringen, såvitt rör utvisningen samt, i förekommande fall, uppehållstillstånd och flyktingförklaring.

11 § Om statens invandrarverk efter omprövning eller på grund av ny ansökan beviljar en utlänning uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett mot utlänningen meddelat beslut om avvisning eller utvisning. Meddelar invandrarverket tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning får detta inte verkställas medan tillståndet gäller.

Invandrarverket får inte upphäva domstols dom eller beslut om utvisning eller regeringens beslut om utvisning enligt 4 kap. 9 § eller meddela uppehållstillstånd för den som utvisats genom dom eller beslut som nu sagts.

12 § En utlänning som utvisats på grund av brott kan efter ansökan hos regeringen få utvisningsbeslutet helt eller delvis upphävt och beviljas uppehållstillstånd om han

1. har rätt till asyl här eller
2. av andra särskilda skäl bör få stanna i landet.

Om utvisningsbeslutet inte upphävs kan i fall som avses i första stycket tidsbegränsat uppehållstillstånd meddelas. Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan tillståndet gäller.

13 § En utlänning som med stöd av denna lag förbjudits att återvända till Sverige under viss tid eller för alltid kan av statens invandrarverk ges särskilt tillstånd att under kortare tid vistas här. Sådant tillstånd kan, om särskilda skäl föreligger, ges även på ansökan av annan än utlänningen.

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 2

7 kap. Verkställighet och inhibition

1 § När avvisning eller utvisning skall verkställas får en utlänning inte sändas till ett land där han riskerar att utsättas för politisk förföljelse eller där han riskerar att bli sänd till krigsskådeplats och en utlänning, som avses i 3 kap. 3 § 3, får inte sändas till sitt hemland. Inte heller får utlänningen i nu angivna fall sändas till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till land som nu avses.

Under förutsättning att det inte skulle vara förenat med synnerligen allvarliga följder för utlänningen, såsom fara för livet eller risk för tortyr, får en utlänning sändas till land som avses i första stycket, om det inte går att sända honom till annat land och det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna i Sverige.

Hinder mot verkställighet enligt första stycket föreligger inte heller om utlänningen har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här och han inte kan sändas till något annat land.

2 § En utlänning som avvisas eller utvisas skall sändas till det land från vilket han kom till Sverige eller till sitt hemland. Om särskilda skäl föreligger får han i stället sändas till annat land.

3 § Om en utlänning som kommit till Sverige med fartyg eller luftfartyg avvisas därför att han saknar pass eller erforderliga tillstånd att resa in i riket eller medel för sin hemresa, får han sättas ombord på fartyg eller luftfartyg med samma ägare eller, i förekommande fall, inhyrare. Om det för att genomföra verkställigheten är nödvändigt att bevakningspersonal medföljer skall även den beredas plats på fartyget eller luftfartyget. Vägrar befälhavaren på fartyget eller luftfartyget att ta emot utlänningen eller bevakningspersonalen får polismyndigheten förelägga honom lämpligt vite.

Första stycket gäller inte om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land dit utlänningen enligt 1 § inte får sändas.

4 § En polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas utan hinder av att det överklagats. Statens invandrarverks beslut om avvisning eller utvisning eller domstols dom eller beslut om utvisning får verkställas fastän domen eller beslutet inte vunnit laga kraft, om utlänningen avgett nöjdförklaring.

Dom eller beslut om utvisning på grund av brott får inte verkställas förrän ådömd behandling i kriminalvårdsanstalt verkställts eller överflyttats till annat land.

5 § Statens invandrarverk får förordna att ett beslut om avvisning får verkställas utan hinder av att det överklagas (direktavvisning), om det är uppenbart att grund för asyl inte föreligger och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på annan grund.

Beslut om direktavvisning får endast om synnerliga skäl talar för detta meddelas senare än tre månader efter utlänningsanskomst till Sverige.

6 § Om en utlänning har överklagat ett beslut om direktavvisning skall statens invandrarverk pröva om verkställigheten av beslutet tills vidare skall inställas (inhibition). I samband med omprövning av ett sådant beslut får invandrarverket pröva om inhibition skall ske även om beslutet inte överklagats. Prövning av inhibitionsfråga skall ske innan handlingarna i ärendet överlämnas till regeringen.

7 § Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd från en utlänning, beträffande vilken det föreligger ett beslut om avvisning eller utvisning som skall verkställas, samt vid bifall till en sådan ansökan, får statens invandrarverk förordna om att det tidigare meddelade beslutet tills vidare inte får verkställas.

Regeringen får vid prövning av ansökan om upphävande av domstols dom eller beslut om utvisning eller vid omprövning av ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 9 § förordna att det tidigare meddelade beslutet tills vidare inte får verkställas.

Om särskilda skäl föreligger får invandrarverket också i andra fall än som angetts i första stycket förordna om inhibition.

8 § Polismyndighets beslut om avvisning, statens invandrarverks beslut om direktavvisning, domstols dom eller beslut om utvisning och regeringens beslut om utvisning enligt 4 kap. 9 § skall verkställas snarast möjligt. Verktälligheten ankommer på polismyndighet eller, i fråga om beslut av regeringen, annan myndighet som regeringen bestämmer.

En utlänning som inte får stanna i Sverige skall, i andra fall än som avses i första stycket, lämna landet inom två veckor eller, vid utvisning, inom fyra veckor efter det att lagakraftätagande beslut föreligger, om inte annat bestäms i beslutet.

Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden skall polismyndigheten verkställa beslutet så snart det kan ske.

9 § Om en utlänning som har avvisats eller utvisats med återreseförbud återvänder till Sverige utan att ha fått tillstånd till detta eller stannar kvar efter det att giltighetstiden för särskilt tillstånd att vistas i landet utgått, skall beslutet verkställas på nytt.

10 § När regeringen eller invandrarverket prövar ärende om avvisning eller utvisning skall hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 1 § inte kan sändas till visst land eller om det annars föreligger särskilda hinder mot verkställighet. I beslutet skall ges sådana anvisningar för verkställigheten som denna prövning kan föranleda.

11 § Om polismyndigheten finner att verkställigheten inte kan genomföras, skall myndigheten underrätta statens invandrarverk härom. Invandrarverket får i sådant fall ge anvisningar för verkställigheten.

12 § Ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses verkställt om utlänningen lämnat landet och beslutet vunnit laga kraft.

Ett beslut om avvisning eller utvisning, som inte meddelats av allmän domstol, förfaller, om det inte har verkställts inom fyra år från det att beslutet vann laga kraft.

Om en utlänning inte har kunnat anträffas för verkställighet av beslut som avses i andra stycket inom den där angivna tiden, skall det vid senare prövning av om verkställighet får ske antas att verkställighet enligt första stycket skett inom fyraårstiden, om inte annat visas vara fallet.

1 § 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, som endast får vistas i viss del av Sverige, genom polismyndighetens försorg förs åter till denna del.

Om en utlänning som kommit till Sverige med fartyg eller luftfartyg avvisas därför att han saknar pass eller erforderliga tillstånd att resa in i landet eller medel för sin hemresa, är ägaren eller, i förekommande fall, inhyraren av transportmedlet skyldig att utan ersättning från staten svara för utlänningens resa från Sverige samt för resekostnaden för bevakningspersonal som måste medfölja. Denna skyldighet kan efterges helt eller delvis om ägaren eller inhyraren visar att han haft skälig anledning att anta att utlänningen haft rätt att resa in i Sverige eller om det med hänsyn till kostnaden eller av andra skäl framstår som uppenbart obilligt att kräva ut kostnaden.

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 ägare eller inhyrare 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. Har fartyget utländsk ägare eller inhyrare är befälhavaren skyldig att å dennes vägnar svara för dessa kostnader, om det inte är uppenbart oskäligt.

2 § 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,

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

3 § Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader, döms

1. 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,

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

3. den som i anmälan eller ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en författning som utfärdats med stöd av denna lag medvetet lämnar oriktig uppgift eller underlåter att tala om något förhållande av betydelse,

4. 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,

5. den som har en utlänning i sin tjänst, fastän utlänningen inte har föreskrivet arbetstillstånd.

För försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket 4 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

4 § Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms

1. den som försöker hindra verkställighet av beslut om utvisning enligt 4 kap. 9 §,

2. den som genom att dölja en utlänning eller genom annan sådan åtgärd försöker hindra verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning, såvida gärningen har skett i vinningssyfte,

3. den som i vinningssyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller tillstånd till inresa i riket,

4. en utlänning som överträder föreskrifter som meddelats enligt denna lag eller enligt författning som utfärdats med stöd av denna lag om skyldighet att endast vistas inom viss del av landet.

Är brott som sägs i första stycket 3 grovt döms till fängelse i två år.

Ersättning som utgått till den som har begått brott enligt första stycket 2 och 3 ovan skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart obilligt.

5 § Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter, döms en utlänning som uppehåller sig här fastän han enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 eller 9 § inte har haft rätt att återvända hit eller stannar kvar här efter det att giltighetstiden för särskilt tillstånd att vistas i landet utgått. Detta gäller dock inte om utlänningen flytt hit för att undgå politisk förföljelse.

I ringa fall skall åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt.

6 § Fysisk eller juridisk person som har en utlänning i sin tjänst, fastän denne inte har föreskrivet arbetstillstånd, skall, oavsett om ansvar utkrävs enligt 3 § första stycket 5, 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.

7 § Frågor om påförande av avgift enligt 6 § prövas av allmän domstol efter ansökan, som skall göras av allmän åklagare inom två år efter det att överträdelsen upphörde. I frågor 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 vunnit 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 vunnit laga kraft.

9 kap. Särskilda bestämmelser

1 § Utöver vad som förut angetts i denna lag får regeringen utfärda föreskrifter om tillämpningen av lagen samt om

1. skyldighet att anmäla utlänningars vistelse eller anställning i Sverige,
2. sådana inskränkningar angående utlänningars rätt att vistas inom

vissa områden eller anställning i visst företag eller företag av ett visst slag som är nödvändiga med hänsyn till rikets säkerhet.

3. skyldighet för statens invandrarverk att överlämna vissa ärenden till regeringen.

Regeringen får utfärda föreskrifter om handläggning av ärenden enligt denna lag.

2 § Beträffande diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän som är anställda av främmande makter i Sverige samt deras familjer och betjäning liksom främmande makters kurirer tillämpas denna lag endast i den utsträckning som regeringen föreskriver.

I fråga om andra utlännningar, vilka är berättigade till förmåner enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, iaktas de inskränkningar som följer av 3—5 §§ i den lagen.

3 § Är Sverige i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, får regeringen utfärda särskilda föreskrifter om utlänningsinresa och uppehåll i riket, utresa ur riket, rätt att ha anställning eller offentligt förtroendeuppdrag här och avlägsnande från riket samt om omhändertagande av utlännningar i anstalt eller förläggning.

Har regeringen i andra fall än då Sverige är i krig utfärdat föreskrifter om verkställighet av avvisning eller utvisning, som avviker från vad som föreskrivs i denna lag, eller föreskrifter om omhändertagande av utlännningar i anstalt eller förläggning, skall föreskrifterna, om riket inte kommer i krig, underställas riksdagens prövning inom en månad efter utfärdandet. Annars förlorar de sin verkan. Om föreskrifterna inte godkänns av riksdagen inom två månader från det att de underställdes, upphör de att gälla.

4 § När ett ärende enligt denna lag skall prövas av regeringen får intill dess att regeringen avgjort ärendet det statsråd som ansvarar för dessa ärenden besluta om tvångsåtgärder enligt 5 kap. eller om inhibition av ett avlägsnandebeslut.

5 § Bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen (1986:223) tillämpas i ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd endast när utlännningen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

Bestämmelserna i 20 § förvaltningslagen tillämpas inte beträffande beslut om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Om handläggningen av ett ärende enligt denna lag är muntlig, får beslutet meddelas genom att avkunnas under den muntliga handläggningen eller genom att på tid som meddelas vid den muntliga handläggningen hållas tillgängligt hos den beslutande myndigheten. Avskrift av beslutet skall snarast sändas till utlännningen och dennes ombud. Tiden för överklagande räknas från den dag beslutet avkunnats eller hållits tillgängligt.

6 § Socialnämnden skall, på begäran av regeringen, statens invandrarverk eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden och hans adress, om uppgifterna behövs i ett ärende om uppehållstillstånd eller för verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Om utlännningen i ärende enligt denna lag åberopar intyg om sin psykiska eller fysiska hälsa, skall hälso- och sjukvårdsmyndighet på begäran av

den myndighet som handlägger ärendet lämna upplysningar som kan vara av betydelse för att bedöma de i intyget lämnade uppgifterna.

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 2

7 § Den som vid handläggning av ärende enligt denna lag inför förvaltningsmyndighet eller domstol är tolk har rätt att av allmänna medel få arvode samt ersättning för kostnader och tidsspillan, om inte uppdraget har fullgjorts i tjänsten. Frågan om ersättning prövas av den domstol eller myndighet som handlägger ärendet. Närmare bestämmelser om ersättning meddelas av regeringen.

8 § Regeringen får utfärda föreskrifter om hemsändande av utlänningar, som inte är flyktingar och som har tagits om hand enligt lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1966:293) om beredande av slutna psykiatrisk vård i vissa fall eller 35 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den , då utlänningslagen (1980:376) upphör att gälla.

Om ett ärende har anhängiggjorts hos polismyndighet, statens invandrarverk eller regeringen innan denna lag har trätt i kraft tillämpas fortfarande äldre lag. 85 – 89, 89 a, 90 och 90 a §§ tillämpas emellertid endast om fråga därom väckts dessförinnan.

Förekommer i lag eller annan författning uttrycken förpassning eller förvisning, skall därmed avses utvisning enligt 4 kap. 4 respektive 7 § i denna lag.

Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till föreskrift, som har ersatts genom bestämmelse i denna lag, skall i stället den nya bestämmelsen tillämpas.

Lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund

utfärdad den

Härmed förordnas följande

1 § En utlänning 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 befäras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och därvid begå sådana gärningar här i riket.

2 § Uppkommer fråga om att en utlänning som kommer till Sverige skall avvisas enligt 1 §, 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 invandrarverket besluta att icke avvisa utlänningen enligt 1 §.

Beslut om avvisning enligt 1 § 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.

3 § En utlänning får utvisas ur riket, om det föreligger sådana omständigheter som anges i 1 §.

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.

4 § Beslut om utvisning enligt 3 § skall förenas med förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Därvid tillämpas bestämmelserna i 4 kap. 10 § utlänningslagen (0000:000).

5 § I ärenden om avvisning eller utvisning enligt denna lag får det statsråd, som ansvarar för sådana ärenden eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om förhandling och bestämma om andra än utlänningen skall höras. Förhandlingen skall hållas vid Stockholms tingsrätt eller, om särskilda skäl talar mot att förhandlingen hålls där, vid annan domstol eller förvaltningsmyndighet.

6 § Den domstol eller myndighet som håller förhandlingen skall uppdra

åt en polismyndighet eller åt en särskilt utsedd person att vara allmänt ombud vid förhandlingen.

Prop. 1988/89:86
Bilaga 2

7 § 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.

8 § 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 5—7 samt 9 och 10 §§, 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).

Förhandling vid förvaltningsdomstol skall, om annat inte följer av 5—7 samt 9 och 10 §§, 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.

9 § För inställelse vid förhandlingen skall utlänningen få ersättning av allmänna medel för resa och uppehälle, om det bedöms skäligt med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden, den tid han har vistats i riket samt övriga omständigheter. Förskott får beviljas på ersättningen.

Andra personer som på kallelse har inställt sig vid förhandlingen har rätt till ersättning av allmänna medel för kostnad och tidsspillan med anledning av inställelsen. Förskott får beviljas på ersättning för resa och uppehälle.

Den som är allmänt ombud eller tolk har rätt att av allmänna medel få arvode samt ersättning för kostnader och tidsspillan, om inte uppdraget har fullgjorts i tjänsten.

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

11 § En förvaltningsmyndighets beslut om ersättning enligt 9 § får överklagas hos kammarrätten genom besvär.

12 § En utlänning får tas i förvar om det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas enligt denna lag eller beslut härom föreligger och det skäligen kan antas att han annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige. Är utlänningen under sexton år, får han inte utan synnerliga skäl tas i förvar.

Under de förutsättningar som anges i första stycket kan en utlänning

ställas under uppsikt, om detta kan anses tillräckligt. Beträffande uppsikt gäller 5 kap. 8 § utlänningslagen i tillämpliga delar.

Prop. 1988/89:86
Bilaga 2

13 § Även om de i 12 § 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 2 § eller när det uppkommer fråga om att utvisa utlänningen enligt 3 §.

Beslut med stöd av första stycket skall anmälas till regeringen, som snarast skall pröva om åtgärden skall bestå.

14 § När regeringen har beslutat om avvisning enligt 1 § eller utvisning enligt 3 § men det möter hinder som i 7 kap. 1 § utlänningslagen sägs mot att verkställa beslutet eller beslutet av annan särskild anledning inte bör verkställas, skall regeringen förordna att verkställighet tills vidare inte får ske. Avvisnings- eller utvisningsbeslutet samt förordnandet att verkställighet tills vidare inte får ske skall omprövas när det finns skäl till detta.

15 § När fråga uppkommer om åtgärd som avses i 14 §, får det statsråd som ansvarar för ärenden enligt denna lag besluta att verkställighet inte skall ske innan regeringen har avgjort ärendet. Ett sådant beslut får även fattas av statens invandrarverk. Verket skall då genast underrätta regeringen och anmäla ärendet, om det ännu inte har kommit under regeringens prövning.

16 § Beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas så snart det kan ske. Verkställigheten ankommer på polismyndighet. Regeringen får dock förordna att verkställigheten skall ske genom annan myndighets försorg.

17 § Skall ett av regeringen meddelat beslut om avvisning enligt 1 § eller utvisning enligt 3 § på grund av förordnande enligt 14 § ej verkställas, äger 19–22 §§ tillämpning beträffande utlänning som avses med beslutet. Regeringen får meddela sådana föreskrifter som anges i 4 kap. 9 § första stycket utlänningslagen för utlänningens vistelse i riket.

Har enligt utlänningslagen meddelats beslut i andra fall än sådana som avses i första stycket om avvisning eller utvisning och kan beslutet ej verkställas, får regeringen, om sådana omständigheter föreligger beträffande utlänningen som avses i 1 §, förordna att 19–22 §§ skall äga tillämpning och meddela föreskrifter som sägs i första stycket.

Innan föreskrifter meddelas skall förhandling hållas. Därvid tillämpas reglerna om förhandling i 5–11 §§.

18 § I ärende enligt denna lag gäller i tillämpliga delar vad i 5 kap. 7 och 9–14 §§, 6 kap. 1, 4, 5, 7 och 13 §§, 7 kap. 1–3, 9–11 §§ och 12 § första stycket, 8 kap. 1 § samt 9 kap. 4, 6 och 7 §§ utlänningslagen är föreskrivet.

19 § Finnes det vara av betydelse för att utröna huruvida organisation eller grupp som avses i 1 § andra stycket planlägger eller förbereder gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften, får utlänning, som avses i 17 §, underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av sådan utlänning får också tagas fingeravtryck och fotografi.

Förordnande om åtgärd enligt första stycket meddelas av polismyndighet. I fråga om sådan åtgärd gäller i övrigt bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

20 § För ändamål som avses i 19 § första stycket kan rätten, om synnerli-

ga skäl föreligger, meddela polismyndighet tillstånd att ta del av samtal till och från telefonapparat, som innehas eller eljest kan antas komma att begagnas av utlänning som avses i 17 §.

Rätten kan för ändamål som avses i 19 § första stycket, om synnerliga skäl föreligger, även meddela polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegraf försändelse, brev, annan sluten handling eller paket som har ställts till eller avsänts från utlänning, som avses i 17 §, och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befodringsanstalt.

I tillstånd som avses i andra stycket kan rätten förordna, att i tillståndet avsedd försändelse, som ankommer till befodringsanstalt, skall kvarhållas till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla underrättelse att meddelande om åtgärden ej får utan tillstånd av den som har begärt åtgärden lämnas avsändaren, mottagaren eller annan.

21 § Tillstånd som avses i 20 § skall meddelas att gälla viss tid ej överstigande en månad. Tiden räknas, vid tillstånd till telefonavlyssning från den dag tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare och i övriga fall från den dag tillståndet meddelades.

Fråga om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av rikspolisstyrelsen. Rättens avgörande sker genom slutligt beslut. Sådant beslut går omedelbart i verkställighet. I fråga om förfarandet äger i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken om förfarandet vid rättens prövning av fråga som under förundersökning i brottmål uppkommit om åtgärd enligt 27 kap. 16 § nämnda balk motsvarande tillämpning.

22 § Uppteckning som ägt rum vid telefonavlyssning får ej granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Innehåller uppteckningen något som ej är av betydelse för det ändamål som föranlett avlyssningen, skall den i sådan del efter granskningen omedelbart förstöras.

Försändelse eller annan handling som omfattas av tillstånd enligt 20 § får ej närmare undersökas, öppnas eller granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Handling varom här är fråga skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, skall försändelse som finns hos befodringsanstalt tillställas den till vilken försändelsen är ställd och annan handling återlämnas till den hos vilken handlingen påträffats, om ej beslag sker enligt därom gällande bestämmelser.

23 § Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms

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

2. den som försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning enligt 1 § eller utvisning enligt 3 §, eller

3. en utlänning som överträder en sådan föreskrift som har meddelats enligt 17 §.

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

24 § Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige, fastän han enligt ett verkställt

beslut om utvisning enligt 3 § inte har haft rätt att återvända hit eller stannar kvar efter det att giltighetstiden för särskilt tillstånd att vistas i Sverige utgått. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå politisk förföljelse.

I ringa fall skall åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt.

Prop. 1988/89:86

Bilaga 2

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den , då lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall upphör att gälla.

Bestämmelserna i 17 § första stycket tillämpas även när regeringen enligt 73 § utlänningslagen (1980:376) eller 8 § lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund eller 51 § tredje stycket utlänningslagen (1954:193) har förordnat att avvisnings- eller utvisningsbeslut ej skall verkställas. Bestämmelserna i 17 § andra stycket är tillämpliga också när beslut om avvisning eller utvisning har meddelats enligt utlänningslagen (1980:376) och när beslut om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning har meddelats enligt utlänningslagen (1954:193).

Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till föreskrift som har ersatts genom bestämmelse i denna lag, skall i stället den nya bestämmelsen tillämpas.

3 Förslag till Lag om anställningstillstånd

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 2

utfärdad den

Härigenom förordnas följande

1 § En utlänning måste ha tillstånd för att ha anställning som avser befattning på svenskt fartyg i utrikes fart (anställningstillstånd) om inte regeringen föreskriver annat.

2 § Anställningstillstånd ges för tjänstgöring i en befattning på ett visst fartyg eller på fartyg som tillhör ett visst rederi. Tillståndet får förenas med de föreskrifter som behövs.

3 § Anställningstillstånd ges av arbetsmarknadsstyrelsen. Tillstånd får dessutom ges

1. av de sjömansförmedlingar, som utses av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, och

2. av de svenska utlandsmyndigheter som chefen för utrikesdepartementet bestämmer.

Arbetsmarknadsstyrelsen får återkalla ett anställningstillstånd om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller svikligen har förtagit vissa omständigheter eller om det i övrigt föreligger särskilda skäl.

4 § Den som har en utlänning i sin tjänst fast utlänningen inte har föreskrivet anställningstillstånd döms till böter eller, när omständigheterna är försvårande, till fängelse i högst sex månader.

5 § Fysisk eller juridisk person som har en utlänning i sin tjänst, fastän denne inte har föreskrivet anställningstillstånd, skall, oavsett om ansvar utkrävs enligt 4 § 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.

6 § Frågor om påförande av avgift enligt 5 § prövas av allmän domstol efter ansökan, som skall göras av allmän åklagare inom två år efter det att överträdelsen upphörde. I frågor 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

4 Förslag till

Prop. 1988/89:86

Lag om ändring i lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall

att 18 a § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 a §

Har beträffande någon som är patient enligt denna lag beslut meddelats om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (1980:376) eller utlämning enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott eller lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge eller lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, skall han utskrivnas, om det begärs av den myndighet som skall verkställa beslutet och hans tillstånd tillåter sådan verkställighet.

Beträffande utskrivning som nu sagts gäller 17 §.

Har beträffande någon som är patient enligt denna lag beslut meddelats om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (0000:00) eller utlämning enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott eller lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge eller lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, skall han utskrivnas, om det begärs av den myndighet som skall verkställa beslutet och hans tillstånd tillåter sådan verkställighet.

Beträffande utskrivning som nu sagts gäller 17 §.

Denna lag träder i kraft den

Lag om ändring i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner

att 15 a § skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

15 §

Regeringen får förordna att en utlänning som skäligen kan antas ha hemvist i en blockerad stat och ha begått eller avse att begå sådan handling som står i strid mot förbud enligt 3—8 § kan avvisas i den ordning som föreskrivs i utlänningslagen (1980:376).

Regeringen får förordna att en utlänning som skäligen kan antas ha hemvist i en blockerad stat och ha begått eller avse att begå sådan handling som står i strid mot förbud enligt 3—8 § kan avvisas i den ordning som föreskrivs i utlänningslagen (0000:000).

Denna lag träder i kraft den

6 Förslag till Lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om rättshjälpslagen (1972:429)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

41 §

Rättshjälp genom offentligt biträde beviljas i mål eller ärende

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

2. hos utskrivningsnämnd eller psykiatriska nämnden angående inskrivning i eller utskrivning från vårdhem eller specialsjukhus enligt 35 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda,

3. angående beredande av vård enligt lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller omedelbart omhändertagande enligt 6 § samma lag eller angående upphörande av sådan vård enligt 5 § samma lag eller hos förvaltningsdomstol vid överklagande enligt 20 § första stycket 1 samma lag,

4. hos förvaltningsdomstol angående beredande av vård enligt lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall, angående omedelbart omhändertagande enligt 8 § eller vid överklagande av beslut om förlängning enligt 16 § samma lag,

5. angående utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § utlänningslagen (1980:376) samt vid utredning hos polismyndighet när fråga har uppkommit om utvisning enligt angivna lagrum,

6. angående avvisning enligt utlänningslagen, dock ej hos polismyndighet, såvida icke anledning föreligger att överlämna ärendet till statens invandrarverk eller utlänningslagen enligt 50 eller 52 § samma lag hållits i förvar längre än en vecka,

7. angående verkställighet enligt utlänningslagen, om anledning föreligger att överlämna ärendet till statens invandrarverk med stöd av

5. angående utvisning enligt 4 kap. 4 eller 9 § utlänningslagen (0000:000) eller 3 § lagen (0000:000) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund samt vid utredning hos polismyndighet när fråga har uppkommit om utvisning enligt angivna lagrum,

6. angående avvisning enligt utlänningslagen eller lagen om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, dock ej hos polismyndighet, såvida icke ärendet skall prövas av statens invandrarverk eller regeringen eller anledning föreligger att överlämna ärendet till invandrarverket eller utlänningslagen enligt 5 kap. 5 eller 6 § utlänningslagen eller 12 eller 13 § lagen om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund hållits i förvar längre än en vecka,

7. angående föreskrifter som meddelats enligt 4 kap. 9 § utlänningslagen eller 17 § lagen om särskilda åtgärder till förebyggande av

85 eller 86 § samma lag eller hän-
skjuta ärendet dit med stöd av 87 §
samma lag eller om utlänningsen-
ligt 50 eller 52 § samma lag hållits i
förvar längre än en vecka,

8. angående föreskrifter som
meddelats enligt 13 §, 48 § eller
74 § andra stycket utlänningslagen,

9. angående hemsändande av ut-
lämning med stöd av 104 § första
stycket utlänningslagen,

10. angående förverkande av vill-
korligt medgiven frihet enligt 26
kap. brottsbalken,

11. angående verkställighet ut-
omlands av frihetsberövande på-
följd enligt lagen (1963:193) om
samarbete med Danmark, Finland,
Island och Norge angående verk-
ställighet av straff m. m. eller lagen
(1972:260) om internationellt sam-
arbete rörande verkställighet av
brottmålsdom,

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

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

14. hos regeringen enligt 1 § and-
ra stycket lagen (1975:1360) om
tvångsåtgärder i spaningssyfte i vis-
sa fall.

vissa våldsdåd med internationell
bakgrund.

8. angående hemsändande av ut-
lämning med stöd av 9 kap. 8 § ut-
länningslagen,

9. angående förverkande av vill-
korligt medgiven frihet enligt 26
kap. brottsbalken,

10. angående verkställighet ut-
omlands av frihetsberövande på-
följd enligt lagen (1963:193) om
samarbete med Danmark, Finland,
Island och Norge angående verk-
ställighet av straff m. m. eller lagen
(1972:260) om internationellt sam-
arbete rörande verkställighet av
brottmålsdom,

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

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

13. hos regeringen enligt 17 §
andra stycket lagen om särskilda åt-
gärder till förebyggande av vissa
våldsdåd med internationell bak-
grund angående förordnande om
tillämpning av 19–22 §§ samma
lag.

43 §

Rättshjälp genom offentligt biträde beviljas efter ansökan eller då an-
nars anledning föreligger. Ansökan får göras av den som kan beviljas
rättshjälp och i mål eller ärende som anges i 41 § 1 även av annan som får
föra talan i målet eller ärendet.

Rättshjälp beviljas och biträde
förordnas av den myndighet som

Rättshjälp beviljas och biträde
förordnas av den myndighet som

handlägger målet eller ärendet. Dock ankommer prövningen i ärende hos socialnämnd eller social distriktsnämnd enligt 41 § 3 på länsrätten,

i ärende som avses i 41 § 5–9 eller 14 på rättshjälpsnämnden,

i ärende hos polismyndighet enligt 41 § 12 på länsrätten samt

i annat ärende hos regeringen än som avses i 41 § 5–9 eller 14 på departementstjänsteman som regeringen bestämmer,

handlägger målet eller ärendet. Dock ankommer prövningen i ärende hos socialnämnd eller social distriktsnämnd enligt 41 § 3 på länsrätten,

i ärende hos polismyndighet eller statens invandrarverk enligt 41 § 5 eller 6 på invandrarverket,

i ärende enligt 41 § 8 på rättshjälpsnämnden,

i ärende hos polismyndighet enligt 41 § 11 på länsrätten samt

i ärende hos regeringen på departementstjänsteman som regeringen bestämmer.

Har myndigheten skilt målet eller ärendet från sig, äger under tiden till dess talan fullföljts eller tiden för fullföljd utgått andra stycket motsvarande tillämpning.

Rättshjälp utgår även när talan fullföljs eller meddelat beslut underställs annan myndighets prövning eller saken överlämnas till annan myndighets avgörande.

Har rättshjälp beviljats i ärende vari beslutas om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen eller lagen om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund gäller rättshjälpen till dess verkställighet av beslutet skett.

Ansökan om rättshjälp genom offentligt biträde ges in till den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Gäller ansökan ärende som avses i 41 § 5–9 eller 14, ges dock ansökan in till rättshjälpsnämnden.

Ansökan om rättshjälp genom offentligt biträde ges in till den myndighet som handlägger målet eller ärendet.

Myndighet som inte själv får bevilja rättshjälpen skall till behörig myndighet med eget yttrande överlämna ingiven ansökan med därvid fogade handlingar eller anmäla behovet av offentligt biträde.

Denna lag träder i kraft den . I ärende enligt utlänningslagen (1980:376) eller lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall tillämpas fortfarande äldre bestämmelser.

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)
att 7 kap. 14 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. 14 §

Sekretess gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende som avses i detta stycke.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende som avses i detta stycke. *Om uppgift för vilken gäller sekretess enligt detta stycke intagits i skälen till ett beslut, får dock i beslutet förordnas att sekretessen för uppgiften skall bestå.*

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den

Sammanfattning av betänkandet (SOU 1988:2)

Kortare väntan

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 3

Uppdraget

Asylärendeutredningens uppdrag har varit att föreslå de organisatoriska och administrativa förändringar som behövs för att förkorta handläggningstiderna i asylärenden. Parallellt med detta arbete har en annan utredning gjort en översyn av utlänningslagstiftningen. Enligt utredningarnas direktiv bör målet för handläggningstiderna vara att invandrarverket skall avgöra ett asylärende inom två månader från ansökningsdagen och att regeringen skall avgöra ett överklagande inom två månader.

Nuvarande handläggningstider

Antalet asylsökande har ökat under senare år. Detta har lett till långa handläggningstider i asylärenden. Jag har gjort en undersökning av tiderna i olika led av handläggningen.

De flesta asylsökande får vänta flera månader på att polisen skall genomföra en fullständig asylutredning. Längst är väntetiden för asylsökande som efter inresan placeras på en förläggning på en ort där polisen saknar utredningsresurser och för utlänningar som efter inresan söker asyl hos polismyndigheten i Stockholm, Göteborg eller Malmö.

Den genomsnittliga handläggningstiden vid invandrarverket är för närvarande mellan tre och fyra månader.

I de ärenden invandrarverket fattat utvisningsbeslut är den genomsnittliga handläggningstiden vid verket drygt fem månader och den genomsnittliga tiden från ansökan till invandrarverkets beslut drygt åtta månader.

Så gott som alla som får ett utvisningsbeslut från invandrarverket överklagar detta hos regeringen. Tiden från invandrarverkets beslut till dess överklagandet kommit in till regeringen är i genomsnitt nästan fyra månader. Därav avser ca två månader tid för delgivning och utvecklande av talan och två månader invandrarverkets handläggning av överklagandet innan det överlämnas till regeringen.

Handläggningstiden hos regeringen i överklagandeärenden är för närvarande i genomsnitt ca 3,5 månader. Den totala tiden från ansökan om asyl till regeringens beslut är i genomsnitt drygt femton månader. Om regeringen fastställer invandrarverkets avlägsnandebeslut kan det sedan också dröja lång tid till det verkställs.

Skäl för att minska väntetiderna

Det finns tre starka skäl för att minska väntetiderna i asylärenden.

Det första skälet är humanitärt. För många asylsökande är det påfrestande att under lång tid få vänta på beslut.

Det andra skälet gäller rättssäkerheten. De långa tiderna i dag går

knappast att förena med den syn på vad rättssäkerhet är som har kommit till uttryck i den nya förvaltningslagen.

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 3

Det tredje skälet är ekonomiskt. Med nuvarande antal asylsökande kan kostnaderna för bostäder, ekonomisk hjälp, sjukvård och andra åtgärder för asylsökande under väntetiden uppskattas till mellan 800 och 900 milj. kr. per år. Kortare väntetider minskar dessa kostnader.

Hur mycket kan väntetiderna förkortas?

För att förkorta tiderna väsentligt krävs såväl organisatoriska och administrativa förändringar som vissa resurstillskott till de handläggande myndigheterna. En förutsättning för att nå de angivna målen är också att den tid ärendena ligger för yttrande hos offentliga biträden minskar.

Med de åtgärder som jag föreslår och som redovisas närmare i det följande bör en fullständig asylutredning normalt kunna genomföras inom två veckor från ansökan. Därefter bör man omedelbart kunna fatta beslut i klara bifallsärenden. Inlagan från det offentliga biträdet i övriga ärenden bör normalt kunna komma in till invandrarverket inom ytterligare två veckor. Som genomsnittstid bör det vara möjligt att nå det angivna målet att invandrarverket skall fatta beslut inom två månader från ansökan. Vissa ärenden måste dock ta längre tid. Det gäller t.ex. ärenden som kräver kompletterande utredning från en utlandsmyndighet.

Ett komplett överklagande bör normalt kunna komma in till invandrarverket inom en månad från det att verket fattat ett utvisningsbeslut. I flertalet fall bör en total tid på sex veckor från invandrarverkets beslut till dess överklagandet kommer in till regeringen vara tillräcklig.

Handläggningen av ett överklagande hos regeringen bör normalt vara möjlig att klara inom två månader. I vissa fall kan det emellertid liksom vid invandrarverket behöva ta längre tid.

Den totala tiden från ansökan om asyl till ett slutgiltigt beslut från regeringen skall alltså normalt inte behöva överstiga sex månader.

Koncentration av asylutredningarna till utredningsslussar

De åtgärder som jag föreslår går bl. a. ut på att asylutredningarna i så stor utsträckning som möjligt koncentreras till utredningsslussar. Där skall de asylsökande vistas till dess utredning är genomförd. Motiven för en koncentration av asylutredningarna till utredningsslussar är:

- Ett fullständigt asylförhör med alla asylsökande kan hållas kort tid efter ansökan.
- Grundutredningarna kan bli bra och kompletta redan från början genom utredare som är specialiserade på denna uppgift. Genom specialiseringen är det lättare att genomgående få utredare med erfarenhet och kompetens.
- Bättre möjligheter för erfarenhetsutbyte och andra direkta kontakter mellan utredare och beslutsfattare.
- Möjlighet att i direkt anslutning till asylutredningarna sortera ärendena.

i klara bifallsärenden och ärenden i vilka offentligt biträde skall förordnas. I klara bifallsärenden kan beslut fattas omgående.

- Ökade möjligheter att planera utredningsverksamheten och utnyttja utredningsresurserna effektivt.
- Förutsättningar skapas för bättre planering av själva mottagandet av asylsökande och flyktingar.

Huvudregeln bör därför vara att en utlänning som tillåts resa in i Sverige för att få en ansökan om asyl prövad skall bege sig till en utredningssluss för att där genomgå ett fullständigt asylförhör. Undantag bör göras bara i sådana fall då man av humanitära, medicinska, familjesociala eller andra särskilda skäl inte rimligen kan begära att den asylsökande skall bege sig till en utredningssluss för utredning.

För att få till stånd en koncentration av utredningarna till slussar föreslår jag att den polismyndighet som tar emot en ansökan om asyl skall kunna bestämma att den asylsökande skall inställa sig på en utredningssluss för asylutredning.

Invandrarverket och rikspolisstyrelsen bör gemensamt utarbeta riktlinjer för överföring av asylsökande till utredningsslussar.

Utredningsslussarna måste utformas så att de asylsökandes behov av socialt och annat stöd under den första tiden i Sverige kan tillgodoses på slussen. Det är särskilt viktigt att situationen för barn och barnfamiljer uppmärksammas under vistelsen på utredningssluss.

Om frågan om direktavvisning aktualiseras i samband med inresekontroll bör polismyndigheten på gränsorten normalt svara för den fullständiga asylutredningen. Polismyndigheter med utlänningsrotlar bör också kunna utreda direktavvisningsärenden själva. Utlänningar som söker asyl i andra polisdistrikt än gränsdistrikten och distrikt med utlänningsrotel bör normalt hänvisas till utredningssluss för fullständigt asylförhör även i de fall direktavvisning aktualiseras.

Ansvar för asylutredningarna vid utredningsslussarna bör åtminstone tills vidare ligga kvar hos polisen. Om erfarenheterna skulle visa att det kan vara rationellt att helt integrera polisens och invandrarverkets verksamhet vid utredningsslussarna bör frågan om vilken myndighet som skall vara ansvarig för utredningarna utredas på nytt.

Vid utredningsslussarna bör handläggare från invandrarverket tillsammans med utredarna göra en sortering i klara bifallsärenden och ärenden i vilka offentligt biträde skall förordnas. Beslut i klara bifallsärenden skall kunna fattas i anslutning till denna sortering. Vid utredningsslussarna bör också erfarenhetsutbyte ske mellan utredare och beslutsfattare.

En asylsökande som hänvisats till en utredningssluss måste utan dröjsmål lämna slussen när utredningen är slutförd. Snabb genomströmning är en förutsättning för att utredningsslussarna skall kunna ta emot nya asylsökande och för att de utredningsresurser som finns vid slussarna skall kunna utnyttjas jämnt och effektivt.

Jag bedömer att det totalt behövs en fast kapacitet vid utredningsslussarna som gör det möjligt att ta emot och utreda 1 400 asylsökande per månad.

Den som beviljas tillstånd i direkt anslutning till utredningen bör så snart som möjligt placeras ut i en kommun. Med nuvarande antal asylsökande och de svårigheter som råder att få fram tillräckligt många kommunplatser torde det emellertid vara ofrånkomligt med en viss tids fortsatt placering på förläggning efter vistelsen på slussen även om utlänningsen redan fått tillstånd.

Asylsökande som inte får något beslut på slussen skall normalt placeras på en förläggning så snart polisens utredning är genomförd. Han bör sedan vistas på denna förläggning i väntan på slutligt beslut i asylärendet. Om uppehållstillstånd beviljas bör utplacering i en kommun ske så snart möjligt.

Vid förläggningarna skall de asylsökande få ett mottagande som så långt möjligt är avpassat efter deras individuella behov. Det är viktigt med meningsfull fritidsverksamhet som motverkar tristess och social isolering. Barnens situation måste ägnas särskild uppmärksamhet.

Förläggningsorganisationen måste vara flexibel och löpande anpassas till behovet av platser.

De offentliga biträdena

Offentligt biträde bör i enlighet med nuvarande praxis förordnas först när själva asylförhåret är genomfört. I första hand bör ett biträde förordnas som finns nära den förläggning där den asylsökande placeras. Därigenom underlättas kontakterna mellan utlänningsen och biträdet, vilket bör öka förutsättningarna för en snabb handläggning.

Denna princip bör dock tillämpas med urskillning. En asylsökandes önskemål om ett visst biträde bör normalt tillgodoses om det inte skulle leda till väsentligt ökade kostnader eller till förseningar därför att biträdet är hårt arbetsbelastat. Om offentligt biträde har förordnats i ett direkt-avvisningsärende bör den asylsökande normalt behålla samma biträde under ärendets fortsatta handläggning även om avståndet är långt. Biträdesbyten bör överhuvudtaget undvikas så långt möjligt eftersom det ofta fördröjer ärendet. I stället bör den asylsökande resa till biträdet.

Jag föreslår att invandrarverket tar över ansvaret för att förordna biträde och att förordnandena av biträde i asylärenden huvudsakligen ombesörjs vid utredningsslussarna. Härigenom blir det möjligt att få till stånd en administrativ samordning mellan beslut om förordnande av biträde och placering av asylsökande på förläggning. Detta bör leda till en viss tidsvinst.

Jag anser att det bör vara möjligt för de offentliga biträdena att normalt komma in med en inlaga i ärendet inom två veckor från det att de har fått del av polisens utredning. Det krävs en bättre bevakning av att utsatta frister hålls och större restriktivitet med att bevilja anstånd.

Åtgärder bör vidtas för att öka tillgången på offentliga biträden.

Jag föreslår vissa åtgärder för att minska liggtiderna. Bl. a. betonar jag vikten av en stark administrativ ledningsfunktion för tillståndsprövningen och vikten av tillräcklig beslutskapacitet.

Vissa tidsvinster bör kunna göras genom att i ökad utsträckning dela in ärendena efter svårighets- och angelägenhetsgrad. Sorteringen av klara asylärenden vid slussarna är ett exempel på detta. Även i övrigt bör en tidig sortering efter svårighets- och angelägenhetsgrad eftersträvas. Härigenom kan resurser frigöras för asylärenden.

I anslutning till ett förslag från utredningen för översyn av utlänningslagstiftningen konstaterar jag att ett system där muntlig förhandling skall hållas i ett stort antal ärenden kan förlänga handläggningstiderna. Det skulle dessutom komma att ställa stora administrativa och resursmässiga krav för att praktiskt kunna genomföras. Jag anser att bra grundutredningar i alla asylärenden genom kvalificerad personal bör minska behovet av förhandling.

