

Motion till riksdagen

1988/89:Sf30

av Hans Göran Franck och Ulla-Britt Åbark
(båda s)

med anledning av prop. 1988/89:86 med förslag
till utlänningslag m.m.

De långa handläggningstiderna då det gäller utlänningsärenden har varit och är alltjämt ett mycket allvarligt problem. Även då antalet utlänningsärenden varit betydligt mindre än nu har problem med långa handläggningstider varit mycket besvärande främst för de rättssökande.

Orsaken får bl.a. sökas i att de myndigheter som handlägger dessa ärenden haft alltför små och otillräckliga resurser till sitt förfogande. Det har inte hjälpt att det ständigt påtalats att detta är en kortsynt politik, då de långa handläggningstiderna leder till att samhället åsamkas större utgifter för de asylsökandes upphålle, logering, sociala kostnader m m.

Flyktigmottagningen har i olika avseenden ständigt varit behäftad med en bristfällig planering och beredskap.

Det förslag som regeringen nu framlägger syftar till en snabbare och mer rationell beslutsordning. Med hänsyn till berörda erfarenheter är det dock risk för att betydelsen av föreslagna förändringar överskattas. Utan en förstärkt resurstilldelning, förbättrad rekrytering till de beslutande organen och gynnsammare villkor och status för handläggare på olika nivåer liksom mer kvalificerad utbildning av dem, kommer många problem att kvarstå. Detta gäller även med beaktande av de organisationsförändringar som redan beslutats.

Instansordning

Reformeringen av utlänningslagstiftningen måste fortsätta. Här kan nämnas att inga förslag framläggs beträffande vilka instanser som skulle vara mest ändamålsenliga för beslutsordningen med undantag för att all asylprövning överförs från polisen till statens invandrarverk.

Denna förändring av asylprövningen är ett väsentligt framsteg. Hur stor betydelse det får är dock beroende av att rekryteringen av handläggningsspersonal förbättras och förstärks. Detta gäller inte bara invandrarverket utan även arbetsmarknadsdepartementet.

Som konsekvens av att asylprövningen överförs från polisen till invandrarverket bör så även ske beträffande utredningsarbetet i asylärenden. Detta är mest lämpligt och ändamålsenligt.

I propositionen sägs att den översyn av utlänningslagstiftningen som lagutredningen har företagit inte har innefattat uppdrag att överväga en annan instansordning än den nuvarande. Utredningen har också uttryckli-

gen poängterat att bl.a. den begränsade tid som har stått till utredningens förfogande har omöjliggjort utformandet av något alternativt system.

Det kan vidare ifrågasättas om regeringen och det ansvariga statsrådet i så stor utsträckning som nu är fallet prövar överklagningsärenden. Det bör utredas i vilken utsträckning överförande av ärenden kan ske på andra instanser. Det kan också ifrågasättas om asylärenden i första instans skall prövas i annan ordning än genom statens invandrarverk. Både invandrarverket och departementet uppfattas i stor utsträckning som motparter till de asylsökande, vilket är olyckligt. Både departementet och invandrarverket får ägna alltför stor tid åt enskilda, inte sällan komplicerade, ärenden till förfång för att driva och genomföra en aktiv invandrapolitik, som under avsevärd tid blivit eftersatt. Rättssäkerheten främjas av att såväl invandrarverket som regeringen inte har dessa dubbla arbetsuppgifter.

Här berörda frågor bör bli föremål för nya överväganden, utredning och förslag.

Detta bör också gälla ett flertal frågor om överklagningsmöjligheter, som nu inte är tillfredsställande reglerade, bl.a. överklagning av uppehållstillstånd, visum, uppsikt och verkställighetsbeslut.

Det har under senare tid framförts stark kritik mot bristande rättssäkerhet och olikmässighet i beslutsfattandet. I propositionen framläggs förslag som bör leda till förbättringar i dessa avseenden. Detta gäller främst att muntliga inslag bör användas i större utsträckning och att utförligare beslutsmotiveringar föreslås.

Det finns emellertid ett flertal förslag mot vilka invändningar måste göras enligt vår mening.

