Ref

RÄTTSSÄKERHETEN VID DIREKTAVVISNINGAR

SLUTBETÄNKANDE FRÅN ASYLUTREDNINGEN

Ref

RÄTTSSÄKERHETEN VID DIREKTAVVISNINGAR

SLUTBETÄNKANDE FRÅN ASYLUTREDNINGEN

SOU

1986:48

134

Statens offentliga utredningar
1986:48
Arbetsmarknadsdepartementet

Rättssäkerheten vid direktavvisningar

Slutbetänkande av asylutredningen

Stockholm 1986

Omslag Jan Bohman
ISBN 91-38-09514-9
ISSN 0375-250X
ALLF 110 6 006
gotab Stockholm 1986 85320

Till
Statsrådet Georg Andersson

Regeringen bemyndigade den 18 oktober 1984 statsrådet Anita Gradin att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda dels asylförfarandet vid gränsen, dels klagorätten i verkställighetsärenden enligt utlänningslagen. Med stöd av detta bemyndigande tillkallades som utredningsman kommunalrådet Hans Mattsson. Utredningen har antagit namnet asylutredningen.

Till experter i utredningen förordnades numera avdelningsdirektören vid rikspolisstyrelsen Rune Heiwe, numera kanslirådet vid utrikesdepartementet Lars Magnuson, numera ombudsmannen mot etnisk diskriminering Peter Nobel, hovrättsassessorn Barbro Thorblad, avdelningschefen vid statens invandrarverk Björn Weibo och departementsrådet vid arbetsmarknadsdepartementet Gerhard Wikrén. Till sekreterare i utredningen förordnades kammarrättsassessorn Stig Tärnvik. Utredningens assistent är Anne Baxter.

Utredningen avlämnade i augusti 1985 delbetänkandet (Ds A 1985:4) Klagorätt i verkställighetsärenden enligt utlänningslagen. Utredningen får härmed överlämna slutbetänkandet Rättssäkerheten vid direktavvisningar. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i oktober 1986

Hans Mattsson

/Stig Tärnvik

Innehåll

Inledning och sammanfattning av förslaget

Asylutredningen har haft till uppgift att behandla två olika frågeställningar som rör rättssäkerheten vid handläggning av ärenden enligt utlänningslagen (UtlL). Frågan om det bör införas en klagorätt över polismyndighets beslut att inte överlämna ett visst verkställighetsärende till statens invandrarverk (SIV), har i enlighet med direktiven behandlats med förtur. Asylutredningen föreslog i delbetänkandet Klagorätt i verkställighetsärenden enligt utlänningslagen, Ds A 1985:4, att en sådan besvärsrätt skulle införas. Förslaget har lett till lagstiftning (SFS 1986:335).

Den återstående och mera omfattande frågeställningen behandlas i detta betänkande. Den gäller befogenheten för en polismyndighet att under vissa förutsättningar besluta om s.k. direktavvisning av en utlänning som söker asyl i vårt land.

Polisen har huvudansvaret för utlänningskontrollen vid våra gränser. I vissa situationer kan en utlänning vägras inresa i riket. Det gäller exempelvis om utlänningen saknar visering eller annat erforderligt tillstånd eller om han inte har medel för sitt uppehälle här. Polismyndigheten i det aktuella distriktet kan i sådant fall besluta att avvisa utlänningen. Avvisning får inte ske senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige.

Om en utlänning, när ett avvisningsbeslut aktualiseras, hävdar att han på grund av de politiska förhållandena i det land till vilket han skulle komma att sändas är i behov av vårt lands beskydd och alltså bör få stanna här, skall ärendet överlämnas till SIV för beslut. Regeln gäller den som hävdar att han är flykting, 3 § UtlL, s.k. krigsvägrare, 5 § UtlL, och den som åberopar s.k. flyktingliknande skäl enligt 6 § UtlL. Det finns dock ett viktigt undantag från polisens skyldighet att överlämna ärendet till SIV. Om polismyndigheten anser att utlänningens påstående att han är flykting eller krigsvägrare är uppenbart oriktigt eller att de omständigheter som utlänningen vill åberopa som flyktingliknande skäl kan lämnas utan avseende, får polismyndigheten fatta beslut om avvisning. Polisen får också besluta om avvisning till ett annat asylland än Sverige, om det är uppenbart att utlänningen inte löper risk att sändas vidare därifrån till förföljelselandet.

En polismyndighets beslut om direktavvisning är avsedd att kunna beslutas och genomföras mycket snabbt. Utlänningen har i dessa ärenden inte möjlighet till rättshjälp genom offentligt biträde, såvida han inte hållits i förvar ett visst antal dygn. Beslutet får verkställas utan hinder av att besvär anförts. SIV:s avlägsnandebeslut i ärenden som överlämnats till eller övertagits av SIV får däremot inte verkställas förrän saken är slutligt avgjord,

i förekommande fall efter besvärsprövning av regeringen. I sådana fall har utlänningen också rätt att få hjälp av ett offentligt biträde.

Erfarenheter från skilda länder har visat att det krävs ett särskilt snabbt förfarande för asylansökningar som direkt kan konstateras vara grundlösa. En sådan handläggning är nödvändig för att asylrättens materiella regler skall kunna iakttas. En effektiv handläggningsordning motverkar också en tillströmning av asylsökande utan egentliga asylskäl med åtföljande ärendeanhopning hos myndigheterna. Långa handläggningstider för asylärenden innebär allvarliga påfrestningar i många fall för de utlänningar som väntar på slutligt besked. Påfrestningarna är kanske ofta störst för den utlänning som har beaktansvärda skäl för sin begäran. Handläggningstiderna bör därför vara så korta som möjligt, samtidigt som rättssäkerheten inte får äventyras. En viktig åtgärd är att proceduren medger att både helt klara bifalls- och avlägsnandeärenden behandlas snabbt. Den som har skäl att få stanna kan på detta sätt så snart som möjligt börja bygga upp sitt nya liv här i landet. Samtidigt kan man undvika att den som saknar alla förutsättningar för att få uppehållstillstånd blir ett s.k. väntarfall, dvs. blir kvar i landet intill dess frågan prövats i högsta instans. Slutligen kan de samhällsresurser som måste avsättas för asylärenden, koncentreras till handläggningen av de ärenden där de bäst behövs.

Det särskilda förfarandet för ärenden där det är uppenbart att asyl inte kan beviljas, benämns i internationella sammanhang pre-screening. Olika lösningar förekommer i olika länder. Från tid till annan har kritik riktats mot regelsystemen framför allt ur rättssäkerhetssynpunkt. I Sverige har det på senare tid i skilda sammanhang uttryckts oro för att våra polismyndigheter grundar sina avgöranden på alltför ingående asylrättsliga överväganden och att överlämnande av asylärenden till SIV inte sker i den utsträckning som har varit avsedd.

År 1980 infördes en ny regel i utlänningslagen i syfte att förstärka rättssäkerheten vid direktavvisningar av asylsökande och bättre anpassa reglerna till olika internationella rekommendationer på området. Enligt denna bestämmelse skall polismyndighets beslut anmälas till SIV innan verkställighet får ske. Finner SIV att utlänningens påståenden inte varit uppenbart oriktiga eller kunnat lämnas utan avseende, skall SIV överta ärendet. Där så skett har polismyndighetens avvisningsbeslut förfallit och ärendet behandlas på samma sätt som ett överlämnat ärende.

Den nya regeln i 1980 års utlänningslag har inte fått till följd att kritiken mot asylförfarandet vid gränsen upphört. Tvärtom gjordes det ganska snart gällande från flera håll att polismyndigheterna den nya regeln till trots grundar sina avvisningsbeslut på alltmer ingående flyktingskapsbedömningar.

Asylutredningen har haft i uppdrag att noggrant undersöka asylförfarandet vid gränsen och föreslå de åtgärder som behövs för att vi skall ha en ur alla synpunkter tillfredsställande handläggningsordning för direktavvisningar. Handlingarna i ett stort antal ärenden har granskats. Utredningen har också studerat handläggningsreglerna i andra länder och vilka rättssäkerhetsaspekter som kan läggas på asylförfarandet. Utredningen har vid övervägandet av nya regler för direktavvisning av asylsökande fäst stor vikt vid de internationella rekommendationernas innehåll.