Jag bedömer att det behövs ett visst resurstillskott till invandrarverket för handläggningen av asylärenden för att de uppställda målen för handläggningstiderna skall nås. Närmare beräkningar av resursbehovet bör göras inom ramen för den översyn av invandrarverkets organisation som pågår.

Handläggningen hos regeringen

Vad som allmänt sagts om åtgärder för att minska liggtiderna gäller i stort även för handläggningen hos regeringen.

Jag anser att en viss tidsvinst kan göras om invandrarverket till det offentliga biträdet skickar en kopia på sitt yttrande till regeringen och uppmanar biträdet att komma in till regeringen med eventuella synpunkter i ärendet senast en viss dag.

Ärendeutvecklingen måste följas noggrant och handläggningsresurserna förstärkas om man bedömer att antalet överklaganden kommer att öka.

Övriga förslag

Det behövs ökade utbildningsinsatser i olika led av ärendehandläggningen. Jag föreslår att invandrarverket får särskilda resurser för planering och genomförande av utbildning.

Jag föreslår en särskild planläggning för att möta variationer i antalet asylsökande.

Mot bakgrund av resultatet av en försöksverksamhet med intensifierad stickprovskontroll i Skåne föreslår jag ett visst resurstillskott till den internordiska passkontrollen. Syftet är att förhindra att utlännningar utan behov av skydd och som bör direktavvisas reser in i landet och får rätt att få sin ansökan prövad av alla instanser. Ett stort antal sådana ärenden kan påverka väntetiderna för utlännningar som kommer till Sverige och har skäl för att få sin asylansökan prövad här i landet.

I övrigt lämnas också vissa förslag om utlandsmyndigheternas medverkan i asylärenden samt om underrättelse om beslut och verkställighet av utvisningsbeslut.

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 3

Ekonomiska konsekvenser

De direkta kostnaderna för åtgärder under väntetiden kan minska med 400 – 500 milj. kr. per år om mina förslag genomförs. För att de verkliga kostnadsminskningarna till följd av förkortade väntetider skall bli av den storleken krävs emellertid att även andra delar av flyktingmottagningen fungerar effektivt. Mina förslag till åtgärder för att förkorta väntetiderna bör därför kombineras med åtgärder för att dels få till stånd en snabbare utplacering av flyktingar i kommuner, dels underlätta för flyktingarna att klara sin egen försörjning.

Mina förslag leder till kostnadsökningar på vissa håll. Totalt utgör dock dessa kostnadsökningar endast en liten del av de kostnadsminskningar som kan åstadkommas genom kortare väntetider och ett effektivare mottagningssystem.

Genomförande

Mina förslag bör kunna genomföras fullt ut den 1 juli 1989, då avsikten är att den nya utlänningslagen och invandrarverkets nya organisation skall börja tillämpas. I vissa delar bör dock förslagen kunna genomföras successivt innan dess.

För att det nya systemet skall fungera är det nödvändigt att ärendebalanserna har nedbringats så långt möjligt när det genomförs. Jag föreslår därför vissa åtgärder på kort sikt för att minska ärendebalanserna.

Det är också viktigt att det inte finns alltför många utlännningar med tillstånd på invandrarverkets förläggningar när det nya systemet genomförs. Jag anser därför att det är angeläget med en särskild insats från kommunerna för att ta emot en extra kvot med flyktingar innan det nya systemet träder i kraft.

Sammanställning av remissyttranden över betänkandet

Prop. 1988/89: 86

Bilaga 4

(SOU 1988:1) Översyn av utlänningslagen

I Remissinstanser

Efter sedvanligt remissförfarande har yttranden över betänkandet avgetts av regeringsrätten, justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), domstolsverket (DV), besvärsnämnden för rättshjälpen, rikspolisstyrelsen (RPS), hovrätten för västra Sverige, kammarrätten i Jönköping, Stockholms tingsrätt, länsrätten i Stockholms län, länsrätten i Östergötlands län, rättshjälpsnämnden i Stockholm, rättshjälpsnämnden i Malmö, överbefälhavaren (ÖB), socialstyrelsen, sjöfartsverket, luftfartsverket, generaltullstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens invandrarverk (invandrarverket), ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), riksdagens ombudsmän (JO), juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Sveriges advokatsamfund (advokatsamfundet), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Föreningen Sveriges polischefer, Sveriges redareförening, Scandinavian Airlines System (SAS), Svenska röda korset (Röda korset), Rädda barnens riksförbund (Rädda barnen), Svenska sektionen av Amnesty International (Amnesty), Svenska flyktingrådet (flyktingrådet), svenska kyrkans centralstyrelse, Sveriges frikyrkoråd, de fria kristna samfundens råd, SST/delegationen för vissa trossamfund samt Ortodoxa och österländska kyrkors ekumeniska råd.

RÅ har bifogat yttranden från regionåklagarmyndigheterna i Stockholm, Malmö och Karlstad samt åklagarmyndigheten i Göteborgs åklagardistrikt.

RPS har bifogat yttranden från polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Katrineholm, Linköping, Växjö, Helsingborg, Trelleborg och Umeå.

Centralorganisationen SACO/SR har utan eget ställningstagande överlämnat yttranden från förbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer (JUSEK) samt Sveriges Psykologförbund.

Svenska kyrkans centralstyrelse, Sveriges frikyrkoråd, de fria kristna samfundens råd, SST/delegationen för vissa trossamfund samt Ortodoxa och österländska kyrkors ekumeniska råd har avgett ett gemensamt yttrande. I det följande redovisas organisationerna som Svenska kyrkan m. fl.

Vidare har yttranden kommit in från FN:s flyktingkommissarie (UNHCR), Svenska delegationen i Genève, Sociala Missionen, Hässelholms kommun, föreningen kurdernas vänner i Storstockholm, Svenska Iran Kommittén, Asylkommittén i Sverige (asylkommittén) och Svenska föreningen för barn- och ungdomspsykiatri.

Den allmänna uppläggningsen av utredningens betänkande och lagförslagets tekniska utformning har i stort sett fått ett gynnsamt mottagande vid remissbehandlingen. Åtskilliga remissyttranden innehåller visserligen synpunkter på den närmare utformningen av reglerna i olika avseenden men det övervägande antalet remissinstanser begränsar sin kritik till några punkter i utredningens förslag och tillstyrker eller lämnar utan erinran övriga förslag.

JK anför sammanfattningsvis som yttrande över både det ifrågavarande betänkandet och asylärendeutredningens betänkande:

”Det är synnerligen angeläget att asylärendena handläggs snabbare. De nuvarande långa tiderna för handläggning kan inte accepteras ur bland annat rättssäkerhetssynpunkt. Från de synpunkter som JK främst har att beakta föranleder förslagen, vilka båda har till främsta syfte att förkorta handläggningstiden i asylärenden, inte någon erinran från JK:s sida”.

RÅ biträder de föreslagna lagtekniska lösningarna och anser att den i lagförslagen redovisade systematiken är både överskådlig och ändamålsenlig. Liknande synpunkter lämnas av *regionåklagargmyndigheten i Karlstad* och *juridiska fakulteten vid Lunds universitet* som finner att förslaget är väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning.

Regionåklagarmyndigheten i Stockholm anser att utredningen lyckats i sitt arbete att förenkla och förbättra regelsystemet.

RPS uttrycker inledningsvis sin uppskattning över det arbete som utredningen har åstadkommit och framhåller att den omständigheten att styrelsen anlägger en del synpunkter på enskildheter i förslaget inte är avsett att på något sätt förta det allmänna intrycket.

Hovrätten för Västra Sverige beklagar att utredningen har tvingats att arbeta under tidspress och enligt vad den själv har uppgett inte haft möjlighet att göra översynen så djupgående som i och för sig vore motiverat. Detta förhållande försvårar hovrättens möjligheter att uppdaga om det föreslagna systemet kan ha djupliggande och svårupptäckta fel eller brister som äventyrar dess ändamålsenlighet och effektivitet.

Också *polismyndigheterna i Malmö, Göteborg, Uppsala, Katrineholm, Helsingborg* och *Umeå* uttrycker sin tillfredsställelse över att den föreslagna utlänningslagen är klarare och mer lättöverskådlig än den nuvarande.

Stockholms tingsrätt välkomnar den redigering och förenkling som skett av de tidigare bestämmelserna och har i det väsentliga inte något att invända mot de föreslagna ändringarna i utlänningslagstiftningen.

Länsrätten i Östergötlands län finner förslaget till utlänningslag mycket förtjänstfullt. Länsrätten fortsätter:

”Gällande utlänningslag har under årens lopp blivit ändrad så många gånger att innehållet blivit svårt att överblicka och bestämmelserna inte alltid kongruenta. Genom förslaget vinnas en klar disposition och en väl genomtänkt uppläggning av ordningen för de olika utlänningsfrågornas bedömning och behandling”.

Socialstyrelsen anser att, även om den lagtekniska översynen inte varit så djupgående som i och för sig kunnat vara motiverat med hänsyn till regelsystemets invecklade karaktär, har resultatet av översynen såväl språkligt som dispositionsmässigt medfört betydande förtjänster.

Arbetsmarknadsstyrelsen framhåller att ytterligare ett skäl för att minska väntetiderna i asylärenden är det arbetsmarknadspolitiska. En snabbare handläggning av asylärenden och lösning av bostadsfrågan skulle enligt styrelsen väsentligt bidra till att bättre tillgodose efterfrågan på arbetskraft.

Invandrarverket anser att utredningen har gjort ett mycket förtjänstfullt arbete och tillstyrker i stort dess förslag. Inte minst när det gäller att få till stånd en sedan länge efterlyst och behövlig utlänningslag som är modern, enkel, lättläst, lättöverskådlig och förhoppningsvis effektivare än den tidigare är arbetet enligt verket av stort värde.

JO ifrågasätter om inte den omfördelning som utredningen föreslår, mellan vilka regler som skall finnas i lag och vilka som skall finnas i förordning i själva verket innebär en förändring av den grundläggande samhälleliga attityden till utlänningslagar som av någon anledning vill resa in i och, tillfälligt eller permanent, vistas i Sverige. *JO* ifrågasätter också den föreslagna lösningen att mönstra ut en del bestämmelser från utlänningslagen och placera dem i särskild lagstiftning samt att upphäva 104 § 3 st utlänningslagen. Enligt *JO* kan den särskilda spaningslagen utan några särskilda komplikationer infogas i utlänningslagen som ett eget kapitel.

DO anser att förslagen och övervägandena i betänkandet är kloka och allmänt sett väl ägnade att läggas till grund för lagstiftning och förverkligande. Uppgiften att se över utlänningslagen måste enligt *DO* sägas ha varit lika svår och komplicerad som sättet att lösa den blivit värt uppskattning. På åtskilliga punkter framför *DO* emellertid avvikande, kritiska eller kompletterande synpunkter. Dessa synpunkter kan enligt *DO* synas omfattande. Detta sammanhänger dock med ämnets vikt och svårighetsgrad och får enligt *DO* inte tolkas så att han inte tillstyrker förslaget i övriga och väsentliga hänseenden. *DO*'s helhetsintryck är att utredaren på ett synnerligen förtjänstfullt sätt löst uppgifter, som varit mycket svåra. Detsamma gäller asylärendeutredningen. Enligt *DO* kan utredarnas förslag med vissa modifieringar leda till väsentligt nedkortade väntetider under bibehållen rättssäkerhet.

Statskontoret anser att lagförslagen rent allmänt innebär en klarare systematik än för närvarande. I sig bör denna klarare systematik enligt statskontorets uppfattning indirekt kunna medverka till att korta ner tiden till slutligt beslut genom att gällande regler framstår mera tydliga såväl för omvärlden, främst berörda utlänningslagar och deras ombud, som för de myndigheter vilka har att hantera tillståndsgivningen.

Advokatsamfundet finner det angeläget att en omarbetning av den nuvarande utlänningslagen sker mot bakgrund av att lagen genom de ändringar som skett fått en form som gör den synnerligen svåröverskådlig. En omarbetning av lagen innebär dock ingen garanti för att målet med kortare väntetider uppnås. Samfundet anser att de materiella regler som nu finns i lagen väl tillgodoser möjligheten att med nuvarande lagstiftning uppnå

målet med avsevärt kortare väntetider. I direktiven till utredningen sägs att översynen av lagstiftningen i första hand skall vara av teknisk natur. Samfundet anser att utredaren utöver och i strid med vad som angivits i direktiven har lämnat förslag som innebär avsevärda försämringar för den asylsökande, utan att rimliga rättssäkerhetskrav upprätthålles. Vidare torde förslaget enligt samfundet till viss del innebära att Sverige kommer i konflikt med ingångna konventioner.

Angående utformningen av lagförslaget anför advokatsamfundet:

”Utredaren har valt att inarbeta olika regler som tidigare funnits i förordningen i lagtexten. För överblicken av gällande rätt synes detta vara att föredra då det för den som inte är så väl förtrogen med rättsområdet kan vara svåröverskådligt med såväl lag som förordning. Ändringen innebär dock att det kan bli svårt att på kort tid genomföra ändringar som en akut situation påkallar. Samfundet finner dock att indelningen i kapitel gör lagen överskådlig på ett sätt som är föredömligt”.

LO anser att utredningsförslaget sammantaget med förslagen i betänkan-
det från asylärendeutredningen (SOU 1988:2) Kortare väntan synes väl
uppfylla organisationens tidigare krav på kraftigt reducerade handlägg-
ningstider i asylärenden utan att rättstryggheten sätts ur spel. *LO* tillstyr-
ker därför i huvudsak förslagen.

JUSEK anser att förslaget till utlänningslagens redaktionella utsecnde
och sammanföring av paragrafer inom samma ämnesområde i kapitelform
ger en bättre överskådlighet än tidigare. *JUSEK* tillstyrker förslaget om att
bryta ut bestämmelserna rörande terrorister, anställningstillstånd etc.

Även *ÖB* tillstyrker huvudpunkterna i utredningsförslaget.

Kammarrätten i Jönköping är däremot kritisk till den lagtekniska ut-
formningen av förslaget. Enligt kammarrättens mening är gällande utlänn-
ningslag i systematiskt hänseende väl utformad och utomordentligt övers-
skådlig genom sin disponering på ett flertal huvudavsnitt med särskilda
underrubriker. Utredningens förslag innebär att denna systematik från-
gåtts, vilket måste bedömas som en påtaglig nackdel. Även det förhållan-
det att vissa paragrafer innehåller fyra-fem stycken minskar överskådlighe-
ten. Kammarrätten föreslår därför att de ändringar i sak som anses påkal-
lade vidtas inom ramen för gällande lagtext.

Kammarrätten påpekar vidare att utredningsdirektiven föreskrev att en
teknisk översyn av lagen skulle göras i syfte att förkorta handläggningsti-
derna samt förenkla och förbättra nuvarande system. Domstolen ifrågasät-
ter om de föreslagna ändringarna ens på sikt kan medföra några tidsvinster
beträffande handläggningen. Invandrarverkets personalresurser måste i
sådan fall förstärkas betydligt. Det föreslagna systemet kan i ett initialske-
de komma att medföra en avsevärd arbetsanhopning hos invandrarverket,
vilket i sin tur kan medföra att handläggningen fördröjs ytterligare. Olä-
genheterna uppvägs emellertid enligt kammarrättens uppfattning av vins-
terna från rättssäkerhetssynpunkt.

Regionåklagarmyndigheten i Karlstad beklagar att tillfälle inte getts till
en mer komplett översyn av utlänningslagstiftningen men säger sig ha
förståelse för det akuta läge som råder och att starka krav görs gällande i

syfte att få till stånd kortare handläggningstider. Enligt myndigheten borde flera viktiga frågor också ha varit föremål för översyn. Det gäller t.ex. påföljdsfrågan i de fall regeringen upphäver ett av domstol fattat utvisningsbeslut, inrättandet av en särskild instans för överprövning av invandrarverkets beslut samt terroristbestämmelserna och tillämpningen av dem.

2 Förutsättningar för inresa och vistelse

2.1 Inresebegreppet och passskyldighet

Utredningens uppfattning att regler om undantag från inresebestämmelserna bör framgå av de föreskrifter om undantag från viseringsskyldighet m. m. som regeringen utfärdar delas av *invandrarverket*. Verket ställer sig bakom principen att den som inkommer på svenskt territorium bör betraktas som inrest i Sverige oavsett det är fråga om land-, sjö- eller luftterritorium. I samband med att nödvändiga undantag för skilda situationer skall fastställas av regeringen måste det emellertid enligt verket nog analyseras vilka konsekvenser som kan följa.

Inte någon remissinstans har erinran mot utredningens förslag att den grundläggande skyldigheten att ha pass vid inresa och vistelse i landet skall framgå av utlänningslagen. Detsamma gäller utformningen av bestämmelsen i fråga.

ÖB understryker vikten av att bestämmelserna i de nya utlänningsförfattningarna på ett tydligt sätt klargör när inresa till riket skall anses ha skett liksom att reglerna rörande pass och visering ges ett klart och entydigt innehåll.

ÖB anför vidare:

”Det är angeläget att de bestämmelser som kan få betydelse för militär personals agerande i tjänsten är utformade på ett sätt som i möjligaste mån utesluter tveksamheter vid tillämpningen av dem. Osäkerhet om bestämmelsernas innebörd har i vissa fall förekommit när militär myndighet samverkat med polis och kustbevakning vid övervakning av svenskt sjöterritorium. ÖB har i skrivelse till regeringen den 30 mars 1987 framställt önskemål om att reglerna om krav på pass och visering samt begreppet inresa förtydligas i berörda författningar. Ett klargörande är speciellt viktigt beträffande situationen när utländska fritidsbåtar inkommer på svenskt territorium”.

Socialstyrelsen anser att inresebegreppet bör definieras samt att envar som kommer in på svenskt territorium bör betraktas som inrest i Sverige, oavsett om det är fråga om land-, sjö- eller luftterritorium. Med hänsyn till att inresebegreppet är av avgörande betydelse vid tolkningen och tillämpningen av centrala regler i utlänningslagen föreslår styrelsen att inresebegreppet definieras på ovan angivet sätt och förs in i utlänningslagens föreslagna 1 kap. tillsammans med ett bemyndigande för regeringen att föreskriva om undantag från inresebestämmelsen.

Socialstyrelsen anser vidare att den rätt som en flykting har till ett resedokument bör införas i den nya utlänningslagen.

Utredningens förslag att även den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd skall vara viseringsfri och att det i lagtexten införs att visering får ges för högst tre månaders vistelse tillstyrks av *invandrarverket*.

Invandrarverket anför:

"Inskränkningen till högst tre månaders vistelse bör enligt verkets mening kunna tolkas så att man kan bevilja visering med högst tre månaders sammanlagd vistelse med flera kortare vistelseperioder under en längre tidsperiod, t. ex. ett år. Detta tillämpas nu undantagsvis för särskilt affärsmän med täta besök i Sverige. Det bör stå klart — liksom tidigare — att "förlängning" av en beviljad visering inte kan komma i fråga. En inrest person måste ha uppehållstillstånd så fort hans visering löpt ut, eftersom visering till sin natur är ett inresetillstånd och bara kan ges till personer som befinner sig utomlands. För personer som är utomlands och önskar en ändring av beviljad visering, får framställning härom ses som en ansökan om ett nytt tillstånd. Vidare vill verket peka på den föreslagna lagtexten i 2 kap. 1 §. Där sägs att visering innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under den tid viseringen gäller. Det bör klargöras, att en beviljad visering ger automatisk rätt att resa in i Sverige inte bara en första gång utan flera gånger under den tid som viseringen gäller. Nuvarande lagtext i 11 § utlänningslagen anses ge rätt bara till en ursprunglig inresa; tillstånd till flera inresor har beviljats särskilt, men praktiskt taget utan inskränkning under senare tid".

2.3 Upphållstillstånd

Utredningens förslag att i utlänningslagen uppta skyldigheten att ha uppehållstillstånd för vistelse i landet godtas av remissinstanserna. Detsamma gäller sloandet av undantaget från skyldigheten att ha uppehållstillstånd för barn under 16 år vars vårdnadshavare har sådant tillstånd.

RPS har synpunkter på den tekniska utformningen av 2 kap. 5 § i utredningens förslag till utlänningslag.

RPS anför:

"I specialmotiveringen till 2 kap. 5 § 3 p. berörs frågan om rätten att göra ett besök här under tiden en ansökan om uppehållstillstånd behandlas. Inte heller RPS vill förbjuda ett sådant besök. Styrelsen anser emellertid att frågan inte behöver regleras i lagen. Den föreslagna texten i 2 kap. 5 § 3 p. och specialmotivering ger närmast intrycket av att utlänningen kan få sin ansökan beviljad medan han är här, bara han visar att det är fråga om ett tillfälligt besök. På så vis skulle meningen med reglerna om att tillstånd skall vara ordnat före inresan äventyras. Punkten 3 bör utgå, men det bör av motivuttalanden framgå att ett besök under handläggningen inte är förbjudet.

RPS tillstyrker den föreslagna p. 4 om att "särskilda skäl" kan göra att uppehållstillstånd får beviljas efter inresa. De i specialmotiveringen angivna exemplen på "särskilda skäl" tycks närmast vara självklara. Det vore önskvärt att det i den kommande propositionen ges flera exempel (se RPS cirkulärmeddelande 17/82, där invandrarverket har lämnat föreskrifter och allmänna råd om nu gällande bestämmelser angående uppehållstillstånd före inresa).

När det gäller uppehållstillstånd för förlängt besök anges i specialmotiveringen att utlännningen skall ha "tungt vägande skäl" härför. Med tanke på urvattningen av gällande bestämmelser, där det anges att "vägande skäl" skall föreligga, bör man nu bestämma sig för om det verkligen skall röra sig om "tungt vägande skäl". Detta bör i så fall klart framgå av lagtext och uttalanden i propositionen. Om tillämpningen skall fortgå som i dag bör uttryck som "tungt vägande skäl" undvikas och önskemålet om klara motivuttalanden är då, minst lika starkt".

Också *invandrarverket* har synpunkter på utformningen av bestämmelserna i 2 kap. i lagförslaget.

Verket anför:

"Det är tillfredsställande att det av 2 kap. 2 § framgår att beviljat uppehållstillstånd, även tidsbegränsat, automatiskt medför rätt till inresa under giltighetstiden. Därmed bortfaller alltid nuvarande behov för verket att besluta om visering och återresetillstånd för viseringspliktiga personer som ges uppehållstillstånd, något som ändå sker regelmässigt. Det är vidare lämpligt att i lagen (2 kap. 3 och 4 §§) anges de grundläggande reglerna om vem som har möjlighet att få uppehållstillstånd för bosättning här. De huvudsakliga kategorier det gäller synes också i allmänhet väl beskrivna i specialmotiveringen till paragraferna (s. 195 f.). Invandrarverket vill dock ifrågasätta vad som anges beträffande personer som borde avvisas eller utvisas men som inte kan verkställas då inget land finns dit personerna kan sändas. Verket ifrågasätter om grunden för uppehållstillstånd i sådana fall bör vara "humanitära skäl". Någon kategori "övriga skäl" synes mera lämplig. Svårförståelig är också utredningens slutsats att det i detta fall ofta torde blir fråga om tidsbegränsade uppehållstillstånd. Som det föreslås i utredningen anser invandrarverket det lämpligt att kravet på, att uppehållstillstånd i princip skall vara ordnat före inresan förs över från förordningen till lagen (2 kap. 5 §). Denna regel bör vara av bestående karaktär. Invandrarverket har emellertid invändningar när det gäller några av de undantag som föreslås. Enligt invandrarverket bör 2 kap. 5 § 3 utgå".

JO ifrågasätter om inte förslaget, såvitt avser passtvang och skyldighet att ha uppehålls- och arbetstillstånd m. m., innebär en förändring av grundprinciperna för flykting- och invandringspolitiken. Enligt JO skulle den nya utlänningslagen kunna komma att uppfattas som nationalistisk och utlänningsfientlig på ett sätt som inte väl motsvarar de principer nuvarande lagstiftning bygger på.

JO anför:

"När det infördes ett krav på att ansökan om uppehållstillstånd skulle göras från hemlandet, hade detta sin främsta grund i att invandrarverket inte hade tillräckliga resurser för att inom rimliga tidsramar handlägga dessa ärenden, vilket hade vissa oönskade konsekvenser. Det på administrativa grunder tillkomna kravet föreslås nu bli upphöjt till grundläggande lagregler. I utredningsuppdraget har regeringen angivit att det inte är aktuellt att förändra grundprinciperna för flykting- och invandringspolitiken".

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet ifrågasätter om inte bestämmel-

sen i 2 kap. 4 § i utredningens lagförslag i vissa fall bör vara tvingande. De inledande orden i bestämmelsen kan enligt fakulteten ha följande lydelse: "Om annat ej följer av bestämmelserna i denna lag, skall uppehållstillstånd ges till ...".

Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet anför:

"I specialmotiveringen till bestämmelsen i 2 kap. 5 § lagförslaget anför utredningen, att det inte förefaller erforderligt "att helt förbjuda den som har ansökt om uppehållstillstånd att göra kortvariga besök här under väntetiden. I punkt 3 har därför angetts att ett tillfälligt besök inte skall hindra prövning av en ansökan om uppehållstillstånd". I lagtexten fastslås som huvudregel, att uppehållstillstånd inte får beviljas, om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan görs eller prövas. Detta gäller dock inte, om utlänningen visar att han endast gör ett tillfälligt besök här. Av stadgandets ordalydelse synes följa, att en utlänning, som tillfälligt besöker Sverige, i samband härmed skall kunna ansöka om uppehållstillstånd. Av utredningens uttalanden bibringas man dock uppfattningen, att utlänningen skall ansöka om tillstånd, då han befinner sig i utlandet, och därefter — medan ärendet handlägges — kan göra ett tillfälligt besök i riket. Den skisserade frågan synes böra uppmärksammas i det fortsatta lagstiftningsarbetet".

2.4 Arbetstillstånd

RPS och *invandrarverket* har synpunkter på utredningens förslag till bestämmelse om arbetstillstånd. *DO* anser att kravet på arbetstillstånd i nuvarande och kommande system helt kan utgå.

RPS anför:

"I praktiken är det snarare regel än undantag att arbetstillstånd beviljas utan begränsning till ett visst yrke. Detta är ju fallet med bl. a. den som får tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning. Den som accepteras som invandrar får permanent uppehållstillstånd och han behöver därmed inte arbetstillstånd. Det torde således vara i relativt få fall som arbetstillstånd beviljas med yrkesbegränsning. Det vore därför mer relevant att vända på den föreslagna lagtexten och säga att "om särskilda skäl föranleder det, skall det avse ett visst eller vissa slag av arbete". Vilken modell man än väljer bör det av förarbetena till paragrafen framgå vad som är "särskilda skäl".

Även *invandrarverket* påpekar att de flesta arbetstillstånd som beviljas i dag avser tidsbegränsat arbete och begränsas såväl till att avse visst arbete som till anställning hos en viss arbetsgivare. Ett stort antal arbetstillstånd beviljas emellertid utan någon tidsbegränsning. Det gäller främst vid s. k. uppskjuten invandringsprövning. Med hänsyn till antalet sådana tillstånd kan det enligt verket ifrågasättas om det är lämpligt att i lagtexten ange att arbetstillstånd skall avse visst slag eller vissa slag av arbete om inte "särskilda skäl" föranleder annat.

DO beklagar att utredningen inte närmare hunnit överväga ett avskaffande av skyldigheten att ha arbetstillstånd.

DO fortsätter:

”I och med att krav införts på uppehållstillstånd före inresan har institutets arbetstillstånd upphört att fylla någon självständig funktion. Söker någon uppehållstillstånd enbart med syfte att arbeta här och inte på någon annan grund, så får ju en sådan ansökan inte beviljas om utlänningsen är i Sverige. Görs den utomlands, så leder den till en arbetsmarknadsprövning. Om man låter denna vara ett led i prövningen av frågan om uppehållstillstånd, vilket den ju under alla omständigheter är, så är det en förenkling att avskaffa ett föregående för sig själv stående ärende enbart om arbetstillstånd. På samma sätt som i andra sammanhang så blir tillståndets bestånd beroende av att de villkor är för handen på vilka tillståndet givits. Detta kommer också att gälla de nu med arbetstillstånd förenade branschvillkoren, tidsbegränsningar etc.

När det gäller andra invandrare såsom t. ex. flyktingar, anhöriga m. fl. så måste ju dessa så vitt möjligt inlemmas i arbetslivet. Arbetstillstånd fyller här ingen funktion. Det bidrar enbart till att krångla till utlänningslagen.

En invändning mot att avskaffa kravet på arbetstillstånd, som framkommit i underhandsdiskussioner är den, att det måste bibehållas för att man skall kunna kontrollera att inte turister och andra tillfälliga besökare under oordnade och svårkontrollerbara former skapar oreda på arbetsmarknaden. Den invändningen kan enligt min mening lätt bemötas, då det ju är enkelt att införa en regel, som förbjuder besökare under den viseringsfria tiden om tre månader att arbeta i landet. Förbudet kan stödjas av en straffsanktion riktad mot såväl utlänningsen som arbetsgivare. Vid turist- och besöksvisum kan ju detta införas i viseringsstämpeln. Den som kommer hit för att arbeta och vill börja med detta genast måste ju ha uppehållstillstånd före inresan.

Formellt skulle arbetstillståndets avskaffande också lösa det omdiskuterade problemet med arbetsmöjligheter för dem som väntar på sina tillstånd”.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet anser att det i vissa fall kan finnas anledning att begränsa ett arbetstillstånd till en bestämd kommun. Visserligen torde regeringen med stöd av sista meningen i 2 kap. 6 § i utredningens lagförslag ha möjlighet att meddela föreskrifter härom. Enligt fakultetens uppfattning bör emellertid regler om en sådan begränsning intas i lagen. Fakulteten anser vidare att ett provisoriskt arbetstillstånd bör kunna beviljas utlänningsen som vistats i landet under viss tid, förslagsvis tre månader, och vars ansökan om uppehållstillstånd ännu inte avgjorts.

2.5 Återkallelse

Utredningens förslag till bestämmelser om återkallelse av visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får ett positivt bemötande från de remissinstanser som yttrar sig i frågan.

RPS anför:

”RPS hälsar med tillfredsställelse förslaget om att tillstånd skall återkallas för ”den som har lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet”. Möjligen kan uttrycket ”det kan antas att” strykas ur andra meningen i 2 kap. 8 § 1 st. Man får då i lagtexten ett konstaterande att identitetsfrågan inte har haft någon betydelse för beviljandet av tillstånd.

Förslaget om att utsträcka tidsfristen från ett till två år beträffande

möjligheten att återkalla ett permanent uppehållstillstånd — eller i vissa fall ett tidsbegränsat uppehållstillstånd — vid vissa fall av asocialitet eller befarad kriminalitet är bra. RPS anser emellertid att det bör förtydligas hur tvåårsfristen skall beräknas. I den föreslagna lagtexten (2 kap. 8 § 3 st) sägs — precis som i nu gällande lag — att frågan skall väckas innan utlänningsen har varit *bosatt* här i två år. I den allmänna motiveringen (s. 122) talas det dels om att återkallelse bör kunna ske upp till två år efter utlänningsens *ankomst* till Sverige, dels om det bör räcka om fråga om återkallelse har väckts innan bosättningen har varat i två år. I specialmotiveringen sägs ingenting om beräkningen av tiden. RPS anser att det av den kommande propositionen klart bör framgå att det är bosättning som avses, dvs. att tiden skall räknas från tidpunkten utlänningsen har vistats i Sverige med tillstånd.

RPS välkomnar förslaget om att handläggningsordningen för förlängning av bevis om permanent uppehållstillstånd bör ses över. Styrelsen anser att en sådan översyn även bör omfatta utfärdande av permanent uppehållstillståndsbevis i förstagångsfallen.

I 8 § sista stycket sägs att återkallelse beslutas av invandrarverket eller den myndighet som har meddelat tillståndet. Invandrarverket har delegerat till polismyndigheterna att ge uppehållstillstånd i vissa fall. Den föreslagna lagtexten innebär att polismyndigheten således kan återkalla ett sådant tillstånd. Om detta verkligen är meningen bör det framgå av uttalanden i propositionen”.

Polismyndigheten i Linköping ser med tillfredsställelse att man skärper bestämmelserna och ger större möjlighet till återkallelse av uppehållstillstånd i de fall det konstateras att utlänningsen uppgivit falsk identitet. Myndigheten förutsätter att den nya ansökan, som skall kunna inges enligt specialmotiveringen till 2 kap. 8 §, skall anges på sedvanligt sätt, dvs. som huvudregel från hemlandet.

Polismyndigheten i Katrineholm finner det vara av stor vikt att reglerna om återkallelse skärps i de fall utlänningsen har lämnat felaktiga uppgifter om sin identitet och visshet om detta varit av betydelse för tillståndet.

Socialstyrelsen anser att den rätt som en flykting har till ett resedokument borde föras in i en ny utlänningslag så att ingen flykting p.g.a. bristande kunskaper går miste om rätten att erhålla resedokument. Styrelsen anser vidare att rätten att överklaga en återkallelse av ett beviljat resedokument bör framgå av lagen.

Invandrarverket anför:

”Det är angeläget att särskilt stryka under att oriktiga uppgifter om identiteten kan medföra återkallelse av ett givet tillstånd. Verket vill emellertid ifrågasätta om det finns större anledning att här göra återkallelseregeln tvingande (”... skall återkallas,...”) än det finns i andra fall av medvetet lämnade oriktiga uppgifter. Likaså vill verket ifrågasätta det meningsfulla i — som det anges i specialmotiveringen (s. 201) — att återkalla ett uppehållstillstånd på rent formell grund i medvetande om att uppehållstillstånd ändå får ges på grund av senare uppkomna omständigheter. Invandrarverket menar för sin del att man bör sträva efter en ordning där man helst bör ha tillräckligt underlag redan innan återkallelse sker för att fullfölja saken med ett avslagnandebeslut.

Invandrarverket menar också liksom utredningen att återkallelse av

permanent uppehållstillstånd bör ske om bosättningen i Sverige upphör samt att det är angeläget att finna metoder för att komma tillrätta med "skenbosättning" här. Det kan emellertid ifrågasättas om det härför behövs föreskrifter i förordning utfärdad av regeringen. Det bör vara tillräckligt med ett regeringsuttalande i lämplig form som följs upp med föreskrifter på myndighetsnivå.

Det är motiverat att tidsfristen för återkallelse vid asocialitet och kriminalitet förlängs till två år samt att återkallelse även kan avse tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Vidare synes det av praktiska skäl motiverat att invandrarverket skall kunna besluta om återkallelse även av tillstånd som regeringen beviljat. Detta förutsätter dock att det av regeringsärendet väl framgår vilka uppgifter som legat till grund för beslutet".

JO ifrågasätter om inte reglerna om återkallelse av tillstånd på grund av att utlänningen har lämnat felaktiga uppgifter om sin identitet skulle bli mer överskådliga och lättbegripliga, om man som utgångspunkt har att det kan ske en omprövning av tillståndet, när det framkommit skäl anta att de vid ansökan lämnade uppgifterna varit oriktiga. Återkallelsefrågan skulle då omprövas utifrån de nya uppgifterna och utlänningens nuvarande situation utan avseende på anledningen till att det ursprungliga tillståndet lämnats på bristfälliga förutsättningar. *JO* framhåller hur angeläget det är att utlänningen lämnar riktiga uppgifter i samband med sin ansökan om tillstånd. *JO* förklarar sig härvid inte vara främmande för en sådan skärpning av straffet för medvetet lämnande av oriktiga uppgifter att brottet i allvarliga fall i sig kan bli utvisningsgrundande.

DO anser att krav på uppsåt från utlänningens sida måste ställas för återkallelse av ett tillstånd som grundats på oriktiga uppgifter från utlänningens sida och att uppsåtet därvid skall täcka såväl uppgiftens oriktighet som att den inverkat på beslutet att ge ifrågavarande tillstånd.

Föreningen Sveriges polischefer anser att den skärpning av nuvarande regler som förslaget av återkallelse av tillstånd vid falsk identitet innebär inte är tillräcklig. Enligt föreningens mening lämnas en uppgift om falsk identitet alltid uppsåtligt och den har dessutom betydelse för beslutet i ett utlänningsärende. Föreningen anser därför att den föreslagna undantagsregeln i 2 kap. 8 § bör utgå. Sistnämnda synpunkt delas av *polismyndigheten i Växjö*.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet anser att det undantagsvis kan finnas skäl för en utlänning att lämna oriktiga uppgifter om sin identitet. Ordet "skall" i 2 kap. 8 § i utredningens lagförslag bör enligt fakulteten ersättas med ordet "får".

Regionåklagarmyndigheten i Stockholm anser det välmotiverat att med ett år förlänga den tid inom vilken återkallelse av uppehållstillstånd kan ske för det fall utlänningen inte försörjer sig i enlighet med vad som antogs bli fallet när tillståndet beviljades eller om det skäligen kan befaras att han kommer att begå brott. Ett borttagande av reglerna om utvisning på grund av asocialitet kan emellertid enligt myndighetens uppfattning tolkas så att efter två års uppehållstillstånd kan en utlänning ägna sig åt i 43 § i nu gällande utlänningslag angivna beteenden utan att riskera utvisning.

Polismyndigheten i Göteborg anser att bestämmelsen i 2 kap. 8 § lagförslaget bör kompletteras med en möjlighet att återkalla tillståndet i de fall utlännningen inte har förlängt sitt permanenta uppehållstillstånd inom viss tid och då hans vistelseort inte kan utrönas.

2.6 Anställningstillstånd

Den enda remissinstans som yttrar sig i frågan, nämligen *Sveriges redareförening*, har ingen erinran mot utredningens förslag att ta in reglerna om anställningstillstånd i en särskild lag.

Redareföreningen anför:

”Den föreslagna ändringen bör emellertid också anpassas till nuvarande förhållanden inom sjöfarten genom att första stycket i 3 § inskränks till att endast omfatta den första meningen.

I den nuvarande utlänningslagens 99 a § respektive i lagförslagets 6 § finns regler om att särskild avgift skall uttas av fysisk eller juridisk person, som har en utlännings i sin tjänst utan att vederbörande har föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd, oavsett om ansvar krävs enligt 4 §. Denna regel fanns inte med i det förslag som lämnades av utredningen om *arbetstillstånd för sjömän*. I och med att bestämmelserna intogs i utlänningslagen gjordes emellertid denna koppling till bestämmelserna om arbetstillstånd.

Svenska handelsfartygs bemanning regleras i lagen om säkerheten på fartyg såväl vad avser besättningens antal som sammansättning och erforderliga kvalifikationer. Kontroll av fartygens bemanning sker främst genom sjömansregistret men också genom sjöfartsinspektionen. Då den nya fartygssäkerhetslagen träder ikraft 1988-07-01 läggs också på respektive fartygs skyddsombud att övervaka att fartyget är vederbörligen bemannat.

Mot den bakgrunden torde en situation som motiverar att utlänningslagens bestämmelser om särskild avgift överförs till den föreslagna lagen om anställningstillstånd knappast komma upp uppstå. Därför föreslås att §§ 5–6 slopas. Föreningen har i brev till regeringen pekat på nödvändigheten av att ge de delar av sjöfartsnäringen, som har att bedriva sin verksamhet under full internationell konkurrens, tillgång till ett svenskt internationellt skeppsregister. En sådan åtgärd skulle möjliggöra att med bibehållen svensk äganderätt och myndighetskontroll, vad gäller fartygen, kunna uppnå en tillräckligt konkurrenskraftig verksamhet även inom sjöfartssektorer där den internationella konkurrensen är som hårdast. Detta förutsätter att fartyg som är hemmahörande i registret kan bemannas med utländska besättningar på avtalsvillkor som är överenskomna med de utländska besättningarnas fackliga organisationer i deras hemländer. Skulle föreningens förslag genomföras föreligger inget behov av vare sig lag eller kungörelse om anställningstillstånd”.

3.1 Definitioner av asylbegreppet m. m.

De i lagförslagets tredje kapitel intagna definitionerna har i huvudsak godtagits eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser.

Röda korset och *Svenska Iran Kommittén* anser emellertid att även s. k. humanitära fall bör omfattas av asylbegreppet.

Röda korset anför:

”Det är bra att innebörden av begreppet asyl slås fast, även om den tidsbesparande effekten kan diskuteras. Vi är också överens med utredningsmannen om vad definitionen bör innehålla. Man måste emellertid ha klart för sig att det är fler personer än dessa som anser sig vara asylsökande i behov av asyl. Många sökande kan uppvisa starka humanitära skäl mot att återvända till sina hemländer utan att för den skull omfattas av den föreslagna definitionen. En del av dessa bör naturligtvis tas emot i Sverige även fortsättningsvis. Vi tycker därför det är bra att ”humanitära skäl” nu har tagits in i lagens 2 kap. Men man bör gå längre än så. Humanitära skäl bör uttryckligen jämföras med asylskäl. Den som åberopar humanitära skäl bör i processuellt hänseende behandlas på samma sätt som en asylsökande. Detta synes rimligt även mot bakgrund av att den som får permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl såvitt vi kan förstå jämföras i bidragshänseende m. m. med den som fått asyl”.

Flyktingsrådet anser att även sådana flyktingar som beskrivs i den utvidgade flyktingdefinitionen i OAU-konventionen bör omfattas av asylbegreppet. Enligt rådet bör därför till 3 kap. 3 § lagförslaget läggas en fjärde punkt av följande innehåll: ”en person som på grund av aggression utifrån, ockupation, främmande herravälde, eller händelser som allvarligt stör den allmänna ordningen i delar av eller hela hans hemland tvingas lämna sin bostad för att söka skydd på annat sätt utanför hemlandet”.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet förordar att benämningarna ”konventionsflykting” och ”de facto-flykting” införs i lagtexten samt att den senare gruppen får omfatta även sådana s. k. krigsflyktingar, som f. n. beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget och hävdar att praxis utvisar att konventionsflyktingar, krigsvägrare och de factoflyktingar i väsentliga delar behandlas lika och har samma rätt till skydd här i landet.

JO, invandrarverket, JUSEK samt *polismyndigheterna i Trelleborg och Malmö* anser det olämpligt att låta asylbegreppet omfatta andra än konventionsflyktingar eftersom detta kan leda till missförstånd i det internationella umgänget. *RPS* uttrycker också vissa farhågor i denna riktning men vill inte motsätta sig förslaget.

JUSEK anför:

”Med detta förslag raderas nyanserna, som finns i nuvarande lag med rätt till fristad eller hemvist, respektive tillstånd att vistas i riket. Asyl bör vara den fristad som endast flyktingar enligt p. 1 i 3 § bör åtnjuta”.

Förslaget att motivmässigt använda beteckningen ”de factoflykting” till-

Verket anför:

”Även om begreppet är internationellt accepterat måste det för allmänheten te sig ytterst förvirrande, bl. a. av det skälet att konventionsflyktingar är minst lika mycket ”faktiska flyktingar”.