Muntlig handläggning

Vi anser att muntlig handläggning regelmässigt bör förekomma, om ärendet drar ut på tiden utöver vad som är normal handläggningstid såväl hos invandrarverket som hos arbetsmarknadsdepartementet. Detta bör framgå av själva lagtexten. Det bör vidare av lagtexten framgå att beslut skall fattas i nära anslutning till den muntliga handläggningen.

Härigenom sätts en press på både den beslutande myndigheten och den rättssökande och dennes biträde att verka för en snabb handläggning.

Vi anser att det klart skall framgå att muntlig handläggning skall innebära en regelrätt muntlig förhandling och inte en kontakt i form av ett telefonsamtal eller besök.

I propositionen sägs att anledning saknas att införa muntlig handläggning i samband med överklagning. Vi kan inte dela denna uppfattning. Det kan inte vara tillräckligt att denna möjlighet bara skall finnas hos invandrarverket. Det kanske mest vanliga skälet till ett avslag på en asylansökan är att det hänvisas till att lämnade uppgifter av sökanden inte är trovärdiga. Det är inte möjligt för överinstansen att göra en ändring i tidigare trovärdighetsbedömning utan att ha haft någon form av muntlig handläggning.

Det förekommer redan i viss utsträckning att den asylsökande och dennes biträde bereds tillfälle att på begäran muntligen få framlägga sin sak hos departementet.

Enligt vår mening bör sålunda samma regler för muntlig handläggning gälla både hos invandrarverket och hos departementet.

Det offentliga biträdet bör alltid beredas tillfälle att närvara vid muntlig handläggning.

Delbeslut

När det gäller frågan om delbeslut framläggs inget förslag därom bl.a. beroende på att invandrarverket i ett remissyttrande uttalat att man är oförhindrad att meddela sådana beslut. Detta sker dock i mycket liten utsträckning. Lagutredningsförslaget bör därför genomföras enligt vår mening. Det bör sålunda i lagen införas en bestämmelse härom på sätt utredningen föreslagit.

Det är i och för sig riktigt, som anges i propositionen, att behovet av en sådan regel minskar i takt med att handläggningstiderna förkortas. Att behovet av regeln framledes kan komma att minska medför inte att ett behov av den nu och under avsevärd tid framöver inte föreligger. Genom att delbeslut fattas i ökad utsträckning kan flyktingen slussas ut i samhället mycket snabbare.

För att markera behovet härav bör lagutredningens förslag genomföras.

Beslutsmotiveringar

Ändringar i lagen föreslås så att viss sekretessbeläggning kan fortsätta.

Offentlighetsprincipen är viktig. I likhet med lagutredningen och lagrådet anser vi att den tillämpande myndigheten bör avgöra om offentlighets- eller sekretessintresset skall väga tyngst.

Sekretessbeläggningen bör självfallet inte hindra framtagning av en praxissamling, som riksdagen tidigare uttalat sig för.

Omedelbar verkställighet

Från Röda Korsets, Rädda Barnens, Sveriges Advokatsamfunds och Svenska Amnestys sida har oro uttryckts vad gäller att den nya grunden för direktavvisning har utvidgats betydligt. I propositionen understyks (sid. 198) att varje fall bör bedömas individuellt, då det gäller de grunder och omständigheter som åberopas. Utlänningens intressen måste få väga över i tveksamma fall.

Förvar och andra kontrollfrågor

De regler som föreslås beträffande förvar och andra kontrollfrågor har mycket stor likhet med dem som gäller för brottsmisstänkta. Det finns därför anledning att starkt understryka att de som söker uppehålls- och arbetstillstånd inte skall behandlas på ett sätt som liknar det som gäller för brottsmisstänkta. Det är av stor betydelse att bestämmelserna utformas så att de inte kränker den personliga integriteten hos den rättssökande.

Den mest långtgående åtgärden i utlänningsärenden är förvarstagande. Det anges i propositionen att uppsikt alltid bör användas istället för förvar

om det kan anses tillräckligt med sådana åtgärder, vilket skulle följa enligt propositionen indirekt av § 1 i utlänningslagen. För att göra denna regel helt tydlig i den praktiska rättstillämpningen är det erforderligt att det införs en uttrycklig regel härom i likhet med vad som föreslås beträffande barn. I lagförslaget sägs nämligen att den som är under 16 år får inte tas i förvar om det är tillräckligt att han ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i § 5 andra stycket.