Av asylutredningens undersökning framgår att det förekommer att polismyndigheternas ställningstaganden i avvisningsärendena innefattar vad som får sägas vara flyktingskapsbedömning i egentlig mening. Polismyndigheternas beslut har i dessa fall anmälts till SIV för kontroll i enlighet med den nya regel som infördes i och med 1980 års utlänningslag. Anmälningsregeln har endast varit avsedd att säkerställa att ärenden där bedömningar krävs av icke uppenbart obefogade asylanspråk blir föremål för den fullständiga asylproceduren, vilket bl.a. innebär att ärendet handläggs av SIV och att utlänningen får ett offentligt biträde till sin hjälp. Avgränsningssvårigheterna när det gäller vad som är uppenbart respektive icke uppenbart obefogade asylansökningar är emellertid betydande. Brådskande asylärenden har blivit allt vanligare och ställer ökade krav på att direktavvisningsförfarandet kan utnyttjas. Man kan med nuvarande regelsystem inte bortse ifrån att både polismyndigheten och SIV i alltför hög grad kan komma att lita till eller påverkas av varandras ställningstagande till om en direktavvisning kan ske. På detta sätt uppstår en risk för att direktavvisningar av asylsökande kommer till stånd utan att de högt ställda kraven på utredningens tillförlitlighet och på beslutsfattarens kompetens i asylärenden är uppfyllda.

Asylutredningen föreslår att beslut om avvisning av asylsökande alltid bör meddelas av SIV som första instans. Skyndsam handläggning av uppenbart ogrundade ansökningar kan åstadkommas genom att SIV:s beslut om avvisning i sådana fall får verkställas utan hinder av att utlänningen överklagat beslutet. Överklagas beslutet skall SIV alltid ta ställning till om verkställigheten skall genomföras.

SIV:s beslut får liksom hittills överklagas till regeringen. Den föreslagna handläggningsordningen får till följd att regeringen i avsevärt fler fall än nu kommer att ta ställning till om förutsättningar förelegat för ett direktavvisningsbeslut. Därmed kan riktlinjerna för handläggningen anges genom praxisbildning i högsta instans.

Möjligheten till offentligt biträde bör i princip omfatta alla ärenden där avvisning av en asylsökande till hemlandet aktualiseras och även andra fall där behovet av rättshjälp är särskilt påkallat. Förslaget förutsätter att en advokatjour införs.

Slutligen föreslås vissa ytterligare handläggningsrutiner som syftar till att säkerställa att alla omständigheter av vikt för asylbedömningen kommer till SIV:s kännedom innan en eventuell avvisning beslutas och verkställighet sker.

Författningsförslag

Förslag till
Lag om ändring i utlänningslagen (1980:376)

utfärdad den

Härmed föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1980:376)

dels att 33, 34, 72, 75, 83, 85, 86 och 90 §§ skall ha nedan angiven lydelse

dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 36 och 65 c §§ av nedan angiven betydelse

dels att 37 och 90 a §§ med rubriker skall upphöra att gälla

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

33 §

Anser en polismyndighet att det föreligger skäl till avvisning enligt 28 eller 29 §, men påstår utlänningen att han i det land, som han skulle komma att sändas till, löper risk att

1. bli utsatt för politisk förföljelse eller
2. bli sänd till krigsskådeplats eller straffad för att han övergett en krigsskådeplats eller annars vägrat att fullgöra krigstjänstgöring,

skall ärendet överlämnas till statens invandrarverk som så snart som möjligt skall besluta i ärendet. Detsamma skall gälla, om utlänningen påstår att han i det landet inte är skyddad mot att sändas till ett land där han löper denna risk.

Om utlänningens påstående är uppenbart oriktigt, skall ärendet inte överlämnas till invandrarverket annat än när detta följer av 35 §.

Vad som sägs i första stycket om överlämnande gäller även ett ärende som avser en utlänning med nära familjeanknytning till en utlänning som avses i första stycket.

34 §

Vad som sägs i 33 § om överlämnande av ärende gäller även, när utlänningen förklarar att han inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där.

Där annat ej följer av 35 § skall ärendet inte överlämnas, om de skäl

Nuvarande lydelse

som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att han inte löper risk att sändas vidare till hemlandet.

Föreslagen lydelse

36 §

Om en utlänning anför sådana skäl mot avvisning som avses i 33 § första stycket eller 34 § och statens invandrarverk finner att skälen är uppenbart ogrundade, skall invandrarverket ange detta i beslutet om avvisning.

Skyldighet att anmäla avvisningsärende till statens invandrarverk

37 §

Har en polismyndighet avvisat en utlänning i fall som avses i 33 eller 34 §, skall beslutet skyndsamt anmälas till statens invandrarverk.

Invandrarverket skall därvid genast besluta om verket skall överta ärendet eller inte. Ärendet skall övertas, om utlänningens påstående inte är uppenbart oriktigt, eller, i fall som avses i 34 §, de åberopade omständigheterna inte kan lämnas utan avseende. Invandrarverket får även i annat fall överta ärendet, om det finns skäl till detta.

Övertar invandrarverket ärendet, förfaller polismyndighetens avvisningsbeslut.

Anmälan enligt första stycket skall inte ske, om utlänningen avger nöjdförklaring enligt 70 §.

65 c §

Om en utlänning har överklagat ett sådant beslut om avvisning som avses i 36 §, skall prövning alltid ske av frågan om verkställigheten av beslutet tills vidare skall inställas (inhi-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	bition). Fråga om inhibition prövas av statens invandrarverk.
	Invandrarverkets beslut enligt första stycket får inte överklagas.

72 §

Om statens invandrarverk efter omprövning bifaller en ansökan om uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett mot samma person meddelat beslut om avvisning eller utvisning.

Om frågan om verkställighet av ett beslut om avvisning enligt 28 eller 29 § eller utvisning enligt 38 § överlämnats till statens invandrarverk enligt 85, 86 eller 89 §, får invandrarverket upphäva beslutet eller besluta anstånd med verkställigheten om verket finner att beslutet inte bör verkställas. Detsamma gäller om frågan om verkställighet övergått till invandrarverket enligt 89 a § *eller övertagits av invandrarverket enligt 90 a §.*	Om frågan om verkställighet av ett beslut om avvisning enligt 28 eller 29 § eller utvisning enligt 38 § överlämnats till statens invandrarverk enligt 85, 86 eller 89 §, får invandrarverket upphäva beslutet eller besluta anstånd med verkställigheten om verket finner att beslutet inte bör verkställas. Detsamma gäller om frågan om verkställighet övergått till invandrarverket enligt 89 a §.

Frågor om upphävande av beslut som anges i andra stycket eller anstånd med verkställigheten av ett sådant beslut kan prövas av regeringen endast då invandrarverket med stöd av 69 § har överlämnat verkställighetsärendet till regeringen eller då verkets beslut har överklagats enligt 90 §.

75 §

När fråga uppkommer om upphävande av ett utvisningsbeslut enligt 71 § eller annan åtgärd som avses i 71 eller 73 §, 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.

Även i andra fall när ärenden enligt denna lag skall prövas av regeringen får det statsråd som avses i första stycket besluta att ett avlägsnandebeslut inte får verkställas innan regeringen har avgjort ett sådant ärende.	*Även i övrigt* får det statsråd som avses i första stycket i *regeringens ställe* besluta att ett avlägsnandebeslut inte får verkställas innan regeringen har avgjort ett sådant ärende.

83 §

En polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas utan hinder av att beslutet har överklagats. *Ett avvisningsbeslut som skall anmälas till statens invandrarverk enligt 37 § och som utlänningen inte har*	En polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas utan hinder av att beslutet har överklagats. *Detsamma gäller statens invandrarverks beslut om avvisning om invandrarverket enligt 36 § angett i*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
förklarat sig nöjd med, får dock verkställas först när invandrarverket har förklarat att verket inte övertar ärendet.	*beslutet att de skäl som åberopas mot avvisningen är uppenbart ogrundade eller om utlänningen har avgett nöjdförklaring.*

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

85 §

Om en utlänning, när verkställighet skall ske av avvisning enligt 28 eller 29 § eller av utvisning enligt 38, 40 eller 43 §, påstår att han i det land, till vilket han skall sändas, löper risk att

1. bli utsatt för politisk förföljelse eller
2. bli sänd till krigsskådeplats eller straffad för att han övergett en krigsskådeplats eller annars har vägrat att fullgöra krigstjänstgöring,

skall ärendet överlämnas till statens invandrarverk som så snart som möjligt skall besluta i ärendet. Detsamma skall gälla, om utlänningen påstår att han i det landet inte är skyddad mot att sändas till ett land där han löper denna risk.