DO och Juridiska fakulteten vid Lunds universitet anser att den svenska flyktingdefinitionen inte bör innehålla någon beskrivning av begreppet förföljelse, som saknar stöd i folkrätten och i flyktingkonventionen. Enligt DO bör begreppet de factoflykting få en definition i svensk rätt som motsvarar den internationella samt UNHCR:s rekommendationer.

Amnesty framhåller vikten av att begreppet ”politisk förföljelse” definieras i enlighet med internationella normer.

3.2 Beslutande myndighet m. m.

Förslaget att invandrarverket skall besluta i alla asylärenden tillstyrks av samtliga de remissinstanser som har yttrat sig i frågan med undantag för *regionåklagarmyndigheten i Stockholm*. Flertalet av dem anser att man därigenom ökar rättssäkerhet och får en mer enhetlig rättstillämpning. Från några håll, bl. a. *RPS*, påpekas emellertid att tillämpningsföreskrifter är nödvändiga.

RPS anför:

”För att systemet med invandrarverket som beslutande myndighet vid avvísning av en asylsökande skall ge full effekt, krävs en ordning för ärendets förflyttning från polismyndigheten till invandrarverket som säkerställer att det hamnar rätt och inte förväxlas med ett vanligt asylärende. *RPS* anser det angeläget att det av lagstiftningen klart framgår vilka fall som skall omfattas av nuvarande begrepp ”överlämnande” och vilka fall som skall motsvaras av de där polismyndigheten idag beslutar om avvísning med anmälan enligt 37 § utlänningslagen. För de sistnämnda fallen bör eventuellt ett särskilt begrepp införas (”överförande” av avvísningsärende eller ”underrättande”, ”anmälan” etc. om avvísningsanledning).”

Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet instämmer i bedömningen att beslutanderätten i asylärenden bör tillkomma invandrarverket. Fakulteten är dock kritisk till att polismyndigheterna skall hålla förhören med de asylsökande och anser att en sådan ordning är oförenlig med UNHCR:s rekommendationer som innebär att den centrala utlänningsmyndigheten skall hålla förhör och fatta beslut.

Röda korset anser att även ärenden där humanitära skäl åberopas bör avgöras av invandrarverket.

Polismyndigheten i Trelleborg, Rädda barnen, Amnesty, Svenska kyrkan m.fl. och asylkommittén anser att även utredningarna bör göras av invandrarverket medan *RPS* anser att de alltså skall göras av polismyndigheten.

Hässleholms kommun anser att frågan om vilken myndighet som skall ha hand om utredningarna bör övervägas ytterligare.

DO understryker att det alltid är beslutsfattaren som måste tillse att beslutsunderlaget är fullständigt.

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 4

3.3 Direktavvisningar

3.3.1 Kriterierna

RPS, polismyndigheterna i Trelleborg, Malmö och Stockholm samt invandrarverket tillstyrker uttryckligen utredningens förslag om kriterierna för direktavvisning.

Invandrarverket anför:

”De regler och uttalanden som f. n. styr möjligheterna till direktavvisning är otillfredsställande utformade. Det gagnar vare sig utlänningen eller det svenska samhället om man av formella skäl måste ta till en lång handläggning i fall där en sökandes asylskäl är helt klart otillräckliga för tillstånd men inte kan anses ”uppenbart oriktiga”. Mot den angivna bakgrunden är det ofrånkomligt att en ändring kommer till stånd av de kriterier som skall tillämpas vid direktavvisning. Verket tillstyrker att verket får förordna att ett avvisningsbeslut får verkställas trots överklagande, om det är uppenbart att grund för asyl eller uppehållstillstånd på annan grund inte föreligger”.

Åtskilliga remissinstanser anser emellertid att förslaget står i strid med internationella regler och i förhållande till nuvarande lagstiftning allvarligt försämrar rättssäkerheten för de asylsökande. Förslaget avstyrks därför av *advokatsamfundet, Röda korset, Rädda barnen, Amnesty, flyktingrådet, Svenska kyrkan m. fl., Svenska Iran Kommittén, Hässleholms kommun och asylkommittén.*

Amnesty anser att direktavvisning aldrig skall kunna komma i fråga till länder där det förekommer allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna.

Svenska kyrkan m. fl. anser att direktavvisning i den utsträckning som medges enligt nuvarande praxis inte står i överensstämmelse med internationella rekommendationer. Enligt dessa får direktavvisning ske endast om ansökan helt saknar anknytning till asyrrätten eller om den är bedräglig. Enligt kyrkornas mening skall begreppet ”uppenbart” i lagförslaget tolkas i enlighet med angivna rekommendationer och i enlighet med uttalanden i tidigare förarbeten (se bl. a. prop. 1979/80:96, s. 51), alltså inte i överensstämmelse med ”nuvarande praxis”.

Röda korset finner det högst oacceptabelt att anpassa lagen efter hur nuvarande avvisningsregler kommit att tillämpas. Det innebär enligt organisationen dessutom en ändring av de grundläggande principerna för invandrings- och flyktingpolitiken, vilket inte ingick i utredningens uppdrag. Enligt organisationens erfarenhet förekommer det redan nu att personer som inte på något sätt kan uteslutas vara i behov av skydd avvisas från Sverige utan att få sin sak prövad. Med den föreslagna skrivningen finns en klar risk att dessa exempel kan komma att mångfaldigas. Röda

korset kan inte acceptera att handläggningstiderna på detta sätt kortas genom att personer som rimligen skall ha tillgång till hela asylprocessen uteslås från densamma.

Rädda barnen anser att den som söker asyl i Sverige inte skall så förvägras utan ordentligt prövning med nödvändiga rättsgarantier, såvida skälen inte är uppenbart ogrundade. Organisationen har tidigare vid flera tillfällen påtalat att praxis avlägsnat sig från den av lagen angivna restriktiviteten; ett faktum som också utredningsmannen nämner i betänkandet. Rädda barnen anser det utomordentligt väsentligt att en ny skrivning i utlänningslagen inte tas till intäkt för att bekräfta den praxis som utvecklats utan i stället tvärtom innebär att tillämpning av direktavvisningar framöver endast sker när lagens stränga rekvisit är uppfyllda.

Flyktingrådet avstyrker att begreppen "uppenbart oriktiga skäl" resp. skäl som kan "lämnas utan avseende" tas bort ur lagtexten och ersätts med begreppet "uppenbart att grund för asyl inte föreligger".

Flyktingrådet anför:

"Utredningens uttalande att det är nödvändigt att direktavvisning får ske i den utsträckning som nuvarande praxis medger är svårförståeligt. Frånvaron av klagörande beslutsmotiveringar och bristen på dokumentation och publicering av avgöranden gör att det i juridisk mening inte går att tala om någon svensk praxis. Rådet finner utredningens förslag om försämrat rättsligt skydd för asylsökande på denna centrala punkt alarmerande och motsätter sig bestämt denna utvidgning av möjligheten att besluta om direktavvisning av asylsökande. Det är också tveksamt om utredningens tolkning av begreppet "uppenbart att grund för asyl ej föreligger" är förenligt med internationella rekommendationer som Sverige hittills ansett sig bör följa. Dessa rekommendationer innebär bl. a. att direktavvisning får ske om det är fråga om bedrägliga ansökningar eller missbruksansökningar. Intresset av snabb handläggning har i utredningens förslag tillåtit gå ut över rättssäkerheten på ett oacceptabelt sätt. Ärenden, som gäller asylsökande vars skäl inte är uppenbart oriktiga, men ändå så svaga att det framstår som föga sannolikt att uppehållstillstånd kommer att ges, bör kunna urskiljas och behandlas skyndsamt och rättssäkert genom hela instansordningen".

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet anser att direktavvisning inte bör få förekomma till hemlandet, då det alltid finns risk för att snabbt fattade beslut är felaktiga.

3.3.2 Direktavvisning senare än tre månader från ankomsten

RPS, polismyndigheten i Malmö och invandrarverket tillstyrker uttryckligen förslaget. RPS och invandrarverket anser också att bevisbördan när det gäller ankomsttiden till Sverige bör åvila den asylsökande.

Röda korset, flyktingrådet, Svenska kyrkan m. fl.

sociala missionen, Hässleholms kommun och asylkommittén avstyrker förslaget.

Röda korset anför:

”I förevarande betänkande föreslås att tidsgränsen inom vilken att avvisningsbeslut måste fattas ibland skall kunna överskridas. Bakgrunden är att det förekommer att asylsökanden väntar i tre månader från inresan innan de lämnar in sin asylansökan. Detta för att få tillgång till asylproceduren och slippa riskera avvisning. Enligt vår erfarenhet kan detta, med hänsyn till på vilket sätt avvisningsreglerna tillämpats, vara fullt förståeligt och ibland t. o. m. nödvändigt för att erhålla skydd mot förföljelse. Att tremånadersregeln missbrukas av vissa, bör inte få leda till att den avskaffas. Möjligheterna till direktavvisning skall finnas i samband med inresan och inte lång tid därefter”.

Flyktingrådet anser inte att det har visat sig föreligga något praktiskt behov av en utsträckning av direktavvisningstiden.

3.3.3 Första asyllandsprincipen

Amnesty, flyktingrådet och asylkommittén framhåller vikten av att denna princip kommer till uttryck direkt i lagtexten. Därvid måste gälla dels att den endast tillämpas i förhållande till stater som är bundna av flyktingkonventionen, dels inte tillämpas på den som endast har rest igenom ett land. Enligt flyktingrådet bör 66 b § utlänningsförordningen föras över till den nya utlänningslagen.

Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet anser att Sverige bör följa UNHCR:s rekommendationer att en asylsökande inte skall kunna avvisas enbart på grund av att han/hon haft möjlighet att söka asyl i ett annat land, om vistelsen i det landet är att klassificera som ”transitory”. Detta bör enligt fakulteten komma till uttryck i lagen.

Svenska kyrkan m. fl. och flyktingrådet anser att det är fel att tillämpa den nordiska passkontrollöverenskommelsens regler om återtagandeskyldighet i fråga om utlänningsar som endast rest igenom det andra nordiska landet. 4 kap. 3 § 3 lagförslaget avstyrks därför.

3.4 Muntlig handläggning

Förslaget om ökad muntlig handläggning tillstyrks av *polismyndigheten i Katrineholm och Trelleborg, kammarrätten i Jönköping, rättshjälpsnämnden i Malmö, invandrarverket, DO, statskontoret, RRV, advokatsamfundet, Röda korset, Rädda barnen, Amnesty, flyktingrådet, Svenska kyrkan m. fl., Sociala missionen, juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, Hässleholms kommun, Svenska Iran Kommittén och asylkommittén*. Bland dessa remissinstanser återfinns emellertid förhållandevis stora skillnader rörande i vilken utsträckning muntlighetsprincipen bör råda.

Kammarrätten i Jönköping, Röda korset, Rädda barnen, Amnesty, flyktingrådet, Svenska kyrkan m. fl., Sociala missionen, Svenska Iran Kommittén och asylkommittén förordar muntlig handläggning i större utsträckning än utredningen har föreslagit.

Kammarrätten i Jönköping anser att muntlig handläggning bör äga rum så snart det finns anledning att anta att ärendet kommer att tillföras uppgifter av betydelse.

"Genom en muntlig handläggning får myndigheten på ett helt annat sätt än annars möjlighet att se till att ett ärende redan från början blir fullständigt utrett. Vid bedömning av trovärdighetsfrågor (betänkandet sid. 167) är en muntlig handläggning särskilt betydelsefull".

Hovrätten för Västra Sverige ifrågasätter om inte utredningen har varit överdrivet återhållsam vid formuleringen av 3 kap. 7 § i lagförslaget. Så länge ett förhör är inriktat på framtagande av annars inte tillgängligt eller otillräckligt verifierat material av klar relevans för en tillståndsfråga borde enligt hovrättens mening ett muntligt förhör kunna tillåtas.

Rättshjälpsnämnden i Malmö påpekar att kostnaderna för ärendehantering, inklusive ersättning till offentligt biträde vid inställelse, kommer att ske i större mån än utredningen har redovisat.

DO anser att väsentlighetskravet bör tas bort från lagtexten och att begreppet "förhandling" bör införas samt institutet allmänt ombud bör finnas kvar.

Rädda barnen finner det angeläget att det i lagtexten framgår att muntlig handläggning ska ske i alla asylärenden där det inte från början står klart att asyl kommer att beviljas. Om det behövs bör enligt organisationen muntligt förhör kunna hållas hos regeringen.

RRV framhåller som verkets uppfattning att muntlig handläggning i s. k. trovärdighetsärenden torde vara en förutsättning för ett riktigt beslut. Liknande synpunkter lämnas av advokatsamfundet.

Amnesty och asylkommittén anser att avslagsbeslut inte bör kunna fattas om inte muntlig förhandling har hållits. Sådan bör äga rum i samtliga instanser. Svenska kyrkan m. fl. samt Rädda barnen framhåller att barn ibland också bör höras.

Även flyktingrådet anser att muntlig förhandling bör ske i så gott som alla fall och även hos regeringen.

Rådet anför:

Reglerna i 3 kap. 7 § lagförslaget är alltför snäva. Det är önskvärt att muntlig förhandling även bör kunna ske hos regeringen (arbetsmarknadsdepartementet). Nya omständigheter kan framkomma som motiverar ett sådant förfarande också hos regeringen. Muntlig förhandling bör ske när så begärs av den asylsökande. Det förutsätts att förfarandet inte begärs onödigtvis, vilket det offentliga biträdet har ett ansvar för. Det muntliga förfarandet torde framför allt förekomma när det gäller att bedöma tillförlitligheten av den asylsökandes uppgifter, (s. 108) att ett muntligt förhandlingsförfarande kan påskynda ett ärendes avgörande. Rådet delar inte asylärendeutredningens farhågor, nämligen att en muntlig förhandling skulle leda till en fördröjning av ärendena. Muntlig förhandling bör således kunna förekomma i fler fall än vad som anges i utredningen, nämligen att en sådan handläggning "måste antas vara av väsentlig betydelse för avgörande av frågan av uppehållstillstånd och inte särskilda skäl talar där emot". Sådan förhandling bör kunna begäras av den asylsökande och komma till stånd om den inte anses klart obehövlig. Avslås den asylsökandes begäran anser rådet att en motivering ska ges till varför hans begäran

avslagits. En möjlighet att föra talan mot detta beslut bör även ges. Muntlig förhandling bör även kunna förekomma i ärende om flyktingstatus”.

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 4

Invandrarverket delar utredningens uppfattning att ett starkt motiv för en muntlig handläggning — i form av en förhandling — är att därigenom ofta skapas ett bättre beslutsunderlag och att trovärdighetsbedömningar underlättas. Ytterligare ett motiv är att tilltron till verkets beslut kan ökas. Att proceduren i vissa fall totalt sett kan bli snabbare, i andra långvarigare synes också vara en riktig uppfattning. För verkets egen handläggning får man räkna med att handläggningstiderna i vissa fall kan komma att förlängas och att viss resursökning krävs. Verket betonar vikten av att myndigheten själv får avgöra vilken handlägningsform som är lämpligast.

Verket fortsätter:

”Som även utredningen föreslår måste det vara upp till handläggare och beslutsfattare hos verket att i det enskilda fallet komma fram till den kompletteringsmetod som med hänsyn till möjligt resultat, tidsåtgång, resurser hos olika myndigheter m. m. framgår som den mest effektiva för att nå ett riktigt beslut. Det är svårt att bedöma i hur stor utsträckning muntlig handläggning hos verket kommer att ske. Att det bör ske i ett väsentligt större antal fall än som nu sker framstår som klart. Den förskrift som föreslås i 9 kap. 5 § ger intrycket att beslut i ärende där handläggningen är muntlig bör fattas på endera av de sätt som anges där, nämligen antingen vid själva handläggningen eller vid tidpunkt som anges vid handläggningstillfället. Till detta vill verket anmärka att begreppet muntlig handläggning enligt förslaget har vitt skilda innebörder. Vid de enklare formerna av muntlig handläggning torde det i regel vara uteslutet med något beslutsfattande. Även när det gäller handläggning i förhandlingens form måste man enligt verkets mening räkna med att beslut vid handläggningstillfället blir aktuellt mera sällan. Detta kan ha sin grund i olika orsaker. Vad som kommer fram vid förhandling kan göra det nödvändigt med kontroll av vissa uppgifter eller med ytterligare utredning. Det bör dock vid den muntliga förhandlingen vara möjligt att i betydande utsträckning ange när beslutet kommer att meddelas.”

Länsrätten i Östergötlands län anser — med hänvisning till bestämmelserna om muntlig förhandling i förvarsärenden — att det bör övervägas om inte invandrarverket i asylärenden bör ha möjlighet att få en förhandling till stånd.

RPS, föreningen Sveriges polischefer samt polismyndigheterna i Malmö och Göteborg motsätter sig förslagets genomförande.

Polismyndigheterna i Umeå och Växjö samt regionåklarmyndigheten i Stockholm pekar på vissa problem som kan uppkomma i form av fördröjning av ärendenas handläggning.

RPS och JUSEK anser att bestämmelserna i 14 § förvaltningslagen är tillräckliga.

RPS anför:

”Även om invandrarverket beslutar i vilken omfattning muntlig förhandling skall äga rum, kan blotta existensen av en lagregel vara ett incitament för utlänningen att inte lämna alla uppgifter vid polisförhören. I stället

borde inskräpas att han just vid polisförhöret skall uppge alla de skäl han har för sin ansökan. Redan i dag uppmanas utlänningen därtill. Det bör således klargöras med ytterligare skärpa att alla uppgifter av betydelse och alla de skäl som utlänningen kan åberopa för att han skall få stanna i landet skall framföras redan vid polisförhöret och inte, som man får intryck av att utredaren föreslår, först vid en muntlig handläggning. Det bör likväl framhållas för utlänningen att om han, efter polisutredningen, lämnar uppgifter som avviker från vad som sagts där, kan tilltron till sådana uppgifter bli ringa. Om man i beslutsprocessen också tillämpade detta, skulle många asylsökande förmås att vid polisförhöret lämna alla uppgifter. Mot ett införande av muntlig handläggning hos invandrarverket kan också anföras, som flera polismyndigheter har gjort i sina remissvar, att handläggningstiderna skulle bli längre än nödvändigt. Även om det bara är speciella detaljer som behöver klargöras kommer i många fall säkert hela ärendet att ventileras. RPS ser inte heller något samband mellan muntlig förhandling och den föreslagna ändringen av verkställighetsreglerna".

Föreningen Sveriges polischefer framhåller risken för att en skyldighet att ha muntlig handläggning kan leda till längre handläggningstider. Föreningen anser att skyldigheten att ha muntlig handläggning bör ersättas med en möjlighet att ha en sådan.

3.5 Delbeslut

Utredningens förslag tillstyrks i huvudsak av *polismyndigheten i Trelleborg, JK, advokatsamfundet, Röda korset, flyktingrådet, Svenska kyrkan m. fl., Sociala missionen, asylkommittén samt Svenska Iran Kommittén.*

Röda korset, flyktingrådet och Svenska kyrkan m. fl. framhåller att vissa ekonomiska följder, såsom bidrag till anhörigas resa, måste övervägas och lösas.

Flyktingrådet anser också att anmälan om att flyktingfrågan skall prövas skall göras tre veckor från delgivandet av beslutet.

Länsrätten i Östergötland förordar att lagtexten får en något annorlunda utformning för att göras tydligare och i bättre överensstämmelse med internationella regler.

Länsrätten anför:

"Om en utlänning har ansökt om asyl, så får om förutsättningar härför i övrigt föreligger uppehållstillstånd beviljas utan att ställning tas till om asyl skall beviljas eller på vilken grund en sådan ansökan skall beviljas. Mycket skulle vara vunnet om det t. ex. skrevs "uppehållstillstånd enligt 2 kap. beviljas" i stället för bara "uppehållstillstånd beviljas" eftersom ju också asyl är en form av uppehållstillstånd. Länsrätten läser 6§ så att den som ansöker om uppehållstillstånd i form av asyl kan beviljas uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4§ tills vidare i stället. I specialmotiveringen (s. 207) kallas detta delbeslut. Det synes oegentligt. Fråga är ju inte om ett delbeslut utan om ett annat beslut än det utlänningen har ansökt om. Länsrätten skulle därför helst se lagtexten formulerad på följande sätt: "Har en utlänning ansökt om asyl, får uppehållstillstånd i stället beviljas enligt 2 kap. 4§ i avvaktan på att asylansökningen kan avgöras". Med en sådan lösning bortfaller problemet angående överklagande av ett besluts grunder och bättre överensstämmelse erhålls med flyktingkonventionen".

RPS, polismyndigheten i Katrineholm och Uppsala samt invandrarverket avstyrker förslaget och anser att det kan medföra onödigt merarbete för invandrarverket. RPS pekar också på att verket skulle behöva utfärda främlingspass i avvaktan på att frågan om resedokument avgörs, vilket ytterligare skulle öka belastningen.

Prop. 1988/89:86

Bilaga 4

3.6 Övriga frågor

3.6.1 Barnens ställning

Rädda barnen, Svenska kyrkan m. fl. och asylkommittén framhåller vikten av att barnens situation uppmärksammas bättre och att deras ställning stärks. Barn och barnfamiljer bör enligt dessa remissinstanser över huvud taget inte kunna direktavvisas.

Svenska kyrkan m. fl. anför:

”Beträffande barn och barnfamiljer råder speciella omständigheter. Vi vet av erfarenhet att somliga asylsökande vårdnadshavare ej vid första förhöret förmår berätta om de upplevelser som barnen har bakom sig. Detta ställer särskilda krav på de som sköter asylförhören. Det är viktigt att utredarna har såväl en gedigen utbildning som tillgång till speciell barnexpertis. Detta talar för att direktavvisningar av barn och barnfamiljer *ej bör ske*. Vi vill åter igen erinra om vikten av att nuvarande formulär för asylförhöret kompletteras med frågor om medföljande barn och deras status, levnadsförhållanden etc. Det är oacceptabelt att inte alls beakta barnens situation eller att kanske först vid ett långt senare skede i handlägningsprocessen ta dessa hänsyn. Det kan finnas skäl att återge följande uttalande taget från SOU 1983:29 s. 233: ”Barnens situation måste uppmärksammas i samtliga fall och inte bara när de kan ha någon form av politiska skäl. Det är inte tillfyllest att i en asylutredning barnen omnämns endast till antal och ålder. Uppgifter om barnens situation när det gäller exempelvis hälsotillstånd och skolgång måste alltid finnas med. Humanitära skäl relaterade till barnen kan ha betydelse för prövning av föräldrarnas ansökan. Det måste ankomma på utredande och handläggande myndigheter att se till att den expertis som kan erfordras medverkar vid bedömningen av barnens situation. I första hand bör socialtjänsten i kommuner anlitas men vid behov också barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog”. Detta uttalande vill vi instämma i och samtidigt understryka betydelsen av att innehållet däri förverkligas. Vad som skall utredas när det gäller barns skäl måste emellertid anges, liksom vilka uppgifter om hälsotillståndet som är av betydelse för tillståndsgrunden ”humanitära skäl”.

Socialstyrelsen anser att barn som har fyllt 16 år bör ha rätt att självständigt föra sin talan i frågor enligt utlänningslagen. Detta bör gälla oavsett om barnet har medföljt sina föräldrar eller har kommit hit ensamma. Enligt socialstyrelsens mening bör en uttrycklig bestämmelse i detta hänseende införas i den nya utlänningslagen.

4.1 Gränsdragningen mellan avvisning och utvisning

Förslaget tillstyrks av *RPS, polismyndigheterna i Malmö och Trelleborg samt invandrarverket*. RPS och invandrarverket anser också att det bör vara utlännningen som har bevisbördan för när han kom till Sverige.

JO är tveksam till den föreslagna ordningen och förordar en återgång till principerna i 1954 års utlänningslagstiftning. Detta skulle enligt *JO* ha den fördelen att terminologin skulle överensstämma med allmänt språkbruk.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Röda korset och Svenska kyrkan m. fl. avstyrker förslaget.

Fakulteten anför bl. a.:

”Termen avvisning är en grund för avlägsnande, som av principiella skäl bör reserveras för sådana fall, när en utlännning skall hindras att resa in i riket eller avlägsnas omedelbart därefter. Utvisning bör användas, när utlännningen skall avlägsnas ur riket, då han redan befinner sig här. Redan nu gällande utlänningslag är otillfredsställande i detta avseende.

Den idealiska ordningen är att beslut om avvisning skall meddelas omedelbart vid inresan eller senast en vecka därefter och att beslutet meddelas av polismyndighet.

Denna renordlade skillnad mellan avvisning och utvisning torde emellertid knappast gå att genomföra, eftersom invandrarverket i vissa fall måste ges möjlighet till s. k. direktavvisning.

Däremot skulle kunna införas i 4:3 ett nytt tredje stycke, i vilket en återgång sker till de ursprungliga reglerna i 1954 års utlänningslag. Bestämelsen skulle ges följande lydelse:

Avvisning skall ske vid utlänningsanskomst till riket eller omedelbart därefter /alt. en vecka/; avvisning med stöd av 2 § får dock ske intill tre månader efter ankomsten.

Den här föreslagna regleringen förutsätter emellertid dels att grunderna för utvisning utvidgas, dels regler i 7 kap. om möjlighet för invandrarverket att föreskriva att ett beslut om utvisning får verkställas utan hinder av att utlännningen har anfört besvär.

Mot ovan angiven bakgrund skulle 4:4 få följande lydelse:

En utlännning får utvisas

1. om han saknar pass när pass krävs för vistelse i Sverige;
2. om han saknar visering eller uppehållstillstånd när sådant tillstånd krävs för vistelse i Sverige”.

4.2 Avvisningsgrunderna

RPS samt *polismyndigheterna i Göteborg och Helsingborg* anser att flera av nu gällande grunder för avvisning borde tas in i den nya lagen.

RPS har svårt att se skälen till att nuvarande regel i 28 kap. 1 utlänningslagen delas upp i två punkter. *RPS* saknar resonemang om varför 28 § 3 och 4 utlänningslagen försvinner. Det är enligt *RPS* speciellt olyckligt att punkten 4, som handlar om möjligheter att avvisa den som vid inresan har lämnat oriktiga uppgifter eller svikligen förtagit något som har haft bety-

delse för rätten att resa in, har tagits bort. RPS ställer sig också frågande till den föreslagna bestämmelsen i andra stycket, om att avvisning enligt paragrafen inte får ske av den som vid ankomsten till Sverige hade uppehållstillstånd. Om tillståndet återkallas enligt de föreslagna bestämmelserna i 2 kap., bör också avvisning kunna ske. RPS föreslår att till texten tilläggs "om det inte har återkallats enligt bestämmelserna i 2 kap". På så vis skulle ett avvisningsbeslut, oavsett om det fattas av en polismyndighet eller invandrarverket, enligt 7 kap. 4 resp 5 § kunna verkställas utan hinder av ett överklagande.

RPS noterar att någon motsvarande bestämmelse till den i nuvarande 29 § 2 utlänningslagen om att den kan avvisas som tänker söka sitt uppehålle i Sverige eller i något annat nordiskt land och det skäligen kan antas att han inte kommer att ärligen försörja sig eller kommer att arbeta här utan att ha arbetstillstånd, saknas i förslaget. (Jfr nordiska passkontrollöverenskommelsen, artikel 6). I specialmotiveringen till 4 kap. 2 § 2 nämns att detta lagrum kan tillämpas på den som under en från början legal vistelse här utan tillstånd tar anställning eller vidtar sådana åtgärder att det är uppenbart att han tänker stanna i Sverige även efter den tillståndsfria tiden. Fråga uppkommer enligt RPS hur man skall förfara med den som under vistelse med visering anträffas i arbete. Uttalanden om detta saknas i betänkandet. Även här ifrågasätter RPS varför avvisning inte skall kunna ske av den som hade uppehållstillstånd vid ankomsten. Det kan ju ha återkallats. Det borde enligt RPS vara tillräckligt med samma regler som idag, nämligen att den undantas som har giltigt uppehållstillstånd. Såväl RPS som polismyndigheten i Göteborg anser också att avvisning bör kunna ske om ett uppehållstillstånd återkallas på grund av att utlännings lämnat felaktiga uppgifter.

4.3 Utvisning på grund av brott

RPS, Stockholms tingsrätt, RÅ, åklagarmyndigheterna i Stockholm, Malmö och Karlstad, invandrarverket och Röda korset anser att frågan om en eventuell påföljdsändring när en utvisning upphävs bör utredas.

Hovrätten för Västra Sverige anser att det är olyckligt att utredningen av tidsskäl ansett sig inte kunna gå till rätta med den gällande ordningen vid utvisning på grund av brott som innebär att en påföljd, som hindrats med hänsyn till det men en utlännings lider av utvisningen, inte kan ändras när utvisningsbeslutet inte anses kunna verkställas.

Stockholms tingsrätt framhåller att förebilder till en förändring av gällande regler beträffande utvisning på grund av brott kan sökas i de förfaranden som avses i 34 kap. 10 § andra stycket och 38 kap. 2 § brottsbalken. Några svårigheter för de allmänna domstolarna att tillämpa dessa bestämmelser har enligt tingsrätten inte förmärkts.

Polismyndigheten i Malmö anser att straffen bör omprövas om det visar sig att ett utvisningsbeslut inte går att verkställa.

Röda korset uttrycker önskan om regler som gör det möjligt för regeringen att i större utsträckning än nu ta hänsyn till omständigheter av humanitär natur när man behandlar ansökningar enligt 71 § utlänningslagen, även om det skulle innebära ett längre fängelsestraff.

4.4 Utvisning på grund av asocialitet

Förslaget tillstyrks av *polismyndigheten i Malmö, kammarrätten i Jönköping* och *invandrarverket*.

Åklagarmyndigheten i Stockholm anser att utvisningsgrunden bör finnas kvar.

4.5 Återreseförbud

Förslaget tillstyrks av *invandrarverket*. Verket och *RPS* anser emellertid att ett återreseförbud bör träda i kraft automatiskt och inte vara beroende av om utlänningsen frivilligt rättar sig efter återreseförbudet.

4.6 Övrigt

Polismyndigheten i Stockholm anser att det är viktigt att *invandrarverket* håller *polismyndigheterna* underrättade om förutsättningarna för tillämpningen av direktavvisningsreglerna. Detta skulle enligt myndigheten klargöra *polismyndigheternas* roll i avvisningsärendena.

5 Beslutsmotivering och sekretess

Utredningens uttalanden om att beslut i utlänningsärenden i princip bör motiveras samt förslaget till ändring i sekretesslagen i syfte att göra motiveringar möjliga i större utsträckning får stöd av en majoritet av de remissinstanserna som uttalat sig i frågan. Hit hör *JK, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Jönköping, rättshjälpsnämnden i Malmö, polismyndigheten i Katrineholm, polismyndigheten i Trelleborg, invandrarverket, JO, DO, statskontoret, RRV, Röda Korset, Rädda barnen, Amnesty, Svenska kyrkan m. fl., flyktingrådet, Sociala Missionen, juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, Häsleholms kommun, föreningen kurdernas vänner i Storstockholm, asylkommittén och Svenska Iran Kommittén*.

JK anför:

”Det är angeläget ur rättssäkerhetssynpunkt att besluten i utlänningsärendena skall vara klart motiverade. JK:s erfarenheter från granskning i utlänningsärenden har givit vid handen att den skyldighet som härvidlag åligger de beslutsfattande myndigheterna enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) och 102 § utlänningslagen (1980:376) för närvarande åsidosätts. Så får inte ske. Enligt JK:s mening syftar en klar motivering även till att förkorta handläggningstiderna i utlänningsärendena genom att eljest nödvändiga förklaringar som måste ges i efterhand till fattade beslut kan undvikas. Det gäller t. ex. i samband med att besluten överklagas”.

Hovrätten för Västra Sverige påpekar som sin uppfattning att ett förverkligande av kravet på klagörande och utförliga beslutsmotiveringar kommer att ta i anspråk större resurser än vad utredningen utgår från. Hovrätten ansluter sig inte till utredningens bedömning att muntlig handläggning och utförliga beslutsmotiveringar kommer att leda till väsentligt färre omprövningar och också något färre överklaganden.

Rättshjälpsnämnden i Malmö anser att en utförligare beslutsmotivering kan underlätta för den asylsökande och hans offentliga biträde att avgöra om det är meningsfullt att överklaga och därmed i viss mån minska kostnaderna för hanteringen av asylärenden.

Polismyndigheten i Katrineholm anser att starka rättssäkerhetsskäl talar för att beslut i utlänningsärenden bör vara klart motiverade och inte bara återge innehållet i åberopat lagrum. Förutom fördelen att sökanden får besked om grunderna för ett negativt beslut och härigenom i vissa fall får lättare att söka ändring i beslutet kan utredare/beslutsfattare vid handläggning av en ny ansökan lättare se om denna innehåller omständigheter som inte tidigare prövats. Detta bör enligt polismyndigheten avsevärt öka effektiviteten i bl. a. avlägsnandeärenden.

Polismyndigheten i Trelleborg anser att utförligare beslutsmotivering bör eftersträvas eftersom sådana på sikt kan leda till snabbare förfarande och färre överklagande.

RRV anser att klara beslutsmotiveringar, konsekvent och väldokumenterad praxis liksom tidig kontakt med offentliga biträden är inslag i utredningsprocessen som inte minst i kombination kan skapa förutsättningar för att nödvändig information anförs i ett ärendes inledande skede.

Invandrarverket anser att utförligare beslutsmotiveringar bör medföra att handläggningen av överklagadeärenden förenklas. Även ombudens arbete förenklas. Viktigt är också att utförligare motiveringar bör öka förståelsen för verkets beslut. Verket påpekar att man dock måste räkna med att ökade personalresurser krävs för myndighetens del och att handläggningstiderna tenderar att förlängas.

Beträffande förslaget om ändring av sekretesslagen anför invandrarverket:

”Eftersom själva besluten normalt inte skall sekretessbeläggas utgår invandrarverket från att den praktiska hanteringen av den avsedda ordningen blir att man i invandrarverkets protokoll över utvisnings- och avvsningsbeslut hänvisar till en sekretessbelagd bilaga, där beslutsmotiveringen anges. Bilagan måste stämplas, sändas och i övrigt hanteras enligt vad som gäller för hemliga handlingar.

Ätminstone i trovärdighetsfall torde man kunna utgå från att de utförligare beslutsmotiveringarna regelmässigt får anses vara till men för utlännningen. Man måste alltså räkna med att en sekretesshantering får ske genomgående i dessa fall. De utförligare beslutsmotiveringarna medför alltså för invandrarverket ett merarbete och en ökad tidsutdräkt inte bara med utformningen av motivskrivningen utan också med hanteringen”.

Advokatsamfundet finner det starkt tillfredsställande att utredaren föreslår att avslagsbesluten skall motiveras. Detta är en förutsättning för väl utfor-

made besvär. Det är dock enligt samfundet tveksamt att det skall bli möjligt att i så stor utsträckning sekretessbelägga motiveringarna till fattade beslut. Advokatsamfundet påpekar att en viktig uppgift för motiveringarna är att de skall vara en kontroll över den asylpolitik som förs samtidigt som den skall vara till vägledning för beslutsfattare och biträden.

Röda korset anför:

”Röda korset har länge varit av uppfattningen att nuvarande beslutsmotiveringar inte kan accepteras. Vi ser därför fram emot den nyordning som utredningsmannen föreslår. Denna torde innebära en avlastning för både regeringen och det offentliga biträdet. Rättssäkerhetsmässigt är det ett stort steg framåt. Vi saknar emellertid ett förslag om hur en dokumentation av praxis skall utformas. Att så bör ske sägs i prop. 1983/84:144. En sådan skulle kunna vara till stor hjälp både för beslutsfattare och biträden och med kortare handläggningstider som följd. Över huvud taget måste en uppföljning av lagens tillämpning vara mycket viktig att få till stånd. Vi har föreslagit att regeringens tillämpning av utlänningslagen i framför allt avvisningsärenden skall få större betydelse. Detta förutsätter naturligtvis både väl motiverade beslut och en bra dokumentation av regeringens beslut. Detta skulle troligen, förutom de rent rättssäkerhetsmässiga vinsterna, även leda till kortare väntetider. Ett annat sätt att bilda praxis kan vara att i större utsträckning än nu ta upp enskilda ärenden till beslut inför invandrarverkets styrelse. Även denna praxis borde vara lämplig och värdefull att dokumentera på ett bra sätt”.

Även Rädda barnen, flyktingrådet, Svenska kyrkan m. fl., asylkommittén och Svenska Iran Kommittén pekar på behovet att successivt publicerad praxis av beslut i utlänningsärenden.

Rädda barnen anför:

”Statens invandrarverk har sedan flera år riksdagens uppdrag att sammanställa och redovisa tillämpad praxis. Ett uppdrag som emellertid inte fullgjorts. Behovet att en successivt publicerad rättspraxis är emellertid stort. Det skulle ge en överblick av utlänningslagens tillämpning och därmed gagna rättssäkerheten. För asylsökande, deras advokater och andra ombud är nackdelen med dagens brist på redovisad praxis betydande. Utan tillräcklig upplysning om de resonemang som invandrarverket och regeringen för hamnar den enskilde i stor osäkerhet. Detta innebär att flyktingombudet i sådana fall arbetar i ett besvärande underläge i förhållande till den beslutande myndigheten och inte har möjlighet att göra ett fullgott arbete. Av detta följer att den allvarliga konsekvensen att ett rejält underlag för en offentlig debatt kring flyktingjuridiken inte föreligger”.

JUSEK påpekar att det vid fastställande av organisationen för handläggning av avvisningsbeslut måste tas hänsyn till den längre handläggningstid som åtgås för att motivera besluten.

Flyktingrådet anser att skyldighet att motivera beslut bör gälla också beträffande visering, arbetstillstånd och tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Liknande synpunkter lämnas av Hässleholms kommun.

Föreningen kurdernas vänner i Storstockholm anser att även beslut enligt terroristbestämmelserna bör motiveras.

Länsrätten i Östergötlands län avstyrker bestämt den föreslagna ändringen i sekretesslagen.

Länsrätten anför:

”Enligt 20 § förvaltningslagen får skälen för ett beslut utelämnas helt eller delvis om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande. Har skälen utelämnats bör myndigheten på begäran av den som är part dock om möjligt upplysa honom om dem i efterhand. Enligt länsrättens mening bör man inte tumma på den viktiga regeln att förvaltningens beslut i princip är offentliga. Offentligheten är viktigare än att besluten blir utförligt motiverade och detta så mycket hellre som parten i efterhand kan upplysas om det som man av sekretesskäl inte har velat skriva i klartext i beslutsskälen. Det kan för övrigt noteras att den befogenhet som domstolar fått att sekretesslägga domskäl utnyttjas synnerligen restriktivt, om ens alls utom i spionmål o. d. De flesta domstolar föredrar att i stället skriva domskälen med tillbörlig hänsyn tagen till föreliggande sekretessbehov framför att sekretesslägga sina domskäl helt eller delvis. Sekretessbelagda domskäl vållar för övrigt tekniska hanteringsproblem”.

6 Kontrollfrågor

6.1 Allmänt

Hovrätten för Västra Sverige, RPS, invandrarverket och JK delar de synpunkter utredaren allmänt anför rörande asylsökande utan identitetshandlingar och de därvid framförda förslagen.

DO är dock kritisk och anför:

”Det är ingen ny företeelse, att asylsökande uppträder utan handlingar vare sig detta beror på att de ej kunnat få några eller därpå att de velat förbättra sina möjligheter eller tvingats återlämna handlingarna till deras rätta ägare eller för fortsatt bruk vid organiserad flykt. Att företeelsen fått stor omfattning under 1980-talet sammanhänger med att Sverige då krävt uppehållstillstånd före inresan, vilket den asylsökande av olika skäl inte kan få samt de västeuropeiska staternas bristande samarbete, unilaterala åtgärder mot invandring och helt regelösa skickande av asylsökande mellan sig under åberopande av en första asyllandsprincip, om vilkens rätta tolkning ingen samfällid europeisk överenskommelse finns. Den stundom nämnda risken för att terrorister och andra icke önskvärda personer som papperslösa skulle ta sig till Sverige förefaller mig även överdriven. Sådana personer brukar uppträda under svårgenomskadad falsk identitet och icke i avsaknad av sådan.

Lösning på problemet är att söka i europeiskt samarbete och endast där. Om en person vid sin första landning på en europeisk kontrollplats tillfrågades vart han ämnade sig och man då kopierade hans pass- eller andra handlingar, äkta eller falska, behöriga eller obehöriga, så kunde dessa sedan genom telefax vidarebefordras till bestämmelseorten, vilket skulle göra handlingarnas förstörande eller bortkastande meningslöst. På motsvarande sätt kunde man från personer, som verkligen helt saknade handlingar göra anteckning om detta och om de uppgifter om identitet och

bakgrund, som den papperslöse då lämnade. Ett sådant samarbete torde emellertid förutsätta samtidiga västeuropeiska överenskommelser om t. ex. första asyllandsprincipen och en-routereglerna, m. a. o. i frågan vilket land, som skall ha ansvaret för flyktingskapsfastställelsen”.

Prop. 1988/89:86
Bilaga 4

6.2 Nya försvarsgrunder för vuxna

Förslaget tillstyrks av RPS, *polismyndigheterna i Malmö, Trelleborg och Växjö, åklagarmyndigheten i Göteborg, kammarrätten i Jönköping och invandrarverket*.

RPS anser att det bör göras klara motivuttalanden rörande vilken effekt man vill uppnå med förvarstagande på grund av oklar identitet och hur länge ett sådant förvarstagande bör vara. Såväl RPS som invandrarverket anför att tiden för omprövning etc. av förvarstagande bör ha det faktiska förvarstagandet som utgångspunkt och inte beslutet om förvar.

Invandrarverket i frågasätter om kopplingen mellan förvarstagande p.g.a. oklar identitet och tidpunkter då utlänningen söker uppehållstillstånd är ändamålsenlig. Enligt verket torde regeln behöva tillämpas även vid andra tillfällen.

JO ställer sig tveksam till förslaget om utvidgade möjligheter att ta utlännningar i förvar i fall av oklar identitet och av uredningsskäl.

JO anför:

”Det kan ibland finnas ett behov av att hålla en oidentifierad utlänning i förvar, särskilt när det inte finns några uppgifter att lägga till grund för en bedömning av sannolikheten för att han kommer att avlägsnas från landet. Också i fall av vägran från utlänningen att medverka i utredningen bör det nog finnas möjligheter att i särskilda fall förordna om förvar. Emellertid går förslaget i denna del alldeles för långt. Utan att gå in på några språkliga eller juridiska analyser av vad uttrycket ”identiteten är oklar” egentligen innebär, vill jag påstå att den föreslagna regeln ser ut som om den kunde läggas till grund för livstids internering i flyktingläger eller allmänt häkte. Detsamma gäller en utlänning som inte anses bidra till utredningen i tillräcklig grad. Sådana tolkningar är självfallet inte avsedda. Jag vill bara med det sagda peka på att det måste föras in absoluta begränsningar i fråga om den tid en utlänning skall kunna hållas i förvar utan någon relation till sannolikheten för avvisning eller utvisning. Enligt min mening bör, med hänsyn till den restriktivitet som måste prägla regler om frihetsberövande, tiden för förvar som grundas på 5 kap. 5 § 1 och 2 p i förslaget inte få överstiga någon eller några få dagar. Därefter bör prövning ske med reglerna i tredje punkten som grund”.