Vi anser sålunda att en regel av detta slag skall införas för såväl vuxna som för minderåriga utländska rättsökande.

Normalt sett är uppsikt fullt tillräckligt i avlägsnande- och verkställighetssammanhang. Kostnaderna torde inte heller bli större utan snarare mindre.

Vi anser inte att de förvarsmöjligheter som gäller för närvarande skall utvidgas till att avse de fall att den rättsökandes identitet är oklar när han eller hon anländer till Sverige. Enligt vår mening räcker det med att sökanden kan ställas under uppsikt och i händelse uppsikten på grund av sökandens åtgärder inte kan genomföras beslut om förvar först då fattas. Detsamma gäller förslaget om förvar för att genomföra utredningen i fallet över huvud taget. Det förekommer att en utlänning vägrar att inställa sig till förhör. Han eller hon kan då hämtas till polisen och hållas kvar där för utredning upp till sex timmar. Kvarhållandemöjligheten kan också utnyttjas i samband med utlännings ankomst till Sverige. Som enda skäl för att detta inte skulle vara tillräckligt anförs i propositionen att det kan "vara svårt eller omöjligt för polisen att kunna genomföra ett förhör under sex timmar, som utlänningen får kvarhållas för utredningen". Detta problem bör kunna lösas på annat sätt än genom att man tillgriper förvar av en utlänning, därför att polisen inte förses med erforderliga resurser. Några allvarliga olägenheter av den nuvarande ordningen har inte heller kunnat redovisas.

Det bör i detta sammanhang beaktas att förvar på grund av oklar identitet enligt förslaget skall kunna pågå i fjorton dagar och i undantagsfall upp till två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en ännu längre tid.

Vad gäller förvarstagande av barn görs en förbättring såtillvida att det föreslås att barn inte skall kunna placeras i polisarrest samt att uppsikt skall ha företräde framför förvar, men i övrigt är förslaget så oklart utformat att det kan uppfattas som en skärpning av nu gällande regler. Enligt dessa får utlänning, som är under 16 år, inte tas i förvar utan att det föreligger synnerliga skäl. När denna regel infördes angavs att det var ytterst viktigt att förvarsinstitutet inte tillgreps i andra fall än när detta är oundgängligt nödvändigt. Det uttalades också att det är särskilt viktigt att undvika att barn tas i förvar.

Nu föreslås istället att kraven skall vara, att det föreligger en uppenbar risk för undanhållande och att därigenom en förestående verkställighet, som inte bör fördröjas, blir äventyrad. Dessutom kan förvar ske om det finns anledning att anta att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige. Inte i något av fallen fordras det "synnerliga skäl". Särskilt betänkligt är detta med hänsyn till att det i det andra fallet (brottslig verksamhet) endast fordras "anledning att anta" att brottslig verksamhet bedrivs. Detta

är en klar utvidgning av möjligheten till förvar av barn i dylika fall. Även i undanhållandefallet har den föreslagna lagtexten uppfattats som en utvidgning även om så inte har varit avsikten.

Att det fordras "synnerliga skäl" för förvarstagande, om ett barn skulle komma att skiljas från sin vårdnadshavare, är en annan och mer begränsad fråga än den som gäller enligt nuvarande lagstiftning, där det fordras "synnerliga skäl" vid en helhetsbedömning av fallet.

Denna redogörelse klarlägger hur svårt det är att utforma reglerna, om man vill behålla möjligheten till förvarstagande av barn.

Det finns ingen annan utväg, om man vill ge barnen ett förbättrat skydd och behandling, än att helt förbjuda förvarstagande av barn.

Det är enligt vår mening tillräckligt för att genomföra avvisning och utvisning att det finns möjligheter till hämtning av polismyndighet och att barnet och dess vårdnadshavare därvid kan ställas under uppsikt till dess att beslutet genomförts. De fall det rör sig om är inte så många att det inte går att genomföra en kvalificerad uppsikt, där det så är nödvändigt.

Det bör i detta sammanhang erinras om att regeringsförslaget inte heller innebär någon absolut tidsgräns för förvarstagande av barn.

Kroppsvisitation

I princip föreslås att polisman m.fl. får befogenhet att företa kroppsvisitation i samband med inresekontroll för att eftersöka identitets- och resehandlingar. Den nuvarande möjligheten att omhänderta returbiljetter behålls enligt propositionen.