Ärendet skall inte överlämnas, om utlänningens påstående är uppenbart oriktigt. Inte heller skall ärendet överlämnas, om påståendet har prövats i ärendet om avvisning, i samband med utvisningsbeslut enligt 38 § eller i ett ärende som avses i 71 eller 72 §.	*Ärendet skall inte överlämnas, om de skäl som anförs mot verkställigheten är uppenbart ogrundade.* Inte heller skall ärendet överlämnas, om påståendet har prövats i ärendet om avvisning, i samband med utvisningsbeslut enligt 38 § eller i ett ärende som avses i 71 eller 72 §.

86 §

Vad som sägs i 85 § om överlämnande av ärende gäller även, när utlänningen förklarar att han inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där.

Ärendet skall inte överlämnas, om de skäl som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende, eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att han inte löper risk att sändas vidare till hemlandet. Inte heller skall ärendet överlämnas om utlänningens invändningar mot verkställigheten redan har prövats i ärendet om avvisning, i samband med utvisningsbeslut enligt 38 § eller i ett ärende som avses i 71 eller 72 §.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
90 §	
Statens invandrarverks beslut i ett verkställighetsärende får överklagas av utlänningen, om ärendet har överlämnats till verket enligt 85 eller 86 §. Detsamma gäller om ett verkställighetsärende överlämnats till invandrarverket på annan grund eller övergått enligt 89 a § *eller övertagits enligt 90 a §* och utlänningen i ärendet har anfört omständigheter som enligt 85 eller 86 § skall föranleda att ärenden som där avses överlämnas till verket.	Statens invandrarverks beslut i ett verkställighetsärende får överklagas av utlänningen, om ärendet har överlämnats till verket enligt 85 eller 86 §. Detsamma gäller om ett verkställighetsärende överlämnats till invandrarverket på annan grund eller övergått enligt 89 a § och utlänningen i ärendet har anfört omständigheter som enligt 85 eller 86 § skall föranleda att ärenden som där avses överlämnas till verket.

Klagan förs hos regeringen genom besvär.

Skyldighet att anmäla fråga om verkställighet till statens invandrarverk

90 a §

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

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

Förslag till
Lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

utfärdad den

Härmed föreskrivs i fråga om rättshjälpslagen att 41 § 7. skall ha nedan angiven lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
41 § Rättshjälp genom offentligt biträde beviljas i mål eller ärende 1–6. ...	
7.	
angående verkställighet enligt utlänningslagen, om anledning föreligger att överlämna ärendet till statens invandrarverk *med stöd av 85 eller 86 § samma lag* eller hänskjuta ärendet dit med stöd av 87 § samma lag eller om utlänningen enligt 50 eller 52 § samma lag hållits i förvar längre än en vecka,	angående verkställighet enligt utlänningslagen om anledning föreligger att överlämna ärendet till statens invandrarverk eller hänskjuta ärendet dit med stöd av 87 § samma lag eller om utlänningen enligt 50 eller 52 § samma lag hållits i förvar längre än en vecka,

1 Allmän bakgrund

1.1 Gällande regler

Grunderna för avvisning av den som inte bör tillåtas att resa in i Sverige anges i 28 och 29 §§ UtlL. I 28 § UtlL stadgas de *formella* avvisningsgrunderna, dvs. grunder som tar sikte på de villkor som allmänt sett gäller för att utlänningar skall kunna resa in och vistas i landet. Om utlänningen saknar giltig passhandling eller en sådan tillståndshandling som krävs i det enskilda fallet, kan han alltså avvisas med stöd av denna bestämmelse. 29 § UtlL innehåller de *materiella* avvisningsgrunderna och tar sikte på den enskilde utlänningens personliga förhållanden. Avvisning med stöd av denna bestämmelse kan exempelvis ske om utlänningen kan antas sakna medel för sitt uppehälle i Sverige.

Av 31 § UtlL framgår att polismyndigheten får besluta om avvisning inom tre månader från en utlännings ankomst till riket. Avvisningsbeslut kan alltså inte fattas enbart vid gränsen, utan kan avse även en utlänning som inom den aktuella tidsrymden påträffas inom riket och för vilken någon av avvisningsgrunderna i 28–29 §§ UtlL är tillämpliga.

Utlänningen kan emellertid befinna sig i en sådan situation att det inte kan krävas av honom att han återvänder till sitt hemland. I utlänningslagen har därför intagits särskilda bestämmelser om rätt till asyl m.m., 3–6 §§ UtlL.

Enligt 3 § UtlL skall en utlänning, som 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 sitt hemlands skydd (flykting), icke utan synnerliga skäl vägras en fristad i Sverige. Vidare får enligt 5 § UtlL en utlänning som övergett en krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland för att undgå förestående krigstjänstgöring (krigsvägrare) och, enligt 6 § UtlL, en utlänning som inte är flykting men som på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland ändå inte vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta (s.k. de facto-flykting), inte utan särskilda skäl vägras rätt att vistas i Sverige.

Utlänningslagen föreskriver en särskild handläggningsordning för dessa fall. Den framgår av följande lagrum.

---

33 § Anser en polismyndighet att det föreligger skäl till avvisning enligt 28 eller 29 §, men påstår utlänningen att han i det land, som han skulle komma att sändas till, löper risk att

1. bli utsatt för politisk förföljelse eller
2. bli sänd till en krigsskådeplats eller straffad för att han har övergett en krigsskådeplats eller annars vägrat att fullgöra krigstjänstgöring,

skall ärendet överlämnas till statens invandrarverk som så snart som möjligt skall besluta i ärendet. Detsamma skall gälla, om utlänningen påstår att han i det landet inte är skyddad mot att sändas till ett land där han löper denna risk.

Om utlänningens påstående är uppenbart oriktigt, skall ärendet inte överlämnas till invandrarverket annat än när detta följer av 35 §.

34 § Vad som sägs i 33 § om överlämnande av ärende gäller även, när utlänningen förklarar att han inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där.

Där annat ej följer av 35 § skall ärendet inte överlämnas, om de skäl som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende, eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att han inte löper risk att sändas vidare till hemlandet.

37 § Har en polismyndighet avvisat en utlänning i fall som avses i 33 eller 34 §, skall beslutet skyndsamt anmälas till statens invandrarverk.

Invandrarverket skall därvid genast besluta om verket skall överta ärendet eller inte. Ärendet skall övertas, om utlänningens påstående inte är uppenbart oriktigt, eller, i fall som avses i 34 §, de åberopade omständigheterna inte kan lämnas utan avseende. Invandrarverket får även i annat fall överta ärendet, om det finns skäl till detta.

Övertar invandrarverket ärendet, förfaller polismyndighetens avvisningsbeslut.

Anmälan enligt första stycket skall inte ske, om utlänningen avger nöjdförklaring enligt 70 §.

Innebörden av bestämmelserna är följande. Enligt grundregeln får polismyndigheten inte besluta om avvisning av en utlänning som visserligen kan avvisas med stöd av 28 eller 29 § UtlL men som anför politiska skäl för att få inresa i Sverige. Sådana ärenden skall överlämnas till SIV för beslut.

Beslut om avvisning av en utlänning med stöd av 28 och 29 §§ UtlL skall enligt huvudregeln verkställas till det land från vilket utlänningen reste in till Sverige. Detta land kan vara hemlandet eller annat land, det s.k. tredje landet. Påståenden om risk för förföljelse kan avse såväl hemlandet som tredje land. I båda fallen skall överlämnande ske. Polismyndigheten skall vidare överlämna ärendet till SIV om utlänningen hävdar att han i det land dit han kan komma att sändas från Sverige, inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han löper risk för förföljelse. I detta fall aktualiseras tillämpningen av den s.k. första asylland-principen. Denna internationellt på olika sätt tillämpade regel innebär att behov av fristad i ett land inte anses föreligga om utlänningen har eller kan få skydd i något annat land där han vistats innan han kom till det nu ifrågavarande landet. Lagstödet för tillämpning av första asylland-principen i svensk rätt ges i 3, 4 och 6 §§ UtlL. Av bestämmelserna framgår nämligen att fristad i Sverige endast kan beviljas den som är i behov av skydd här.