Polismyndigheten i Trelleborg delar inte utredningens bedömning att förvarstagande är en bättre lösning än att kvarhålla en person för förhör. Det sistnämnda borde enligt myndigheten få äga rum under tolv timmar.

Socialstyrelsen föreslår att lydelsen i 5 kap. 5 § första stycket lagförslaget ändras på sådant sätt att ordet ”endast” infogas mellan orden förvar och om.

Förslagen avstyrks helt av *Röda korset, Sociala Missionen Hässleholms kommun och Svenska Iran Kommittén*, medan *flyktingrådet* och *Svenska*

kyrkan m. fl. avstyrker att förvar får ske av utredningsskäl. Flyktingrådet och Svenska kyrkan m. fl. anser även att bestämmelsen om förvar på grund av oklar identitet måste ges en annan utformning.

Svenska kyrkan m. fl. anför:

”Beträffande 5 kap 5 § 1 anser vi att utredaren satt beviskravet för högt när han vill göra det möjligt att ta en utlänning som inte har fått tillstånd att stanna i Sverige i förvar om han inte kan styrka sin identitet. Vi avstyrker detta och menar att det bör vara tillräckligt att utlänningen gjort sannolikt att han innehar den identitet han påstår sig ha. Ett högre beviskrav befarar vi kan leda till ett mycket stort antal förvarsbeslut för identitetskontroll. Beträffande 5 kap. 5 § 2 anser vi det klart olämpligt att tillgripa förvar för att genomföra en utredning. Hela förfarandet skall bygga på frivillighet. En asylsökande som skall uppge varför han känner välgrundad fruktan för förföljelse och som samtidigt sitter tagen i förvar kan inte ha de bästa förutsättningarna för att utveckla sin talan. De undantagsfall som det sannolikt är frågan om när en asylsökande ej inställer sig hos dem som skall sköta utredningen, motiverar inte ett stadgande av förvar”.

Röda korset och flyktingrådet anser också att de föreslagna reglerna står i strid mot uttalanden från UNHCR:s exekutivkommitté.

Röda korset anför:

”På Arlanda flygplats har man de senaste åren regelmässigt tagit alla i förvar som kan tänkas komma att avvisas. Som bekant tar invandrarverket över ca 30 % av dessa ärenden. I praktiken innebär detta att ett stort antal personer, ibland sjuka eller skadade, har varit förvarstagna i flera dagar för att sedan de förhörts och sedan invandrarverket övertagit ärendet, släppas ur förvar. Detta anser vi vara en oacceptabel tillämpning av förvarsreglerna i utlänningslagen och såvitt vi vet har den inget stöd i regeringens praxis. De av utredningsmannen föreslagna ändringarna leder till en kodifiering av den beskrivna tillämpningen. Röda korset tar kraftigt avstånd från detta liksom från införandet av ett ”utredningsförvar” i svensk asylrätt. Såvitt vi kan se strider de föreslagna reglerna också mot den conclusion Sverige samtyckte till vid UNHCR:s exekutivkommittés sammanträde 1986. Där överenskomms att förvar kan tillgripas endast om det framstår som nödvändigt, d. v. s. inga andra medel står till buds, och t. ex. för att ta ställning till vilka element som en asylansökan grundar sig på. Med det senare avses en preliminär intervju och inte någon utredning av ärendet. 5 kap. 5 § första stycket 2 i den föreslagna lagtexten går långt utöver detta. Vi noterar att det ingenstans i den föreslagna lagtexten finns fastslaget att förvar endast får tillgripas då det är oundgängligen nödvändigt”.

Flyktingrådet anser inte att det bör krävas av utlänningen att han förmår styrka sin identitet. Det måste enligt rådet räcka med att uppgifterna om identiteten framstår som sannolikt riktig.

Advokatsamfundet avstyrker förslaget och föreslår att tillämpliga regler i 5 kap. ändras så att förvar kan komma i fråga endast då det inte kan anses tillräckligt att utlänningen ställs under uppsikt. Av beslutet om tagande i förvar skall det enligt samfundets mening framgå varför det inte är tillräckligt att ställa utlänningen under uppsikt.

6.3 Förvar av barn

Förslaget tillstyrks av *kammarrätten i Jönköping* och *invandrarverket*.

RPS har inga invändningar mot förslaget om än snävare regler för att få ta barn i förvar. Uttalandet om att förvarstagande måste "vara nödvändigt för att en verkställighet, som svårigen kan uppskjutas, inte skall förhindras" är dock enligt *RPS*'s mening något oklart. *RPS* understryker att det förhållandet att någon eller några familjemedlemmar håller sig undan inte bör få utgöra hinder mot förvarstagande av övriga familjemedlemmar. Det är enligt *RPS* hög tid att samhället med skärpa reagerar mot ofoget att sätta myndigheters och i förekommande fall regeringens beslut ur spel genom att gömma undan den som inte får stanna i landet.

JUSEK anser att de skärpta kraven beträffande förvar av barn kommer att leda till verkställighetsproblem och längre handläggningstider.

Röda korset och *Hässleholms kommun* anser att förvarstagande av barn bör undvikas när så är möjligt och att den föreslagna bestämmelsen inte ger det skydd som behövs.

Röda korset anför:

"Vad gäller förvar av barn måste ytterligare försiktighet säkerställas. Sådant skall helst aldrig få ske men vi är inte främmande för att det någon gång kan vara nödvändigt. Det måste i lag och förarbeten absolut säkerställas att förvarstagande av barn inte får förekomma utom när det är den enda möjligheten för att en beslutad avvisning eller utvisning skall kunna verkställas. Vid förvar av barn är det mycket viktigt att förvarslokalerna är ändamålsenliga. De starkaste argumenten mot förvar av barn handlar ju trots allt om hur barnet upplever sin situation. Trots upprepad kritik och trots upprepade löften att ta itu med saken har förhållandena i förvarslokaler för barn ännu inte uppnått en acceptabel nivå. Det är viktigt för regeringens trovärdighet i dessa frågor att s. k. krafttag görs för detta. Vi anser inte att den föreslagna lagtexten i 5 kap. 6 § ger nödvändigt skydd för barnet. Inte heller resonemanget i specialmotiveringen om när barn skall få tas i förvar, inger något förtroende".

Länsrätten i Östergötlands län anser att 16-årsgränsen bör ersättas med en 15-årsgräns för att större likhet skall nås med andra författningsbestämmelser rörande barn.

DO, Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, advokatsamfundet, Rädda barnen, flyktingrådet, Svenska kyrkan m. fl., Sociala missionen, asylkommittén och Svenska Iran Kommittén anser att barn över huvudet taget inte bör kunna tas i förvar.

DO anser att det ur humanitär synpunkt är stötande och inte hedrar vårt land att barn tas i förvar. Än viktigare anser han de negativa verkningarna vara för barnen själva, deras anhöriga och de svenska befattningshavare som arbetar med flyktingbarnen i dessa situationer.

DO anför:

”Nackdelarna med förvarstagande av barn överväger samfäll de nackdelar som kan förutses, om detta ej längre skulle vara tillåtet. Särskilt möjligheterna till uppsikt på utredningsslussar och förläggningar bör väl kunna balansera sådana eventuella nackdelar”.

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 4

Advokatsamfundet anser att det är direkt motbjudande att i avlägsnandehandelen behålla möjligheten att ta minderåriga i förvar. Ett omfattande underlag ger enligt samfundet stöd för att minderåriga kan ta så allvarlig skada av att tas i förvar att det inte är försvarligt att enbart av effektivitetsskäl bibehålla möjligheten att ta minderåriga i förvar.

Rädda barnen anför bl. a.:

”Rädda barnen vidhåller sin tidigare redovisade uppfattning att fängsligt förvar av asylsökande barn bör vara förbjudet. Det är ett oavvisligt krav eftersom det tillfogar barnen stor skada. Separation av barn från föräldrar på detta sätt blir särskilt traumatisk enligt Rädda barnens erfarenhet. Grundprincipen måste vara att familjen skall hållas samman i dessa utsatta situationer. Barn som hamnar i fängsligt förvar med eller utan nära anhörig upplever det som mycket obegripligt och skrämmande. Det kan skapa psykiska problem för barnet som kan bestå över lång tid. Erfarenheten visar tydligt att ett absolut och otvetydigt förbud mot förvar av barn är påkallat”.

Svenska kyrkan m. fl. anför:

”På grund av de uppenbara skaderiskerna för barnen, bristen på lämpliga lokaler och tjänstgörande personal med barnkompetens samt polisens vidlyftiga tolkning av begreppet ”synnerliga skäl” avstyrker vi förvarstagande av barn, så som det kommit till uttryck i lagförslaget 5 kap. 6 §. Om statsrådet finner att behov av förvarstagande av barn kan föreligga, vill vi starkt understryka att detta inte bör förekomma utom när det är enda möjligheten för att en beslutad avvisning eller utvisning skall kunna verkställas. Lagförslaget möjlighet att tillgripa förvar finner vi alltför omfattande. Förvar som leder till familjesplittring får under inga omständigheter förekomma. Talet om särskilda lokaler måste få en förankring i verkligheten om förvarstagande av barn överhuvudtaget skall få förekomma. Lokalerna skall utrustas så att de kan uppfylla kravet på en civil miljö. Det är dessutom otillfredsställande att, som idag, anställa personal utan speciell barnkompetens. De stora skaderiskerna vid barnförvar ställer speciella krav på kunskaper och insikt hos personalen. Ett absolut förbud mot förvar av barn i polisarrest måste införas. Inte ens brottsmisstänkta svenska barn under 15 år får vistas i polisarrest. Utländska barn skall inte behandlas sämre än svenska. Om det inte införs ett förbud mot tagande av barn under 16 år i förvar kräver vi en uppföljning och kontroll över hur förvarsinstitutet tillämpas. Denna skall innehålla en sammanställning av uppgifter från berörda myndigheter gällande förvarens längd, uppgifter om var barnen placerats, om någon form av familjesplittring förekommit och i vilken utsträckning sociala myndigheter och barnpsykologisk expertis medverkat”.

Flyktingrådet anser att förslaget i stället för att stärka avsevärt försämrar skyddet för barnen och anför:

”Det förslag till frihetsberövande av barn som presenteras i utredningen är direkt uppseendeväckande. Det är förvisso i realiteten inte fråga om något förtydligande och inskränkta förvarsregler, vilket görs gällande. Föreslagen lagtext talar om uppenbar risk för undanhållande medan specialmotivering först sänker graden till påtaglig risk för att därefter konstatera: ”Förvarsbeslut få alltså alltjämt fattas om det finns risk för att barnet håller sig undan”(!). Till saken hör att i vart fall polismyndigheten i Arlanda vaktdistrikt regelmässigt ansett att det föreligger uppenbar risk för undanhållande om avvsningsbeslut övervägs. Det är vidare helt oacceptabelt att införa utökad möjlighet till frihetsberövande av barn utan vårdnadshavare. Oavsett föräldrarnas agerande har samhället skyldighet att se till att barn inte löper så allvarliga risker som ett frihetsberövande innebär. Om synnerligen kortvarigt förvar av barnfamilj ändå kommer att tillåtas i yttersta undantagsfall, måste ett förbud mot förvar i polisarrest införas. Inte ens ett brottsmisstänkt svenskt barn under 15 år får förvaras i polisarrest”.

Även *juridiska fakulteten vid Lunds universitet* är tveksamt till om den föreslagna texten verkligen stärker barns ställning.

Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet anser att ett förbud mot förvarstagande av barn bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Socialstyrelsen anser att förvar av barn inte bör få ske och anför:

”Styrelsen är dock medveten om att det kan finnas påtagliga risker för att barn undanhålls i syfte att förhindra verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. I de fåtal fall, där det finns en påtaglig rymningsrisk, bör familjen tas om hand på ett sådant sätt att skador undviks. Formerna för ett sådant förvarstagande bör, om institutet skall finnas kvar inom ramen för en ny utlänningslag, enligt styrelsens mening utredas närmare. Socialstyrelsen har därför den 7 mars 1988 hemställt hos regeringen att regeringen måtte ge styrelsen och rikspolisstyrelsen i uppdrag att utreda hur alternativ till ett förvarstagande lämpligen bör utformas. Styrelsen har för den händelse statsmakterna finner att ett förvarstagande av barn och barnfamiljer måste finnas kvar i andra hand hemställt att regeringen måtte uppdra åt socialstyrelsen att tillsammans med rikspolisstyrelsen utarbeta och meddela föreskrifter för samverkansformer mellan landsting, kommuner och polismyndigheter i ärenden om förvarstagande av barn och barnfamiljer. Styrelsen har därvid betonat vikten av att familjer inte splittras, att familjerna och barnen tas om hand eller hålls under uppsikt i godtagbara lokaler och av personal med kunskap om barn och barns utveckling samt att den lokala polismyndigheten samarbetar med socialnämnden i dessa frågor”.

Styrelsen föreslår att 6 kap. 6§ första meningen utgår och ersätts med följande meningar: ”En utlännning under 16 år får inte tas i förvar. Detta gäller inte om”.

Socialstyrelsen föreslår vidare att det i lagförslagets 6 kap. införs ett bemyndigande för regeringen vari anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förvarstagande.

6.4 Uppsikt

Invandrarverket anser att det bör krävas mindre för att beslut skall få fattas om uppsikt än vad som krävs för förvar. Verket anser också att förhandling inte bör behövas före uppsiktsbeslut.

Flyktingrådet, Svenska kyrkan m.fl. och Svenska Iran Kommittén anser att uppsikt bör tillgripas framför förvar i fler fall samt att uppsiktsbeslut bör kunna överklagas.

Länsrätten i Östergötlands län föreslår att domstolarna får en mer självständig roll vid förhandlingar i förvars- och uppsiktsärenden.

6.5 Anteckning om oklar identitet i resedokument

Förslaget tillstyrks av *RPS, polismyndigheten i Malmö, invandrarverket, JK och föreningen Sveriges polischefer*. *JK* anser att det är angeläget att problemen med passlösheten i möjligaste mån undanröjs. De förslag som lämnas i betänkandet härvidlag framstår enligt *JK* som ändamålsenliga.

Föreningen Sveriges polischefer anser att motsvarande anteckning bör ske i främlingspass, samt sedan utlänningen naturaliserats, jämväl i svenskt pass. Enligt föreningen bör anteckning dessutom i förekommande fall ske i främlingspass om att utlänningen inte har styrkt sin nationalitet.

Liknande synpunkter lämnas av *RPS*. Enligt *RPS* kan det t. o. m ifrågasättas om den som inte har kunnat styrka sin identitet överhuvudtaget skall kunna bli svensk medborgare.

Flyktingrådet avstyrker förslaget.

JO anför att förslaget i denna del synes innebära att den som inte har kunnat prestera några identitetspapper alls skulle utpekas som "misstänkt person" medan den som presterar ett väl förfalskat pass blir bättre ställd i detta inte alldeles betydelsefulla hänseende. Enligt *JO:s* mening vore det en smakligare lösning att i alla resedokument ange att den angivna identiteten är den som utlänningen givits i Sverige.

UNCHIR avstyrker att förslaget genomförs. Enligt *UNHCR* skulle det strida mot flyktingkonventionens bestämmelser om obligatorisk rätt till ett resedokument för flyktingar att på detta sätt inskränka möjligheten för den som är beroende av dokumentet att förflytta sig över gränserna.

DO förklarar att han inte kan tillstyrka förslaget med mindre än att det utretts, att förfarandet inte medför risker för diskriminerande behandling eller andra nackdelar i andra länder, där flyktingen är berättigad att använda sitt resedokument.

6.6 Omhändertagande av returbiljett

Polismyndigheterna i Malmö och Katrineholm tillstyrker att denna befogenhet avskaffas medan *föreningen Sveriges polischefer* anser att den bör finnas kvar.

6.7 Arbetsgivar- och bostadsanmälningar

Statskontoret, invandrarverket och *SAF* delar utredningens uppfattning att anmälningsskyldigheterna bör upphöra men anser att möjligheten att förordna härom bör finnas kvar.

Polismyndigheten i Malmö anser att borttagandet av anmälningsskyldigheterna först bör prövas innan definitivt beslut därom fattas.

RPS och *ÖB* anser att arbetsgivaranmälan kan tas bort men att bostadsanmälan, såvitt avser ankomst, bör finnas kvar eftersom den underlättar kontroll- och spaningsarbete.

RPS biträder förslaget att regeringen alltså bör ha kvar möjligheten att föreskriva om ytterligare anmälningsskyldighet.

6.8 Övrigt

RPS anser att polisen bör ges rätt att undersöka en utlännings kläder för att därigenom kunna klargöra identitet och resväg. *RPS* påpekar vidare att det bör framgå att undersökningsmöjligheterna av bagageutrymmen etc även omfattar åtkomst av bagage för vidare undersökning.

Invandrarverket tar upp polisens rätt att under vissa förutsättningar omhänderta en utlännings pass (5 kap. 2 § lagförslaget). Enligt verket sänds passen i regel till verket. Därvid bör verket uttryckligen ges rätt att besluta hur det skall förfogas med passen.

7 Överklagande

7.1 Inhibition

RPS och *invandrarverket* tillstyrker att invandrarverket prövar om inhibition skall ske även i ärenden där verkets beslut har överklagats till regeringen. De anför vidare att polismyndigheten inte kan åläggas skyldighet att kontrollera om inhibition är aktuellt och att verkställighetsåtgärder bör fortgå till dess att inhibition meddelas. *RPS* anser vidare att det måste krävas en direkt ansökan om inhibition från utlännings eller dennes ombud för att inhibition skall få meddelas. Enligt *RPS* bör polismyndigheten kunna verkställa ett avvisningsbeslut utan att kontrollera om ett inhibitionsyrkande finns hos invandrarverket. *RPS* avstyrker också att invandrarverket skall kunna meddela uppehållstillstånd utan att upphäva avlägsnandebeslutet. Invandrarverket delar däremot utredningens syn i denna fråga. Verket säger sig också kunna acceptera att regeringen i viss utsträckning kan pröva inhibitionsfrågor.

Röda korset, Rädda barnen, flyktingrådet, Svenska kyrkan m. fl., Sociala missionen samt asylkommittén tar emellertid starkt avstånd från förslaget att invandrarverket skall få besluta angående inhibition i ärenden där verket har fattat beslut.

Svenska kyrkan m. fl. anför:

”Inhibition (verkställighetsförbud) innebär beslut av högre instans att inhibera verkställighetsåtgärder som beslutats av lägre instans. Vi anser

det inte förenligt med kravet på en rättssäker handläggning av direktavvisningsärenden att invandrarverket, såsom utredaren fastslår, skall pröva inhibitionsansökningar beträffande verkets beslut i överklagande ärenden. Det är helt oförenligt med inhibitionsbegreppet att den instans som meddelat beslutet även skall ta ställning till om detta tills vidare ej skall gälla. Regeringen bör i förekommande fall fatta beslut om inhibition”.

Liknande uttalande görs av de övriga nyss nämnda remissinstanserna. Rädda barnen anför därutöver att det bör vara uteslutet att avslå en inhibitionsansökan – frånsett i rena undantagsfall – så länge invandrarverket omprövar ett beslut om direktavvisning.

JUSEK anser att de föreslagna reglerna är resurskrävande och medför handläggningsproblem.

7.2 Resedokument och flyktingförklaring

Invandrarverket anser att beslut i dessa frågor inte bör kunna överklagas. Genom asylprövningsinstitutet och förnyade ansökningar ges enligt verket möjlighet att reparera eventuella missar.

DO betonar vikten av att beslut i dessa ärenden kan överklagas och att utlänningsen då får rättshjälpsbiträde.

Socialstyrelsen anser att förutsättningarna för att få resedokument samt regler om överklagande bör anges i lagen.

7.3 Förvar och uppsikt

Länsrätten i Östergötland förordar att ytterligare en instans införs i förvarsärenden.

Flyktingrådet, Svenska kyrkan m. fl. samt Svenska Iran Kommittén anser att beslut om uppsikt bör kunna överklagas.

Socialstyrelsen framhåller att klagoreglerna beträffande förvar medför problem då förvar beträffande en utlänningsen samtidigt kan prövas i flera instanser. Eftersom besvärsgången i utlänningsärendet är en annan än den som gäller vid överklagande av förvarsbeslut kan det med den föreslagna ordningen nämligen inträffa att dels invandrarverket eller regeringen, som besvärinstans, dels kammarrätten eller regeringsrätten samtidigt har att bedöma frågan om utlänningsen skall hållas i förvar. Detta kan enligt socialstyrelsen motverka den åsyftade förkortningen av handläggningstiden.

7.4 Uppehållstillstånd meddelat av regeringen i vissa fall

RPS avstyrker förslaget om att regeringen skall få ge uppehållstillstånd. Detta gäller såväl vid överklaganden som beträffande den som utvisats på grund av brott. Den föreslagna ordningen är enligt *RPS* inte praktisk med hänsyn till praxis och registrering.

Även *invandrarverket* är i huvudsak avvisande även om möjligheten att ge uppehållstillstånd åt domstolsutvisade tillstyrks.

”Invandrarverket ifrågasätter om den föreslagna ändringen är nödvändig eller ens lämplig. I ett avlägsnandebeslut får anses ligga ett nekande till utlänningens önskan att vistas här, d. v. s. ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, eventuellt arbetstillstånd, vare sig sådan ansökan finns i konkret form eller inte. I ett överklagande av ett avlägsnandebeslut kan också anses ligga ett överklagande av det nekade tillstånd som är ”spegelbilden” av avlägsnandebeslutet. Den myndighet som handlägger överklagandet av avlägsnandebeslutet får anses automatiskt disponera även tillståndsfrågan utan att detta behöver särskilt anges. När det gäller till verket överklagade avvisningsbeslut anser sig verket utan vidare kunna bevilja behövliga tillstånd om överklagandet bifalls. Regeringen uttalar sig regelmässigt om grunderna för att tillstånd bör ges, då ett avlägsnandebeslut upphävs. Den nuvarande ordningen synes i praktiken fungera väl. Att regeringen skulle bevilja tillstånden framstår inte som praktiskt, bl. a. av det skälet att det skulle utgöra en onödig arbetsbelastning för regeringen. Vidare skall avgöras om tillståndet skall vara tidsbegränsat eller permanent samt tillses att det blir registrerat i datasystemet över utlänningar. Dessutom är varje uppehållstillstånd förenat med vissa sekundära bestämmelser (statistik, kyrkobokföring, s. k. A- och P-märkning vid uppskjuten invandringsprövning m. m.), som lämpligast sköts av invandrarverket och i ett sammanhang. En tänkbar ordning vore att regeringen regelmässigt uppdrar åt verket att utfärda behövliga tillstånd. Några fördelar jämfört med nuvarande ordning synes detta dock inte medföra. Om den av utredningen föreslagna bestämmelsen behålls i lagen, torde även arbetstillstånd – som det anges i motivuttalandena – böra införas i lagtexten. I utredningen (s. 148, sista stycket och s. 225, sista stycket) görs uttalanden som synes innebära att regeringen (och invandrarverket) då ett överklagat avvisningsbeslut på grund av formfel måste upphävas ändå skall kunna besluta om utvisning, om underlaget härför är tillräckligt. Invandrarverket vill tillstyrka en sådan ordning”.

7.5 Övrigt

Invandrarverket tillstyrker att regeringen får möjlighet att besluta om utvisning i fall där ett avvisningsbeslut upphävs på formell grund samt att avlägsnandefrågor rörande barn alltid – oavsett om ett ärende härom föreligger och har prövats av eller överlämnats från verket – får prövas av regeringen om ett sådant ärende beträffande vårdnadshavaren föreligger för prövning. Verket föreslår att det särskilda tillståndet, enligt 6 kap. 13 § lagförslaget får formen av ett uppehållstillstånd. Verket ifrågasätter lämpligheten av att tunna ut skrivsättet i lagrummet.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att regeringens beslut får överklagas till regeringsrätten.

Regeringsrätten påpekar att det sistnämnda förslaget torde sträcka sig längre än den rättsprövning som sker enligt förslaget i prop. 1987/88:69. Rättsprövning avses för övrigt enligt 2 § lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut inte kunna ske beträffande beslut om utlänningars vistelse i riket. Enligt regeringsrätten kan förslaget komma att medföra ett inte oväsentligt merarbete för domstolen.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet anser, med hänvisning till Europakonventionens krav, att såväl viseringsbeslut som passomhändertagande bör kunna överklagas.

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 4

8 Verkställighetsfrågor och ny ansökan

8.1 Borttagande av överlämnande- och övertagandereglererna på verkställighetsstadiet

Utredningens förslag tillstyrks av *RPS, polismyndigheterna i Malmö, Uppsala, Katrineholm, Växjö, Trelleborg och Umeå, invandrarverket, statskontoret, JO och föreningen Sveriges polischefer.*

Invandrarverket anför:

”Invandrarverket delar helt och fullt uppfattningen att det system som nu finns är otillfredsställande, att det leder till långa handläggningstider och skapar rättsosäkerhet. Som utredningen föreslår kan detta regelsystem avskaffas — helt utan saknad”.

Förslaget avstyrks av *advokatsamfundet, Röda korset, Rädda barnen, Amnesty, flyktingrådet, Svenska kyrkan m. fl., asylkommittén, Hässleholms kommun och Svenska Iran Kommittén.*

Advokatsamfundet anser att förslaget att ny ansökan skall ersätta det nuvarande förfarandet med begäran om överlämnande av verkställighetsärendet förefaller opraktiskt och synes inte heller stå i överensstämmelse med Europakonventionen då någon talerätt mot invandrarverkets beslut inte skall finnas.

Flyktingrådet anför:

”Existerande problem med långa handläggningstider av verkställighetsärenden torde nästan uteslutande bero på långsam handläggning hos vederbörande myndigheter och icke på avsiktlig förhållning från den asylsökandes sida. Lösningen torde ligga i en effektivare organisation och tillräckliga personella resurser hos polis och invandrarverket. Eftersom ärendena genom de förändringar av handläggningen som genomförs skall vara betydligt bättre utredda när det första beslutet tas, kommer problemet med nya skäl på verkställighetsstadiet att minska avsevärt”.

Liknande synpunkter framförs av de övriga remissinstanserna som avstyrker förslaget. Rädda barnen betonar också att det i fråga om barn ofta kan vara svårt att utreda de humanitära skälen vid ärendets första behandling.

Rädda Barnen anför:

”För barnfamiljernas del kan framgång i det nya ärendet komma att bero på om nya humanitära skäl, som gäller barnen, framkommit i den nya omgången av ärendet och inte har prövats i den första omgången. Många flyktningbarn har svåra upplevelser bakom sig. De har ofta inte fått möjlighet att tala om detta med föräldrar eller andra vuxna som har haft nog med sitt. Ofta öppnar sig barnen först så småningom. Ett vårdbehov klarläggs

och risk för grava och bestående skador finns om barnen tvingas iväg till hemlandet eller ett första asylland. Rädda Barnen anser att det i ett asylärende aldrig får anses för sent att komma till insikt om barnens situation och göra utredning om den”.

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 4

8.2 Ny ansökan

Utredningens förslag tillstyrks i huvudsak av RPS, *polismyndigheterna i Malmö, Uppsala, Trelleborg och Umeå, invandrarverket, JO och föreningen Sveriges polischefer*. Flera av dessa anser dock att omfattningen av möjligheten att få bifall för en ny ansökan bör klargöras tydligare och också inskränkas. Polismyndigheten i Malmö efterlyser regler om hur polisen skall behandla en ny ansökan innan den överlämnas till invandrarverket. Föreningen Sveriges polischefer anser att den nya ansökan bör ges in till invandrarverket som också bör ha utredningsansvaret.

RPS anför:

”Det är viktigt att reglerna om ny ansökan blir effektiva och att det med stor klarhet framgår av propositionen vilka nya omständigheter i en ny ansökan som skall föranleda att ett avlägsnandebeslut skall ändras på verkställighetsstadiet. Naturligtvis måste det finnas möjligheter till sådana ändringar. När det gäller politiska omständigheter är det viktigt att slå fast att dessa är nya och att utlänningsen inte tidigare har haft möjlighet att åberopa dem samt att en verkställighet skulle äventyra hans liv, hälsa eller frihet”.

RPS poängterar vikten av att rutinerna kring förfarandet med ny ansökan klargörs så att syftet med de nya verkställighetsreglerna inte skall förfelas.

Invandrarverket anser att bara sådana omständigheter som innebär sakliga förändringar efter det att avlägsnandebeslutet vann laga kraft skall beaktas. Verket föredrar en lagtext av innebörd att uppehållstillstånd får ges bara om det visas att en verkställighet skulle medföra allvarlig fara för utlänningsens liv, frihet eller hälsa. En första förutsättning för att bevilja en ny ansökan om uppehållstillstånd måste vara att den gäller omständigheter som inte redan har bedömts. Det måste göras helt klart att samtliga skäl och argument skall läggas fram i grundärendet. Vad som skall kunna påverka ett lagkraftvunnet avlägsnandebeslut är enligt verkets mening bara sakliga förändringar som inträffat efter lagakraftvinnandet.

Enligt JO synes förslaget om ny ansökan tillgodose rättssäkerhetskraven.

Invandrarverket och RPS önskar också klargörande av när en ny ansökan skall anses ha gjorts. De framhåller att detta måste ske i någorlunda ordnade former och att polismyndigheten inte bör åläggas någon skyldighet att ”tolka” allmänna yttranden som nya ansökningar.

Statskontoret ifrågasätter införandet av systemet med ny ansökan, då detta kan befaras förta de positiva effekterna av att verkställighetsärenden inte skall kunna överlämnas eller övertas. Enligt statskontoret är det tveksamt om det finns behov av det föreslagna nya ansökningsinstitutet. Förslagen med muntlig handläggning och beslutsmotiveringar bör ge ett bra beslutsunderlag redan vid det första beslutet.

Polismyndigheten i Stockholm anser också att förslaget leder till att problemen med de långa handläggningstiderna intge löses. Liknande synpunkter lämnas av *polismyndigheten i Växjö*.

Advokatsamfundet, Röda korset, Amnesty, flyktingrådet, Svenska kyrkan m. fl., Hälssleholms kommun och asylkommittén avstyrker förslaget med motivering att det inte ger samma rättssäkerhet som det nuvarande systemet. Dessa remissinstanser anser, med hänsyn till att invandrarverkets beslut inte skall kunna överklagas, att förslaget strider mot den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter.

Advokatsamfundet anför:

”Förslaget om att en ny ansökan skall ersätta det nuvarande förfarandet med begäran om överlämnande av verkställighetsärendet förefaller opraktiskt och synes inte heller stå i överensstämmelse med europakonventionen då någon talerätt mot invandrarverkets beslut inte skall finnas. Mot bakgrund av att väntetiderna enligt det nya förslaget skall förkortas avsevärt torde ärendena där det uppstår nya frågor i samband med verkställigheten bli avsevärt färre än idag. Förslaget innebär vidare att det kommer att bli avsevärt svårare än i dag att få verkställighetshinder prövade av invandrarverket. Detta skulle i bl. a. anknytningsärendet få en direkt stötande konsekvens”.

DO godtar i princip förslaget men anser att frågan vad som skall anses som nya omständigheter bör klargöras. DO anser att en omständighet i dessa sammanhang är att anse som ny, om den kan vara ägnad att leda till en annan bedömning av ärendet än den tidigare.

8.3 Verkställighetsfrågor

RPS, *polismyndigheten i Katrineholm och invandrarverket* tillstyrker att avlägsnandebeslut skall innehålla anvisningar för verkställigheten (7 kap. 10 § lagförslaget).

RPS hälsar med stor tillfredsställelse förslaget om att de nuvarande reglerna om överlämnande av verkställighetsärenden etc. upphävs. Styrelsen tillstyrker att man i så stor omfattning som möjligt bör beakta eventuella hinder för verkställighet — och då även praktiska sådana — när ett beslut om avlägsnande fattas.

RPS anför:

”Det är för den verkställande myndigheten värdefullt om det i beslutet har tagits ställning till vilket land och hur verkställigheten skall ske, om det är realistiskt att utlännningen kommer att tas emot etc. Styrelsen saknar emellertid en motsvarighet till bestämmelserna i 91 § UtlL om att invandrarverket även i andra fall än i samband med prövningen av ärendet är skyldigt att på begäran lämna anvisningar för verkställighet. En sådan bestämmelse bör införas i 7 kap. 10 §. Styrelsen noterar också utredarens synpunkt att verkställigheten bör genomföras i nära anslutning till beslutet. RPS ställer sig tveksam till förslaget i 7 kap. 8 § 2 stycket om frivillig verkställighet som det har uttryckts i lagtexten och uttalanden. Det nuvarande systemet lämnar också utrymme för att i första hand frivillig utresa sker, men den

sker då under polismyndighetens överinseende. Om utlänningen inte vill resa ut frivilligt, åläggs han att göra det. Först om han inte efterkommer ett åläggande, förs utlänningen ut ur landet genom polismyndighetens försorg. Utlänningen måste ju delges det slutgiltiga beslutet och det är därvid lämpligt att man tar ställning till frågan om i vilken form verkställigheten skall ske. RPS anser att polismyndigheten skall se till att beslutet verkställs och att tidsfristerna för frivillig verkställighet skall göras snävare än vad som har föreslagits i utredningen, förslagsvis en vecka vid avvísningar och två veckor vid utvisningar, med möjlighet till utsträckning i särskilda fall”.

RPS anser vidare att något tidsbegränsat uppehållstillstånd inte bör ges, om verkställighetshindret är av övergående natur. När hindret är undanröjt kommer det för många att te sig underligt att utlänningen inte längre får stanna här och det kommer säkerligen att användas som argument för fortsatt tillstånd. Enligt RPS mening bör man antingen avvakta med beslutet, givetvis under en inte alltför lång tid — då kan hindret knappast anses vara av tillfällig karaktär —, eller bör ett avlägsnandebeslut fattas och någon form av anstånd med verkställigheten ges. När det gäller förslaget i 7 kap. 11 § om polismyndighetens skyldighet att underrätta invandrarverket då den finner att verkställigheten inte kan genomföras, bör det i propositionen klargöras hur en sådan underrättelse formellt skall ske. Frågan om när ett avlägsnandebeslut skall anses vara verkställt bör enligt RPS belysas grundligt i propositionen.

Invandrarverket avstyrker förslaget om att ge samma skydd i verkställighetshänseende åt utlänningar som begått grova brott oavsett om dessa är konventionsflyktingar, krigsvägrare eller s. k. de factoflyktingar. Den föreslagna ordningen skulle enligt verket kunna göra det lättare för brottsligt belastade utlänningar att få stanna i Sverige. Verket anser att mycket vore vunnet om frivillig verkställighet kunde ske i större utsträckning. Enligt verket är flera aspekter kring den frivilliga verkställigheten oklara, exempelvis delgivningen, kontroll av utresa och förvarsfrågor under tiden innan tidsfristerna har löpt ut.

Advokatsamfundet anser att utgångspunkten för den tidsfrist inom vilken en utlänning måste lämna landet enligt 7 kap. 5 § lagförslaget skall vara delgivningsdagen och inte beslutsdagen.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget om att i verkställighetshänseende behandla konventionsflyktingar, krigsvägrare och de factoflyktingar lika. Det vore enligt styrelsen inkonsekvent och ologiskt att frångå likabehandlingen av dessa grupper när man i 3 kap. 3 § lagförslaget har givit uttryck för en principiell likabehandling när det gäller rätten att få asyl här. Socialstyrelsen anser vidare att det i specialmotiveringen tydligare borde framhåvas att det är angeläget att beslut rörande samtliga medlemmar i en familj tas samtidigt.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet anser att reglerna om verkställighetshinder bör utformas enligt flyktingkonventionen jämte 1985 års FN-konvention angående tortyr.

Fakulteten anför:

”Andra stycket i 7 kap. 1 § lagförslaget bör utformas helt i överensstämmelse med konventionen enligt följande:

Första stycket gäller inte beträffande utlännning, vilken det föreligger skäligen anledning att betrakta som en fara för rikets säkerhet eller vilken, med hänsyn till att han genom lagakraftätagande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i riket.

Den undantagslösa non-refoulementprincipen i 1985 års FN-konvention mot tortyr måste likaledes återspeglas i förevarande stadgande. Ett nytt stycke bör därför införas:

Utlänning får aldrig avlägsnas till land, i vilket han riskerar att utsättas för tortyr, grym eller omänsklig behandling eller bestraffning.”

Invandrarverket tar upp polisens rätt att under vissa förutsättningar omhänderta en utlännings pass (5 kap. 2 § lagförslaget). Enligt verket sänds passen i regel till verket. Därvid bör verket uttryckligen ges rätt att besluta hur det skall förfogas med passen.

8.4 Preskriptionstiden för avlägsnandebeslut

Utredningens förslag om att förlänga preskriptionstiden från två till fyra år (7 kap. 12 § andra stycket lagförslaget) avstyrks av *advokatsamfundet*, *flyktingsrådet*, *Svenska kyrkan m. fl.*, *Sociala missionen* och *asylkommittén* medan *invandrarverket* förklarar sig inte ha något att erinra mot detsamma.

9 Ansvarsregler

9.1 Utökat ansvar för transportörer

Förslaget tillstyrks av *RPS*, *polismyndigheten i Växjö* och *statskontoret*.

Även *sjöfartsverket* tillstyrker med det förbehållet att ansvaret endast bör gälla under sex månader från dagen för inresa.

Luftfartsverket anser att förslaget leder till orimliga kostnader för flygbolagen.

Luftfartsverket anför:

”Returbiljett som bevis på medel för hemresa torde i praktiken knappast gå att fordra. Det kan också ifrågasättas om ett flygföretag, som inför kravet på köp av returbiljett i sina befordringsvillkor, inte samtidigt råkar i konflikt med annan lagstiftning eller bryter mot god sed i affärsförhållanden. Kopiering av handlingar torde heller inte vara möjlig att genomföra i praktiken till rimliga kostnader och med försvarbar tidsåtgång. De exempel som ges hur flygföretag skall skydda sig mot ansvar tar inte hänsyn till flygets speciella behov och förutsättningar. De föreskrifter som det enligt utredningen bör ankomma på regeringen att utfärda (sid. 175) måste först och främst lösa betydligt viktigare spörsmål än t. ex. vilken myndighet som skall handlägga ärenden om utkrävande av kostnaden”.

Verket fortsätter:

”Befälhavaren på ett luftfartyg bör ej genom vite tvingas ta med en person som han bedömer vara en fara för flygningens säkra genomförande. Ett vitesssystem måste anses föråldrat och tar bl. a. inte hänsyn till den ändrade hotbild, som finns. Dessutom bör befälhavarens ställning enligt 5 kap. luftfartslagen beaktas: Han har högsta myndigheten ombord och har också hela ansvaret för luftfartyget samt flygningens genomförande.”

Sveriges redareförening påtalar vikten av att det i motiven klargörs att ansvar inte får utkrävas i situationer där det är praktiskt omöjligt att kontrollera de aktuella handlingarna.

Förslaget avstyrks av *flyktingrådet, SAS och Svenska Iran Kommittén*.
Flyktingrådet anför:

”Transportföretagen bör vara befriade från kostnadsansvar om det är fråga om asylsökande. Reglerna innebär annars allvarliga risker för att personer som behöver undkomma förföljelse m. m. inte kan få skydd”.

SAS anser att det är helt orimligt att flygbolagen skall stå för kostnaden för eventuell bevakningspersonals resa eftersom behovet av bevakningspersonal är utanför flygbolagens kontroll.

SAS anför vidare:

”Målsättningen är att stoppa en utlänningsresa till Sverige om denne inte har erforderliga tillstånd eller om utlänningsens pass eller visum misstänks vara falska. För att gardera sig mot eventuellt kostnadsansvar för alla andra utländska passagerare skulle SAS nödgas ta fotokopior av samtliga pass vilket är helt orealistiskt. Innebörden av att flygbolagen uppmanas utföra en ännu mera effektiv kontroll av resedokumenten blir enligt vår mening att en konventionsflykting aldrig når Sverige utan stoppas på vägen”.

RPS och föreningen Sveriges polischefer ifrågasätter om åtgärderna löser kärnproblemet, nämligen att identitetslösa utlänningsresor till sist får stanna i landet, trots att de inte är i behov av skydd här. Åtgärderna borde enligt dessa remissinstanser kompletteras med bestämmelser av mer genomgripande karaktär mot andra än utlänningsresor själv, d. v. s. organisatörer och transportörer. RPS föreslår förtydligande av regeln i 8 kap. 1 § tredje stycket.

RPS anför:

”Den nuvarande och i betänkandet föreslagna formuleringen innebär att en transportör är skyldig att betala vistelsen i tre månader och utresan för en utlänningsresor (anställd eller fripassagerare) som lämnar fartyget eller luftfartyget och olovligen reser in i Sverige. Detta måste vara orimligt om utlänningsresor åberopar sådana skäl som gör att han får tillstånd att stanna här. Efter ”olovligen reser in i Sverige” bör därför ”och avvisas” införas i lagtexten. Det framgår varken av nuvarande lagstiftning eller av utredarens förslag om vilken myndighet som får utkräva kostnaderna eller efterge dem. Ett klargörande av procedurfrågan i propositionen vore värdefullt.”

9.2 Försvårande av verkställighet

RÅ delar utredarens synpunkter rörande försvårande av verkställighet.

RPS, polismyndigheterna i Malmö, Uppsala, Helsingborg och Växjö, åklarmyndigheterna i Göteborg, Stockholm, Växjö och Karlstad, *JUSEK* samt föreningen *Sveriges polischefer* anser att reglerna om ansvar för försvårande av verkställighet bör skärpas. Detta bör enligt dessa remissinstanser ske genom att vinningsrekvisitet i 8 kap. 4 § 2 avskaffas och straff införs för den som döljer en nära släkting.

Polismyndigheten i Linköping anser att det av lagtexten bör framgå att försvårande av verkställighet inte tolereras om det sker i organiserad form.

9.3 Organiserande av resor till Sverige i vissa fall

Den av utredningen föreslagna straffskärpningen tillstyrks av *RPS*, *hovrätten för Västra Sverige*, polismyndigheterna i Katrineholm, Växjö och Malmö, *ÖB* och *invandrarverket*. *RPS*, polismyndigheterna i Malmö och Växjö samt *JUSEK* anser därutöver att kravet på vinning bör tas bort medan *LO* kräver en bättre precisering av rekvisitet. *RPS* anser att försök och förberedelse till brott enligt 8 kap. 4 § 3 lagförslaget bör vara straffbart. *RÅ* tillstyrker straffskärpning men är tveksam till om "grovt brott" bör införas.

RÅ anför:

"Åtskillnaden mellan normalbrottet och det grova brottet när det gäller strafflatituden blir i förslaget enligt min mening alltför litet. Den motiverade straffskärpningen torde bättre kunna tillgodoses genom att straffskalan för normalbrottet höjs från fängelse i högst ett år till fängelse i högst två år. Frågan om att införa ett grovt brott torde kunna anstå i avvaktan på att ytterligare erfarenhet vunnits".

10 Rättshjälp

10.1 I vilka fall bör offentligt biträde förordnas?

Utredningens ställningstagande att rätt till biträde i princip skall föreligga i alla asylärenden, eftersom dessa enligt förslaget skall prövas av invandrarverket i första instans, men att det inte i lagen är möjligt att ange i vilka fall behov av biträde saknas och att presumtionsregeln i 42 § rättshjälpslagen även fortsättningsvis kommer att avspegla det faktiska behovet godtas av flertalet av remissinstanserna.