Vi delar lagutredningens uppfattning att det är tillräckligt att inresekontrollen endast omfattar undersökning av handbagage m.m. Vi anser också — i överensstämmelse med lagutredningens förslag — att möjligheterna att ta hand om resebiljetter bör slopas.

I propositionen understryks kraftigt att det förekommer att människor flyr från sitt hemland utan att kunna förse sig med identitetspapper av något slag. Vi delar denna uppfattning.

Förslaget om kroppsvisitation innebär emellertid en inskränkning i ett grundlagsskyddat intresse. I händelse av att regeringsförslaget genomförs kommer det att bli utomordentligt svårt att motverka och kontrollera att kroppsvisitationen inte går för långt. Enligt propositionen skall kroppsbesiktning med rätta alltjämt vara förbjudet.

En kroppsvisitation torde inte, om den genomförs endast genom undersökning av utlänningens kläder, vara effektiv. Det finns goda möjligheter att gömma handlingar, som inte kan upptäckas genom en kroppsvisitering. Frestelsen att övergå till kroppsbesiktning kan bli alltför stor. Gränsdragningen mellan kroppsvisitation och kroppsbesiktning kan vara svår att dra i praktiken.

Det är därför nödvändigt att använda andra mer effektiva och rättssäkra medel än kroppsbesiktning och kroppsvisitation för att motverka dokumentlöshet.

Omhändertagande av biljetter

Omhändertagande av biljetter har enligt lagutredningen visat sig vara förenat med betydligt större administrativa problem än väntat. I allmänhet tillåts inte polisen att lösa in biljetter och flertalet flygbolag accepterar inte att utsträcka giltighetstiden på polisens begäran. Mot detta anför*s* i propositionen inga skäl till bibehållande av den nuvarande regeln.

Med hänsyn härtill anser vi i likhet med lagutredningen att bestämmelsen bör slopas.

Ansvar för transportföretag

I detta sammanhang finns anledning att göra invändningar mot förslaget mot att transportörer under i princip obegränsad tid i vissa fall skall vara skyldiga att stå för återtransportkostnader av utlänning.

Förslaget innebär påtagliga risker för att utlänning som behöver undkomma politisk förföljelse inte kan få skydd eller inte ens få sin sak prövad här. Det betyder med andra ord att den föreslagna regleringen kan leda till att transportören inte vågar ta ombord sådana personer som i stor brådska flyr undan förföljelse och inte heller hunnit skaffa vare sig pass eller erforderliga tillstånd. Till detta kommer att många flyktingar över huvud taget inte kan få nödiga handlingar, som skall kontrolleras av transportören för att denne skall undgå kostnadsansvar. Det är en felbedömning att transportören "väl kan bedöma skälen till att erforderliga handlingar saknas" (propositionen sid. 129).

Vi anser därför att den föreslagna regeln inte bör genomföras. Om så likväl skulle ske bör uttryckligt undantag göras i lagtexten beträffande kostnadsansvar för de fall att utlänningen inför transportören förklarar sig vara asylsökande. Om vederbörande är asylsökande skall i sådant fall inte avgöras av transportören utan av svenska myndigheter.

Vår uppfattning är att det i likhet med regleringen av returbiljetter endast kommer att leda till administrativa problem och byråkrati utan att egentliga effekter och resultat uppnås.

Hemställan

Med hänvisning till det ovan anförda hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen angetts om utredning om instansordning, överklagningsmöjligheter och utredningsarbete i asylärenden,
2. att riksdagen beslutar om utökad muntlig handläggning i enlighet med vad som angetts i motionen,
3. att riksdagen beslutar att genomföra lagutredningens förslag om delbeslut beträffande uppehållstillstånd samt om beslutsmotivering,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen angetts om förvarstagande och behovet av att införa ett nytt institut, kvalificerad uppsikt, i första hand vad gäller barn.

5. att riksdagen avslår propositionen såvitt avser kroppsvisitering, omhändertagande av biljetter och ansvar för transportföretag enligt vad som angetts i motionen.

Mot. 1988/89
Sf30

Stockholm den 10 april 1989

Hans Göran Franck (s)

Ulla-Britt Åbark (s)