Polismyndighetens befogenhet att under vissa förutsättningar snabbt ta ett beslut om s.k. direktavvisning av en asylsökande innebär följande. Polismyndigheten skall inte överlämna ett avvisningsärende i de fall utlänningens påståenden kan bedömas som uppenbart oriktigt eller, när det gäller skäl enligt 6 § UtlL, de åberopade omständigheterna kan lämnas utan avseende. Det uppenbart oriktiga kan avse inte bara de direkta politiska skälen utan också påståendet att utlänningen kan komma att sändas vidare från ett land till ett annat.

Det är alltså polismyndigheten som själv bedömer i vilka fall förhållandena är sådana att polismyndigheten får besluta om direktavvisning, trots att politiska skäl anförs häremot. I och med 1980 års utlänningslag infördes en regel, 37 § UtlL, för att förstärka handläggningen ur rättssäkerhetssynpunkt. Polismyndigheten skall enligt denna bestämmelse till SIV anmäla alla direktavvisningsbeslut som gäller asylsökande. Finner SIV att förhållandena i ärendet inte varit så uppenbara att polismyndigheten haft befogenhet att besluta, skall SIV överta ärendet. Därmed förfaller polismyndighetens beslut. Ärendet handläggs därefter som om det från början hade överlämnats av polismyndigheten.

Utlänningslagen innehåller även särskilda bestämmelser för det fall att en utlänning då ett avlägsnandebeslut skall verkställas anför politiska skäl för att få stanna i riket. Dessa bestämmelser, 85–87 §§ och 90 a § UtlL, motsvarar i huvudsak 33, 34 och 37 §§ UtlL. Den väsentliga skillnaden är att polismyndigheten har befogenhet att själv besluta i ärendet om politiska skäl visserligen anförts men polismyndigheten bedömer att dessa redan är prövade i ärendet.

En utlänning som kan anföra humanitära skäl av annan art än de som nu behandlats kan också i vissa fall få resa in i riket trots att han saknar de tillståndshandlingar som annars krävs. Enligt undantagsstadgandet i 33 § utlänningsförordningen gäller detta i vissa familjeåterföreningsfall och då utlänningen av annat skäl av synnerlig vikt bör tillåtas att resa in. Även om sådana skäl anförts har emellertid polismyndigheten inte någon skyldighet att till SIV anmäla ett avvisningsbeslut enligt 28 eller 29 § UtlL. I 35 § UtlL har däremot föreskrivits att polismyndigheten skall överlämna ett ärende till SIV om den i andra fall än som avses i 33 och 34 §§ UtlL anser det tveksamt om en utlänning, mot vilken det finns grund för avvisning, skall avvisas.

En polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas så snart det kan ske och utan hinder av att beslutet överklagats, 83 och 84 §§ UtlL. Ett avvisningsbeslut som skall anmälas till SIV enligt 37 § UtlL och som utlänningen inte förklarat sig nöjd med, får dock verkställas först om SIV har förklarat att verket inte övertar ärendet. Ett beslut av SIV att inte överta ett anmält ärende kan inte överklagas.

Besvär över polismyndighetens avvisningsbeslut anförs hos SIV, 63 § UtlL. SIV:s beslut överklagas hos regeringen. Besvären till SIV har inte suspensiv verkan. Utlänningen har dock möjlighet att i samband med besvären begära att SIV inhiberar verkställigheten. Det gäller oavsett om utlänningen begärt asyl i ärendet eller inte.

Vid direktavvisning aktualiseras ofta en tillämpning av reglerna om särskilda tvångsåtgärder. En utlänning får enligt 50 § UtlL tas i förvar genom beslut av polismyndigheten om det föreligger sannolika skäl för avvisning och

det skäligen kan befaras att han kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet här eller om hans identitet är oklar. Är utlänningen under 16 år, får han inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem. Polismyndigheten kan också låta sig nöjas med att under samma förutsättningar besluta om mindre ingripande inskränkningar i rörelsefriheten eller andra villkor som behövs för att hålla utlänningen under uppsikt. En polisman har vidare möjlighet att med stöd av 11 § polislagen besluta om tillfälligt omhändertagande av en utlänning. En sådan befogenhet tillkommer även tullmyndighet eller särskilt förordnad passkontrollant vid gränsen.

1.2 Handläggningen hos polismyndigheterna och invandrarverket

Frågan om avvisning av en utlänning som söker asyl aktualiseras oftast hos polismyndigheten i en passkontrollort. Många utlänningar som kommer till Sverige i avsikt att bosätta sig här ger dock inte sin avsikt tillkänna redan vid inresan. De kan exempelvis resa in som turister och ansöker senare om asyl vid en polismyndighet inne i landet. De allra flesta avvisningsbesluten fattas dock vid ett fåtal polismyndigheter. Antalet ärenden vid olika polismyndigheter åren 1984 och 1985 redovisas i bilaga 4, tabell 3 och 6.

En asylsökande får först genomgå ett kortare förhör i syfte att fastställa hans identitet och skälen för inresan. En preliminär bedömning görs av om utlänningen skall tillåtas resa in tills vidare eller om ett direktavvisningsbeslut kan bli aktuellt. I det senare fallet hålls asylförhöret snarast möjligt.

Asylförhöret skall vara så fullständigt att asylansökan kan bedömas på grundval av de påståenden om förföljelserisk som görs i det enskilda ärendet. SIV har dock rekommenderat polismyndigheterna att hålla ett mindre detaljerat förhör angående utlänningens förhållanden i hemlandet i de fall där det är uppenbart att utlänningen med stöd av första asylland-principen skall sändas till ett annat land än hemlandet. Ett fullständigt asylförhör kan ta en halv dag eller mer beroende på omständigheterna. Tidsåtgången för förhöret antecknas i förhörsprotokollet.

Beslut om avvisning fattas av polischef eller annat högre polisbefäl med juristutbildning. För beslut som måste fattas utom tjänstetid finns en jourtjänst. När beslutet anmäls till SIV under tjänstetid översänds om möjligt samtliga handlingar i ärendet på telefaxapparat. Anmälan under icke arbetstid sker genom att förhörsledaren ringer upp en jourhavande tjänsteman på SIV och föredrar ärendet för denne.

Rutinerna för delgivning av avvisningsbesluten skiljer sig i ett viktigt hänseende mellan olika polismyndigheter. En del polismyndigheter delger utlänningen avvisningsbeslutet omedelbart efter att det har fattats. Andra polismyndigheter avvaktar däremot SIV:s ställningstagande till om ärendet skall övertas eller ej. I det senare fallet menar myndigheterna att man på detta sätt kan undvika förvarsbeslut inför förestående verkställigheter i största möjliga utsträckning.

Avvisningsbesluten innehåller mycket sällan någon ingående redogörelse för skälen för beslutet. Rikspolisstyrelsen (RPS) har försett polismyndighe-

terna med översättningsmallar på tolv språk. I dessa mallar har lagtextens uttryck använts för angivande av skäl för beslutet.

För handläggningen av tillstånds- och avlägsnandeärenden finns inom SIV en tillståndsbyrå som är indelad i åtta sektioner. Varje sektion har ansvaret för vissa länder. I ledningen för tillståndsbyrån finns en byråchef och en biträdande byråchef. Inom varje tillståndssektion finns en sektionschef och biträdande sektionschef jämte ett antal föredragande tjänstemän. Avlägsnandebeslut och beslut i fråga om övertagande av ett ärende som polismyndighet anmält enligt 37 § UtlL tas i första hand på sektionschefsnivå. Tveksamma ärenden och ärenden av principiell vikt skall hänskjutas till byrålednigen för beslut. Byrålednigen har på samma sätt möjlighet att hänskjuta ärenden till verksledningen.

De allra flesta beslut i anledning av att ett avvisningsärende anmälts tas på sektionschefsnivå. Under normal tjänstgöringstid tas beslutet oftast efter föredragning av en handläggare. Det händer ibland att polismyndigheten kontaktar SIV per telefon i samband med att den anmäler ett ärende via telefax. Om SIV beslutat att överta ett anmält ärende, är det vanligt att den som beslutat tar telefonkontakt med polismyndigheten och förklarar hur man sett på ärendet. Beslutet skickas via telex till polismyndigheten.

På SIV finns en beredskap för beslut som måste fattas utom tjänstetid. I denna deltar sektionscheferna och biträdande sektionscheferna från de olika tillståndssektionerna. Beslutet fattas då av tjänstemannen ensam. Varje sektion sammanställer för jourhavandes kännedom korta noteringar om det aktuella läget inom sina länder.