Besvärsnämnden för rättshjälpen är positiv till tanken på rättshjälp i direktavvisningar. Det ter sig enligt nämnden befogat att den som riskerar att drabbas av en så ingripande åtgärd som att omedelbart avvisas bör få det bistånd som avses med offentligt biträde innan så sker.

Rättshjälpsnämnden i Malmö anser att presumtionsregeln i hög grad är

ägnad att underlätta hanteringen av frågor om förordnande av offentligt biträde.

Invandrarverket tillstyrker den utvidgning av rättshjälpen som förslaget innebär under förutsättning att tillgång till kompetenta jurister finns i tillräcklig utsträckning så att risk inte finns att en effektiv ärendehantering äventyras. Invandrarverket ställer sig bakom riktlinjerna att biträde bör förordnas i fall av avvisning till hemlandet men normalt inte till tredje land samt att personliga omständigheter kan medföra att biträde behövs.

DO anmärker att det finns situationer, där biträde bör medverka redan vid asylförhöret. Det gäller särskilt om den asylsökande genom tidigare erfarenheter i hemlandet eller av andra skäl känner sådan fruktan och osäkerhet att han inte utan stöd av ett biträde kan medverka vid förhöret på ett bra sätt. Det kan enligt *DO* också undantagsvis finnas situationer, där den asylsökandes bakgrund är mycket komplicerad samtidigt som ett biträde genom tidigare kontakter eller kunskaper känner till den. Ett biträdes medverkan kan spara tid vid ett sådant förhör.

Advokatsamfundet anför:

”Det är angeläget att de regler som infördes i samband med ändringarna i anslutning till prop. 1977/78:90 nu börjar tillämpas i asylärenden. I nämnda proposition framhöll statsrådet att det var få saker som var bättre ägnade att öka utlännings rättssäkerhet än att han på ett tidigt stadium fick ett kunnigt biträde. Av särskild vikt, framhöll statsrådet, var att biträdet fanns med under polisutredningen. När nu ärendena skall skyndas på och ett fullständigt material snabbt skall komma beslutande myndighet tillhanda är det enligt samfundet av än större vikt att biträdet kopplas in före det att asylutredningen görs av polismyndigheten. Endast i de fall då det redan av det inledande förhöret framstår som helt klart att utlännings kommer att beviljas tillstånd är det enligt samfundets mening onödigt att förordna biträde före det att asylutredningen påbörjas”.

Röda korset ser det som nödvändigt att offentligt biträde förordnas även i avvisningsärendet och att förordnandet gäller ända tills uppehållstillstånd meddelas eller avlägsnandebeslutet verkställs. Detta gäller särskilt i de s. k. hemlandsfallen men borde kunna vara möjligt att ordna även i andra fall. Däremot torde det enligt organisationen vara praktiskt omöjligt att förordna biträde redan innan asylförhöret.

DV har ingen erinran mot att offentligt biträde skall kunna förordnas i direktavvisningsärenden utan säger sig dela utredarens mening att det är angeläget att någon form av biträdeshjälp ges i sådana ärenden. Någon form av jourssystem med jourersättning måste bli aktuell enligt *DV*:s mening. Verket är tveksamt till om jurister som inte är knutna till en advokatbyrå bör ingå i systemet.

Rädda Barnen och Hässleholms kommun framhåller vikten av att biträden förordnas i fall av direktavvisningar.

Svenska kyrkan m. fl. anför:

”Vi delar asylutredningens förslag att offentligt biträde alltid skall förordnas när det är frågan om avvisning till hemlandet. Vad gäller avvisning till annat land än hemlandet skall biträde också förordnas” såvitt det inte är

fråga om utlänningsens sändande till ett tredje land där risken för förföljelser eller vidarevändande till land där förföljelse kan inträffa måste betraktas som utesluten". För oss är det angeläget att undantagen från grundregeln att "offentligt biträde förordnas" blir så få som möjligt och att säkerheten vid bedömningen av tredje land skärps så att risken för förföljelse är helt utesluten. I övrigt delar vi asylutredningens mening att offentligt biträde alltid ska förordnas då det är frågan om asylsökande som till följd av minderårighet, sjukdom eller annat liknande skäl inte ens med tolk kan förväntas utföra sin talan på ett ur rättssäkerheten betryggande sätt".

Flyktingrådet anser att behov av biträde kan föreligga även i "klara fall", nämligen då frågan om flyktingstatus inte avgörs samtidigt som tillståndsförordnas. I "oklara fall" bör enligt rådets mening biträde omgående förordnas.

10.2 Ett rättshjälpsbesluts räckvidd

Utredningens förslag om att låta rättshjälp och biträdesförordnande bestå till dess avvisning eller utvisning verkställts får ett positivt mottagande av de remissinstanser som yttrat sig i frågan. Dessa är *rättshjälpsnämnden i Malmö, invandrarverket, Röda korset, flyktingrådet och Sociala missionen*.

Rättshjälpsnämnden i Malmö och invandrarverket ifrågasätter dock om det är möjligt att skilja mellan åtgärder i verkställighetsskedet och i ett nytt ansökningsärendet.

Advokatsamfundet anser att den beviljade rättshjälpen i avlägsnande/tillståndsärendet bör bestå fram till dess att samtliga med ärendet sammanhängande beslut är fattade samt tillstånd beviljat, beslut verkställt, dvs. frågan om flyktingstatus eller resedokument är avgjord.

10.3 Handläggningen

Förslaget att invandrarverket, i stället för rättshjälpsnämnderna, skall besluta om rättshjälp i utlänningsärenden tillstyrks av *DV, besvärsnämnden för rättshjälpen, rättshjälpsnämnden i Stockholm och invandrarverket*.

DV anför:

"En huvudtanke i rättshjälpslagstiftningen är att den myndighet/domstol där ett ärende är anhängigt också skall besluta i rättshjälpsfrågorna. Förordnande av offentliga biträden i utlänningsärenden utgör närmast ett undantag från denna princip och beslutanderätten har lagts på rättshjälpsnämnderna".

DV fortsätter:

"Det skulle innebära att en hel del onödig pappershantering upphör om uppgiften att förordna biträden och besluta ersättningar m.m. läggs på invandrarverket. DV är berett att svara för utbetalningen till biträdena också om beslutanderätten läggs på andra myndigheter än rättshjälpsnämnderna".

Besvärsnämnden för rättshjälpen anser att förslaget om att invandrarverket skall besluta om rättshjälpen synes ligga väl i linje med utredningens intentioner att så långt möjligt förenkla, förkorta och förbilliga handläggningen av utlänningsärendena. I detta sammanhang vill dock besvärsnämnden poängtera att det ur principiell synpunkt kan anses olämpligt att den myndighet som skall besluta om utlännings "väl och ve" också skall utse biträde. Intresset av att öka snabbheten i utredningarna måste dock enligt besvärsnämndens mening anses vara så stort att man får bortse från de principiella betänkligheterna.

Besvärsnämnden vill dock framhålla följande:

"Rättshjälpsnämnderna besitter hög kompetens inom sitt fack. Denna kompetens kommer att gå förlorad om utredningens förslag genomförs. Visserligen är de flesta rättshjälpsärenden av dessa slag enkla, men det kan dyka upp frågor av stor svårighetsgrad även i dessa ärenden, inte minst då det gäller frågor om biträdesersättning. Från praxis kan nämnas frågor om retroaktiv biträdesersättning, om förhöjd ersättning per arbetstimme, frågor om ersättning för utlägg m. m. Genom att utredningstiden kommer att avsevärt förkortas och utlännings i de flesta fallen kommer att befinna sig på samma plats under hela utredningen utgår besvärsnämnden emellertid ifrån att åtskilliga problem vad beträffar rättshjälp i dessa ärenden kommer att försvinna. Besvärsnämnden förutsätter att DV noga kommer att följa utvecklingen på området, genom den möjlighet som verket har att i Dvfs förordna om rapporteringsskyldighet. Besvärsnämnden förutsätter också att handläggarna på utredningsslussarna erhåller utbildning om rättshjälpslagstiftningens innehåll".

Rättshjälpsnämnden i Stockholm anför:

"Förslaget är ägnat att uppfylla några av de grundläggande målsättningarna för ett väl fungerande rättshjälpsystem, nämligen att vara så enkelt och obyråkratiskt som möjligt och att ge beslutsfattaren i rättshjälpsfrågan tillgång till bästa möjliga beslutsunderlag. Utifrån de synpunkter, som kan anläggas av såväl den enskilde rättssökanden som dennes biträde, måste det vara enklast och mest praktiskt att kunna kommunicera med en och samma handläggare i både sakfrågan och rättshjälpsfrågan. Från beslutsfattarens synpunkt måste naturligen kännedom om aktmaterialet och den egna kompetensen på rättsområdet avsevärt öka möjligheten att fatta bästa möjliga beslut i rättshjälpsfrågan beträffande såväl rättshjälpsbehovet som — exempelvis — biträdesbyten och skälig ersättning till biträde för utfört arbete. Om förslaget om rätt till offentligt biträde åt asylsökande även i direktavvisningsfall genomförs — något som stockholmsnämnden anser bör ske — blir det givetvis än angelägnare att rättshjälpsbehovet blir bedömt av en beslutsfattare med god egen kompetens och tillgång till bästa möjliga beslutsunderlag. S. k. länderkunskap blir väl i åtskilliga av dessa fall av avgörande betydelse för ett riktigt rättshjälpsbeslut. Genom att överflytta befogenheten i sistnämnda hänseende till den myndighet, som handlägger huvudsaken, måste rimligtvis tiden för handläggningen av rättshjälpsdelen förkortas avsevärt något som ju är betydelsefullt även från rättssäkerhetssynpunkt".

Invandrarverket anser att rättshjälpsfrågan bör kunna skötas effektivare

om verket övertar administrationen. Om ett tillräckligt tillskott resurser tillförs, är verket berett att ta på sig uppgiften. Verket bör då också besluta om ersättning till biträdena.

Flera remissinstanser avstyrker eller är kritiska mot denna del av utredningens förslag. Hit hör *rättshjälpsnämnden i Malmö*, *DO*, *advokatsamfundet*, *Röda korset*, *flyktingrådet*, *Svenska kyrkan m. fl.*, asylkommittén samt Hässleholms kommun.

Rättshjälpsnämnden i Malmö anför (i sitt yttrande över SOU 1988:2):

”Utredningen har inte framfört några bärande skäl för att flytta beslutanderätten i fråga om rättshjälp i asylärenden från rättshjälpsnämndena till invandrarverket och arbetsmarknadsdepartementet. Intet har framkommit som stöder ett antagande att den nuvarande ordningen på denna punkt fördröjer asylärendenas handläggning. En överflyttning kan inte heller antas minska samhällets kostnader för offentligt biträde i utlänningsärenden. Den principiella invändningen mot att förlägga prövningen av biträdesbehovet hos den myndighet som beslutar i det bakomliggande ärendet kvarstår (se vidare prop. 1972:132, s. 188 och prop. 1978/79:90, s. 188). Deltagandet av advokat i rättshjälpsnämnds beslut innefattar en garanti för att frågor rörande offentliga biträden får en kvalificerad bedömning. Med hänsyn till den förestående omorganisationen av rättshjälpsverksamheten finns i vart fall inte skäl att föregripa ett ställningstagande genom att nu flytta beslutsbefogenheten i en del av de utlänningsärenden där frågor rörande offentligt biträde prövas av rättshjälpsnämnd. Av främst nu angivna skäl avstyrker nämnden utredningens förslag på den nu berörda punkten”.

Rättshjälpsnämnden efterlyser en kostnadsjämförelse mellan de båda alternativen av beslutande myndighet. Enligt nämnden måste ett överflyttande av beslutsrätten i avsevärd mån påverka domstolsverkets rapport (1987:11) ADB-hantering av rättshjälpsärenden m. m.

Enligt DO är det möjligt att den förändring som föreslagits kan framstå som befogad i ett senare skede, om nu inledda reformer kan genomföras väl så att invandrarverkets handläggning åtnjuter fullt förtroende i alla delar och samspelet mellan beslutsfattare å ena sidan samt asylsökare och deras rättsliga biträden å den andra löper utan friktioner. I nuvarande skede avråder dock DO bestämt från att dessa uppgifter överförs från rättshjälpsnämnderna.

Också Svenska kyrkan m. fl. och asylkommittén hänvisar till utlänningsärendenas speciella karaktär då de avstyrker denna del av utredningsförslaget.

Advokatsamfundet anser att beslut om beviljande av rättshjälp som hittills bör fattas av rättshjälpsnämnden och inte av den myndighet som handlägger ärendet. Beslut om utbetalning av arvode bör också som hittills tas av rättshjälpsnämnd. Enligt samfundet talar principiella skäl mot att beslutande myndighet också skall handlägga frågan om vem som skall förordnas som biträde och vilken ersättning det förordnade biträdet skall erhålla. Samfundet anser att det för biträdets förhållande till utlänningen är viktigt att kunna peka på att biträdet är förordnat av en annan instans än den som skall fatta beslut i tillståndsärendet. Skulle förordnandet

komma från invandrarverket skulle det, uppenbarligen, vara svårt för biträdet att förklara sitt oberoende i förhållande till staten. Skulle det vidare bli så att beslutande myndighet tog hänsyn till att vissa biträden begär anstånd på grund av t.ex. arbetsanhopning vid förordnandet av biträdet skulle det enligt samfundets mening rent faktiskt bli så att biträdet inte är självständigt i förhållande till beslutande myndighet.

Röda korset anför att det med den föreslagna ordningen ytterst blir samma person som t.ex. både beslutar att en person skall avvisas och om han behöver juridiskt biträde för att bestrida beslutet. Ett sådant orent förfarande kan enligt organisationens mening inte accepteras, oavsett om det är tidsbesparande.

Hässleholms kommun framhåller att det inte är lämpligt att den myndighet som av den asylsökande kan upplevas som en motpart skall handha förordnandet av biträde.

Liknande synpunkter lämnas av flyktingrådet.

11 Företeende av läkarintyg

Polismyndigheten i Uppsala välkomnar förslaget i 9 kap. 6 § lagförslaget.

12 Terroristbestämmelserna

Det övervägande antalet remissinstanser som yttrar sig i frågan är positiva till utredningens förslag att bryta ut terroristbestämmelserna ur utlänningslagen och sammanföra dem med bestämmelserna i den särskilda spaningslagen i en ny lag. Hit hör *RÅ, åklagarmyndigheten i Göteborgs åklagardistrikt, ÖB, polismyndigheten i Malmö, polismyndigheten i Katri- neholm, JO, JUSEK och Svenska kyrkan m. fl.*

RÅ påpekar att förslaget innebär att spaningslagens regler permanentas. Enligt RÅ:s uppfattning finns det ett behov av en översyn av terroristbestämmelsernas innehåll. En sådan översyn bör enligt myndigheten bl. a. omfatta hur gränsdragningen skall vara mellan åtgärder vidtagna med stöd av terroristbestämmelserna och åtgärder med stöd av rättegångsbalkens regler eftersom det i praktiken i vissa fall föreligger osäkerhet om var gränsen går mellan dessa två områden, bl. a. när det gäller tvångsmedel. Enligt RÅ uppkommer också tveksamhet om vilket regelsystem som skall tillämpas i enskilda fall och därmed också tvekan om vilken myndighet – polis eller åklagare – som skall ansvara för de åtgärder som vidtas.

Även Svenska kyrkan m. fl. anser att terroristbestämmelserna bör ses över och att kraven på rättssäkerhet därvid bör beaktas. Enligt organisationerna måste en utredning tillsättas.

DO och regionåklagarmyndigheten i Karlstad beklagar att utredningen inte hunnit göra en översyn av terroristbestämmelserna.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet anser att frågan om utformningen av en ny terroristlagstiftning bör bli föremål för en grundlig översyn. Denna bör enligt fakulteten inte bara behandla frågan om utländska terrorister utan även möjligheter att ingripa mot svenska extremistiska organisationer. Bl. a. bör frågan om en eventuell kriminalisering av tillhö-

righet till rasistiska organisationer, vilket följer av Sveriges tillträde till 1965 års FN-konvention om förbud mot rasdiskriminering, övervägas i samband med att nu gällande terroristlagstiftning ses över.

Stockholms tingsrätt anför:

”I enlighet med vad utredaren anför (s. 114) finns det skäl att under lagstiftningsärendet fortsätta den lagtekniska och språkliga översynen. Tingsrätten vill i detta sammanhang peka på de föreslagna 2–4 §§ ”terroristlagen”. Reglerna om avvisning från nuvarande 32 § utlänningslagen (UtlL) har här sammanställts med reglerna om utvisning från 47 och 49 §§ UtlL. De varierande ordalagen i reglerna om handläggningen och om vad beslutet skall innehålla ger läsaren anledning att fråga om verkliga skillnader föreligger”.

Föreningen kurdernas vänner i Storstockholm vänder sig mot att spaningslagens regler som f.n. är tidsbegränsade permanentas genom förslaget. Föreningen avstyrker förslaget till lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund och kräver att terroristbestämmelserna upphävs.

Prop. 1988/89:86
Bilaga 4

Remissinstanser

Efter sedvanligt remissförfarande har yttranden över betänkandet avgetts av justitiekanslern (JK), domstolsverket (DV), besvärsnämnden för rättshjälpen (besvärsnämnden), rikspolisstyrelsen (RPS), rättshjälpsnämnden i Stockholm, rättshjälpsnämnden i Malmö, socialstyrelsen, generaltullstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens invandrarverk (invandrarverket), diskrimineringsombudsmannen (DO), statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), riksdagsmännens ombudsmän (JO), Sveriges advokatssamfund (advokatsamfundet), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Centralorganisationen SACO/SR (SACO/SR), Föreningen Sveriges polischefer, Svenska röda korset (Röda Korset), Rädda barnens riksförbund (Rädda Barnen), svenska kyrkans centralstyrelse, Sveriges frikyrkoråd, de fria kristna samfundens råd, SST/delegationen för vissa trossamfund, ortodoxa och österländska kyrkors ekumeniska råd, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), skolöverstyrelsen (SÖ), bostadsstyrelsen, Svenska kommunförbundet (kommunförbundet), landstingsförbundet, Botkyrka kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Uppsala kommun, Norrköpings kommun, Karlskrona kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Bräcke kommun, Skellefteå kommun och, riksförbundet för personal vid invandrarbyråer.

RPS har bifogat yttranden från polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Katrineholm, Linköping, Växjö, Helsingborg, Trelleborg och Umeå.

Centralorganisationen SACO/SR har utan eget ställningstagande överlämnat yttranden från förbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer (JUSEK) samt sveriges psykologförbund.

Svenska kyrkans centralstyrelse, Sveriges frikyrkoråd, de fria kristna samfundens råd, sst/delegationen för vissa trossamfund, ortodoxa och österländska kyrkors ekumeniska råd har avgett ett gemensamt yttrande. I det följande redovisas organisationerna som svenska kyrkan m. fl.

Vidare har yttranden kommit in från svenska delegationen i Genève, sociala missionen, asylkommittén i Sverige (asylkommittén), svenska ambassaden i Santiago, svenska ambassaden i Dhaka, Hässleholms kommun, Umeå kommun och Svenska föreningen för barn- och ungdomspsykiatri.

Hur mycket kan väntetiderna förkortas?

Röda korset, Rädda barnen, svenska kyrkan m. fl., asylkommittén samt JK instämmer samtliga med utredningens förslag om vikten med kortare väntetider. De vill emellertid betona att effektivitetstänkandet inte får gå ut över rättssäkerheten. *Svenska kyrkan m. fl.* framför att det kommer att bli svårt att uppnå utredningens målsättning med en handläggningstid på sex månader.

”För att nå målet måste passlösheten, gränskontrollen och verkställigheten av avlägsnandebeslut ägnas ytterligare uppmärksamhet. Ifrågasätter ökande asylinvandring. Utredningens bedömning av den slutliga handläggningstidens längd förefaller optimistisk. I princip bra med förkortade handläggningstider men man får se upp med att effektivitetsvinsterna inte äts upp av kvardröjande trögheter och brister i t. ex. tillstånds- och avlägsnandeprocessen.”

Sociala missionen framför att för att förläggningstvisten verkligen skall hållas på högst sex månader måste regeringen vidta speciella åtgärder för att stimulera kommunerna och landstingen att bygga bostäder, samt ge resurser för AMS till inskolning i det svenska arbetslivet.

Inrättande av utredningsslussar

Rädda barnen, svenska kyrkan m. fl., sociala missionen, landstingsförbundet, socialstyrelsen samt *JK* tillstyrker inrättandet av särskilda utredningsslussar.

Landstingsförbundet och socialstyrelsen anser att det är viktigt att slussarnas kapacitet är så väl utbyggd att alla asylsökande som hänvisas dit också utreds där och att slussarna inte blir ännu en uppehållsplats.

Ambassaden i Dhaka anför följande:

”Inrättandet av utredningsslussar skulle också kunna medföra minskat behov av remisser till utlandsmyndigheterna och därigenom kortare handläggningstider totalt. En förutsättning är dock att utredarnas specialistkompetens också inbegriper grundliga insikter i politiska, social och ekonomiska förhållanden i de asylsökandes hemländer.”

Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer är tveksamt om systemet med några få utredningsslussar kommer att fungera.

Umeå kommun vill ha en mindre utredningssluss placerad i Norrland. Kommunen anser att kostnaderna för långa transporter från Norrland och inackordering av asylsökanden i avvaktan på plats på utredningssluss kan bli avsevärda och avstånden kan innebära fördröjningar i utrednings- och placeringskedjan. Den ersättning för anordnande av inackordering i kommuner för asylsökanden i avvaktan på plats på en sådan sluss bör omfatta ersättning inte bara för den asylsökandes kostnader utan även kostnader för det arbete flyktingmottagningarna i samband med detta förutsätts utföra.

Utredningsansvaret när direktavvisning aktualiseras

L.O, svenska kyrkan m. fl., och sociala missionen anser att statens invandrarverk bör ta över utredningsansvaret när direktavvisning aktualiseras.

Asylkommittén anser att några direktavvisningar i princip inte bör förekomma. När det gäller barnfamiljer bör det inte tillåtas alls.

Föreningen Sveriges polischefer betonar att för att systemet med utredningsslussar skall fungera måste förfarandet vid direktavvisning effektiviseras. Gränskontrollen är inte tillfredsställande för att nå upp till detta.

JK framför följande:

”Polismyndigheten på gränsorten bör svara för den fullständiga asylutredningen om fråga om direktavvisning aktualiseras i samband med inresekontrollen. Det förutsätter emellertid att invandrarverket engageras i utredningen redan i det inledande stadiet och att verket får hålla en viss jourberedskap.”

Styrningen av asylsökande till utredningsslussar

DO, svenska kyrkan m.fl., Hässleholms kommun samt riksförbundet för personal vid invandrarbyråerna är tvacksamma till de föreslagna tvångsåtgärderna. Eventuella kriterier för vilka asylsökande som skall få vistas i en kommun i stället för på en sluss skall preciseras mycket noga.

Hässleholms kommun säger vidare:

”Om slussarna fungerar kommer människor frivilligt att söka sig dit. Att med poliseskort bli förd till en sluss kan inte öka förtroendet för utredarna på så sätt att den asylsökande blir mer benägen att lita på sin omgivning. Kommunen är positiv till de undantag i tvånget att resa till en sluss som utredaren föreslår och menar alltså att större mått av frihet skall råda.”

Asylkommittén betonar att barn- och barnfamiljer inte får sättas i förvar eller utsättas för andra tvångsåtgärder.

Norrköpings kommun och Malmö kommun är positiva till att de asylsökande skall vistas på en utredningssluss för att utredas. Det bör utarbetas mycket klara riktlinjer som bör vara gemensamma för hela riket när det gäller vilka skäl en utlänning kan åberopa för att inte behöva bege sig till en utredningssluss. *Göteborgs kommun* anser att det vore värdefullt med ett förtydligande av vilka dessa skäl skulle kunna vara. Detta skulle nämligen enligt kommunen minska risken för olika bedömningsgrunder.

Kommunförbundet anser att undantag från principen om hänvisning till utredningssluss bör vara så restriktiv som förutsatts.

Röda korset framför följande när det gäller undantagskriterierna för vistelse på utredningssluss:

”Undantagskriterierna bör preciseras och omfatta nära anhörig och medicinska och humanitära skäl. Lämpligt att slussarna delas i geografiska upptagningsområden för att förenkla hänvisning av asylsökande m.m. Viktigt att de asylsökande kommer i närhet av anhöriga och vänner.”

Kommunerna i *Göteborg, Malmö, Södertälje* och *Norrköping* anser att det är polismyndigheten som bör avgöra att en asylsökande skall inställa sig på en utredningssluss för asylutredning. Prövningen av undantag från principen om hänvisning till utredningssluss bör göras i samråd med respektive kommun enligt *Göteborgs-, Malmö- samt Södertälje kommun* samt *Kommunförbundet*.

RPS betonar att polisen inte kan avgöra om en asylsökande slipper vistas på en sluss. Denna bedömning bör ankomma på den sociala myndigheten. Polisen kan enligt RPS vid behov hjälpa till med handräckning.

Stockholms kommun ser positivt på förslaget att föra över ansvaret för utredning av asylsökandes anknytning samt organisationen av busstransporter till förläggningar på statliga myndigheter. Tidigare har detta ansvar åvilat kommunen.

Socialstyrelsen framför att det är viktigt att utredningsarbetet planeras noggrant. Styrelsen delar inte utredningens uppfattning att direktinresta asylsökande

”som hänvisats till en utredningssluss och inställt sig där torde som regel inte kunna höras direkt vid ankomsten eftersom förhöret måste planeras och tolk finnas till hands.”

Styrelsen anser i stället att kravet måste vara att förhöret har planerats i förväg för den asylsökande som vistas på annan ort och skall åka till utredningssluss för förhör. Styrelsen delar inte heller utredningens uppfattning att möjligheterna till förvarstagande skall vidgas till att omfatta även de som

”inte följer en anmaning att inställa sig på en utredningssluss för asylförhör”.

Ansvar för asylutredningarna vid utredningsslussarna

Samtliga remissinstanser utom RPS och SACO/SR är positiva till att invandrarverket tar över ansvaret för asylutredningarna. RPS och SACO/SR anser däremot att utredningsansvaret bör ligga kvar hos polisen.

Asylkommittén anser att utredningsansvaret och beslutanderätten skall läggas på en civil nämnd som tillsammans med invandrarverkets tjänstemän utgör en s k tvärfacklig grupp. Även *riksförbundet för personal vid invandrarbyråer* och *Svenska föreningen för barn- och ungdomspsykiatri* anser att någon form av asylnämnd bör inrättas.

Svenska föreningen för barn- och ungdomspsykiatri föreslår vidare att det skall lagstiftas om att frågan om uppehållstillstånd avgörs i neutrala, politiskt tillsatta nämnder med lekmän och jurister. Då säkras enligt organisationen demokratisk insyn och då blir de utredande och beslutande instanserna klart åtskilda.

Ärendehandläggningen vid utredningsslussarna

RPS instämmer i utredningens förslag att beslut i klara bifallsärenden bör kunna fattas snabbt. RPS anser vidare att tidsbegränsat uppehållstillstånd bör kunna utfärdas för passlösa.

DO anser att det är viktigt för att rationalisera handläggningen av asylärenden att frågeformuläret ses över. DO framför vidare att barnens situation måste beaktas mycket mer.

RRV tillstyrker förslaget att koncentrera asylutredningarna till utredningsslussar. RRV instämmer vidare i utredningens bedömning att en tidig sortering för att klassificera de olika ärendena är viktigt.

Advokatsamfundet ifrågasätter om det inte vore effektivt att sätta en tidsgräns inom vilken ett tillståndsärende skall vara avgjort vid äventyr att utlännigen annars erhåller sökt tillstånd om det ej beror på utlännigen att ärendet fördröjs.

SACO/SR framför följande:

”Verksamheten vid utredningsslussarna bör renodlas till att enbart ta fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt. Polisen bör få starkt förbättrade förutsättningar att ställa rätt frågor vid förhören, samt tillståndshandläggare bör få möjlighet att vid behov ställa kompletterande frågor. Verksamheten måste flyta jämt och balanser får aldrig byggas upp. Det är därför mycket viktigt att tillståndshandläggare inte splittras mellan de utredande uppgifterna och t ex beslutsfattande i ärenden, där balanser kan byggas upp vid slussarna. Arbetssättet hos handläggarna bör ändras så att det blir mer flexibelt. Ett mer gruppinriktat arbetssätt förordas, så att bortovaro av en viss handläggare inte påverkar handläggningstiderna.”

Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer anser att alla barn bör utredas av kompetent personal. Utgångspunkten för planeringen och insatserna skall vara att så många asylsökande som möjligt får stanna i Sverige.

Verksamheten i övrigt vid utredningsslussarna

Invandrarverket anser att det är möjligt att genomföra den inledande hälsoundersökningen på slussen utan att vistelsetiderna förlängs.

Landstingsförbundet betonar att det är viktigt för barnen att ha tillgång till den barnpsykiatriska sakkunskap, som finns inom landstingens ordinarie verksamhet. Även för vuxna erfordras psykiatriska stödresurser. Kostnaderna bör, enligt landstingsförbundet, bestridas av statsmedel. Även *Malmö kommun* anser att det är viktigt att slussarna utformas på ett sådant sätt att socialt och medicinskt stöd kommer att vara fullgott under utredningstiden. Det är viktigt att familjer med barn samt ensamstående barn får extra stöd.

Svenska föreningen för barn-och ungdomspsykiatri anför att samarbete bör ordnas lokalt med samhällets offentliga och frivilliga resurser, t ex med psykiatriska, barnpsykiatriska (PBU/BPU) och barnmedicinska mottagningar och socialtjänsten som naturliga konsultpartners, och så att inte bara de juridiska ombuden utan också Röda Korset och andra frivilliga får möjlighet att besöka och på olika sätt bistå de asylsökande och deras familjer på utredningsslussarna.

Socialstyrelsen hänvisar till sin utredning ”Behov av åtgärder för att förbättra flyktningbarnens situation under det första mottagandet i Sverige”. Styrelsen anför vidare:

”Vi instämmer i utredningens uppfattning att frågor regelmässigt bör ställas om barnens situation. Asylsökanden skall ges möjlighet till socialt

och psykologiskt stöd av personalen på slussen. Personalen bör därför ha kunskaper om bl a barns behov och människor i kris och personalen bör få handledning. Slussarna bör samarbeta med kommuner och landsting och genom tjänsteköp tillgodose behovet av expertis och specialistkompetens. Styrelsen anser att sjukvårdspersonal på slussen bör ha sin organisatoriska hemvist inom den reguljära sjukvården.”

Behovet av utredningsresurser vid och utanför slussarna

Socialstyrelsen, invandrarverket, Föreningen Sveriges polischefer, SACO/SR och LO betonar vikten av att tillräckligt med resurser tillförs så att de önskade handläggningstiderna kan hållas.

Snabb utflyttning från utredningssluss till annan förläggning

Invandrarverket betonar att en förutsättning för snabba utflyttningar är att de asylsökande flyttas gruppvis.

Fortsatt inkvartering på förläggning i väntan på beslut

Socialstyrelsen, invandrarverket, RRV, LO, Röda korset, Stockholms kommun, Norrköpings kommun samt Botkyrka kommun tillstyrker utredningens förslag att flyktingar med tillstånd prioriteras vid utflyttning i kommun. RRV konstaterar vidare att detta dessutom ger en ansvarsfördelning mellan stat och kommun så att staten tar hand om asylsökande och kommunerna om flyktingar. Eventuella beredskapsförläggningar för flyktingar som inte omedelbart kan ges kommunal placering bör, enligt RRV ske i kommunal regi. Stockholms kommun anser att det är viktigt att invandrarverket ser till att det finns tillräckligt med förläggningsplatser så att alla asylsökande kan vistas där. Kommunförbundet samt Södertälje och Hässleholms kommuner anser att det bör klargöras om de asylsökande som bor i kommunerna kommer att omfattas av det kommunala flyktingmottagandet.

Asylkommittén är däremot starkt kritisk till att samla flyktingar i stora förläggningar utan anser att även asylsökande skall få bo i en kommun.

Socialstyrelsen, svenska kyrkan m.fl och sociala missionen anser att barnfamiljerna bör särbehandlas och i möjligaste mån placeras ut i kommuner direkt.

Invandrarverket tillstyrker utredningens förslag och upplyser om att verket kommer att skärpa sin praxis beträffande förläggningsvistelse fr om maj månad.

Föreningen Sveriges polischefer anser att det bör finnas styrmedel när det gäller placeringen vid övriga förläggningar liknande som föreslagits vad gäller överföringen till slussar. Förläggningar för asylsökande bör ej läggas nära utredningsslussar för att säkerställa en störningsfri utredningstakt. Förläggningarna bör ej vara för stora. Det kan ge ordnings och säkerhetsproblem.

”Kommunen saknar en diskussion om vad som händer om två veckors tiden på slussen inte går att genomföra. Kommer den asylsökande att få stanna längre på förläggningarna? Flyttas de asylsökande ändå ut innan de fått tillstånd om det dröjer med ett beslut i deras ärende?”

Innehåll i förläggningsverksamheten

Flera remissinstanser betonar vikten av ett positivt innehåll i förläggningsverksamheten. LO anser att det är viktigt att skapa en aktivare tillvaro för de asylsökande, t ex genom studier och andra former av meningsfull sysselsättning. Vissa uppgifter inom förläggningens verksamhet bör, enligt LO, kunna skötas av de asylsökande själva.

Rädda barnen vill att förläggningsverksamheten utvärderas samt att särskilda förläggningar inrättas för barnfamiljer. Även *Malmö kommun* anser att det skulle vara positivt att placera barnfamiljer och ensamstående barn på speciella förläggningar. Dessa får då specialkompetens när det gäller bemötandet och mottagandet av dessa grupper. En väl anpassad skolgång bör genomföras för barnen. *Göteborgs kommun* framför att det är angeläget att utredningens intentioner om en kvalitativt god förläggningsvistelse genomförs och att tillräckliga resurser avsätts för detta. Speciellt angeläget är det enligt Göteborgs kommun att uppmärksamma barnens situation inte enbart materiellt utan också ur psykosocial synvinkel.

Invandrarverket däremot anser att man bör undvika specialindelning av förläggningarna. Riksdagen skall ej detaljstyra förläggningsstrukturen.

Svenska kyrkan m. fl. samt sociala missionen anser att folkrörelserna har en viktig uppgift på förläggningarna. Sociala missionen betonar:

”Det är mycket viktigt att utlänningarna bereds möjlighet att delta i respektive förläggningssorts idrotts- och kulturliv. Mycket viktigt är att man även tar hänsyn till utlänningarnas behov av religiös verksamhet. I den mån det finns barn och ungdom måste särskilda insatser göras för att stimulera dem och hjälpa dem i deras krisupplivelser. Särskilda ekonomiska resurser bör ställas till förfogande för de organisationer som engagerar sig i arbetet på förläggningarna.”

Hässelholms kommun framför följande:

”En fördjupad diskussion behövs om vilket samarbete stat och kommun skall ha vad gäller förläggningar. Skol- och fritidsfrågor, hälso- och sjukvård och mycket annat måste regleras på ett helt annat sätt än hittills. Av stor betydelse är också kommunens möjlighet att påverka standarden på flyktförläggningen. Vissa minimikrav på hur en förläggning skall skötas bör snarast upprättas. Kommunen vill framhålla att det är mycket viktigt att människor inte flyttas omkring från den ena förläggningen till den andra. Kommunen är positiv till förslaget att människor skall bo kort tid på förläggning. Kommunen menar också att även asylsökande som får vänta länge på beslut skall bo i en kommun. Slutligen anser kommunen att barnen inte behandlats tillräckligt i utredningen. Kommunen är positiv till

förslaget att barn skall utredas om behov föreligger. Barnexpertis av olika kategorier bör finnas vid varje förläggning och utbildningsinsatser göras för att utbilda även sjukhusens barnpsykologer, lärare mfl för att på ett bättre sätt möta dessa barns behov.”

Även *socialstyrelsen* anser att det är viktigt med samarbete mellan förläggningarna och kommunerna och landstingen. Angeläget att de som vistas på förläggningarna får tillgång till det utbud av meningsfulla verksamheter som finns i samhället samtidigt som det finns uppenbara behov av bl a socialt, psykologiskt och medicinskt stöd.

Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer anser att program bör inrättas på förläggningarna för att inte bara sysselsätta barnen utan också vid behov rehabilitera dem. även om de sedan utvisas har det betydelse hur de behandlats i Sverige.

Behovet av förlägningsplatser

Invandrarverket har här framfört att behoven av disponibel kapacitet för avlastning bör vägas in. Det rör sig om 10 % av det totala antalet personer som förläggningen är disponerad för.

Övriga synpunkter

Några av de övriga synpunkterna som remissinstanserna för fram är ett behov av ökad tolk- och översättarservice samt ett behov av underlag i form av bättre statistik och planeringunderlag från invandrarverket.

AMS anser att en snabbare handläggning av asylärenden och en lösning av bostadsfrågan ger bättre tillgång till arbetskraft.

Invandrarverket påpekar att utredningen inte har tagit upp tolkens centrala roll när det gäller att få fram en komplett och riktig grundutredning.

DO anser att Sverige bör ha statistik på följande områden: antalet asylsökare, direktavvisade per nationalitet och avvisningsland, övriga asylsökare med fördelning på avslag samt verkställda och icke verkställda utvisningsbeslut, liksom givna uppehållstillstånd. Allt fördelat efter nationalitet, etnisk gruppering, ålder, kön, familjestatus, grund för uppehållstillstånd samt land till vilket ev verkställighet ägt rum. Statistik bör även vara uppdelad på etniska minoriteter.

RRV framför att bidragssystemet bör göras enhetligt. Samtliga flyktingar, även sådana som fortfarande vistas i förläggning, bör få sitt uppehälle enligt socialtjänstlagen. Kommunerna kan sedan återsöka bidraget. Bidragsrutinerna för utbetalning till kommunerna bör göras smidigare och snabbare än idag.

SACO/SR påpekar att det är nödvändigt att bygga upp en tolk- och översättningsservice i anslutning till slussorterna, som betjänar både poliser, tillståndshandläggare och biträden. Annars kommer språksvårigheter och översättningsproblem av åberopade handlingar att omöjliggöra en

förkortning av handläggningstiderna. Ett jourssystem behöver införas för biträden så att de kan medverka i direktavvisningsärenden.

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 5

Svenska kyrkan m.fl. menar att kraftfulla åtgärder behövs för att öka det kommunala mottagandet.

SÖ säger sammanfattningsvis

”Såväl i fråga om skolgång för barn och ungdom som svenskundervisning för vuxna föreligger en rätt till utbildning för den enskilde och en däremot svarande skyldighet för kommunen att tillse att berörda individer får åtnjuta utbildning. Dessa förhållanden måste således beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet med anledning av betänkandet.”

Bostadsstyrelsen föreslår en tillfällig statlig hyresförlustgaranti för lägenheter som tillkommit på grund av flyktingars bostadsbehov. Styrelsen föreslår vidare ett produktionstöd till nybyggda lägenheter i vissa kommuner med en omfattande bostadsbrist även utanför de tre stotstadssområdena. Slutligen föreslår styrelsen att regeringen inrättar en delegation knuten till bostadsdepartementet med uppgift att stimulera och stödja kommunernas mottagande av flyktingar bl a vad avser bostäder samt stödja kommunernas arbete att motverka en negativ segregation.

Kommunförbundet anser att förslaget om att ordna tillfälliga kommunala inkvarteringar är en godtagbar lösning endast i undantagsfall när mer permanenta bostadslösningar är nära förestående.

Landstingsförbundet anser att det är nödvändigt att landstingen i god tid får information om invandrarverkets planer på att öppna respektive lägga ned förläggningar så att sjukvården ges förutsättningar att planera sin verksamhet. Landstingen bör på samma sätt som kommunerna kunna anordna utbildning för sin personal med statliga medel. Föreslår att det anslag som statens invandrarverk disponerar för särskilda bidrag till landsting åtminstone fördubblas.

Södertälje kommun anser att det behövs vägledande uttalanden om kommunen kan fördela lägenheter till flyktingar som anvisats plats i kommunen med förtur och utan den individuella prövning som annars sker.

Norrköpings kommun framför att en viktig förutsättning för aktiva arbetsmarknadsinsatser i flyktingmottagandet är att kommunen erhåller tillräckligt antal undervisningstimmar för svenskundervisning, Grund-SFI. Kommunen vill också betona de problem som finns med bristen på bostäder.

Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer upplever att skolan är ganska handfallen när det gäller arbetet med krigsskadade barn. Här finns ett stort utbildningsbehov. När de gäller svårigheterna att få fram kommunplatser anser riksförbundet att en undersökning av dessa svårigheter behöver göras. En djupare analys av dessa problem saknas. Riksförbundet saknar en belysning av tolkfrågan.

Umeå kommun vill ha ett avsnitt med om invandrarverkets service till kommunerna i fråga om prognoser och annat planeringsunderlag.

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 5

Tidsåtgången hos de offentliga biträdena

Advokatsamfundet anser att biträdets arbete måste få ta den tid som behövs och anser därför att någon tidsbegränsning inte kan göras. Övriga remissinstanser anser däremot att det är angeläget att tidsåtgången minskar och att tiderna hålls.

Besvärsnämnden för rättshjälpen pekar på att utredaren inte nämnt vilka följder det får om biträdena inte håller tiden. Nämnden hänvisar till ett regeringsrättsfall som tyder på att det inte går att tidsbegränsa ett förordnande generellt. Det är det enskilda ärendet som avgör hur lång tid som behövs. En förbättrad kommunikation mellan biträdet och klienten kommer enligt nämnden att medföra att ärendet handläggs snabbare.

Rättshjälpsnämnden i Malmö saknar, bortsett från vad utredningen föreslagit om ökade utbildningsinsatser, konkreta förslag om hur tidsåtgången skall kunna begränsas hos de offentliga biträdena. Detta bör, enligt rättshjälpsnämnden, kunna belysas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Nämnden ställer sig tveksam till om det går att hålla tidsgränsen två veckor. Möjligheterna borde öka om biträdet får utredningen samtidigt med förordnandet. Bättre beslutsmotiveringar ökar också möjligheterna.

Åtgärder för att öka tillgången på offentliga biträden

Samtliga, utom rättshjälpsnämnden i Stockholm, understryker vikten av ökade utbildningsinsatser. DO bedömer att utbildning är viktigt. Framför allt anser DO att den formen av gemensam utbildning, där förståelseklyftorna överbryggas, är viktig. DO anser emellertid inte att det är utebliven utbildning som förklarar bristen på biträden. Han anser att bristen snarare har framkallats p.g.a. att biträdena inte får "yrkesmässigt gensvar".

Flertalet remissinstanser anser att de ekonomiska villkoren är viktiga. Besvärsnämnden tar särskilt upp den orimligt långa tid det kan ta innan biträdena får ut sin ersättning. Såväl besvärsnämnden som DV avstyrker att biträdena i utlänningsärendena skall få högre ersättning än vad som utgår till biträden i övrigt enligt rättshjälpslagen.

Åtgärder för att minska liggtiderna

Invandrarverket pekar på pågående arbete med att rationalisera ärendehanteringen och öka beslutskapaciteten. Invandrarverket betonar vikten av arbetstillfredsställelse och trivsel för att bl.a. motverka "utbrändhet". Detta får inte glömmas bort i omorganisationsarbetet, anser invandrarverket.

RRV anser att invandrarverkets ledning måste ges resurser för fortlöpande uppföljning och kontroll.

Polismyndigheten i Helsingborg tar upp frågan om förvarsfall, som väntas öka. Detta kräver snabba beslut från invandrarverket. Polismyndighe-

ten föreslår därför att en särskild direktavvisningsgrupp skall finnas hos invandrarverket. En sådan grupp skulle, enligt polismyndigheten, medföra bättre praxis och likformiga beslut samt ge enklare och snabbare kontakter mellan polisen och invandrarverket. *SACO/SR* förordar ett gruppinriktat arbetssätt vid handläggningen av tillståndsärenden. Arbetsuppgifterna behöver cirkulera för att möjliggöra ökad flexibilitet.

Utlandsmyndigheternas medverkan

Svenska Kyrkan m.fl. och Rädda Barnen vill att utlandsmyndigheternas allmänna rapporter skall delges även ombuden och frivilligorganisationerna.

Invandrarverket understryker vad utredningen säger om möjligheterna att tillfälligt förstärka vissa ambassader med personal från verket och arbetsmarknadsdepartementet. Viss ambassadpersonal borde få tillfälle att "prya" hos invandrarverket. Utlandsmyndigheternas medverkan är oerhört viktigt: *Polismyndigheten i Växjö* anser att polispersonal bör få samma möjligheter till tjänstgöring och utbildning vid utlandsmyndighet som personal från invandrarverket och regeringskansliet.

Polismyndigheten i Helsingborg anser att även polispersonalen bör få del av information från ambassaderna. Den kan kanaliseras via RPS.

Ambassaderna anser att de utredningar de får i uppdrag att göra ofta är relativt lättarbetade. Det är mest en resurs och prioriteringsfråga om rapporterna inte görs i tid.

Ambassaden i Santiago visar på några praktiska lösningar – samordning med kurirposttider; möjligheterna att utnyttja krypterat telex samt mera allmängiltiga ambassadrapporter som skulle kunna utgöra basmaterial för flera asylärenden rörande visst land. Slutligen tar ambassaden upp vikten av samverkan mellan svenska myndigheter och utlandsmyndigheterna. Man bör utnyttja de möjligheter som ges att tjänstgöra tillfälligt hos varandra.

Ambassaden i Dhaka pekar på UD i Stockholm som kunskapskälla.

DO påpekar att remisserna till utlandsmyndigheterna skall vara fullständiga och även omfatta biträdets kompletteringar. Vidare anser *DO* att tjänstemännen i större utsträckning måste beakta information via vederhäftig journalistik och sådant som kommer från internationella människorättsorganisationer.

Underrättelse om beslut

RPS, polismyndigheten i Uppsala, svenska kyrkan m.fl. och Rädda Barnen anser att underrättelse skall ske även till den asylsökande.

Invandrarverket instämmer med utredningen i att beslut bör delges av personal från invandrarverket vid den förläggning som den asylsökande vistas.

Polismyndigheten i Växjö anser att svårigheterna med delgivning av avlägsnandebeslut inte beror på polisens rutiner utan på att utlännningen undandrar sig delgivning. En sådan taktik underlättas, enligt polismyndig-

heten, av den grundlagstadgade offentlighetsprincipen ifråga om myndigheternas beslut. Polismyndigheten anser inte att de svårigheter som utredaren angivit undanröjs genom att förläggningsspersonalen delger beslutet om avlägsnande.

Polismyndigheten i Uppsala avstyrker utredningens förslag när det gäller frågan om när en asylsökande skall anses delgiven utvisningsbeslutet. Om detta skall anses ha skett redan när underrättelse om utvisningen lämnats till det offentliga biträdet avhänder sig polismyndigheten den enda möjligheten den har att personligen delge den asylsökande beskedet och samtidigt hålla ett verkställighetsförhör. Polismyndigheten tror inte att biträdet skulle medverka till inställelse i någon högre grad.

RPS poängterar att den verkställande polismyndigheten måste få tillgång till delgivet beslut, oberoende av vem som delger det.

Rädda Barnen anser att fristen skall räknas från den tidpunkt då beslutet nått den asylsökande. Samma ståndpunkt intar advokatsamfundet.

Verkställighet av utvisningsbeslut

Rädda Barnen anser att frivillig verkställighet skall utgöra huvudregeln. *Polisorganisationerna* och *SACO/SR* tror däremot inte att frivillig verkställighet kommer att fungera.

Föreningen Sveriges Polischefer, polismyndigheten i Malmö samt *SACO/SR* tycker att det är bra att det inte skall gå att anföra nya omständigheter i verkställighetsskedet, men är tveksamma till hur det kommer att fungera med ett system med ny ansökan.

Polismyndigheten i Växjö tror att nuvarande förhållningstaktik kommer att användas även i det nya systemet.

Advokatsamfundet avstyrker förslaget, bl. a. med hänvisning till att inte stå i överensstämmelse med Europakonventionen. I stället bör det, enligt samfundet, klargöras att polisen omedelbart skall besluta om överlämnandet av ett verkställighetsärende och inte, som i dag, vänta till dess att de fått kontakt med utlännningen.

Effektivare inresekontroll

Samtliga remissinstanser är ense om att gränskontrollen behöver förbättras. *Invandrarverket, Föreningen Sveriges polischefer, RPS och flertalet av polismyndigheterna* anger att polisen behöver ökade resurser. *Polisorganisationerna* hänvisar till den samhällsekonomiska vinst som kan göras genom att inresekontrollen effektiviseras.

Generaltullstyrelsen föreslår ett samarbete mellan tull och polisen i stället för utökade resurser på polissidan.

RPS och polismyndigheten i Helsingborg anser att samarbetet mellan tull och polis fungerat dåligt.

RPS framhåller att utökade resurser inte fullt ut kan avhjälpa bristerna. En stor del av problemet beror på bristande gränskontroll hos övriga nordiska länder.

Polismyndigheten i Stockholm pekar på att en bra gränskontroll kan göra det möjligt att ta hand om falska handlingar så att de inte används av nya asylsökande.

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 5

Ökade utbildningsinsatser

Samtliga remissinstanser anser att utbildning är viktigt och flertalet poängterar behovet av ökad utbildning.

Rädda Barnen anser att utbildningen bör rikta sig även till flyktingombuden. *Polismyndigheten i Helsingborg* vill att invandrarverket tillförs resurser för att anordna utbildning för polispersonal.

Invandrarverket anser att det är riktigt att verket får ett övergripande utbildningsansvar, men att detta förutsätter att verket tillförs erforderliga resurser.

DO poängterar att gemensam utbildning för dem som är berörda är värdefull, eftersom man därigenom kan överbrygga förståelseklyftor.

Polismyndigheten i Helsingborg framför synpunkten att poliser skulle kunna få ledsaga utvisade personer. Då lär de sig resvägar, flygplatser och flygplanstyper m. m. Därigenom kan de sedan lättare kontrollera de asylsökandes uppgifter. De skulle vidare få bättre länderkunskap om de i anslutning till en sådan resa fick tjänstgöra några veckor vid en utlandsmyndighet.

Landstingsförbundet anser att utbildningen är en statlig angelägenhet. Förbundet vill ha en väsentlig ökning av nuvarande bidrag till landstingen, som utgör 3 milj. kr.

Svenska föreningen för barn- och ungdomspsykiatri anser att utredaren inte definierat utbildningsbehovet.

SACO/SR framför att det bör finnas en central utbildningsorganisation, så att utbildningen inte sköts av handläggare vid slussarna.

Beredskap för att möta variationer i antalet asylsökande

Invandrarverket hänvisar till förslaget om en ny principorganisation för statens invandrarverk.

SACO/SR tillstyrker utredningsförslaget. *SACO/SR* vill dock peka på att förändringar i andelarna beslut där det är klart att den asylsökande får stanna och mer komplicerade avvisningsbeslut kräver flexibilitet. När det rör sig om små grupper handläggare vid slussarna, kan det bli problem med utökning och/eller resursomfördelning.

Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Statskontoret anser att den realistiska ekonomiska nettoeffekten av utredningsförslagen är svårbedömbär. Statskontoret har räknat på fördyringarna för förvaltning och förläggningens verksamhet och skattat dem till 30–40 milj. kr. Detta skall ställas mot utredningens uppskattade besparingar i storleksordningen 400–500 milj. kr. Det räcker emellertid inte med enbart förkortade handläggningstider, enligt statskontoret. Om det ekono-

miska nettot skall man realiseras, måste problemen med bostäder och arbete m. m. lösas. Statskontoret anser att man kan vara säkrare på kostnadsökningar än minskningar. Med hänsyn till den rådande situationen får dock inte detta hindra att man genomför förslagen. Statskontoret manar till viss försiktighet med att bygga ut förvaltningsapparaten och att gå in på andra åtaganden. Invandrarverket bör vara uppmärksam på utvecklingen.

Invandrarverket hänvisar till det fortsatta arbetet med översynen av sin organisation.

AMS instämmer med utredningen i att det är viktigt att även andra delar av flyktingmottagningen fungerar om man skall uppnå besparingseffekter. *AMS* anser vidare att:

”Det är viktigt att anpassa de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna till flyktingars behov – häri ligger stora samhällsekonomiska vinster.”

Stockholms kommun och *Umeå kommun* är skeptiska till att minskade schablonbidrag skall vägas upp av motsvarande kostnadsminskningar hos kommunerna. Man vill få detta bättre analyserat. Kommunerna är oroliga för att få ökade nettokostnader. *Södertälje kommun* däremot, tror att de minskade schablonbidragen kommer att balanseras av minskade kostnader. *Bräcke kommun* tycker att man i nuläget får för låg ekonomisk ersättning som dessutom inte regleras förrän efter flera år.

DV anser att den beräknade besparingen vid rättshjäpsnämnderna är realistisk. *Rättshjäpsnämnden i Malmö* tror emellertid inte att besparingarna är realistiska. Nämnden tycker att utredningen inte klargjort varför man kan ta bort just sex tjänster från nämnderna och vad motsvarande resurstillskott beräknas bli hos de handläggande myndigheterna.

RPS tror att resursåtgången för asylutredningar kommer att minska. *Polismyndigheten i Linköping* tror däremot inte på någon nämnvärd resursfrigörelse.

Enligt *RPS* måste det övergångsvis finnas både en gammal och ny organisation, så att man kan arbeta av balanser. När resurser frigörs, bör de användas som utredningen föreslår, dvs. för en förstärkning av verkställighets och passkontrollfunktionerna samt för den s. k. utlänningskontrollfunktionen samt för den s. k. inre utlänningskontrollen.

Polismyndigheten i Göteborg anser att det kommer att gå åt mer polispersonal vid slussarna än vad utredningen beräknat – ytterligare 18 poliser och 11 adm. tjänster. Omfördelning av resurser bör, enligt polismyndigheten, ej ske, utan tjänster bör tillföras polisväsendet som ett resurstillskott.

Genomförande

Invandrarverket hänvisar till det fortsatta arbetet med översynen av invandrarverkets organisation.

Kommunförbundet ser ingen möjlighet till en extra, övergångsvis, kommunal kvot. Häremot reserverade sig två fp-ledamöter. Vidare anser man

inte att kommunerna kommer att klara en flyktingmottagning utöver dagens nivå, om man ser till de närmaste åren.

Botkyrka kommun anser sig inte kunna ta emot någon extrakvot.

Karlskrona kommun förutsätter att invandrarverket tar upp förhandlingar med kommunerna om extrakvot, så att kraven på sådana anpassas till de enskilda kommunernas speciella situation.

Umeå kommun är tveksam till tidplanen för genomförandet. Detta med hänsyn till nuvarande brist på förlägnings- och kommunplatser och förutsatt oförändrad asylinvandring. Man efterlyser en "helhetssyn" på flyktingmottagandet.

SACO/SR vill ha en utvärderad försöksverksamhet innan beslutsfattandet flyttas ut till slussarna.

Åtgärder på kort sikt för att minska balanserna

RRV anser det motiverat med särskilda personalinsatser under en begränsad period för att arbeta av balanserna.

1 Förslag till

Utlänningslag

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Kraven för utlänningars vistelse i Sverige m. m.

Inledande bestämmelser

1 § I denna lag ges regler för utlänningars inresa, utresa, vistelse och arbete i Sverige samt för rätten till asyl här. I lagen anges också under vilka förutsättningar en utlänning kan avvisas eller utvisas ur landet.

Lagen skall tillämpas så att utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

Passkrav

2 § En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha pass.

Regeringen får föreskriva om undantag från kravet på passinnehav.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, statens invandrarverk föreskriver vilka handlingar som får godtas som pass. Regeringen föreskriver vidare i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för utlänningar.

Viseringskrav

3 § En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha visering, om inte utlänningen har uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge.

Regeringen får föreskriva om andra undantag från kravet på visering.

Krav på uppehållstillstånd

4 § En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd, om inte utlänningen är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge.

Regeringen får föreskriva om andra undantag eller föreskriva krav på uppehållstillstånd redan efter en kortare vistelsetid i Sverige än tre månader.

Krav på arbetstillstånd

5 § En utlänning skall ha tillstånd för att ha anställning i Sverige eller för att arbeta här på grund av anställning utomlands (arbetstillstånd), om inte utlänningen har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge.

Regeringen får föreskriva om andra undantag från kravet på arbetstillstånd.

Visering

1 § Visering innebär tillstånd att resa in i och tillfälligt vistas i Sverige.

Visering får ges för högst tre månaders vistelse vid varje tillfälle, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen meddelar. Visering får förenas med de villkor som kan behövas.

Upphållstillstånd

2 § Upphållstillstånd innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

3 § Enligt bestämmelserna om asyl i 3 kap. skall en utlänning i vissa fall ges uppehållstillstånd i Sverige.

4 § Upphållstillstånd får ges till

1. en utlänning som är nära anhörig till en i Sverige bosatt person eller som annars har särskild anknytning till Sverige,
2. en utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige, eller
3. en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt.

Regeringen får föreskriva att uppehållstillstånd kan ges även i andra fall.

5 § Om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan om uppehållstillstånd görs eller prövas, får ansökan inte bifallas.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till asyl här,
2. utlänningen skall återföreninga sig med en nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och som han tidigare har sammanlevt med utomlands, eller
3. det annars finns särskilda skäl.

Om utlänningen skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft får dock en ansökan om uppehållstillstånd från honom bifallas bara om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningen har rätt till asyl här, eller
2. det annars finns synnerliga skäl av humanitär art.

Arbetstillstånd

6 § Arbetstillstånd innebär tillstånd att såsom anställd utföra arbete i Sverige och ges för viss tid. Det får avse ett visst slag eller vissa slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs.

I fråga om arbetstillstånd tillämpas 5§ första och andra stycket på motsvarande sätt.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om arbetstillstånd.

Beslutande myndigheter

7 § Beslut om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas av statens invandrarverk. Beslut om visering och uppehållstillstånd får meddelas också av utrikesdepartementet.

Regeringen och, i den utsträckning regeringen föreskriver, invandrarverket får ge andra myndigheter rätt att besluta om sådana tillstånd.

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 6

8 § Att regeringen i vissa fall kan besluta om tillstånd framgår av 7 kap. 5, 11 och 16 §§.

Återkallelse av tillstånd

9 § Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd skall återkallas, om utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet. Återkallelse skall dock inte ske, om det kan antas att den oriktiga uppgiften inte har inverkat på tillståndsbeslutet eller om andra särskilda skäl talar emot det.

10 § Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas, om utlänningen medvetet har lämnat andra oriktiga uppgifter än om sin identitet eller medvetet har förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet. Återkallelse får även ske om det finns andra särskilda skäl, i fråga om uppehållstillstånd dock endast om utlänningen ännu inte har rest in i Sverige.

11 § Om utlänningen har rest in i landet, får ett uppehållstillstånd återkallas

1. om han inte försörjer sig på ett ärligt sätt eller bedriver sådan verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd,

2. om han på grund av ett tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land, eller

3. om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Återkallelse enligt första stycket får endast ske om frågan har väckts innan utlänningen har varit bosatt här i två år med uppehållstillstånd.

12 § Ett permanent uppehållstillstånd skall återkallas om utlänningens bosättning i Sverige upphör.

13 § Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd beslutas av statens invandrarverk. Återkallelse av visering beslutas av den myndighet som har meddelat viseringen eller av invandrarverket. Uppehållstillstånd eller visering som har beviljats av utrikesdepartementet får återkallas endast av departementet.

3 kap. Asyl

Definitioner

1 § Med *asyl* avses i denna lag uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att

1. han är flykting,

2. han är krigsvägrare, eller

3. han, utan att han är flykting, inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta.

2 § Med *flykting* avses i denna lag en utlänning som befinner sig utanför

det land som han är medborgare i, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd.

Som flykting skall även anses den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.

3 § Medkrigsvägrare avses i denna lag en utlänning som har övergett en krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland eller behöver stanna i Sverige för att undgå förestående krigstjänstgöring.

Rätten till asyl

4 § En utlänning som avses i 1 § har rätt till asyl.

Asyl får dock vägras om

1. det av hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja asyl,

2. det beträffande en utlänning som omfattas av 1 § 2 eller 3 finns särskilda skäl att inte bevilja asyl,

3. utlänningen har rest in från Danmark, Finland, Island eller Norge och kan sändas åter till något av dessa länder i enlighet med en överenskomst som regeringen har ingått med dem, såvida det inte är uppenbart att han inte kommer att beviljas uppehållstillstånd där,

4. utlänningen i annat fall före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och, om han återsänds dit, är skyddad mot förföljelse eller, i förekommande fall, mot att sändas till en krigsskådeplats eller till hemlandet och också mot att sändas vidare till ett annat land där han löper motsvarande risker, eller

5. utlänningen har särskild anknytning till ett annat land och där är skyddad på det sätt som anges i 4.

Regeringen får föreskriva om undantag från andra stycket 4 för de fall då utlänningens anknytning till Sverige är av sådan art att han inte bör nekas att få sin ansökan om asyl prövad här.

När flyktingskap upphör

5 § En flykting upphör att vara flykting om han

1. av fri vilja på nytt använder sig av det lands skydd där han är medborgare.

2. efter att ha förlorat sitt medborgarskap av fri vilja förvärvar det på nytt.

3. förvärvar medborgarskap i ett nytt land och får det landets skydd,

4. av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land, som avses i 2 §, eller

5. inte kan fortsätta att vägra använda sig av det lands skydd, där han är medborgare eller där han som statslös tidigare hade sin vistelseort, på grund av att de omständigheter, som medförde att han enligt 2 § var att anse som flykting, inte längre föreligger.

Flyktingförklaring

6 § På begäran av en flykting skall i beslutet om uppehållstillstånd eller i en särskild handling anges att han är flykting (flyktingförklaring). Statens invandrarverk skall utfärda flyktingförklaring också om en sådan begärs efter det att uppehållstillstånd har beviljats.

En flyktingförklaring skall återkallas av invandrarverket, om det framkommer att utlänningen inte längre är att anse som flykting enligt 2 §.

Resedokument

7 § För flyktingar och statslösa utfärdar statens invandrarverk en särskild legitimationshandling för resor utanför Sverige (resedokument) enligt de föreskrifter som regeringen meddelar.

4 kap. Avvisning och utvisning

Avvisning

1 § En utlänning får avvisas

1. om han saknar pass när pass krävs för inresa eller vistelse i Sverige,
2. om han saknar visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,
3. om det vid hans ankomst till Sverige framkommer att han tänker besöka något annat nordiskt land men saknar erforderligt tillstånd att resa in dit, eller
4. om han vid inresan antingen undviker att lämna polismyndigheten begärda uppgifter eller till polismyndigheten medvetet har lämnat oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet har förtigit någon sådan omständighet.

Avvisning enligt första stycket får inte ske av den som vid ankomsten till Sverige hade eller som därefter, under en tid, har haft ett uppehållstillstånd som har upphört att gälla.

2 § En utlänning får vidare avvisas

1. om det kan antas att han kommer att sakna tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller i något annat nordiskt land, som han tänker besöka, samt för sin hemresa,
2. om han tänker söka sitt uppehälle i Sverige eller i något annat nordiskt land och det kan antas att han inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller att han kommer att bedriva sådan verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd,
3. om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land,
4. om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land, eller

5. om det med stöd av lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att avvisning kan ske.

En utlänning får avvisas även i andra fall när det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att han annars beger sig till det land som har begärt avvisningen.

Avvisning enligt denna paragraf får inte ske senare än tre månader efter utlänningsans ankomst till Sverige och inte om utlänningsans vistelse eller uppehållstillstånd.

Utvisning

3 § En utlänning får utvisas ur Sverige, om han upphåller sig här efter det att hans uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats.

Handläggning av ärenden om avvisning och utvisning

4 § Statens invandrarverk skall pröva ärenden om avvisning om

1. utlänningsans söker asyl här,
2. utlänningsans har en nära familjemedlem som söker asyl här,
3. utlänningsans kan komma att avvisas med stöd av 2 § andra stycket, eller
4. utlänningsans har vistats i Sverige mer än tre månader efter ankomsten när frågan väcks om hans avvisning.

I andra fall skall polismyndigheten pröva frågan om avvisning.

Om polismyndigheten anser det tveksamt om avvisning bör ske, skall ärendet överlämnas till statens invandrarverk. Regeringen får meddela föreskrifter om när polismyndigheten skall överlämna ett ärende om avvisning i andra fall.

5 § Beslut om utvisning enligt 3 § meddelas av statens invandrarverk.

6 § Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås medan utlänningsans befinner sig i Sverige skall samtidigt beslut meddelas om avvisning eller utvisning, om inte synnerliga skäl talar mot detta.

Utvisning på grund av brott

7 § En utlänning får också utvisas ur Sverige,

1. om utlänningsans döms för ett brott som kan leda till fängelse i mer än ett år, eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningsans har dömts till för ett sådant brott, eller

2. om utlänningsans döms för ett brott som kan leda till fängelse enligt denna lag eller enligt författningar som har utfärdats med stöd av lagen, samt omständigheterna vid brottet är försvårande eller utlänningsans under de senaste två åren före brottet har begått brott av samma slag.

Utlänningsans får dock utvisas endast om det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han kommer att fortsätta med brottslig verksamhet här i landet eller om brottet är sådant att han inte bör få stanna kvar.

8 § Utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet.

9 § När en domstol enligt 34 kap. brottsbalken beslutar att förändra en påföljd som en utlänning har dömts till förutom utvisning, får domstolen även meddela det beslut beträffande utvisningen som förändringen av påföljden ger anledning till.

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 6

Vissa begränsningar för utvisning på grund av brott

10 § När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige.

En utlänning som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst två år tillbaka när åtalet väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år tillbaka, får utvisas endast om det finns synnerliga skäl. Detsamma gäller för en medborgare i ett annat nordiskt land som vid den angivna tidpunkten har varit bosatt här sedan minst två år tillbaka.

Den som har en flyktigförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flyktig och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna här. Utvisning får också ske om han i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här.

En utlänning som kom till Sverige innan han fyllde femton år och som när åtal väcktes hade vistats här sedan minst fem år tillbaka får inte utvisas.

Utvisning av hänsyn till rikets säkerhet

11 § När det behövs av hänsyn till rikets säkerhet, får regeringen utvisa en utlänning eller besluta om inskränkningar och villkor i fråga om utlänningens vistelseort, byte av bostad och anställning samt anmälningsskyldighet.

I ärenden enligt första stycket skall förhandling hållas. Därvid tillämpas reglerna om förhandling i 6 kap.

Återtransport i vissa fall

12 § Om en utlänning som enligt ett beslut som har meddelats med stöd av denna lag bara får uppehålla sig i en viss del av landet ändå uppehåller sig på en annan plats i Sverige, skall han genom polismyndighetens försorg föras till en plats där han får vistas.

Förbud att återvända till Sverige

13 § När statens invandrarverk beslutar om avvisning eller utvisning, får beslutet förenas med förbud för utlänningen att under en viss tid återvända till Sverige utan tillstånd av invandrarverket.

En dom eller ett beslut om utvisning enligt 7 eller 11 § skall innehålla

förbud för utlänningen att återvända till Sverige under en viss tid eller utan tidsbegränsning. I domen eller beslutet skall utlänningen upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla och om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 10 kap. 4§.

Särskilt tillstånd att återvända till Sverige

14 § En utlänning som med stöd av 13§ har förbjudits att återvända till Sverige under en viss tid eller för alltid kan av statens invandrarverk ges särskilt tillstånd att tillfälligt vistas här för synnerligen viktiga angelägenheter. Ett sådant tillstånd kan, om det finns särskilda skäl, ges även på ansökan av någon annan än utlänningen.

5 kap. Kontroll- och tvångsåtgärder

Kontroll i samband med inresa och utresa

1 § Vid inresa eller utresa skall en utlänning visa upp sitt pass för polismyndigheten, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen har meddelat. Utlänningen skall också lämna polismyndigheten de upplysningar och visa upp de handlingar som är av betydelse för bedömningen av utlänningens rätt till inresa och vistelse i Sverige.

2 § I samband med inresekontroll får en polisman kroppsvisitera en utlänning samt undersöka hans bagage, handresgods, handväskor och liknande, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet. Sådan undersökning får också ske för att ta reda på utlänningens resväg till Sverige, om denna är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in i och vistas här i landet. En polisman får i samband med inresekontrollen även undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att utlänningar 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 tullmyndigheten, kustbevakningen eller med hjälp av en särskilt förordnad passkontrollant, skall pass och andra handlingar uppvisas för tulltjänstemannen, tjänstemannen vid kustbevakningen eller passkontrollanten. Dessa har under sådana omständigheter samma befogenheter som anges i första stycket.

Protokoll skall föras över kroppsvisitation. I protokollet skall anges vad som har förekommit vid visitationen.

Omhändertagande av pass

3 § Om en utlänning vid ankomsten till Sverige eller därefter ansöker om uppehållstillstånd, får polismyndigheten ta hand om hans pass eller annan identitetshandling i avvaktan på att han får tillstånd att vistas här eller lämnar landet.

Omhändertagande av biljetter

4 § I följande fall får polismyndigheten, vid inresan eller senare, omhänderta en utlännings biljett för resan från Sverige i avvaktan på att utlänningen får tillstånd att vistas i Sverige. Det gäller dels utlännningar som saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, när detta fordras för inresa eller vistelse i Sverige, dels utlännningar som kan antas

komma att ansöka om uppehållstillstånd. För att biljetten skall få omhändertas i dessa fall, skall också följande två villkor vara uppfyllda.

1. Det skall framstå som sannolikt att utlänningen kommer att vägras tillstånd att vistas här.

2. Det skall finnas anledning att anta att han annars förfogar över biljetten på ett sådant sätt att han inte själv kan betala kostnaden för sin resa från Sverige.

Polismyndigheten får försöka lösa in biljetten, om den annars skulle förlora sitt värde. Om inlösen sker, skall omhändertagandet avse de pengar som då betalas ut.

Fingeravtryck och fotografi

5 § Polismyndigheten får ta en utlännings fingeravtryck och fotografi om

1. utlänningen vid ankomsten till Sverige eller när han därefter ansöker om uppehållstillstånd, inte kan styrka sin identitet, eller

2. det finns förutsättningar att ta utlänningen i förvar.

Kontroll under vistelsen i Sverige

6 § En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman visa upp sitt pass och i förekommande fall andra handlingar som visar att han har rätt att uppehålla sig i Sverige. Han är också skyldig att efter kallelse av polismyndigheten komma till myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här. Om utlänningen inte gör det, får han hämtas. Om det med hänsyn till utlännings personliga förhållanden eller av annan anledning kan antas att han inte skulle följa kallelsen, får han hämtas utan föregående kallelse.

Kontrollåtgärder enligt första stycket får vidtas endast om det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

6 kap. Särskilda bestämmelser om förvar och uppsikt m. m.

Kvarhållande för utredning

1 § För utredning i samband med inresa eller utresa eller i samband med kallelse eller hämtning enligt 5 kap. 6 § får en utlänning hållas kvar, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar, om inte beslut har meddelats om förvar enligt 2 eller 3 §.

Förvar och uppsikt

Förvar av vuxna

2 § En utlänning som har fyllt sexton år får tas i förvar om

1. hans identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han därefter ansöker om uppehållstillstånd och han inte kan göra sannolikt att den identitet han uppger är riktig samt hans rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå,

2. det är nödvändigt för att en utredning om hans rätt att stanna i Sverige skall kunna genomföras, eller

3. det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas eller det finns ett beslut om avvisning eller utvisning som skall verkställas.

Beslut om förvar enligt första stycket 3 får meddelas endast om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att han annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige.

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 6

Förvar av barn

3 § En utlänning under sexton år får tas i förvar endast om det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas eller om det finns ett beslut om avvisning eller utvisning som skall verkställas och det

1. finns en uppenbar risk för att han annars håller sig undan och därigenom äventyrar en förestående verkställighet som inte bör fördröjas, eller

2. finns anledning att anta att han annars bedriver brottslig verksamhet i Sverige.

Den som är under sexton år får inte tas i förvar om det är tillräckligt att han ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 5 § andra stycket.

Ett förvarstagande som medför att en utlänning under sexton år och hans vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem skils åt får ske endast om det finns synnerliga skäl.

Begränsning för hur länge någon kan hållas i förvar

4 § En utlänning får inte hållas i förvar med stöd av 2 § första stycket 2 längre tid än 48 timmar.

I övrigt får en utlänning inte hållas kvar i förvar längre tid än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats, får en utlänning dock hållas i förvar i högst två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

Om regeringen beslutar om förvar, gäller beslutet längst i fyra dagar efter beslutsdagen.

Uppsikt

5 § En utlänning kan, under de förutsättningar som anges i 2 §, i stället för att tas i förvar ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt.

Uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling eller uppfylla andra särskilda villkor. Om utlänningen inte uppfyller dessa villkor, får han tas i förvar.

Omprövning

6 § Ett beslut om förvar som avses i 4 § andra stycket skall omprövas senast två veckor eller, om beslut har meddelats om avvisning eller utvisning, två månader efter den dag då förvarsbeslutet verkställdes.

Ett beslut att ställa en utlänning under uppsikt skall omprövas inom sex månader.

Om utlänningen hålls kvar i förvar eller fortfarande skall stå under uppsikt, skall omprövning fortlöpande ske inom samma tider. Detsamma gäller om ett beslut om avvisning eller utvisning överklagas.

Om omprövning inte sker inom föreskriven tid upphör beslutet om förvar eller uppsikt att gälla.

7 § Varje omprövning av ett beslut om förvar skall föregås av en förhandling. Detta gäller även ett beslut om uppsikt, om det inte med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en sådan saknar betydelse.

8 § Om det inte längre finns skäl att hålla utlänningen i förvar eller under uppsikt, skall åtgärden omedelbart upphävas.

Beslutande myndigheter

9 § Beslut om förvar eller om att ställa någon under uppsikt fattas av den myndighet som handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning. I ärenden som handläggs av regeringen får det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag besluta om förvar eller om att ställa någon under uppsikt för tiden intill dess regeringen avgör ärendet.

Den verkställande myndigheten fattar beslut om förvar eller uppsikt, när ett beslut om avvisning eller utvisning har lämnats till myndigheten för verkställighet.

Utan hinder av första stycket får ett beslut om förvar eller uppsikt meddelas av statens invandrarverk i ett ärende där handlingarna ännu inte har sänts över till regeringen och av en polismyndighet i ett ärende där handlingarna inte har överlämnats till invandrarverket.

Polismyndigheten får också fatta beslut om att tillfälligt ta en utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Beslut med stöd av detta stycke skall skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, och denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar eller uppsikt skall fortsätta att gälla.

10 § Om en utlänning som har tagits i förvar eller står under uppsikt avvisas eller utvisas, skall den myndighet som fattar beslutet pröva om utlänningen fortfarande skall hållas i förvar eller stå under uppsikt. Detta gäller även i fråga om ärenden som handläggs av regeringen.

11 § Att en polisman i vissa fall får omhänderta en utlänning i avvaktan på polismyndighetens beslut framgår av 11 § polislagen (1984:387).

Om utlänningskontroll sker under medverkan av tullmyndigheten, kustbevakningen eller med hjälp av en särskilt förordnad passkontrollant, har tulltjänstemannen, tjänstemannen vid kustbevakningen eller passkontrollanten samma rätt att omhänderta en utlänning som polismannen. Omhändertagandet skall så skyndsamt som möjligt anmälas till en polisman för prövning av om åtgärden skall fortsätta att gälla.

Bestämmelser om förhandling

12 § Förhandling om förvar eller uppsikt skall hållas inför den myndighet som beslutar om åtgärden. Denna myndighet får bestämma att förhandlingen i stället skall hållas av en tingsrätt.

Myndigheten får bestämma att även någon annan än utlänningen skall höras vid förhandlingen. Om förhandlingen inte hålls vid den myndighet som skall besluta om förvar eller uppsikt, skall, förutom utlänningen, en representant för myndigheten vara närvarande.

I ärenden som handläggs av regeringen, får det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag eller den tjänsteman som

statsrådet bestämmer, besluta om förhandling och utse en tingsrätt eller en förvaltningsmyndighet att hålla förhandlingen. Därvid gäller andra stycket på motsvarande sätt.

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 6

13 § Utlänningen och andra personer som skall höras skall kallas till förhandlingen. Om utlänningen hålls i förvar, skall den tingsrätt 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 tingsrätten eller förvaltningsmyndigheten besluta om hämtning. Hämtning av någon annan än utlänningen får dock ske endast om det finns synnerliga skäl.

14 § 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.

Förhandling vid tingsrätt skall ske enligt bestämmelserna om bevisupptagning utom huvudförhandling i brottmål i tillämpliga delar. Utöver vad som följer av 5 kap. 1 § rättegångsbalken får rätten besluta att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer fram uppgifter, för vilka hos domstolen gäller sekretess som anges i sekretesslagen (1980:100).

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

15 § För inställelsen vid förhandlingen skall utlänningen få ersättning av allmänna medel för resa och uppehälle, om det bedöms skäligt med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden, den tid han har vistats i Sverige samt övriga omständigheter. Förskott får beviljas på ersättningen.

Andra personer som på kallelse har inställt sig vid förhandlingen för att höras har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för kostnad och tidsspillan med anledning av inställelsen. Förskott får beviljas på ersättning för resa och uppehälle.

Ersättning och förskott beslutas av den myndighet eller domstol som håller förhandlingen.

Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen.

7 kap. Överklagande m. m.

Rätten att överklaga

1 § Beslut av förvaltningsmyndigheter i ärenden enligt denna lag får överklagas endast om det anges i detta kapitel.

Regeringen får pröva ansökningar om upphävande av en avvisning eller en utvisning endast i de fall som anges i detta kapitel.

Beslut om avvisning och utvisning

Polismyndighetens beslut

2 § En polismyndighets beslut om avvisning får av utlänningen överklagas hos statens invandrarverk.

3 § Statens invandrarverks beslut i fråga om avvisning eller utvisning och en i samband därmed behandlad fråga om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd eller återkallelse av sådana tillstånd får av utlänningen överklagas hos regeringen.

Beslut om flyktingförklaring och resedokument

4 § Statens invandrarverks beslut om flyktingförklaring eller resedokument samt återkallelse av flyktingförklaring får av utlänningen överklagas hos regeringen.

Beslut oberoende av överklagande

5 § När statens invandrarverk eller regeringen fattar beslut i ett överklagat ärende om avvisning eller utvisning, får beslut fattas också i fråga om uppehållstillstånd även om denna fråga inte har tagits upp av utlänningen.

Regeringen får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning också besluta att utlänningen skall förbjudas att återvända till Sverige och för vilken tid förbudet skall gälla, även om lägre instans inte har meddelat ett sådant förbud.

Om invandrarverket eller regeringen fattar ett beslut om avvisning eller utvisning av en utlänning, får sådant beslut samtidigt meddelas angående barn som står under utlänningens vårdnad, även om lägre instans inte har prövat frågan. I ärenden hos regeringen gäller detta dock inte om det för barnet har åberopats sådana omständigheter som avses i 3 kap 1 §, såvida det inte är uppenbart att det inte finns grund för asyl.

Beslut att omhänderta biljett

6 § En polismyndighets beslut att omhänderta en biljett får av utlänningen överklagas hos statens invandrarverk.

Beslut om förvar

7 § En polismyndighets eller statens invandrarverks beslut om förvar får av utlänningen överklagas till den kammarrätt som skall överpröva beslut av statens invandrarverk. Kammarrättens beslut får överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Beslut om förvar får överklagas utan samband med ärendet i övrigt. Överklagandet är inte begränsat till viss tid.

Om ett beslut om förvar har fattats av det statsråd som har tilluppgift att föredra ärenden enligt denna lag, prövar regeringsrätten på framställning av utlänningen, om åtgärden skall fortsätta att gälla.

Dom eller beslut om utvisning på grund av brott

8 § En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott får överklagas enligt vad som gäller om överklagande av allmän domstols dom eller beslut i brottmål.

Beslut om ersättning m. m.

9 § En förvaltningsmyndighets beslut

1. om ersättning i ett ärende som handläggs enligt denna lag,

2. att avvisa ombud eller biträde, eller
3. i en jävsfråga,
får överklagas utan samband med ärendet i övrigt.
Beslut om ersättning överklagas hos kammarrätten.

Omprövning av beslut

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

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

Överlämnande av ärenden till regeringen

11 § Statens invandrarverk får överlämna ett ärende till regeringen för avgörande, om verket anser att särskilda skäl motiverar detta. Invandrarverket skall då bifoga eget yttrande i ärendet.

Nöjdförklaring

12 § En utlänning som har rätt att överklaga ett beslut om avvisning eller en dom eller ett beslut om utvisning kan förklara att han avstår från att överklaga beslutet eller domen i den delen (nöjdförklaring).

13 § Nöjdförklaring avges inför

1. den myndighet som har meddelat beslutet eller domen,
2. någon annan polismyndighet, eller
3. styresmannen vid en kriminalvårdsanstalt eller föreståndaren för ett häkte eller den som tjänstgör i stället för styresmannen eller föreståndaren.

Nöjdförklaringen får dock avges inför en annan myndighet än den som har meddelat beslutet eller domen bara i vittnens närvaro och om den som tar emot förklaringen har tillgång till en utskrift av beslutet eller domen eller ett bevis om vad avgörandet innehåller.

14 § En nöjdförklaring kan inte återtas. Om utlänningen har överklagat beslutet eller domen innan nöjdförklaringen avges, skall hans överklagande anses återkallat genom nöjdförklaringen. Om utlänningen ansökt om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, resedokument, flyktförklaring eller främlingspass skall den också anses återkallad genom nöjdförklaringen.

Upphävande av avvisnings- och utvisningsbeslut i vissa fall

15 § Om statens invandrarverk efter omprövning eller på grund av en ny ansökan beviljar en utlänning uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning. Meddelar invandrarverket ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning, får detta inte verkställas medan tillståndet gäller.

Invandrarverket får dock inte

1. upphäva en domstols dom eller beslut om utvisning,
2. upphäva regeringens beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 §, eller

3. meddela uppehållstillstånd för den som har utvisats genom en sådan dom eller ett sådant beslut som nu sagts.

Prop. 1988/89:86
Bilaga 6

16 § Om regeringen finner att en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott eller ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 § inte kan verkställas eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre skall gälla, får regeringen upphäva avgörandet helt eller delvis.

Om domen eller beslutet om utvisning inte upphävs kan, i fall som avses i första stycket, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas av regeringen. Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan tillståndet gäller.

8 kap. Verktällighet

Hinder mot verkställighet

Risk för tortyr

1 § En avvisning eller en utvisning får aldrig verkställas till ett land, i vilket det finns grundad anledning att tro att utlänningen skulle vara i fara för att utsättas för tortyr.

Risk för förföljelse

2 § När en avvisning eller en utvisning skall verkställas, får utlänningen inte sändas till ett land där han riskerar att utsättas för förföljelse och inte heller till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han löper risk för förföljelse.

En utlänning får dock sändas till ett land som avses i första stycket, om det inte går att sända honom till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna i Sverige. Detta gäller inte om den förföljelse som hotar honom i det andra landet innebär fara för hans liv eller annars är av särskilt svår beskaffenhet.

Likasa får utlänningen sändas till ett land som avses i första stycket, om han har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för Sveriges säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här och han inte kan sändas till något annat land.

Särskilda hinder i fråga om krigsvägrare m. fl.

3 § En krigsvägrare får inte, om det inte finns särskilda skäl, sändas till ett land där han riskerar att sändas till en krigsskådeplats. Samma hinder gäller i fråga om länder i vilka han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land, där han löper denna risk.

4 § En utlänning som avses i 3 kap. 1 § 3 får inte sändas till sitt hemland eller till ett land, där han riskerar att sändas vidare till hemlandet, om han anger synnerliga skäl mot detta.

Beaktande av hinder mot verkställighet

5 § När ett ärende om avvisning eller utvisning prövas, skall hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 1 – 4 §§ inte kan sändas

till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs.

I beslutet skall ges de anvisningar i fråga om verkställigheten som denna prövning kan föranleda.

Vart verkställigheten skall ske

6 § Om det inte finns hinder mot verkställigheten enligt 1 – 4 §§, skall en utlänning som avvisas eller utvisas sändas till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket han kom till Sverige.

Kan verkställigheten inte genomföras på det sätt som anges i första stycket eller finns det andra särskilda skäl, får utlänningen i stället sändas till något annat land.

7 § Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, får han föras tillbaka till detta eller sättas ombord på ett annat fartyg eller luftfartyg med samma ägare eller, i förekommande fall, brukare (transportören). Om det är nödvändigt att bevakningspersonal följer med skall även den ges plats på fartyget eller luftfartyget.

Vägrar befälhavaren på fartyget eller luftfartyget att ta emot utlänningen eller bevakningspersonalen, får polismyndigheten förelägga honom vite.

Första stycket gäller inte om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land dit utlänningen inte får sändas enligt 1 – 4 §§.

Verkställighet av icke lagakraftvunna beslut

8 § En polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas även om det har överklagats.

Statens invandrarverks beslut om avvisning eller utvisning får verkställas fastän beslutet inte har vunnit laga kraft, om utlänningen har avgett nöjdförklaring.

detsamma gäller om utlänningen har avgett nöjdförklaring beträffande en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott och åklagaren medger det. Verkställighet av utvisningen får dock inte ske förrän en fängelsepåföljd har avtjänats eller har flyttats över till ett annat land.

9 § Statens invandrarverk får förordna att verkets beslut om avvisning får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft (omedelbar verkställighet), om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund.

Beslut om omedelbar verkställighet får meddelas senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige bara om synnerliga skäl talar för detta.

Avbrytande av verkställigheten (inhibition)

10 § Om en utlänning har överklagat ett beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet enligt 9 §, skall statens invandrarverk pröva om verkställigheten av beslutet tills vidare skall avbrytas (inhibition). I samband med omprövning av ett sådant beslut skall invandrarverket pröva om inhibition skall meddelas även om beslutet inte har överklagats.