Jourhavande tjänsteman på SIV har också att ta ställning till inhibitionsyrkanden. Ett sådant yrkande får utlänningen framställa via polismyndigheten, som har kontakt med jourhavande på SIV.

1.3 Riktlinjer för bedömningen

Regler om avvisning fanns redan i 1914 års utlänningslag. Det var polisen som meddelade avvisningsbeslut och verkställde dem. Skyldigheten att överlämna ett avvisningsärende till den centrala utlänningsmyndigheten i fall då politisk förföljelse åberopas infördes genom 1937 års utlänningslag. Några år senare infördes också regeln att överlämnande inte skall ske, om "utlänningens påstående är uppenbart oriktigt".

Den 1 januari 1976 (prop. 1975/76:18) förstärktes skyddet för krigsvägrare och för sådana utlänningar som inte är politiska flyktingar men som ändå kan åberopa tungt vägande omständigheter av politisk art mot att återvända till hemlandet. För överlämnande av ärenden rörande krigsvägrare infördes samma förutsättning som för flyktingar, nämligen att påståendet inte är uppenbart oriktigt. För det fall att utlänningen åberopar politisk-humanitära skäl mot att återvända till hemlandet infördes på förslag av lagrådet en motsvarande undantagsregel. Överlämnande skall inte ske "om de skäl som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende, eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att han inte löper risk att sändas vidare till hemlandet".

Innebörden av uttrycken "är uppenbart oriktigt" och "kan lämnas utan avseende" i 33 respektive 34 § UtlL har under den senaste tioårsperioden varit föremål för upprepade uttalanden i lagstiftningssammanhang.

Den grundläggande principen uttrycktes av föredragande statsråd i prop. 1976/77:132 (s. 15) så att "varje avvisnings- och verkställighetsärende i vilket uppkommer fråga om politisk förföljelse eller påföljder vid krigsvägran m.m. skall avgöras av SIV och inte av polismyndighet".

Arbetsmarknadsutskottet anförde i ett annat sammanhang (AU 1977/78:30 s. 18) att en utlännings påstående om politisk förföljelse kan "lämnas åsido endast i helt klara fall, exempelvis därför att han kommer från ett land där förhållandena utesluter risk för förföljelse".

I prop. 1979/80:96 med förslag till ny utlänningslag uttalade föredraganden som sin egen mening angående begreppets innebörd (s. 51), att bestämmelsen "inte ger utrymme för att underlåta att överlämna ett asylärende till SIV:s prövning i andra fall än då i det enskilda fallet varje risk för förföljelse framstår som utesluten i hemlandet eller – för det fall avvisning övervägs till tredje land – varje risk för vidaresändning till hemlandet framstår som utesluten i det landet." Föredraganden hänvisade också till arbetsmarknadsutskottets uttalande enligt ovan. I specialmotiveringen till 33 § UtlL anfördes att (s. 98) "huvudregeln är liksom hittills att ett påstående om risk för förföljelse m.m. i det land som utlänningen skall sändas till skall föranleda överlämnande av ärendet i praktiskt taget alla fall". Vid arbetsmarknadsutskottets behandling av lagförslaget (AU 1979/80:27) underströks – i anledning av att samstämmigheten i betydelse mellan begreppen "uppenbart oriktigt" respektive "lämnas utan avseende" ifrågasatts – att det rättsliga skyddet enligt 33 och 34 §§ UtlL, trots att olika uttryckssätt har använts, skall ligga på samma nivå.

I prop. 1983/84:144 om invandrings- och flyktingpolitiken hänvisade det ansvariga statsrådet åter till arbetsmarknadsutskottets uttalande från år 1978. Socialförsäkringsutskottet (SfU 1983/84:30, s. 15) uttalade, att enligt gällande bestämmelser praktiskt taget alla fall skall överlämnas till SIV.

Att alla dessa uttalanden gjorts sammanhänger med att det ofta har hävdats, att polismyndigheterna inte inskränker sig till den gränsdragning de har att göra utan går för långt in i en sakbedömning av asylärendena. Påståendena har kommit från expert- och advokathåll och från de ideella flyktingorganisationerna. De har framförts i doktrinen och genom massmedia, i samband med remissyttranden vid lagstiftningsändringar och genom motioner i riksdagen.

Det har diskuterats om begreppen "uppenbart oriktigt" respektive "lämnas utan avseende" kan preciseras i syfte att åstadkomma en bättre vägledning för den praktiska tillämpningen. Det har t.ex. hävdats att begreppet "uppenbart oriktigt" låter sig definieras som den högsta graden av sannolikhet i den meningen att något är sannolikt till 100 procent. Det har vidare hävdats att om begreppet definieras på detta sätt kan ett påstående om förföljelse varken bli föremål för utredning, förhandling eller ens bedömning eller överväganden från polisens sida. Krävs detta skall ärendet överlämnas till SIV.

Det har också sagts att det knappast är möjligt att införa andra lagregler till begreppets precisering, eftersom det i svenskt lagspråk inte finns någon

annan beteckning än ordet uppenbart, som kan uttrycka en högre grad av sannolikhet. Däremot skulle det vara möjligt och lämpligt att utfärda anvisningar för polismyndigheterna om innebörden av begreppet. Andra har menat att man inte helt bör bortse från möjligheten att inom lagstiftningen åstadkomma ett mera ändamålsenligt uttryckssätt.

Försök har också gjorts av olika utredningar att mera i detalj definiera begreppet. Utlänningslagkommittén (SOU 1979:64, s. 128–129) anförde bl.a. följande om begreppets innebörd.

Enligt kommitténs uppfattning hänför sig begreppet dels till förhållandena i hemlandet, dels till de personliga omständigheterna i det enskilda fallet. Presumtionen till förmån för att ett påstående om politisk förföljelse är riktigt måste variera beroende på vilket land utlänningen kommer ifrån, på sätt framgår nedan.

1. Länder där så vitt är känt ingen förföljelse förekommer

Som exempel på sådana länder kan nämnas de västerländska demokratierna t.ex. Norge. Om en norrman påstår att han är politiskt förföljd kan polisen med sin kunskap om Norges politiska förhållanden i dag säga att påståendet är uppenbart oriktigt. Men även beträffande denna grupp av länder kan det tänkas att situationer uppkommer som kan innebära förföljelse. För att polisen enbart med hänvisning till de politiska förhållandena i dessa länder skall ha rätt att bedöma ett påstående om politisk förföljelse som uppenbart oriktigt måste den därför ha *visshet* om att politisk förföljelse inte förekommer i utlänningens hemland.

2. Länder där det är känt att det förekommer förföljelse

Denna grupp av länder kan delas in i två grupper, en där förföljelse är osystematisk och svår att förutse, en där förföljelsen följer vissa mönster. I fråga om den första gruppen av länder är det enligt komm'itténs uppfattning praktiskt taget omöjligt för polisen att med hänvisning till de politiska förhållandena säga att ett påstående om politisk förföljelse är uppenbart oriktigt. På grund av att förföljelsen är osystematisk ligger detta i sakens natur.

I fråga om den andra gruppen av länder finns en viss möjlighet för polisen att genom tillräcklig kunskap om förhållandena i landet avgöra om ett påstående om politiskt flyktingskap är uppenbart oriktigt. Polisen får emellertid inte komma fram till det resultatet efter en allmän analys av situationen i landet, utan slutsatsen måste grundas på att beslutsfattaren *med säkerhet vet* att vad utlänningen uppger om ett visst förhållande i hemlandet och som han grundar sitt påstående om politiskt flyktingskap på är uppenbart oriktigt. Den kunskapen kan polisen ha fått t.ex. genom att följa SIV:s och regeringens praxis. Även sådana påståenden om förföljelse som avser utlänningens personliga förhållanden och inte de politiska förhållandena i landet kan naturligtvis ibland vara uppenbart oriktiga t.ex. om utlänningens berättelse är klart motsägelsefull och strider mot kända fakta. För att kunna underlåta underställning måste utlänningens utsaga i sin helhet kunna rubriceras som uppenbart oriktig.

Det ligger en viss risk i att polisen inte anser att skälen är tillräckligt starka och alltså inte rubricerar påståendet som förföljelse. Sådana fall skall liksom i dag emellertid fångas upp av den underställningsplikt som gäller beträffande dem som åberopar humanitära skäl av politisk art för att få stanna i Sverige.