Frågan om inhibition i ett överklagat ärende skall prövas innan handlingarna i ärendet överlämnas till regeringen.

Prop. 1988/89:86
Bilaga 6

11 § Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd från en utlänning som skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får statens invandrarverk besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

Regeringen får, vid prövning av en fråga om upphävande av en domstols dom eller beslut om utvisning eller vid omprövning av ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 §, besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

Om det finns särskilda skäl, får invandrarverket också i andra fall än som angetts i första stycket besluta om inhibition.

Hur verkställigheten skall ske

Verkställande myndighet

12 § Ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas av polismyndigheten eller, i fråga om beslut av regeringen, någon annan myndighet som regeringen bestämmer.

Tidpunkten

13 § En polismyndighets beslut om avvisning, statens invandrarverks beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet, domstols dom eller beslut om utvisning samt regeringens beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 § skall verkställas snarast möjligt.

I andra fall än som avses i första stycket, skall en utlänning som har avvisats lämna landet inom två veckor och en utlänning som har utvisats lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vann laga kraft, om inte annat bestäms i beslutet.

Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att han inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, skall polismyndigheten verkställa beslutet så snart det kan ske.

Underrättelse om hinder mot verkställighet

14 § Om den verkställande myndigheten finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare anvisningar behövs, skall myndigheten underrätta statens invandrarverk om detta. Invandrarverket får i ett sådant fall ge anvisningar i fråga om verkställigheten eller vidta de åtgärder i övrigt som behövs.

Om verkställigheten avser en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott, skall invandrarverket skyndsamt överlämna ärendet till regeringen för prövning om verkställigheten inte kan genomföras.

15 § Ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses verkställt, om utlänningen har lämnat landet och beslutet har vunnit laga kraft.

Preskription

16 § Ett beslut om avvisning eller utvisning, som inte har meddelats av allmän domstol, upphör att gälla, om det inte har verkställts inom fyra år från det att beslutet vann laga kraft.

Om en utlänning inte har kunnat anträffas för verkställighet inom fyra-årstiden, och frågan huruvida verkställighet fortfarande får ske kommer upp därefter, skall det antas att beslutet har verkställts av utlänningen själv enligt 15 § inom fyraårstiden, om han inte kan visa annat.

Ny verkställighet

17 § Om en utlänning som har avvisats eller utvisats med förbud att återvända ändå återkommer till Sverige utan att ha fått särskilt tillstånd att tillfälligt vistas här enligt 4 kap. 14 § eller stannar kvar här efter det att giltighetstiden för ett sådant särskilt tillstånd har gått ut, skall beslutet verkställas på nytt.

9 kap. Kostnadsansvar

Utlänningens ansvar för resekostnader

1 § Om en utlänning avvisas eller utvisas, är han skyldig att betala kostnaden för sin egen resa till den ort dit han sänds eller åläggs att resa genom en myndighets försorg.

Detsamma gäller när en utlänning som bara får vistas i en viss del av Sverige, genom polismyndighetens försorg förs tillbaka till denna del.

Transportörens kostnadsansvar

2 § Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg avvisas på grund av att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, är transportören skyldig att ersätta staten för kostnaden för utlänningens resa från Sverige samt för resekostnaden från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som behöver följa med.

Denna skyldighet kan transportören helt eller delvis befrias ifrån, om

1. han visar att han har haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller
2. det med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut kostnaden.

3 § 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 och avvisas, är fartygets eller luftfartygets ägare eller brukare skyldig att

svara dels för de kostnader som uppstår för de närmaste tre månaderna, dels för hans utresa ur Sverige. Har fartyget utländsk ägare eller brukare, är befälhavaren skyldig att på dennes vägnar svara för dessa kostnader, om det inte är uppenbart oskäligt.

10 kap. Påföljder för brott

Straffansvar

1 § 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 inneha ett sådant tillstånd.

Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst ett år döms den som har en utlänning i sin tjänst fastän utlänningen inte har föreskrivet arbetstillstånd. I fråga om påförande av särskild avgift gäller 7–8 §§.

2 § Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader döms

1. en utlänning som, i annat avseende än beträffande skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, överträder bestämmelserna i denna lag eller vad som har föreskrivits med stöd av lagen,
2. den som inte gör anmälan som föreskrivs i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag,
3. den som i en anmälan eller ett ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av denna lag medvetet lämnar oriktig uppgift eller underlåter att tala om något förhållande av betydelse,
4. 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.

För försök eller föreberedelse till brott som avses i första stycket 4 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

3 § Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms

1. den som försöker hindra verkställighet av ett beslut om utvisning som har meddelats enligt 4 kap. 11 §,
2. den som genom att dölja en utlänning eller genom någon annan sådan åtgärd försöker hindra verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning, om gärningen har skett i vinningssyfte,
3. en utlänning som överträder föreskrifter som har meddelats enligt denna lag eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av denna lag och som innebär skyldighet för honom att endast vistas inom en viss del av landet.

4 § Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige fastän han enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 eller 11 § inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse.

I ringa fall skall åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt.

5 § Till fängelse i högst två år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms den som i vinningssyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige.

6 § Ersättning som har lämnats till den som har begått brott enligt 3 § 2 eller 5 § skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

Avgifter

7 § En fysisk eller juridisk person som har en utlänning i sin tjänst fastän denne inte har arbetstillstånd skall, oavsett om ansvar utkrävs enligt 1 § andra stycket, betala 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. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, utgör avgiften för varje utlänning i stället hela basbeloppet. Avgiften får minskas eller efterskänkas, om särskilda omständigheter talar för det.

8 § Frågor om påförande av avgift enligt 7 § prövas av allmän domstol efter ansökan, som skall göras av allmän åklagare inom två år från det att överträdelsen upphörde. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och bestämmelserna om kvarstad i brottmål på motsvarande sätt. När fem år har gått 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. Om avgiften inte betalas inom denna tid, får den tillsammans med restavgift, som beräknas enligt 58 § 1 mom. uppbördslagen (1953:272), drivas in på det sätt som enligt nämnda lag gäller för indrivning av skatt. Indrivningsåtgärder får dock inte vidtas när fem år har gått efter det att beslutet vann laga kraft.

11 kap. Vissa bestämmelser om handläggningen

Muntlig handläggning i asylärenden

1 § I ett asylärende vid statens invandrarverk skall det ingå muntlig handläggning, om ett sådant förfarande måste antas vara av väsentlig betydelse för att avgöra frågan om uppehållstillstånd och inte särskilda skäl talar emot det.

Invandrarverket får bestämma att även andra personer än utlänningen skall höras vid handläggningen. Ersättning för inställelsen lämnas därvid enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 15 § andra stycket.

Undantag från förvaltningslagen

2 § Bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen (1986:223) om rätt för en part att få del av uppgifter tillämpas i ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd endast när utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

Bestämmelserna i 20 § förvaltningslagen om motivering av beslut tillämpas inte beträffande beslut om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 6

Statsråds beslut om inhibition

3 § När ett ärende enligt denna lag skall prövas av regeringen får, för tiden till dess regeringen avgör ärendet, det statsråd som ansvarar för dessa ärenden besluta om inhibition av avvisning eller utvisning.

Tolkersättning

4 § Den som är tolk vid handläggning av ett ärende enligt denna lag inför en förvaltningsmyndighet eller domstol har rätt att av allmänna medel få arvode samt ersättning för kostnader och tidsspillan, om inte uppdraget har fullgjorts i tjänsten.

Frågan om ersättning prövas av den domstol eller myndighet som handlägger ärendet.

Närmare bestämmelser om ersättning meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Skyldighet att lämna uppgifter

5 § Socialnämnden skall på begäran av regeringen, statens invandrarverk eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden och hans adress, om uppgifterna behövs i ett ärende om uppehållstillstånd eller för verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Om utlänningsen i ett ärende enligt denna lag åberopar intyg om sin psykiska eller fysiska hälsa, skall hälso- och sjukvårdsmyndighet på begäran av den myndighet som handlägger ärendet lämna upplysningar som kan vara av betydelse för att bedöma uppgifterna i intyget.

Yttrande i ärenden om arbetstillstånd

6 § Vid handläggning av frågor om arbetstillstånd som har principiell betydelse eller som i övrigt är av större vikt skall berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer få tillfälle att yttra sig.

12 kap. Särskilda bemyndiganden

Anmälningsskyldigheter m. m.

1 § Regeringen får, utöver vad som förut har angetts i denna lag, meddela föreskrifter om

1. skyldighet att anmäla utlänningsars vistelse eller anställning i Sverige,
2. sådana inskränkningar angående utlänningsars rätt att vistas inom vissa områden eller vara anställda i ett visst företag eller i företag av ett visst slag som är nödvändiga med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Diplomatpersonal m. fl.

2 § Regeringen får meddela föreskrifter om i vilken utsträckning denna lag skall tillämpas beträffande diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulara tjänstemän som är anställda av främmande stater i Sverige samt

deras familjer och betjäning liksom beträffande främmande staters kurer.

I fråga om andra utlänningar, vilka är berättigade till förmåner enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, iakttas de inskränkningar som följer av 2 – 5 §§ i den lagen.

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 6

Hemsändande för vård m. m.

3 § Regeringen får meddela föreskrifter om hemsändande av utlänningar, som inte är flyktingar och som har tagits om hand enligt lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall eller 35 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

Efter avtal med annat land om behandling av fripassagerare får regeringen föreskriva avvikelser från bestämmelserna i denna lag samt meddela de föreskrifter i övrigt som behövs för tillämpning av avtalet.

Krig och krigsfara m. m.

4 § Regeringen får meddela föreskrifter att gälla i krig, vid krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i, i fråga om utlänningars

1. inresa och upphåll i landet,
2. utresa ur landet,
3. rätt att ha anställning eller offentligt förtroendeuppdrag här,
4. avlägsnande från landet samt
5. omhändertagande i anstalt eller förläggning.

5 § En föreskrift enligt 4 § 4 eller 5 som har meddelats i andra fall än då Sverige är i krig skall underställas riksdagen inom en månad från utfärdandet. Om riksmöte inte pågår då, räknas tiden från början av nästa riksmöte.

Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från den dag då underställningen skedde.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989, då utlänningslagen (1980:376) skall upphöra att gälla med de undantag som anges i 2 – 3.

2. Om ett ärende om avvisning eller utvisning har inletts före ikraftträdandet skall i det ärendet beslut i frågan om avvisning eller utvisning fattas med tillämpning av äldre bestämmelser.

3. Om ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning har inletts före ikraftträdandet, tillämpas i det ärendet äldre bestämmelser i fråga om verkställigheten.

4. Om det i lag eller annan författning förekommer uttrycket förpassning eller förvisning, skall därmed avses utvisning enligt 4 kap. 3 § resp. 7 § i denna lag.

5. Om en lag eller annan författning hänvisar till en föreskrift, som har ersatts genom en bestämmelse i denna lag, tillämpas i stället den nya bestämmelsen

Lag om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen)

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En utlänning 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 tidigare 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.

Avvisning skall ske när utlänningen kommer till Sverige eller så snart som möjligt efter ankomsten. Avvisning får inte ske senare än tre månader från ankomsten.

2 § Uppkommer fråga om att en utlänning som kommer till Sverige skall avvisas enligt 1 § skall polismyndigheten genast överlämna ärendet till regeringen. I sådana ärenden 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 invandrarverket besluta att inte avvisa utlänningen enligt 1 §.

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

3 § En utlänning får utvisas ur riket, om det föreligger sådana omständigheter som anges i 1 § första stycket men enligt tredje stycket avvisning inte kan ske.

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

4 § Beslut om avvisning eller utvisning skall förenas med förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Därvid tillämpas bestämmelserna i 4 kap. 13 § utlänningslagen (1989:000).

5 § I ärenden om avvisning eller utvisning enligt denna lag får det statsråd, som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om förhandling och bestämma om andra än utlänningen skall höras. Förhandlingen skall hållas vid Stockholms tingsrätt eller, om särskilda skäl talar mot att förhandlingen hålls där, vid en annan domstol eller vid en förvaltningsmyndighet.

6 § Den domstol eller myndighet som håller förhandlingen skall uppdra åt rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet eller åt en särskilt utsedd person att vara allmänt ombud vid förhandlingen.

7 § 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.

8 § 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 5–7 samt 9 och 10 §§, 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).

Förhandling vid allmän förvaltningsdomstol skall, om annat inte följer av 5–7 samt 9 och 10 §§, ske med iakttagande i tillämpliga delar av 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.

9 § För inställelse vid förhandlingen skall utlänningen få ersättning av allmänna medel för resa och uppehälle, om det bedöms skäligt med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden, den tid han har vistats i riket samt övriga omständigheter. Förskott får beviljas på ersättningen.

Andra personer som på kallelse har inställt sig vid förhandlingen för att höras har rätt till ersättning av allmänna medel för kostnad och tidsspillan med anledning av inställelsen. Förskott får beviljas på ersättning för resa och uppehälle.

Den som är allmänt ombud eller tolk har rätt att av allmänna medel få arvode samt ersättning för kostnader och tidsspillan, om inte uppdraget har fullgjorts i tjänsten.

10 § Frågan om ersättning eller förskott prövas av den domstol eller förvaltningsmyndighet som håller förhandlingen. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

11 § En förvaltningsmyndighets beslut om ersättning enligt 9 § får överklagas hos kammarrätten.

12 § En utlänning får tas i förvar om det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas enligt denna lag eller beslut härom föreligger och det skäliga kan antas att han annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller om hans identitet är oklar. Är utlänningen under sexton år, får han inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem.

Under de förutsättningar som anges i första stycket kan en utlänning ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt. Beträffande uppsikt gäller 6 kap. 5 § utlänningslagen (1989:000) i tillämpliga delar.

13 § Även om de i 12 § 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 2 § eller när det uppkommer fråga om att utvisa utlänningen enligt 3 §.

Beslut med stöd av första stycket skall anmälas till regeringen, som snarast skall pröva om åtgärden skall fortsätta att gälla.

14 § När regeringen har beslutat om avvisning enligt 1 § eller utvisning enligt 3 § men det möter hinder som i 8 kap. 1–4 §§ utlänningslagen (1989:000) sämot att verkställa beslutet eller beslutet av annan särskild anledning inte bör verkställas, skall regeringen förordna att verkställighet tills vidare inte får ske (inhibition). Avvisnings- eller utvisningsbeslutet samt förordnandet om inhibition skall prövas på nytt när det finns skäl till detta.

15 § När fråga uppkommer om hinder mot verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, får det statsråd som har till uppgift att föredra sådana ärenden besluta att verkställighet inte skall ske innan regeringen har avgjort ärendet. Ett sådant beslut får även fattas av statens invandrarverk. Verket skall då genast underrätta regeringen och anmäla ärendet, om det ännu inte har kommit under regeringens prövning.

16 § Beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas så snart det kan ske. Verkställigheten ankommer på polismyndighet. Regeringen får dock förordna att verkställigheten skall ske genom annan myndighets försorg.

17 § Skall ett av regeringen meddelat beslut om avvisning enligt 1 § eller utvisning enligt 3 § på grund av förordnande enligt 14 § ej verkställas, äger 19–22 §§ tillämpning beträffande utlänning som avses med beslutet. Regeringen får besluta om sådana åtgärder som anges i 4 kap. 11 § första stycket utlänningslagen (1989:000) för utlänningens vistelse i riket.

Har enligt utlänningslagen meddelats beslut i andra fall än sådana som avses i första stycket om avvisning eller utvisning och kan beslutet ej verkställas, får regeringen, om sådana omständigheter föreligger beträffande utlänningen som avses i §, förordna att 19–22 §§ skall äga tillämpning och besluta om sådana åtgärder som sägs i första stycket.

Innan beslut om åtgärder meddelas skall förhandling hållas. Därvid tillämpas reglerna om förhandling i 5–11 §§.

18 § I ärende enligt denna lag gäller i tillämpliga delar vad i 4 kap. 12 och 14 §§, 5 kap. 5 §, 6 kap. 4 § andra stycket och 6–15 §§, 7 kap. 1, 7 och 9 §§, 8 kap. 1–7, 15 och 17 §§, 9 kap. 1–3 §§ samt 11 kap. 4–5 §§ utlänningslagen (1989:000) är föreskrivet.

19 § Om det är av betydelse för att utröna om en organisation eller grupp som avses i 1 § andra stycket planlägger eller förbereder gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften, får en utlänning, som avses i 17 §, underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av en sådan utlänning får också tas fingeravtryck och fotografi.

Förordnande om åtgärd enligt första stycket meddelas av polismyndighet. I fråga om sådan åtgärd gäller i övrigt bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

20 § För ändamål som avses i 19 § första stycket kan rätten, om synnerli-

ga skäl föreligger, meddela polismyndighet tillstånd att ta del av samtal till och från telefonapparat, som innehas eller av annat skäl kan antas komma att begagnas av en utlänning som avses i 7 §.

Rätten kan för ändamål som avses i 19 § första stycket, om synnerliga skäl föreligger, även meddela polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegraf försändelse, brev, annan sluten handling eller paket som har ställts till eller avsänts från utlänning, som avses i 17 §, och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befodringsanstalt.

I tillstånd som avses i andra stycket kan rätten förordna, att i tillståndet avsedd försändelse, som ankommer till befodringsanstalt, skall kvarhållas till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla underrättelse att meddelande om åtgärden inte får utan tillstånd av den som har begärt åtgärden lämnas avsändaren, mottagaren eller annan.

21 § Tillstånd som avses i 20 § skall meddelas att gälla för viss tid som inte överstiger en månad. Tiden räknas, vid tillstånd till telefonavlyssning från den dag tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare och i övriga fall från den dag tillståndet meddelades.

Frågan om tillstånd prövas av Stockholm tingsrätt på yrkande av rikspolisstyrelsen. Rättens avgörande sker genom slutligt beslut. Sådant beslut går omedelbart i verkställighet. I fråga om förfarandet skall också bestämmelserna i rättegångsbalken om förfarandet vid rättens prövning av fråga som under förundersökning i brottmål uppkommit om åtgärd enligt 27 kap. 16 § nämnda balk tillämpas.

22 § Uppteckning som har gjorts vid telefonavlyssning får inte granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Innehåller uppteckningen något som ej är av betydelse för det ändamål som har föranlett avlyssningen, skall den i sådan del efter granskningen omedelbart förstöras.

Försändelse eller annan handling som omfattas av tillstånd enligt 20 § får inte närmare undersökas, öppnas eller granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Sådan handling skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, skall försändelse som finns hos befodringsanstalt tillställas den till vilken försändelsen är ställd och annan handling återlämnas till den hos vilken handlingen påträffats, om ej beslut sker enligt därom gällande bestämmelser.

23 § Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms

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

2. den som försöker hindra verkställighet av beslut om avvísning enligt 1 § eller utvisning enligt 3 § eller

3. en utlänning som överträder en sådan föreskrift som har meddelats enligt 17 §.

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

24 § Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige, fast han enligt ett verkställt beslut om avvísning enligt 1 § eller utvisning enligt 3 § inte har haft rätt att

återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse som avses i 3 kap. 2 § utlänningslagen (1989:000).

I ringa fall skall åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt.

Prop. 1988/89: 86

Bilaga 6

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989, då lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall skall upphöra att gälla.

Bestämmelserna i 17 § första stycket tillämpas även när regeringen enligt 73 § utlänningslagen (1980:376) eller 8 § lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund eller 51 § tredje stycket utlänningslagen (1954:193) har förordnat att avvisnings- eller utvisningsbeslut ej skall verkställas. Bestämmelserna i 17 § andra stycket är tillämpliga också när beslut om avvisning eller utvisning har meddelats enligt utlänningslagen (1980:376) och när beslut om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning har meddelats enligt utlänningslagen (1954:193).

Om en lag eller annan författning hänvisar till en föreskrift som har ersatts genom bestämmelse i denna lag, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

3 Förslag till Lag om anställningstillstånd

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 6

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En utlänning måste ha tillstånd för att ha anställning som avser befattning på svenskt fartyg i utrikes trafik (anställningstillstånd) om inte utlänningen har permanent uppehållstillstånd i Sverige eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge.

Regeringen får meddela andra undantag från kravet på anställningstillstånd.

2 § Anställningstillstånd ges för tjänstgöring i en befattning på ett visst fartyg eller vissa fartyg eller på fartyg som tillhör ett visst rederi. Tillståndet får förenas med de villkor som behövs.

3 § Anställningstillstånd ges av arbetsmarknadsstyrelsen. Tillstånd får dessutom ges

1. av de sjömansförmedlingar, som utses av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, och

2. av de svenska utlandsmyndigheter som utrikesdepartementet bestämmer.

Arbetsmarknadsstyrelsen får återkalla ett anställningstillstånd om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller svikligen har förtagit vissa omständigheter eller om det i övrigt föreligger särskilda skäl.

4 § Den som har en utlänning i sin tjänst trots att utlänningen inte har föreskrivet anställningstillstånd döms till böter eller, när omständigheterna är försvarande, till fängelse i högst ett år.

5 § Fysisk eller juridisk person som har en utlänning i sin tjänst, trots att denne inte har föreskrivet 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.

6 § Frågor om påförande av avgift enligt 5 § prövas av allmän domstol efter ansökan, som skall göras av allmän åklagare inom två år efter det att överträdelsen upphörde. I frågor 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 1989.

Härigenom föreskrivs att 41 och 43 §§ rättshjälpslagen (1972:429)¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*41 §²

Rättshjälp genom offentligt biträde beviljas i mål eller ärende

1. hos utskrivningsnämnd eller psykiatriska nämnden angående intagning enligt 8, 9 eller 10 § eller utskrivning enligt 16 eller 19 § lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall,

2. hos utskrivningsnämnd eller psykiatriska nämnden angående inskrivning i eller utskrivning från vårdhem eller specialistsjukhus enligt 35 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda,

3. angående beredande av vård enligt lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller omedelbart omhändertagande enligt 6 § samma lag eller angående upphörande av sådan vård enligt 5 § samma lag eller hos förvaltningsdomstol vid överklagande enligt 20 § första stycket 1 samma lag,

4. hos förvaltningsdomstol angående beredande av vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall eller angående omedelbart omhändertagande enligt 13 § samma lag.

5. angående utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § utlänningslagen (1980:376) samt vid utredning hos polismyndighet när fråga har uppkommit om utvisning enligt angivna lagrum,

6. angående avvisning enligt utlänningslagen, dock ej hos polismyndighet, såvida icke anledning föreligger att överlämna ärendet till statens invandrarverk eller utlänningsnämningen enligt 50 eller 52 § samma lag hållits i förvar längre än tre dagar,

7. angående verkställighet enligt utlänningslagen, om anledning föreligger att överlämna ärendet till statens invandraverk med stöd av 85 eller 86 § samma lag eller hänskjuta ärendet dit med stöd av 87 § samma lag eller om utlänningsnämningen enligt 50 eller 52 § samma lag hållits i förvar längre än tre dagar,

8. angående föreskrifter som meddelats enligt 13 §, 48 § eller 74 § andra stycket utlänningslagen,

9. angående hemsändande av ut-

5. angående avvisning enligt utlänningslagen (1989:000), dock inte hos polismyndighet, såvida inte utlänningsnämningen enligt 6 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen hållits i förvar längre än tre dagar,

6. angående utvisning enligt 4 kap. 3 eller 11 § utlänningslagen,

7. angående avvisning eller utvisning enligt lagen (1989:000) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen),

8. angående föreskrifter som meddelats enligt 4 kap. 11 § utlänningslagen eller 17 § terroristlagen,

9. angående hemsändande av ut-

¹ Lagen omtryckt 1983:487.

² Senaste lydelse 1988:1482.

länning med stöd av 104 § första stycket utlänningslagen,

länning med stöd av 12 kap. 3 § utlänningslagen,

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

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

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

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

14. hos regeringen enligt 1 § andra stycket lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall,

14. hos regeringen enligt 17 § andra stycket terroristlagen angående förordnande om tillämpning av 19–22 §§ samma lag,

15. hos allmän förvaltningsdomstol angående intagning på sjukhus enligt 7, 14 eller 15 § smittskyddslagen (1968:231) eller angående utskrivning från sjukhus enligt samma lag.

43 §³

Rättshjälp genom offentligt biträde beviljas efter ansökan eller då annars anledning föreligger. Ansökan får göras av den som kan beviljas rättshjälp och i mål eller ärende som anges i 41 § 1 även av annan som får föra talan i målet eller ärendet.

Rättshjälp beviljas och biträde förordnas av den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Dock ankommer prövningen i ärende hos socialnämnd eller social distriktsnämnd enligt 41 § 3 på länsrätten, i ärende som avses i 41 § 5–9, 13 eller 14 på rättshjälpsnämnden, i ärende hos polismyndighet enligt 41 § 12 på länsrätten samt i annat ärende hos regeringen än som avses i 41 § 5–9 eller 14 på departementstjänsteman som regeringen bestämmer.

Rättshjälp beviljas och biträde förordnas av den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Dock ankommer prövningen i ärende hos socialnämnd eller social distriktsnämnd enligt 41 § 3 på länsrätten, i ärende som avses i 41 § 13 på rättshjälpsnämnden, i ärende hos polismyndighet enligt 41 § 5 eller 7 på rättshjälpsnämnden, om ansökan om rättshjälp skall avslås, i ärende hos polismyndighet enligt 41 § 12 på länsrätten samt i ärende hos regeringen på departementstjänsteman som regeringen bestämmer.

Har myndigheten skilt målet eller ärendet från sig, äger under tiden till dess talan fullföljts eller tiden för fullföljd utgått andra stycket motsvarande tillämpning.

Rättshjälp utgår även när talan fullföljs eller meddelat beslut underställs annan myndighets prövning eller saken överlämnas till annan myndighets avgörande.

³ Senaste lydelse 1988:213.

Har rättshjälp beviljats i ärende vari beslutas om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (1989:000) eller lagen (1989:000) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen) gäller rättshjälpen till dess verkställighet av beslutet skett eller frågan om verkställighet förfallit.

Ansökan om rättshjälp genom offentligt biträde ges in till den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Gäller ansökan ärende som avses i 41 § 5–9, 13 eller 14, ges dock ansökan in till rättshjälpsnämnden.

Ansökan om rättshjälp genom offentligt biträde ges in till den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Gäller ansökan ärende som avses i 41 § 13, ges dock ansökan in till rättshjälpsnämnden.

Myndighet som inte själv får bevilja rättshjälpen skall till behörig myndighet med eget yttrande överlämna ingiven ansökan med därvid fogade handlingar eller anmäla behovet av offentligt biträde.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989. I ärende enligt utlänningslagen (1980:376) eller lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall tillämpas fortfarande äldre bestämmelser.

5 Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 6

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Förslagen lydelse

7 kap.

14 §

Sekretess gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svensk medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller *dock* inte beslut i ärende som avses i detta stycke.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende som avses i detta stycke. *För uppgift som har intagits i skälen till ett beslut gäller dock sekretess, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.*

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

¹ Lagen omtryckt 1988:9

Lag om ändring i lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 18 a § lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

18 a §

Har beträffande någon som är patient enligt denna lag beslut meddelats om avvisning eller utvisning enligt *utlänningslagen* (1980:376) eller utlämning enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott eller lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge eller lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, skall han utskrivras, om det begärs av den myndighet som skall verkställa beslutet och hans tillstånd tillåter sådan verkställighet.

Har beträffande någon som är patient enligt denna lag beslut meddelats om avvisning eller utvisning enligt *utlänningslagen* (1989:000) eller utlämning enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott eller lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge eller lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, skall han utskrivras, om det begärs av den myndighet som skall verkställa beslutet och hans tillstånd tillåter sådan verkställighet.

Beträffande utskrivning som nu sagts gäller 17 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

¹ Lagen omtryckt 1982:782

Lag om ändring i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner

Härigenom föreskrivs att 15 § lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*15 §¹

Regeringen får förordna att en utlänning som skäligen kan antas ha hemvist i en blockerad stat och ha begått eller avser att begå sådan handling som står i strid mot förbud enligt 3—8 §§ kan avvisas i den ordning som föreskrivs i *utlänningslagen* (1980:376).

Regeringen får förordna att en utlänning som skäligen kan antas ha hemvist i en blockerad stat och ha begått eller avser att begå sådan handling som står i strid mot förbud enligt 3—8 §§ kan avvisas i den ordning som föreskrivs i *utlänningslagen* (1989:000).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

¹ Senaste lydelse 1985:1053

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1989-03-02

Närvarande: fd regeringsrådet Stig Nordlund, regeringsrådet Elisabeth Palm, justitierådet Johan Lind.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 22 december 1988 har regeringen på hemställan av statsrådet Georg Andersson beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. utlänningslag
2. lag om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen)
3. lag om anställningstillstånd på fartyg
4. lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)
5. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)
6. lag om ändring i lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall
7. lag om ändring i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av revisionssekreteraren Håkan Sandesjö.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Utlänningslagen

Det förslag till ny utlänningslag som läggs fram i remissen skiljer sig från den nu gällande utlänningslagen främst i ändrade handläggningsregler för framför allt asylärenden, en utbrytning av de sk terroristbestämmelserna och i viss utsträckning en överföring till lagen av föreskrifter som nu finns i utlänningsförfordningen.

Syftet med förslaget är att utlänningslagen skall bli mer överskådlig och erbjuda mer rationella handläggningsregler i utlänningsärendena. Lagrådet anser att förslaget väl tillgodoser detta syfte.

Många av bestämmelserna i förslaget har överförts från den nuvarande utlänningslagstiftningen oförändrade eller med endast språkliga eller lagtekniska ändringar. Lagutredningen vars förslag till stora delar följts i remissen har framhållit, att den begränsade tid som stått till dess förfogande inte har gjort det möjligt att i detalj penetrera de överförda bestämmelserna, varför den lagtekniska översynen inte blivit så djupgående som skulle kunna vara motiverat.

För att genomföra den ändrade systematiken och åstadkomma en ökad överskådlighet har det onekligen varit nödvändigt att föreslå en ny lag. I fråga om de paragrafer i lagförslaget som inte nu fått något ändrat sakligt innehåll — och de representerar en betydande del av förslaget — ges ingen ledning för tillämpningen. Motiveringen till bestämmelserna får sökas på annat håll. Samma var förhållandet med 1980 års utlänningslag, som i

stora delar överensstämde med 1954 års lag. Mot denna bakgrund är det särskilt beklagligt att lagutredningen inte haft mer tid till sitt förfogande.

Det har inte heller varit möjligt att inom ramen för lagrådsgranskningen pröva om de bestämmelser som överförts till den nya lagen utan ändringar i sak fortfarande har samma relevans som tidigare. När det gäller bestämmelserna i 10 kap om påföljder för brott synes det kunna ifrågasättas. I huvudsak går dessa bestämmelser tillbaka till 1945 års utlänningslag. Det förefaller exempelvis tveksamt om det är förenligt med strävandena till avkriminalisering att döma en utlänning till straff som uppehåller sig i Sverige utan tillstånd eller inte sökt tillstånd i tid. Skall utlänningen avlägsnas, synes det föga meningsfullt att ådöma honom straff. Om han skall få stanna är straffet i varje fall från individualpreventiv synpunkt utan betydelse. Det kan också sättas i fråga, om de låga bötesstraff som brukar dömas ut i dessa fall har någon allmänpreventiv effekt. Till detta kommer att, enligt vad som upplysts under föredragningen av remissen, tillämpningen av denna straffbestämmelse är mycket ojämn. Lagrådet förordar, att ansvarsbestämmelserna ses över vid lämpligt tillfälle.

Lagrådet har under granskningsarbetet föreslagit omformulering eller omredigering av åtskilliga bestämmelser som inte behandlas i det följande. Dessa ändringsförslag som enbart har språklig eller redaktionell betydelse behöver inte motiveras.

4 kap

Enligt 8 kap 5 § skall vid prövningen av ärende om avvisning eller utvisning hänsyn tas till om det finns hinder mot verkställighet av beslutet. Eftersom i paragrafen regleras vilka överväganden som den beslutande myndigheten har att göra i ärenden om avvisning eller utvisning, bör bestämmelserna inte stå i kapitlet om verkställighet. Paragrafen och rubriken till den bör flyttas till 4 kap och där lämpligen placeras närmast efter 11 §, vilket i så fall föranleder ändrad numrering av nuvarande 4 kap 12–14 §§. Paragrafhänvisningen i 4 kap 14 § måste också jämkas.

Vad gäller själva avfattningen av den flyttade paragrafen behöver den ändringen göras att där hänvisas till 8 kap 1–4 §§. Vidare bör lydelsen jämkas så att det framgår att första stycket är tillämpligt även vid utvisning på grund av brott under det att andra stycket gäller bara i fall då regeringen eller invandrarverket beslutar om avvisning eller utvisning. Lagrådet föreslår att paragrafen får följande lydelse:

”12 §. När en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 8 kap 1–4 §§ inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att avgörandet verkställs.

I beslut som meddelas av regeringen eller statens invandrarverk skall ges de anvisningar i fråga om verkställigheten som denna prövning kan föranleda.”

I den föreslagna paragrafen anges i första stycket under punkterna 1–4 i vilka fall invandrarverket skall pröva ärenden om avvisning. I övriga fall skall enligt paragrafens andra stycke polismyndigheten pröva avvisningsfrågor dock med möjlighet att i tveksamma fall överlämna ärenden till invandrarverket. Paragrafen innehåller dessutom ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om när polismyndigheten skall överlämna ärenden om avvisning i andra fall. Enligt lagrådets mening bör regeringen inte ges bemyndigande att i föreskrifter göra en annan kompetensfördelning mellan myndigheterna än den lagregeln innehåller. Lagrådet föreslår därför att sista meningen i paragrafen ”Regeringen – – – i andra fall.” utgår.

6§

I paragrafen ges vissa regler för det fall att en ansökan om uppehållstillstånd avslås. Härmed bör jämföras det fallet att ett uppehållstillstånd återkallas. Paragrafen bör kompletteras i enlighet härmed.

5 kap

4§

För att paragrafen skall bli lättare att förstå föreslår lagrådet att den omarbetas redaktionellt och ges följande lydelse:

”En utlännings biljett för resan från Sverige får omhändertags av polismyndigheten i avvaktan på att utlänningen får tillstånd att vistas i Sverige eller lämnar landet, om

1. utlänningen saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd när detta fordras för inresa eller vistelse i Sverige, eller
2. utlänningen kan antas komma att ansöka om uppehållstillstånd.

Biljetten får omhändertags bara om det

dels framstår som sannolikt att utlänningen kommer att vägras tillstånd att vistas här,

dels finns anledning att anta att utlänningen annars gör sig av med biljetten och inte själv kan betala kostnaden för sin resa från Sverige.

Polismyndigheten får försöka lösa in biljetten, om den annars skulle förlora sitt värde. Om inlösen sker, skall omhändertagandet avse de pengar som då betalas ut.”

6 kap

2 och 3 §§

I 50§ UtL regleras i dag de fall då en utlänning får tas i förvar på grund av att det finns sannolika skäl för att han kommer att avvisas eller utvisas

eller i samband med fråga om verkställighet av ett beslut om avvísning eller utvisning. Genom hänvisning till andra paragrafer i UtIL klarläggs att förvar inte kan beslutas av allmän domstol.

Lagrådsremissens motsvarande bestämmelser om förvar, nämligen 2 § första stycket 3 och 3 § första stycket, ger inte samma klarhet. Någon ändring i sak är inte äsyftad. Lagrådet förordar därför, att lagtexten preciseras genom hänvisningar motsvarande dem som nu finns i 50 § UtIL.

Som nyss sagts kan förvar i dag beslutas i samband med verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning. Förvarsbeslutet grundas då på att det finns ett verkställbart avlägsnandebeslut. Som framgår av 6 kap 9 § andra stycket och 7 kap 7 § första stycket är det endast den verkställande myndigheten och, efter överklagande av ett förvarsbeslut, vederbörande överinstans som kan fatta beslut om förvar i detta fall. Inte heller i denna del är lagförslaget avsett att innebära några ändringar i sak.

Lagrådet föreslår, att 6 kap 2 § första stycket 3 får lydelsen "3. det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas enligt 4 kap 1—3 eller 11 § eller fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvísning eller utvisning" samt att motsvarande ändringar görs i 3 § första stycket.

Tredje stycket i 3 § kan ges en enklare och samtidigt stringentare lydelse, förslagsvis enligt följande: "Om ett barn under sexton år skulle komma att skiljas från sin vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem genom att vårdnadshavaren eller barnet tas i förvar får åtgärden vidtas endast om det finns synnerliga skäl."

4 §

Enligt tredje stycket i paragrafen gäller ett av regeringen fattat beslut om förvar i längst fyra dagar efter beslutsdagen. Detta överensstämmer med vad som föreskrivs i 54 § första stycket tredje meningen UtIL.

Under förarbetena till den nu gällande ordningen föreslogs i det då till lagrådet remitterade förslaget bl a att det ansvariga statsrådet skulle få beslutanderätt i frågor om förvar och att statsrådets beslut skulle kunna överklagas till regeringsrätten. Det förslaget föranleddes av bestämmelserna i artikel 5 i Europakonventionen resp. artikel 9 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (prop 1981/82:146 s 43 ff).

Lagrådet riktade kritik mot förslaget på den grunden att förslaget inte stod väl i överensstämmelse med regeringsformens bestämmelser om formerna för fattande av regeringsbeslut, till den del förslaget omfattade statsrådsbeslut som meddelas i anslutning till att regeringen avgör ett ärende om avlägsnande (a props 160 f). Regeringen valde då att avstå från förslaget i den av lagrådet kritiserade delen och föreslog i stället att regeringens beslut om förvarstagande skulle ges en mycket kort varaktighet, högst fyra dagar. I det sammanhanget framhölls att verkställighetsmyndigheten enligt 50 § UtIL kunde besluta om förvarstagande när ärendet hade överlämnats för verkställighet (a props 165). Riksdagen följde regeringens förslag i denna del.

Artikel 5 i Europakonventionen innebär bl a att den som berövats sin

frihet skall äga rätt att inför domstol påfordra att lagligheten av frihetsberövandet provas snabbt. Europadomstolens avgörande i fallet Brogan and others, Europadomstolens publikationer, serie A 145-B, ger vid handen att det inte är säkert att domstolen under alla förhållanden skulle godta en ordning som innebär att en person är berövad friheten i fyra dagar utan möjlighet till domstolsprövning. När man har att bedöma om det nu aktuella förslaget är förenligt med artikel 5 i Europakonventionen måste även beaktas att det kan förflyta längre tid än fyra dagar innan den verkställande myndigheten – i regel polismyndigheten – fattat beslut i förvarsfrågan och kammarrätten hunnit pröva överklagande av den verkställande myndighetens beslut. Mot den bakgrunden gör lagrådet den bedömningen att den föreslagna ordningen inte står i god överensstämmelse med Sveriges åtaganden enligt konventionerna.

Det gäller därför att finna ett system för förvarstagande när avlägsnandefrågor handläggs av regeringen, som kan antas vara förenligt med konventionerna. Samtidigt måste systemet utformas så att det står i överensstämmelse med den ställning regeringen och statsråden intar enligt vårt statsskick. Det har vid lagrådets granskning visat sig vara svårt att finna ett system som tillgodoser båda dessa synpunkter.

I det betänkande som ligger till grund för det remitterade förslaget förordas att beslut om förvar, som fattas av regeringen, skall kunna överklagas till regeringsrätten. Som framgår av regeringsrättens remissyttrande blir regeringsrättens prövning i ett sådant fall mer omfattande än den rättsprövning, som sker enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. En sådan ordning innefattar en principiellt sett viktig nyhet, som dessutom i sak ter sig diskutabel mot bakgrund av att regeringsrätten inte har någon behörighet att överpröva regeringens beslut i vad som ändå är huvudsaken, nämligen om utlänningen skall få stanna kvar i landet. Lagrådet anser därför – till skillnad mot vad som uttalats av tidigare lagråd (se prop 1975/76:18 s 201 och 1981/82:146 s 160) – att frågan inte bör lösas på det sättet.

Lagrådet har inte kunnat finna något annat sätt att lösa saken än att beslut om förvarstagande, som fattats av underordnad myndighet eller av det ansvariga statsrådet, får fortsätta att gälla efter regeringens beslut att utlänningen skall avvisas eller utvisas till dess den verkställande myndigheten antingen verkställt avlägsnandet eller också omprövat beslutet om förvarstagande. Detta utvecklas närmare i det följande.

Det kan invändas att ett system som låter det ansvariga statsrådets beslut fortsätta att gälla efter regeringens beslut innebär att statsrådet ges behörighet att fatta beslut som i själva verket inte uteslutande rör beredningen av ärendet i hittills vedertagen mening (jfr lagrådets resonemang i prop 1981/82:146 s 160). I valet mellan de alternativ som står till buds får man enligt lagrådets mening välja att tänja begreppet beredning av ärende i stället för att ha en ordning som framstår som tvivelaktig antingen med hänsyn till våra internationella förpliktelser eller på grund av att den skulle innefatta en principiell nyhet i fråga om domstolars möjlighet att överpröva regeringens avgörande. I det sammanhanget kan erinras om att konstitutionsutskottet vid en företagen genomgång av praxis i fråga om

enskilda statsråds beslutanderätt framhållit att vissa bemyndiganden för enskilda statsråd kan ses som en "förlängning" av statsrådets befogenheter i fråga om bl a beredningen av regeringsärenden (KU 1976/77:44 s 15). Vad lagrådet nu förordar innefattar bl a att ett beslut av ett enskilt statsråd, som har att göra med beredningen av ett regeringsärende, ges förlängd giltighet till dess verkställighet av regeringsbeslutet inleds. Något sådant bör kunna godtas från konstitutionell synpunkt.

Lagrådet övergår nu till att närmare utveckla sitt förslag.

När ärenden om avvisning eller utvisning anhängiggörs hos regeringen ligger saken ibland till så att utlänningen redan är tagen i förvar. Det förekommer också att det ansvariga statsrådet beslutar interimistiskt om tagande i förvar. I båda dessa situationer kan enligt det remitterade förslaget beslutet om förvar överklagas till förvaltningsdomstol (7 kap 7 §). I och med att regeringen slutligt avgör ärendet överlämnas det för verkställighet, normalt till polismyndigheten. Det torde inte möta något principiellt hinder att för dessa fall tillämpa en ordning, som innebär att det tidigare fattade beslutet om tagande i förvar kan bestå under verkställighetsskedet. Eventuell förnyad prövning av det tidigare förvarsbeslutet får då göras av den verkställande myndigheten. Den myndighetens beslut kan överklagas till kammarrätten.

Det kan också inträffa, att polismyndigheten med stöd av 6 kap 9 § fjärde stycket beslutar att en utlänning tillfälligt skall tas i förvar medan ett avlägsnandeärende handläggs i regeringskansliet. I det fallet ankommer det på det ansvariga statsrådet att göra en prövning av polisens beslut (6 kap 9 § första och fjärde styckena). Statsrådets beslut kan överklagas till regeringsrätten.