Uttalandet från utlänningslagkommittén föranledde vissa kritiska synpunkter vid remissbehandlingen av förslaget, (prop. 1979/80:96, s. 187). Svenska Röda Korset, Svenska Flyktingrådet och Chilekommittén menade att

kommitténs bedömning av begreppet "uppenbart oriktigt" var oacceptabelt och lade i polisens hand svåra bedömningar om förhållanden i den asylsökandes hemland och därmed sådana flyktingskapsbedömningar som enbart ankommer på SIV. Amnesty International anförde att begreppet "uppenbart oriktigt" hade getts en ny och ur språklig synpunkt och rättssäkerhetssynpunkt oacceptabel innebörd. Om polismyndigheterna gavs möjlighet att tolka begreppet på angivet sätt skulle detta få till följd att en betydligt större del av flyktingskapsbedömningen lades på polismyndigheterna. Dessa gavs rätt att mot bakgrund av tillståndspraxis göra en preliminär bedömning av de asylsökandes möjligheter att få stanna i landet och utifrån denna fatta avvisningsbeslut.

Invandrarpolitiska kommittén, IPOK (SOU 1983:29, s. 200 ff.) anförde följande till utveckling av det omtvistade begreppet.

> När det gäller bedömningen av vad som kan anses vara "uppenbart oriktigt", osant eller orimligt kan den i viss utsträckning komma att skifta mellan olika bedömare – beroende på vars och ens kunskaper. För att ett påstående skall kunna bedömas vara "uppenbart oriktigt" etc. måste emellertid krävas att det antingen föreligger tillförlitliga och dokumenterade uppgifter om de förhållanden som påståendet avser eller att det föreligger en sedan tidigare klar praxis rörande den kategori som beslutet avser. Denna praxis kan enligt vår mening inte skapas genom beslut i ärenden som anmäls till SIV, med hänsyn till den summariska prövning det då blir fråga om. Ett avvisningsärende rörande en "ny" grupp eller kategori bör därför alltid av polisen överlämnas till SIV. SIV har då i sin tur möjlighet att överlämna ärendet till regeringen. Meddelar SIV ett för sökanden negativt beslut har sökanden själv möjlighet att genom besvär få ärendet prövat av regeringen. Det bör vara fullt möjligt för SIV och regeringen att utforma beslut på ett sådant sätt att de kan tjäna som vägledning i liknande ärenden i framtiden, även om utgången i det aktuella fallet ofta inte kan bli annan än att tillstånd beviljas, med hänsyn till att det inte är praktiskt möjligt att verkställa ett avlägsnandebeslut på grund av den tidsutdräkt som SIV:s och regeringens prövning medför. Vägledande beslut av SIV och regeringen är av vikt i svårbedömbara politiska situationer, inte minst när det gäller frågan om i vilka länder flyktingar kan bedömas åtnjuta skydd eller frågan om en viss grupp uppenbart har skydd i ett visst land. För en bedömning av den politiska situationen i skilda länder är det vidare – som vi framhållit i avsnitt 7.5 – av värde med nära kontakter mellan tillämpande myndigheter i Sverige och grannländerna och med företrädare för FN:s flyktingkommissarie.
>
> Vad vi ovan anfört om innebörden av begreppet "uppenbart oriktigt" bör enligt vår bedömning leda till någon minskning av antalet ärenden där polismyndigheterna fattar beslut om avvisning som enligt 37 § UtlL skall anmälas till SIV. Vad vi i övrigt anfört till komplettering av tidigare motivuttalanden bör också bidra till att göra det klarare i vilka situationer direktavvisning får ske av den som åberopar någon form av politiska skäl. För att kunna avgöra avvisningsärenden måste de tillämpande tjänstemännen ta del av lagmotiv och praxis. Vi föreslår i kapitel 15 att motivuttalanden och praxis genom SIV:s försorg skall systematiskt ställas samman och publiceras. Det skulle konkret innebära att vad som anförts i det föregående om tolkningen av begreppen "uppenbart oriktigt" och "lämnas utan avseende" skulle ingå i de allmänna råden rörande avvisning i den författningssamling vi anser att SIV skall åläggas att ge ut.

IPOK påpekade vidare att det i allmänhet måste göras en bedömning vid gränsen av om den asylsökandes skäl är att hänföra till 3 eller 6 § UtlL, innan det kan avgöras om avvisning kan ske till ett tredje land. Detta beror på att de allra flesta länder inte uttryckligen har medgett ett skydd för s.k. de

facto-flykting. Samtidigt förutsätter uttrycket "uppenbart oriktigt" att avvisningen inte får vara grundad på en materiell bedömning av flyktingskälen.

Under remissbehandlingen anslöt sig flera instanser, helt eller delvis, till IPOK:s försök till precisering av de aktuella begreppen. Det gäller exempelvis kammarrätten i Jönköping, rikspolisstyrelsen och SIV. Ärkebiskopen, Rädda Barnen, Svenska Flyktingrådet och Sveriges frikyrkoråd/samråd ansåg däremot att de motivuttalanden som redan tidigare fanns angående vad som skall betraktas som "uppenbart oriktigt", i samtliga avseenden var bättre än den hänvisning kommittén gjort till "klar praxis".

Inget av de båda utredningarnas förslag till precisering av begreppet "uppenbart oriktigt" befästes genom lagstiftningsändring eller motivuttalanden.

Utredningarna hade också försökt att genom ärendegranskning utröna hur tillämpningen sker i praktiken. Utlänningslagkommittén undersökte närmare de avvisningsbeslut som fattats av polisen under år 1977. (Här bör observeras att det vid denna tidpunkt inte förelåg någon skyldighet för polismyndigheterna att anmäla avvisningsbesluten till SIV.) Kommittén fann vid sin genomgång av avvisningsbesluten några fall där man enligt kommitténs mening kunde ifrågasätta om överlämnande borde ha skett. Kommittén anmärkte dock att det inte gick att bedöma huruvida utlänningen skulle ha fått stanna här om överlämnande skett, eftersom polisens överlämnandeskyldighet är vidare än de skäl på vilka en utlänning eventuellt kan få stanna. Kommittén anmärkte också att förekomsten av inhibitionsbeslut hos SIV skulle kunna tyda på att polismyndigheten borde ha överlämnat ärenden till SIV i större utsträckning. Kommittén gjorde dock i denna del en reservation för att åberopade skäl ofta förstärks efter avvisningsbeslutet och att de avgörande omständigheterna i flera fall åberopats först efter avvisningsbeslutet men före inhibitionsbeslutet.

När IPOK gjorde en motsvarande ärendegranskning hade anmälningsregeln i 37 § UtlL varit i bruk en tid. Kommittén redovisade viss statistik och granskade närmare alla avvisningsärenden som anmälts under september 1981. Kommittén fann det svårt att dra några långtgående slutsatser av sin undersökning beroende på den knapphändiga dokumentationen i ej övertagna ärenden. Kommittén erinrade vidare om att det är ännu svårare att dra några slutsatser enbart på grund av antalet anmälningsärenden, över 600 under vart och ett av åren 1981 och 1982. (Båda åren hade SIV beslutat att överta handläggningen i omkring en fjärdedel av fallen.) Kommittén underströk att flertalet beslut om avvisning till tredje land avsåg länder som i praktiken tilllämpar Genève-konventionen och där det är uppenbart att flyktingar med vissa medborgarskap inte sänds tillbaka till hemlandet.

Liksom utlänningslagkommittén anförde IPOK dock att den för några fall måste ifrågasätta om de åberopade politiska skälen kan ha framstått som så uppenbart oriktiga att inte ärendet borde ha prövats av SIV. Kommittén menade att det är naturligt om benägenheten att fatta beslut blir väsentligt större när beslutet måste bekräftas av en annan myndighet för att gå i verkställighet. Kommittén ville heller inte bortse ifrån att benägenheten hos SIV att bekräfta ett av polismyndigheten redan fattat beslut kan vara större

än benägenheten skulle vara att besluta på egen hand. Kommittén bedömde att det var sannolikt att polismyndigheterna meddelade avvisningsbeslut i större utsträckning efter anmälningssystemets införande och att avvisningsbeslut anmäldes och verkställdes i större utsträckning än vad som förutsattes komma att ske när anmälningssystemet infördes.

Tillämpningen av begreppet "uppenbart oriktigt" har även varit föremål för kritik från riksdagens ombudsmän (JO) vid några tillfällen. Ett fall från senare tid gällde tillämpningen av första asylland-principen i fråga om en iransk medborgare som inrest till Sverige från Turkiet. Polismyndigheten ansåg att den iranska medborgaren var skyddad i Turkiet mot vidaresändning till hemlandet. JO fann att det knappast kunde bedömas som uteslutet att risk för vidaresändning förelåg, särskilt vid beaktande av att Turkiet inte genom konventionsanslutning är förpliktat att ta emot flyktingar från utomeuropeiska länder. JO menade alltså att ärendet borde ha överlämnats till SIV, se JO 1984/85, s. 122 ff., dnr 1806–1983, jfr dnr 2308–1981.

I skrivelse den 17 januari 1983 med anledning av IPOK:s bakgrundsbetänkande anmärkte JO att det i motiven till nuvarande lagstiftning förutsattes att beslut av polismyndigheten om avvisning, sedan politiska skäl bedömts vara uppenbart oriktiga eller kunna lämnas utan avseende, skulle komma att ske i ett mycket ringa antal fall. JO:s erfarenhet från klagoärenden och från inspektioner av polismyndigheter gav emellertid vid handen att polisen fattar beslut om avvisning i betydligt större utsträckning. JO menade därför att behov förelåg av ett nytt ställningstagande i frågan om polismyndigheternas befogenhet att fatta beslut om avvisning i dessa fall.

Slutligen kan nämnas att JO i mars 1986 genomförde en inspektion av utlänningsroteln vid polismyndigheten i Trelleborg. Ett mycket stort antal asylsökande reste under år 1985 in via Trelleborg. JO granskade företrädesvis ärenden från senare hälften av år 1985. Även vid denna granskning ifrågasatte JO i något fall polismyndighets tillämpning av första asylland-principen.

1.4 Rättshjälp i utlänningsärenden

Möjligheten till rättshjälp i utlänningsärenden regleras i 41 § rättshjälpslagen (1972:429).

Rättshjälp genom offentligt biträde beslutas vanligen av den myndighet som handlägger ärendet i sak. I ett ärende om avvisning eller utvisning som är anhängigt vid SIV fattas dock beslutet om rättshjälp av rättshjälpsnämnden.

Rättshjälp genom offentligt biträde är till skillnad från övriga rättshjälpsformer helt kostnadsfri för den som beviljas förmånen.

Rättshjälp genom offentligt biträde kan beviljas i mål eller ärende

- angående utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § UtlL samt vid utredning hos polismyndighet när fråga har uppkommit om utvisning enligt angivna lagrum,
- angående avvisning enligt utlänningslagen, dock ej hos polismyndighet, såvida inte anledning föreligger att överlämna ärendet till SIV eller utlänningen hållits i förvar längre än en vecka,

- angående verkställighet enligt utlänningslagen, om anledning föreligger att överlämna ärendet till SIV med stöd av 85–87 §§ UtlL eller om utlänningen på verkställighetsstadiet hållits i förvar längre än en vecka,
- angående föreskrifter som lämnats med stöd av 13, 48 eller 74 § UtlL i fråga om inskränkningar i utlänningens rörelsefrihet inom landet m.m.,
- angående hemsändande av utlänning som omhändertagits för vård enligt svensk social vårdlagstiftning.

Offentligt biträde skall förordnas i dessa situationer om det inte måste antas att behov av biträde saknas, jfr 42 § rättshjälpslagen (RhjL).

Av sammanställningen följer att utlänningen inte har möjlighet till rättshjälp vid avvisning som beslutas av polismyndighet med stöd av 28 eller 29 § UtlL, såvida inte utlänningen hållits i förvar längre än en vecka. Detta gäller även om politiska skäl anförts. Först om SIV beslutar att överta ett anmält ärende i vilket politiska skäl anförts eller polismyndigheten överlämnar ett avvisningsärende – antingen därför att politiska skäl anförts eller därför att polismyndigheten av annat skäl anser det tveksamt om avvisning bör ske – uppkommer en rätt till offentligt biträde. Rättshjälp kan beviljas då "anledning föreligger att överlämna" ett ärende till SIV. På detta sätt framhävs det förhållandet att biträde i och för sig kan förordnas under det att polisutredningen pågår.

I regel har emellertid utlänningen inte något biträde vid sin sida då polisförhöret hålls inför en ifrågasatt avvisning. Det är polismyndigheten som är den myndighet som i första hand har att initiera behovet av rättshjälp. Viss utredning måste emellertid göras innan behovet av biträde kan bedömas. I klara bifallsärenden liksom då förutsättningar för avvisning genom polismyndighetens beslut föreligger, förordnas inte offentligt biträde. Det kan tilläggas att rättshjälpsnämnden skall inhämta SIV:s yttrande innan den beviljar rättshjälp genom offentligt biträde.

Det förekommer att utlänningen skaffar sig biträdeshjälp utanför rättshjälpssystemet redan före förhörstillfället. Ett sådant biträde kan så småningom komma att förordnas som offentligt biträde om behov därav bedöms föreligga. Rättshjälpsnämnden skall i första hand förordna den advokat eller biträdande jurist som utlänningen själv föreslår. I detta sammanhang bör nämnas att ett offentligt biträde har vissa möjligheter att få ersättning för arbete som nedlagts redan före förordnandet.

I de fall utlänningen inte avvisas direkt vid gränsen och inte heller kan förvänta sig bifall direkt till ansökan, förordnas alltså ett offentligt biträde, som från polismyndigheten får den där utförda utredningen. Det offentliga biträdet får viss tid på sig att gå igenom utredningsmaterialet, träffa sin klient och till polismyndigheten anföra i vad mån utredningen godtas eller om den bör kompletteras. Oftast skriver biträdet en självständig inlaga för vidare befordran till SIV. En polismyndighet som anmält behov av offentligt biträde, skall avvakta biträdets yttrande innan ärendet redovisas till SIV.

Biträdets förordnande upphör antingen genom att utlänningen får tillstånd att stanna i Sverige eller genom att ett avlägsnandebeslut vinner laga kraft. Om utlänningen överklagar ett avvisnings- eller utvisningsbeslut till rege-

ringen, omfattar rättshjälpen alltså även handläggningen hos regeringen. Den upphör i detta fall först när regeringen prövat besvären.

På verkställighetsstadiet kan emellertid rättshjälp genom offentligt biträde åter aktualiseras. Förutsättningen är att anledning föreligger att ärendet skall överlämnas till SIV därför att nya politiska skäl anförts mot att avlägsnandebeslutet kommer till genomförande. Till skillnad mot vad som gäller då fråga uppstår om att avvisa utlänningen vid gränsen, förutsätts alltså nu för rätt till offentligt biträde att skälen, för att ärendet skall handläggas av SIV och inte polismyndigheten, är av politisk art. Eventuella hinder av annan humanitär art mot verkställighet och som föranleder att polismyndigheten överlämnar ärendet enligt 89 § UtlL, ger inte till rätt till offentligt biträde i detta skede.

Förutom rätt till offentligt biträde kan viss rättshjälp enligt rättshjälpslagens bestämmelser även lämnas i avvisningssituationen som rättshjälp genom rådgivning. En advokat eller biträdande jurist kan få ersättning för lämnad hjälp genom högst en timmes rådgivning enligt en indexreglerad norm. Beloppet är i dag 340 kr. Institutet har spelat en mycket liten roll i praktiken.

Såvitt avser verkställighetsstadiet har det ansetts att behov av rättshjälp i de fall då i huvudsak samma omständigheter anförts som tidigare i ärendet, kan tillgodoses inom ramen för rådgivning. Det gäller särskilt om det aktuella biträdet varit förordnat som offentligt biträde i det bakomliggande ärendet. Det anses också höra till god rättsvård att biträdet i verkställighetsskedet går utlänningen tillhanda i någon mån även sedan rätten till offentligt biträde formellt upphört. Det kan gälla frågor om kortare anstånd och dylikt.