Vidare har man att räkna med möjligheten att regeringen vid sin slutliga prövning av avlägsnandeärendet finner, att skäl föreligger att ta den berörde utlänningen i förvar. Det synes emellertid kunna överlämnas åt den verkställande myndigheten att i det läget fatta beslutet om förvar. Det kan kanske då inträffa, att utlänningen håller sig undan så snart han får reda på regeringens beslut i avlägsnandeärendet och alltså innan polismyndigheten hunnit ta ställning i frågan om förvar. Å andra sidan bör något liknande kunna inträffa i den situation som förutses i lagrådsremissen, eftersom utlänningen kan få reda på regeringens beslut om tagande i förvar ungefär samtidigt med polismyndigheten och då utnyttja tillfället till att avvika innan polisen hunnit verkställa regeringens beslut.

Slutligen skall behandlas det fallet att regeringen vid sin slutliga prövning finner att en utlänning, som är tagen i förvar, inte skall avlägsnas från landet eller av annat skäl inte skall hållas kvar i förvar. Regeringen bör då besluta om att förvaret skall upphöra.

Sammanfattningsvis förordar lagrådet följande. Regeringen skall inte ges uppgiften att förordna om att en utlänning skall tas eller hållas kvar i förvar. I konsekvens härmed bör regeringen inte heller kunna förordna, att en utlänning skall ställas under uppsikt. Däremot bör regeringen kunna häva beslut om förvar eller uppsikt ifall regeringen beslutar att utlänningen inte skall avlägsnas från landet eller av annat skäl inte skall hållas kvar i förvar eller stå under uppsikt. Ett beslut av det ansvariga statsrådet om

förvar eller uppsikt skall fortsätta att gälla även efter det att regeringen slutligt beslutat att utlänningen skall avlägsnas. Blir det senare aktuellt att göra en förnyad prövning av statsrådets beslut, får den prövningen göras av den verkställande myndigheten. Ett beslut av den myndigheten om förvar kan överklagas till kammarrätten. På motsvarande sätt bör ett av en underordnad myndighet fattat beslut om förvar eller uppsikt kunna bestå, även om regeringen slutligt avgjort att utlänningen skall avlägsnas.

Om lagrådets förslag följs föranleder det följande ändringar i det remitterade lagförslaget.

6 kap 4 § tredje stycket slopas. 6 kap 9 § första stycket andra meningen ersätts av tre nya meningar med följande lydelse: "I ärenden som handläggs av regeringen får det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag under handläggningen besluta om förvar eller uppsikt. Beslut att ta eller hålla kvar någon i förvar kan inte fattas av regeringen. Motsvarande gäller beträffande uppsikt." 6 kap 10 § sista meningen slopas och i stället tillförs paragrafen ett andra stycke med följande lydelse: "Regeringen får upphäva beslut om förvar eller uppsikt."

Beträffande den föreslagna lydelsen av 6 kap 9 § första stycket andra meningen vill lagrådet göra den kommentaren att det av lydelsen följer att statsrådets beslut måste fattas under handläggningen, dvs innan regeringen avgör ärendet. När regeringen fattat sitt beslut, kan statsrådet inte längre påverka saken utan ansvaret övergår då på den verkställande myndigheten. Vidare framgår av den föreslagna lydelsen (se även 6 kap 10 §) att ett av det ansvariga statsrådet fattat beslut om förvar eller uppsikt består även efter det att regeringen meddelat beslut om att utlänningen skall avvisas eller utvisas. För statsrådets beslut gäller emellertid de tidsfrister som anges i 6 kap 6 §.

Den föreslagna nya lydelsen av 6 kap 10 § jämförd med den föreslagna nya lydelsen av 6 kap 9 § första stycket utvisar att regeringen inte har att ta ställning till om ett beslut om förvar eller uppsikt skall bestå när regeringen slutligen avgör att utlänningen skall avlägsnas. Ett tidigare meddelat beslut fortsätter alltså att gälla inom den tidsram som följer av 6 kap 6 §.

5 §

I paragrafen föreslås att en utlänning i stället för att tas i förvar skall kunna ställas under uppsikt om detta är tillräckligt. Uppsikt innebär bl a att en utlänning är skyldig att uppfylla särskilda villkor. Enligt lagförslaget går det inte att föra talan mot ett beslut om uppsikt.

I specialmotiveringen anges som exempel på villkor som kan föreskrivas att en utlänning kan åläggas att uppehålla sig på viss plats, t ex en utredningssluss eller en förläggning. Fråga uppkommer då om en sådan inskränkning av en utlännings rörelsefrihet kan anses utgöra ett frihetsberövande. Enligt Europakonventionen har den som berövats friheten rätt att inför domstol påfordra att lagligheten av frihetsberövandet prövas. Varje åliggande för en person att vistas på en viss plats eller inom ett visst område t ex en kommun torde inte kunna anses som ett frihetsberövande i konventionens mening. Är emellertid platsen till ytan så liten som en

förläggning eller en utredningssluss kan antas vara föreligger med stor sannolikhet ett frihetsberövande. Jfr. Guzzardimålet, Europadomstolens publikationer, serie A 39, där den europeiska domstolen fann att det förelåg ett frihetsberövande då en person ålagts att vistas på en liten ö utanför Sardinien. Enligt lagrådets mening bör därför som villkor vid beslut om uppsikt inte få föreskrivas att en utlänning skall vistas på en förläggning eller en utredningssluss. Skall möjligheten att föreskriva sådana villkor behållas bör det införas regler om rätt att överklaga ett beslut om uppsikt.

I paragrafens andra stycke sista meningen anges att en utlänning som inte uppfyller de särskilda villkor som föreskrivits när han ställts under uppsikt får tas i förvar. Enligt lagrådets mening är denna regel alltför onyanserad. Avsikten kan knappast vara att varje avvikelse från de föreskrivna villkoren skall kunna medföra att förvar tillgrips. Skall en sanktion vid överträdelse av uppsiktsvillkoren behållas bör överträdelsen på något sätt kvalificeras. Enligt lagrådets mening behövs emellertid inte någon särskild bestämmelse. Det följer av paragrafen att om förutsättningar för uppsikt inte längre föreligger kan frågan om förvar tas upp till prövning. Lagrådet föreslår därför att meningen "Om utlänningen ... i förvar" utgår.

I första stycket bör i tydlighetens intresse anges att stycket avser utlänningar som har fyllt sexton år.

6§

Genom 1986 års förvaltningslag har införts en skyldighet för alla förvaltningsmyndigheter att ändra ett beslut som myndigheten har meddelat som första instans men senare på grund av nya omständigheter eller av annan anledning finner uppenbart oriktigt. Denna skyldighet gäller också de myndigheter som handlägger utlänningsärenden och därvid även frågor om förvar. I 7 kap 10§ i det remitterade förslaget har under rubriken "Omprövning av beslut" tagits upp särskilda bestämmelser om invandrarverkets prövning av beslut som verket har meddelat. Lagrådet återkommer till dessa bestämmelser.

Den omprövning av beslut om förvar och uppsikt som sker enligt 6 kap 6§ i remissförslaget skiljer sig helt från de omprövningar som skall ske enligt förvaltningslagen och 7 kap 10§ i remissförslaget. I 6 kap 6§ är det fråga om en fortlöpande prövning inom vissa tidsfrister utan att det finns anledning anta att beslutet är oriktigt. De nya prövningarna måste företas för att beslutet skall bevara sin giltighet.

Det är uppenbarligen inte tillfredsställande att använda samma terminologi för så olika slag av prövningar. Lagrådet föreslår att rubriken "Omprövning" ovanför 6 kap 6§ ändras till "Ny prövning" samt att ordet "omprövas" i 6§ byts ut mot "prövas på nytt" och ordet "omprövning" i 6 och 7 §§ byts ut mot "ny prövning".

När det gäller ny prövning av beslut om uppsikt bör tidsfristen räknas från beslutsdagen. Andra stycket i 6§ bör kompletteras i enlighet härmed.

I tredje stycket första meningen sägs att sedan ett beslut om förvar eller uppsikt har omprövats skall, så länge utlänningen hålls i förvar eller står

under uppsikt, omprövning ske fortlöpande inom de tider som gäller för den första omprövningen. Enligt den andra meningen skall detsamma gälla när ett beslut om avvisning eller utvisning överklagas. Det synes oklart vad som avses med denna mening. I motiveringen anges endast att överinstansen skall iaktta tidsfristerna för omprövning när ett avlägsnandebeslut överklagats. Paragrafen handlar emellertid om vad som skall iakttagas av alla de myndigheter som handlägger ärenden om förvar. Vilka myndigheter det är regleras i 9 §. Andra meningen i 6 § tredje stycket synes därför överflödig. Lagrådet förordar att meningen slopas.

9 §

Lagrådet hänvisar till vad som anförts vid 6 kap 4 §.

10 §

Lagrådet hänvisar till vad som anförts vid 6 kap 4 §.

14 §

Den föreslagna paragrafen innehåller bestämmelser om förfarandet vid förhandling om förvar eller uppsikt. Genom hänvisningen i andra stycket ges föreskrifter bla om kallelse till förhandling och om protokoll vid förhandling vid tingsrätt. Tredje stycket som behandlar förfarandet vid förvaltningsmyndighet innehåller inte någon motsvarande reglering. Inte heller finns det någon tillämplig bestämmelse i förvaltningslagen att falla tillbaka på. Enligt lagrådets mening är det från rättssäkerhetssynpunkt väsentligt att också en förhandling vid förvaltningsmyndighet regleras i nämnda avseenden. Detta kan lämpligast ske genom en hänvisning i tillämpliga delar till vad som gäller om muntlig förhandling vid allmän förvaltningsdomstol. Lagrådet föreslår därför att paragrafens tredje stycke får följande lydelse.

”Förhandling vid förvaltningsmyndighet skall ske enligt bestämmelserna om muntlig förhandling i förvaltningsprocesslagen (1971:291) i tillämpliga delar.”

7 kap

1 §

Andra stycket ger uttryck för grundsatsen att regeringen är förhindrad att pröva ansökningar om upphävande av en avvisning eller en utvisning i andra fall än dem där enligt en uttrycklig lagregel regeringen har en sådan prövningsrätt. Av den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.7 ”Övriga frågor”) framgår att syftet med bestämmelsen är att klargöra, att regeringen inte har någon allmän rätt att upphäva eller i mildrande riktning ändra lagakraftätagande beslut om avvisning eller utvisning.

Lagrådet har i och för sig inte någon invändning mot detta förslag. Fråga

uppkommer emellertid i vilken utsträckning lagakraftgående avlägsnandebeslut likväl kan upphävas eller mildras av regeringen till följd av bestämmelserna i 11 kap 13§ regeringsformen. Regeringen kan enligt denna paragraf efterge eller mildra inte bara brottspåföljd och annan rättsverken av brott utan också annat liknande av myndighet beslutat ingrepp avseende enskild person eller egendom. Denna grundlagsfästa rätt kan inte begränsas genom vanlig lag.

När det först gäller de föreslagna reglerna om avvisning och utvisning på formell grund (tex att pass, visering eller uppehållstillstånd saknas) torde saken ligga till på följande sätt. Den föreslagna utlänningslagen bygger på att utlännningar skall ha tillstånd för att få bosätta sig eller arbeta här i landet. Den som inte får ett erforderligt tillstånd och till följd därav avvisas kan inte sägas ha blivit utsatt för något ingrepp som liknar brottspåföljd eller annan sådan rättsverken av brott. Nådeinstitutet i regeringsformen kan inte antas omfatta beslut om avvisning eller utvisning på sådana formella grunder.

Bestämmelserna i 11 kap 13§ regeringsformen om regeringens rätt att bevilja nåd omfattar däremot fn beslut om utvisning på grund av brott eller på grund av asocialitet (prop 1973:90 s413 och prop 1979/80:96 s80). I konsekvens härmed får man utgå från att även beslut om avvisning på sådan materiell grund som enligt det remitterade lagförslaget består i brott eller vägran att försörja sig på ett ärligt sätt kan vara föremål för nåd.

Slutssatsen av det anförda blir alltså att regeringen inom ramen för nådeinstitutet kan upphäva eller mildra beslut om utvisning på grund av brott och beslut om avvisning på grund av befarad brottslighet eller vägran att försörja sig på ett ärligt sätt men däremot inte beslut om avvisning eller utvisning på formell grund. Det följer av nådeinstitutets karaktär att det i praktiken hör till undantagen att nåd beviljas vid utvisning på grund av brott m m (se SOU 1972:15 s200).

3§, 4§ och 6§

7 kap innehåller regler om överklagande av beslut. Av 3§ framgår bl a att beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd som förenats med ett beslut om utvisning får överklagas hos regeringen. Detsamma gäller enligt 4§ om invandrarverkets beslut angående resedokument. Enligt 6§ får polismyndighets beslut om omhändertagande av biljett överklagas hos invandrarverket. Gemensamt för de nämnda situationerna är att de rör en utlännings rättigheter. Det skulle kunna ifrågasättas om något av dessa rättigheter utgör en civil rättighet enligt artikel 6 i Europakonventionen. Av ett tidigare uttalande av lagrådet (prop 1987/88:69 s237) framgår att uppehållstillstånd och arbetstillstånd inte bör jämföras med civila rättigheter enligt konventionen. Det finns enligt lagrådets mening inte något skäl att nu inta en annan ståndpunkt än den lagrådet tidigare givit uttryck för. Beträffande en utlännings rätt till resedokument anser lagrådet att det ligger närmast till hands att anlägga ett motsvarande betraktelsesätt. Något annorlunda är det emellertid med polismyndighets omhändertagande av en utlännings returbiljett. Här gäller det utlänningsens rätt till

en biljett som representerar ett värde för honom och vilken han hindras från att förfoga över. När bestämmelsen infördes (prop 1984/85: 173) fann departementschefen att det inte kunde anses vara fråga om en sådan rättighet som enligt Europakonventionen måste prövas av opartisk domstol. Enligt lagrådets mening visar emellertid utvecklingen vid Europadomstolen att begreppet civila rättigheter har fått en vidare innebörd än vad som tidigare antagits gälla. Lagrådet finner det tveksamt om det inte i dag skulle anses att ett beslut om omhändertagande av en utlännings returbiljett är av sådan karaktär att det borde finnas möjlighet till en domstolsprövning av beslutet. Skall bestämmelsen behållas föreslår lagrådet därför att polismyndighetens beslut om omhändertagande av biljett skall få överklagas till kammarrätt.

5§

Paragrafen handlar om olika fall då invandrarverket eller regeringen i samband med beslut om avvisning eller utvisning kan besluta också i andra frågor som inte har tagits upp i lägre instans eller i ett överklagande. Första stycket avser beslut i samband med överklagande. Andra och tredje styckena omfattar också fall då regeringen eller invandrarverket beslutar i första instans.

Mot denna bakgrund förefaller rubriken till 5§ inte helt träffande. En mera adekvat lydelse är förslagsvis "Beslut vid sidan av beslut om avvisning eller utvisning." Paragrafen försvarar ändå sin plats i ett kapitel med rubriken "Överklagande m.m."

Enligt paragrafens tredje stycke kan invandrarverket och regeringen i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning av en utlänning också besluta om avvisning eller utvisning av barn som står under utlännings vårdnad. Det framgår inte hur gamla barn bestämmelsen skall kunna tillämpas på. Det kan tänkas att även vuxna barn står under någon förälders vårdnad enligt utlännings hemlands lag. För att underlätta tillämpningen av paragrafen förordar lagrådet att endast barn under 16 år skall kunna avvisas eller utvisas på den grunden att sådant beslut meddelats beträffande vårdnadshavaren. Enligt 6 kap 3§ i remissförslaget krävs synnerliga skäl för att ett barn under 16 år skall få skiljas från sin vårdnadshavare genom att denne eller barnet tas i förvar. Goda skäl talar för att ha samma åldersgräns i det nu aktuella lagrummet, som har samma syfte.

Vissa förenklingar kan lämpligen göras i formuleringen av paragrafens andra stycke.

Lagrrådet föreslår att andra och tredje styckena i 7 kap 5§ får följande lydelse:

"Regeringen får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning besluta att utlänningsen skall för viss tid förbjudas att återvända till Sverige även om lägre instans inte har meddelat ett sådant förbud.

Invandrarverket och regeringen får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning samtidigt meddela sådant beslut angående barn under sexton år som står under utlänningsen vårdnad, även om lägre instans inte har prövat denna fråga. I ärenden hos regeringen gäller detta dock inte om

det för barnet har åberopats sådana omständigheter som avses i 3 kap 1 §, såvida det inte är uppenbart att det inte finns grund för asyl.”

Prop. 1988/89: 86
Bilaga 7

10 §

Bestämmelserna i paragrafen skiljer sig från förvaltningslagens bestämmelser om omprövning av beslut på några få punkter. Omprövningen är obligatorisk enligt förvaltningslagen medan den är fakultativ enligt remissförslaget. I båda fallen kan omprövning ske även om beslutet har överklagats men omprövningsskyldigheten enligt förvaltningslagen gäller inte om klaganden har begärt inhibition. Inte heller gäller denna skyldighet sedan myndigheten har överlämnat handlingarna i ett överklagat ärende till överinstansen. Enligt remissförslaget kan invandrarverket däremot även efter att ha överlämnat handlingarna till regeringen ompröva det överklagade beslutet om regeringen begär yttrande från verket.

De båda omprövningsinstituten skulle enligt remissen av invandrarverket kunna tillämpas på samma beslut. Det kan emellertid ifrågasättas om 3 § förvaltningslagen ger utrymme för att omprövningsinstitutet enligt den lagen skall gälla vid sidan av det föreslagna omprövningsinstitutet i utlänningslagen. För invandrarverket skulle en sådan ordning innebära att, om verket fått anledning tro att ett av dess beslut var oriktigt men detta inte var uppenbart utan krävde viss kompletterande utredning, verket ändå skulle med stöd av förvaltningslagen kunna underlåta att ompröva beslutet trots att den föreslagna bestämmelsen i utlänningslagen ger invandrarverket befogenhet att företa omprövningen. En sådan ordning är otillfredsställande.

Lagrådet anser att det skulle vara rationellt och värdefullt om omprövning av invandrarverkets beslut uteslutande reglerades i utlänningslagen. Omprövningen enligt remissförslaget måste då göras obligatorisk. Skyldigheten att ändra ett oriktigt beslut borde dock bortfalla inte bara om ändringen skulle bli till nackdel för utlänningen utan även om ändringen skulle sakna betydelse för honom. I övrigt torde 10 § i förslaget inte behöva ändras. Lagrådet föreslår därför att 10 § första stycket får följande lydelse: ”Finner statens invandraverk att ett beslut som verket har meddelat som första instans är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall verket ändra beslutet om det inte blir till nackdel eller skulle sakna betydelse för utlänningen.” I anslutning härtil föreslår lagrådet att rubriken till paragrafen ändras till ”Omprövning av invandrarverkets beslut”.

8 kap

1 §

Det i lagtexten använda begreppet tortyr torde väsentligen få ges den innebörd uttrycket har enligt konventionen mot tortyr. Det betyder i huvudsak att därmed avses våld som framkallar allvarlig smärta eller svårare fysiskt eller psykiskt lidande. Tortyr sker för att framtvinga uppgif-

ter eller såsom vedergällning. I 2 kap 5 § regeringsformen skiljs emellertid mellan tortyr och kroppsstraff. Lagtexten i utlänningslagen bör anpassas till det lagrummet. Det betyder dock inte att någon saklig skillnad uppkommer jämfört med det remitterade förslaget; kroppsstraff är nämligen enligt konventionen en form av tortyr.

Det torde vidare stå klart att avvisning eller utvisning inte kan förekomma ifall utlänningslagen därmed skulle riskera att bli straffad med döden, jfr 12 § första stycket 3 lagen (1957:668) om utlämning för brott.

Liksom fallet är när det gäller skydd mot förföljelse enligt 2 § bör utlänningslagen inte heller kunna avvisas eller utvisas till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han löper risk för dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr.

På grund av det anförda föreslår lagrådet att paragrafen ges följande lydelse:

”En avvisning eller utvisning får aldrig verkställas till ett land om det finns grundad anledning att tro att utlänningslagen där skulle vara i fara att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr och inte heller till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han skulle vara i sådan fara.”

Rubriken närmast före paragrafen bör lyda enligt följande:

”Risk för dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr.”

Av lagtexten följer att det är möjligt att avvisa eller utvisa utlänningslagen till ett land, som i och för sig tillämpar kroppsstraff eller dödsstraff, om det i det särskilda fallet är klart att utlänningslagen inte riskerar att utsättas för sådan bestraffning.

5 §

Lagrådet hänvisar till vad som anförts under 4 kap.

10 §

I andra meningen i paragrafens första stycke är syftningen med orden ”sådant beslut” oklar. Vidare synes de avslutande orden ”även om beslutet inte har överklagats” överflödiga. Lagrådet förordar att meningen får förslagsvis följande lydelse: ”I samband med omprövning av ett avvisningsbeslut med ett sådant förordnande skall invandrarverket pröva om inhibition skall meddelas.”

Vad som sägs i andra stycket synes självklart. Lagrådet föreslår att stycket utgår.

11 kap

1 §

Förslaget innebär att i ett asylärende vid invandrarverket skall det ingå muntlig handläggning, om ett sådant förfarande måste antas vara av väsentlig betydelse för att avgöra frågan om uppehållstillstånd och särskilda skäl inte talar mot muntlig handläggning.

I motiveringen har uttalats att detta förslag skall ses som en förstärkning

av förvaltningslagens bestämmelser. Härmed avses att förslaget skulle innebära en mer långtgående skyldighet för invandrarverket att förordna om muntlig handläggning än som följer av 14 § förvaltningslagen.

14 § första stycket förvaltningslagen ger en part rätt att få till stånd muntlig handläggning — t. ex. i form av samtal med någon företrädare för myndigheten — när ett ärende som innefattar myndighetsutövning mot enskild har inletts. Partens rätt att lämna uppgifter muntligt begränsas endast av att arbetets behöriga gång inte får hindras. Denna begränsning kan åberopas t. ex. för att be en part att återkomma senare när viktiga och brådskande arbetsuppgifter måste gå före. Allmänt sett måste emellertid myndigheterna i stor utsträckning tillåta att part lämnar uppgifter muntligt (Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen, s 149 f).

Av det senast anförda följer att det remitterade förslaget i själva verket är mer restriktivt i fråga om en utlännings möjlighet att få till stånd någon form av muntlig handläggning än som följer av 14 § första stycket förvaltningslagen. Förslaget ger nämligen, som förut nämnts, invandrarverket möjlighet att vägra muntlig handläggning så snart en sådan handläggning inte skulle ha väsentlig betydelse för prövningen av frågan om uppehållstillstånd. Belysande är därvidlag också bla ett uttalande i specialmotiveringen att det inte finns någon skyldighet att höra utlännningen personligen i ärenden där det står klart att tillstånd skall beviljas men där det är tveksamt om den asylsökande är konventionsflyktning, krigsvägrare eller de facto flyktning eller om tillstånd skall beviljas på annan grund. Vid en tillämpning av 14 § första stycket förvaltningslagen skulle det inte vara möjligt att i en sådan situation vägra muntlig handläggning.

Lagutredningens förslag om muntlig handläggning i asylärenden gick ut på att statens invandrarverks handläggning av ett asylärende i princip skulle vara muntlig, se närmare 3 kap 7 § i förslaget. Av uttalanden i betänkandet (se bla s 131) framgår att utredningen föreställde sig att den muntliga handläggningen skulle ske vid en förhandling och att beslut skulle fattas på grundval av det material som fanns vid slutet av förhandlingen. Det förslaget gick otvivelaktigt längre än förvaltningslagens regler om muntlig handläggning.

Den tämligen omfattande muntliga handläggningen av asylärenden som skulle bli följden av lagutredningens förslag skulle ta en inte obetydlig del av invandrarverkets resurser i anspråk. Lagrådet anser sig inte ha grund för att kunna föreslå att man skall gå så långt. Å andra sidan framstår det remitterade förslaget som alltför begränsat. Det finns egentligen inte någon anledning att i nämnvärd omfattning avvika från regleringen i 14 § förvaltningslagen.

Hittills har emellertid muntlig handläggning förekommit endast i begränsad omfattning. Det kan finnas skäl för att särreglera frågan om muntlig handläggning i asylärenden, dock i nära saklig överensstämmelse med 14 § förvaltningslagen. För att man skall uppnå de fördelar med muntlig handläggning, som beskrivs i remissen, och samtidigt fånga upp de faktorer som bör ha betydelse för handlägningsfrågan i asylärenden föreslår lagrådet att 11 kap 1 § första stycket — som alltså träder i stället för 14 § förvaltningslagen — ges följande lydelse:

”I ett asylärende vid statens invandrarverk skall det ingå muntlig handläggning om en sådan handläggning kan antas vara till fördel för utredningen eller i övrigt främja ett snabbt avgörande av ärendet. Muntlig handläggning skall även annars företas på begäran av utlänningen, om inte en sådan handläggning skulle sakna betydelse för att avgöra frågan om uppehållstillstånd.”

2§

Rubriken närmaste före paragrafen är oprecis. Lagrådet föreslår att rubriken får lydelsen ”Parts rätt att få del av uppgifter”. Den rubriken är hänförlig bara till första stycket i 2§. Paragrafen bör därför delas upp i två paragrafer där nuvarande första stycket blir 2§ och nuvarande andra stycket 3§. Det föranleder att nuvarande 3–6 §§ numreras om.

Före nya 3§ bör man föra in rubriken ”Motivering av beslut”.

Övergångsbestämmelserna

Punkt 2

De föreslagna bestämmelserna om utvisning på grund av brott innebär inte en sådan ändring i förhållande till gällande lag att någon övergångsbestämmelse behövs. Punkten 2 bör därför begränsas till avvisning och andra fall av utvisning än på grund av brott. Den kan förslagsvis ges följande lydelse. ”Om ett ärende om avvisning eller om utvisning på annan grund än brott har inletts före ikraftträdandet skall i det ärendet beslut i frågan om avvisning eller utvisning fattas med tillämpning av äldre bestämmelser.”

Punkt 3

Grundtanken är att verkställighet som inletts före ikraftträdandet skall slutföras enligt äldre lag med de möjligheter till överklagande som finns där. I nya lagen slopas detta regelsystem och ersätts i viss mån av möjligheten enligt 2 kap 5§ tredje stycket att få ny ansökan om uppehållstillstånd prövad. I ett sådant fall kan det tidigare verkställighetsbeslutet inhiberas (8 kap 11§).

I den situation som avses i punkten 3 bör inte den berörde utlänningen ha möjlighet att både överklaga enligt den äldre ordningen och inge ansökan enligt den nya lagen. Lagrådet föreslår att punkten 3 kompletteras med följande: ”För utlänningen gäller i sådant fall inte 2 kap 5§ tredje stycket”.

Punkt 5

Vid tillämpningen av 10 kap 3§ 1 kan tvekan uppstå, om punkten gäller i fall då beslut om utvisning har meddelats enligt äldre lag medan själva

gärningen, dvs försvårandet av verkställighet, företas efter ikraftträdandet. Motsvarande problem kan uppkomma vid tillämpningen av punkten 3 i samma paragraf eller 10 kap 4 §.

För att all tveksamhet skall undanröjas föreslår lagrådet att en ny punkt 5 sätts in i övergångsbestämmelserna efter nuvarande punkten 4 med följande lydelse:

”Vid tillämpning av 10 kap 3 § 1 och 3 samt 4 § likställs med beslut om utvisning eller föreskrift som där nämns motsvarande beslut eller föreskrift enligt äldre lag”.

Terroristlagen

Det remitterade förslaget innebär att nuvarande bestämmelser om avvísning och utvisning av presumtiva terrorister sammanförts utan några egentliga sakliga ändringar med reglerna i den sk spaningslagen till en ny självständig lag, som skall gälla vid sidan av den nya utlänningslagen.

Regeringen beslöt den 1 september 1988 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över de nämnda reglerna. Enligt direktiven skall det bli fråga om en genomgripande översyn, som skall avse både reglernas effektivitet som skydd mot terrorism och deras utformning från rättssäkerhetssynpunkt. Utredningsarbetet skall slutföras före utgången av 1989.

Vidare bör nämnas att Högsta domstolen fn handlägger ett mål där fråga uppkommit bla om det är förenligt med 2 kap 9 § första stycket regeringsformen att en utlänning såsom presumtiv terrorist under flera år av regeringen ålagts inskränkningar i fråga om bla sin vistelseort.

Lagrådet har under de angivna omständigheterna ansett sig böra granska förslaget främst från rent lagteknisk synpunkt. Vid den granskningen har lagrådet kommit till den slutsatsen att det i det rådande läget inte kan vara fruktbart att överväga några större lagtekniska förändringar utöver vad som föreslagits. Lagrådet har dock funnit följande ändringsförslag böra framföras.

8 §

Med hänvisning till vad som anförts vid 6 kap 14 § förslaget till utlänningslag förordar lagrådet att fjärde stycket slopas och att tredje stycket inleds med orden ”Förhandling vid förvaltningsmyndighet eller vid allmän förvaltningsdomstol skall” etc.

13 §

Lagrådet har vid 6 kap 4 § förslaget till utlänningslag föreslagit bla att regeringen inte skall fatta beslut om att en utlänning skall tas eller hållas kvar i förvar resp under uppsikt. I konsekvens härmed bör andra stycket få lydelsen ”Beslut med stöd av första stycket skall anmälas till regeringen. Det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag skall snarast pröva om åtgärden skall bestå”.

Lagrådet har föreslagit att vissa ändringar görs i 4 kap, 8 kap och 11 kap i förslaget till utlänningslag. Ändringarna påverkar paragrafnumreringen i dessa kapitel. Det får återverkningar också i den förevarande paragrafen. — Hänvisningen till 7 kap 1 § utlänningslagen är oklar och synes utan någon olägenhet i sak kunna slopas.

Det anförda leder till att paragrafen bör ges följande lydelse:

”I ärende enligt denna lag gäller i tillämpliga delar vad som är föreskrivet i 4 kap 12, 13 och 15 §§, 5 kap 5 §, 6 kap 4 § andra stycket och 6 – 15 §§, 7 kap 7 och 9 §§, 8 kap 1 – 6, 14 och 16 §§, 9 kap 1 – 3 §§ samt 11 kap 5 och 6 §§ utlänningslagen (1989:000).”

Vissa av de angivna paragraferna (4 kap 12 och 14 §§, 6 kap 6, 9 och 10 §§ och 8 kap 1 §) skall enligt vad lagrådet förordat ges en annan lydelse än som föreslagits i remissen. Det får självfallet inverkan också på den nu förevarande paragrafens tillämpning.

Övergångsbestämmelserna

Efter ikraftträdandet kan det bli aktuellt att döma till ansvar för exempelvis brott mot en föreskrift, som meddelats med stöd av 74 § andra stycket 1980 års utlänningslag. Har gärningen begåtts före ikraftträdandet följer av den allmänna grundsats som kommer till uttryck i 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken att straff skall bestämmas med tillämpning av 97 § 1980 års utlänningslag; påföljden är inte lindrigare enligt den nya lagen.

Skulle gärningen ha begåtts efter ikraftträdandet, tillämpas ansvarsbestämmelserna i den nya terroristlagen. I en av dessa bestämmelser (23 § första stycket 3) talas om föreskrift som meddelats enligt 17 § nya terroristlagen. I en särskild övergångsbestämmelse bör i tydlighetens intresse slås fast att överträdelser av äldre (men fortfarande gällande) föreskrifter, som sker efter ikraftträdandet, skall föranleda straff enligt den nya lagen.

Ett motsvarande förtydligande bör också göras i anslutning till 23 § första stycket 2 och 24 § första stycket.

Lagrådet föreslår att närmast före nuvarande tredje stycket i övergångsbestämmelserna införs ett nytt stycke med följande lydelse:

”Vid tillämpning av 23 § första stycket 2 och 24 § första stycket likställs med beslut om avvísning eller utvisning, som där avses, motsvarande beslut enligt äldre lag. Med föreskrift enligt 23 § första stycket 3 likställs motsvarande föreskrift som meddelats enligt äldre lag.”

Lagen om ändring i sekretesslagen (1980:100)

7 kap

14§

Gällande lydelse av paragrafen innehåller ett starkt sekretesskydd för utlännningen i ärenden som handläggs inom utlänningskontrollen. Sekre-

tess skall nämligen i sådana ärenden gälla för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I förarbetena till bestämmelsen (prop 1979/80:2 del A s 209) anföras att man vid utformningen av sekretessbestämmelserna måste ta hänsyn till att uppgifter som hos oss normalt kan anses som tämligen harmlösa kan för den som kommer från ett annat land uppfattas som ytterst ömtåliga och sådana att deras röjande skulle kunna få menliga följder för utlänningsen eller för hans närstående i hemlandet.

Enligt paragrafens nuvarande lydelse omfattar sekretessen inte beslutet i ett ärende om utlänningskontroll. Det medför att den som avfattar beslutet måste vara vaksam på att inga andra uppgifter inflyter i beslutet än sådana där det står klart att uppgiften kan röjas utan men för utlänningsen eller någon närstående till honom. Av 20 § förvaltningslagen (1986:223) framgår, att skyddet för enskildas personliga förhållanden utgör grund för att skälen till ett beslut får utelämnas helt eller delvis.

I remissen anföras att det, med undantag för vissa utlänningsärenden, är angeläget med så klagörande motiveringar som möjligt och att detta främst gäller asylärenden. I syfte att möjliggöra utförligare beslutsmotiveringar föreslås i överensstämmelse med lagutredningens förslag, att offentligheten i fråga om besluten i utlänningsärenden skall begränsas.

Lagutredningen föreslog att i 7 kap 14 § sekretesslagen skulle införas ett tillägg motsvarande bestämmelsen i 12 kap 4 § andra stycket sekretesslagen. Utredningens förslag innebär alltså att, om uppgift som är sekretessskyddad intagits i skälen till ett beslut, i beslutet får förordnas att sekretessen för uppgiften skall bestå. Närmare besett skulle ett sådant förordnande när det gäller utlänningsens personliga förhållanden omfatta alla uppgifter utom dem där det står klart att uppgiften kan röjas utan men för utlänningsen eller närstående till honom (ett omvänt skaderekvisit som innebär presumption för sekretess).

I remissen föreslås en annan lösning i fråga om begränsningen av beslutens offentlighet. Det bör inte enligt detta förslag överlämnas åt den tillämpade myndigheten att avgöra om offentlighets- eller sekretessintresset skall tilläggas störst tyngd. Sekretessen för uppgifter i motiveringen till ett beslut bör vidare inte vara så omfattande som den sekretess som gäller i utlänningskontrollen. En förutsättning för sekretess för uppgift i beslutsmotiveringen skall i stället vara, att det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs (ett rakt skaderekvisit vilket innebär presumption för offentlighet). I specialmotiveringen till remissförslaget anföras att skadebedömningen skall i huvudsak göras med utgångspunkt i själva uppgiften, att frågan om sekretess skall gälla eller inte i första hand inte behöver knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet utan att avgörande i stället är om uppgiften är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan antas medföra men. Konsekvensen av detta förslag blir, att uppgifter som under ärendets handläggning är sekretessskyddade t ex därför att de anses av utlänningsen uppfattas som ytterst ömtåliga och sådana att deras röjande skulle kunna få menliga följder för utlänningsen eller hans

närstående i hemlandet inte längre sekretessskyddas om de tagits in i beslutsmotiveringen.

I detta sammanhang bör också beaktas förslaget i remissen om ökad muntlighet i asylärenden. Det kan tänkas, att en asylsökande vid sammanträffande med beslutsfattaren lämnar muntliga uppgifter till stöd för sin ansökan men samtidigt vädjar om att uppgifterna inte röjs och klart visar vilka risker ett röjande skulle innebära. Dessa uppgifter kanske är avgörande för utgången i ärendet. Enligt lagutredningens förslag kan beslutsfattaren ta in uppgifterna i motiveringen till beslutet och samtidigt i beslutet ange att sekretess skall gälla för dem. Remissförslaget innebär också att beslutsfattaren skall ta in uppgifterna i beslutsmotiveringen men det ankommer på den som handlägger frågan om att lämna ut beslutet — vilket i allmänhet blir en annan än beslutsfattaren — att efter en schematisk bedömning utan hänsyn till det enskilda fallet avgöra om uppgifterna skall sekretessbeläggas.

När beslutet meddelas kan beslutsfattaren göra den bedömningen att beslutet innehåller sådana uppgifter som enligt det remitterade förslaget omfattas av sekretess. Han kan då låta förse beslutet med en hemligstämpel (15 kap 3 § sekretesslagen), om han enligt arbetsordning eller beslut har behörighet att göra det. Med en sådan ordning torde ibland kunna undvikas att utlänningen och hans familj utsätts för allvarigare risker. Man kan dock inte alls utesluta, att en asylsökande kan komma till skada, exempelvis genom att ett beslut inte försetts med hemligstämpel, vilket medfört att en tjänsteman senare på schematiska grunder gjort bedömningen att hela beslutet kan lämnas ut. Att märka är också att åtgärden att hemligstämpla ett beslut inte innefattar något bindande avgörande av sekretessfrågan. Slutligen och det är det allvarliga i saken — den presumtion för offentlighet som det föreslagna raka skaderekvisitet innebär måste i en del fall medföra, att utlänningen utsätts för risker som inte alls finns vare sig enligt gällande rätt eller med lagutredningens förslag.

Det är vidare att märka att någon motsvarighet till den i remissen föreslagna lösningen inte finns i sekretesslagen. I åtskilliga fall anges i lagen att sekretess till skydd för personliga förhållanden inte gäller i fråga om beslutet i ärendet (se t ex 7 kap 2 och 4 §§ samt 9 kap 1, 2, 12, 13 och 19 §§). Beslutsfattaren får i dessa fall avstå från att i beslutet ta in sådana uppgifter som enligt angivna skaderekvisit skall vara sekretessskyddade i ärendet.

Den enda lösning som sekretesslagen anvisar för att behålla sekretess för uppgifter som tas in i en dom eller ett beslut är den som 12 kap 4 § innehåller. I förarbetena till sekretesslagen anförs att denna lösning gör det möjligt för domstolarna å ena sidan att i all rimlig utsträckning ta hänsyn till de intressen som talar för att domstolarnas avgöranden i så stor utsträckning som möjligt skall vara offentliga och å andra sidan att bevara sekretessen när med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet sekretess är påkallad även för uppgifter som flyter in i sådana avgöranden. Lösningen är, sägs det vidare, förenad med den tekniska fördelen att personalen hos en domstol alltid vet att samtliga uppgifter i en dom eller ett beslut är offentliga, om domen eller beslutet inte innehåller något

förordnande om sekretess (prop 1979/80:2 del A s 102 f). Det sagda utgör enligt lagrådets mening goda skäl för att välja samma lösning för begränsning av beslutens offentlighet i utlänningsärenden.

Lagrådet avstyrker remissförslaget i denna del och förordar i stället lagutredningens förslag.

Prop. 1988/89: 86

Bilaga 7

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
---	---

Lagförslag

1. Utlänningslag	4
2. Lag om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen)	25
3. Lag om tillstånd för anställning på fartyg	30
4. Lag om ändring i rättshjälpslagen (1972: 429)	31
5. Lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100)	34
6. Lag om ändring i lagen (1966: 293) om beredande av slutenvård psykiatrisk vård i vissa fall	35
7. Lag om ändring i lagen (1971: 176) om vissa internationella sanktioner	36
8. Lag om ändring i lagen (1965: 94) om polisregister	37
9. Lag om ändring i lagen (1971: 289) om allmänna förvaltningsdomstolar	38
10. Lag om ändring i lagen (1988: 153) om bistånd åt asylsökande m. fl.	41
11. Lag om ändring i datalagen (1973: 289)	42
12. Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928: 370)	43
13. Lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973: 1173)	45

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 1989

1 Inledning	46
2 Allmän motivering	48
2.1 Utgångspunkter	48
Åtgärder för kortare väntetider i asylärenden	48
Nya rutiner i asylärenden; ny organisation för invandrarverket	49
2.2 Förslaget till ny utlänningslag	51
2.2.1 Varför en ny utlänningslag?	51
Bakgrund	51
Kritik mot nuvarande förhållanden	52
Behovet av en ny utlänningslag	52
Lagens omfattning	54
2.2.2 Tillståndsfrågor	55
Inresebegreppet	55
Passkyldighet	58
Visering	58
Uppehållstillstånd	59
Arbetstillstånd	60
Återkallelse av uppehållstillstånd m. m.	62
Anställningstillstånd	65
2.2.3 Beslut om avlägsnande	67
Avvisning och utvisning	67
Utvisning på grund av brott	71
Utvisning på grund av asocialitet	73
2.2.4 Asylregler	74
Innebörderna av och grunder för asyl	74
Gällande ordning	74
Föreslagna ordning	76

Asylbegreppet	76
Handläggning av asylärenden	78
Allmänt om den nuvarande handläggningen	79
Invandrarverket första instans i asylärenden	80
Barnen i asylärenden	80
Muntlig handläggning i asylärenden m. m.	81
"Delbeslut"	85
2.2.5 Beslutsmotiveringar och sekretess	87
2.2.6 Kontrollfrågor	91
Allmänt om kontrollbehov	92
Åtgärder mot "dokumentlösheten"	92
Förvarstagande	95
Förvar av vuxna	96
Förvar av barn	98
Eftersökande av identitets- och resehandlingar	100
Omhändertagande av returbiljetter	102
Arbetsgivar- och bostadsanmälningar	102
Geografisk begränsning av tidsbegränsade uppehållstillstånd m. m.	103
2.2.7 Överklagande	104
Gällande regler	105
Föreslagen ordning	106
Beslut i tillståndsfrågor	106
Flyktingförklaring och resedokument	107
Uppsikt	108
Överprövning av regeringens förvarsbeslut m. m.	108
Omprövning av beslut	110
Övriga frågor	111
2.2.8 Verkställighet och ny ansökan	112
Överlämnande och övertagande av verkställighetsärenden	113
Verkställighetshinder	114
Beaktande av verkställighetshinder	115
Frivillig verkställighet	116
Verkställighet av beslut om utvisning på grund av brott .	117
Ny ansökan	118
Omedelbar verkställighet	122
2.2.9 Ansvarsregler	127
Ansvar för transportörer	127
Straffansvar	130
Organiserande av asylsökandes resor till Sverige	130
Försvårande av verkställighet	131
Övrigt	131
2.2.10 Rättshjälpsfrågor	131
Nuvarande ordning	132
I vilka fall bör offentligt biträde förordnas?	134
Ett rättshjälpsbesluts räckvidd	135
Handläggningen	136
2.2.11 Terroristbestämmelserna	138
2.2.12 Ekonomiska konsekvenser	140
2.2.13 Ikraftträdande	141
3 Upprättade lagförslag	141
4 Specialmotivering	142
4.1 Förslaget till utlänningslag	142

4.2	Förslaget till lag om åtgärder för att förebygga vissa våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen)	216
4.3	Förslaget till lag om tillstånd för anställning på fartyg	226
4.4	Förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)	228
4.5	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	230
4.6	Övriga lagförslag	231
5	Hemställan	231
6	Beslut	231

Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet SOU 1988:1 Översyn av utlänningslagen	232
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	234
Bilaga 3	Sammanfattning av betänkandet SOU 1988:2 Kortare väntan	262
Bilaga 4	Sammanställning av remissyttranden över SOU 1988:1	268
Bilaga 5	Sammanställning av remissyttranden över SOU 1988:2	317
Bilaga 6	Lagrådsremissens lagförslag	332
Bilaga 7	Lagrådets yttrande	366