I princip skall en behovsprövning göras i varje enskilt ärende innan rättshjälp beviljas. Presumtionen är att behov av rättshjälp genom offentligt biträde föreligger i de fall de allmänna förutsättningarna enligt 41 § RhjL är uppfyllda. I 42 § samma lag stadgas nämligen att rättshjälp genom offentligt biträde skall beviljas den som åtgärden avser, om det ej måste antas att behov av biträde saknas. I klara bifallsärenden anses, som tidigare nämnts, behov av rättshjälp i allmänhet inte föreligga. Det torde vidare vara sällsynt att rättshjälp beviljas av rättshjälpsnämnden om ärendet inte överlämnas till SIV av polismyndigheten eller övertas av SIV efter anmälan från polismyndigheten (jfr SOU 1977:28, s. 69).

Slutligen skall något sägas om ifrågasatta ändringar i de bestämmelser som för närvarande gäller.

När möjlighet till rättshjälp genom offentligt biträde infördes för vissa avlägsnandeärenden konstaterades att de ärenden där beslutanderätten anförtrotts till polismyndigheterna var av enkel beskaffenhet och därför inte krävde biträdesförordnande (jfr bl.a. prop. 1972:132, s. 178). Även i senare lagstiftningssammanhang har det understrukits att polismyndighetens synnerligen begränsade möjligheter att besluta om avvisning i ärenden där politiska skäl anförts, borde göra biträdesförordnanden onödiga. Det har också ansetts i praktiken närmast ogörligt – även vid ett betydligt färre antal asylsökande än som förekommer i dag – att ordna rättshjälp genom offentligt biträde för varje ärende, som kan bli föremål för avvisning vid gränsen.

På senare tid, när påståenden ofta framförts om att polismyndigheterna

gör långtgående bedömningar i sak, har behovet av någon form av biträdeshjälp för utlänningen vid gränsen också allt oftare understrukits. Bl.a. har föreslagits att ett advokat-joursystem för ändamålet borde övervägas (se bl.a. IPOK:s betänkande SOU 1983:29, s. 202 och socialförsäkringsutskottet SfU 1983/84:30, s. 16, vari förutsätts att asylutredningen överväger denna fråga.

Rätten till offentligt biträde har nyligen varit föremål för utredning, se rättshjälpskommitténs delbetänkande SOU 1985:4, Rättshjälp, Offentliga biträden, organisationsfrågor m.m. som för närvarande behandlas i regeringskansliet. Kommittén föreslår i ett avseende en utvidgning av rätten till rättshjälp i utlänningsärenden, nämligen i fråga om förvar. Enligt förslaget skall en utlänning som tas i förvar ha rätt till rättshjälp om han varit förvarstagen i mer än tre dygn.

Utlänningsärendena skiljer sig som tidigare nämnts från övriga ärendekategorier som kan bli föremål för rättshjälp genom offentligt biträde på det sättet, att det inte är den myndighet som handlägger ärendet i sak som beslutar om rättshjälpen. Trots att det i allmänhet inte anses möta några betänkligheter att den handläggande myndigheten eller domstolen även bedömer behovet av rättshjälp, har det vid ingående överväganden av frågan ansetts att man bör göra ett undantag för utlänningsärenden (jfr föredragande departementschef i prop. 1978/79:90 Ändring i rättshjälpslagen m.m., s. 188). Rättshjälpskommittén redovisar ingen annan uppfattning i denna del.

Rättshjälpskommittén har även för olika ärendekategorier övervägt om presumtionsregeln i 42 § RhjL avspeglar det faktiska förhållandet, dvs. om behovet av biträde motsvarar vad som bör gälla för flertalet fall. Kommittén anser att denna regel bör behållas oförändrad för utlänningsärendenas del.

2 Handläggningen av asylärenden

2.1 Huvudprinciperna för rättssäkerhet i asylförfarandet

Följande redogörelse gäller asylförfarandet i dess helhet. Den utgör en kortfattad sammanställning av de grundläggande rättssäkerhetskraven vid handläggningen av asylärenden. Den innehåller också synpunkter som i detta avseende framförts av företrädare för de asylsökandes intressen, såsom FN:s flyktingkommissarie (UNHCR), ideella flyktingorganisationer och andra humanitära organisationer. Även synpunkter som framkommit vid utredningar av asylförfarandet i andra länder återges här.

Situationen för den asylsökande vid gränsen

Ett grundläggande krav är att gränsbevakningsmyndigheten tar hänsyn till den utsatta och ovana situation som den asylsökande kan befinna sig i vid ankomsten till gränsen. Den asylsökande är ofta uttröttad efter en ansträngande resa och står inför en helt främmande situation. Han förstår inte språket och vet inte om det är tullpersonal, polis eller säkerhetstjänstens personal han möter. Det kan inte begäras av utlänningen i denna osäkra situation att han av egen kraft direkt skall förmå lämna alla de uppgifter som är relevanta för asylprövningen. Situationen kräver alltså en speciell lyhördhet, psykologisk skärpa och en grundläggande förutsättningslös och gentemot den enskilde utlänningen positiv inställning hos den mottagande gränsbevakningspersonalen. Den som leder förhöret måste beakta den sökandes sinnestillstånd och aktivt medverka till att alla relevanta uppgifter kommer fram.

Det har i olika länder förekommit att gränsbevakningspersonalen kritiseras för att direktavvisa asylsökande därför att dessa inte *uttryckligen* ansökt om asyl eller hävdat att de är flyktingar. För Sveriges del har denna kritik inte varit vanlig. I ett JO-ärende 1982, dnr 2286–1982, var dock följande situation uppe till bedömning.

Ärendet gällde en utlänning som polismyndigheten beslutat avvisa tillbaka till hemlandet. Han hade vid förhör uppgett att han lämnat hemlandet på grund av den svåra ekonomiska situationen där. Han uppgav att han inte varit utsatt för politisk förföljelse och att han inte varit politiskt aktiv. Slutligen uppgav han, att han riskerade att dömas till 5–7 års fängelse om han tvingades återvända till hemlandet. –JO fann vid sin utredning att

polismyndigheten, med hänsyn till vad utlänningen anfört om risken för fängelsestraff, hade bort överlämna ärendet till SIV och att orsaken till den felaktiga handläggningen uppenbart berott på att polismyndigheten förbiseg att utlänningen inte uttryckligen behöver ange att han vid ett återsändande kan komma att drabbas av politisk förföljelse.

Förhör och förhörsledare

UNHCR har rekommenderat att det bör finnas en särskild utlänningsmyndighet med klara befogenheter och självständig ställning med uppgift både att hålla asylförhöret och att göra asylbedömningen. Om dessa båda uppgifter delas upp på olika myndigheter eller olika personer får beslutsfattaren inte möjlighet att ansikte mot ansikte med utlänningen pröva exempelvis trovärdigheten av olika påståenden. Inte heller har den beslutande möjlighet att själv ställa de kompletterande frågor som behövs. Svårigheter uppstår att bedöma den rätta orsaken till att förhörsprotokollet innehåller motstridiga uppgifter eller att vissa uppgifter saknas eller att uppgifterna är oklara på annat sätt. Oklarheten kan bero på förhörsledarens sätt att återge förhöret, dålig översättning, felaktigt ställda frågor eller på att protokollet återspeglar en bedömning som förhörsledaren gjort i fråga om påståendena om politisk förföljelse. Den kan också bero på utlänningens oförmåga – av skilda skäl – att lämna uttömmande och entydiga svar.

Det kan konstateras att det endast är i ett fåtal länder där UNHCR:s rekommendation har efterföljts. I de allra flesta fall sköts förhören av praktiska skäl av annan än den som beslutar. Möjligheten finns däremot för beslutsmyndigheten i många länder, däribland Sverige, att begära att kompletterande frågor ställs eller att hålla ett särskilt förhör med utlänningen.

Oavsett om förhörsledaren är beslutande eller ej behöver denne ha goda kunskaper om förhållandena i utlänningens hemland. Detta är en förutsättning för att rätta frågor skall kunna ställas. Som tidigare berörts krävs också att förhörsledaren har en god förståelse för utlänningens utsatta situation. Förhörsledaren får inte låta sig påverkas av att han tidigare under lång tid kan ha mött överdrivna eller osanna påståenden om politiskt flyktingskap från inresande som i själva verket flyr från de fattiga förhållandena i hemlandet eller som har andra skäl som inte godtas för inresa. Inte heller får han låta sig påverkas av den yttre attityd den asylsökande uppvisar vid förhöret. Det ställs alltså stora krav på förhörsledaren i fråga om länderkunskap, förhörsteknik och även i fråga om personliga egenskaper i övrigt.

I de flesta länder förekommer någon form av fortlöpande utbildning av förhörspersonalen, oavsett om dessa är gränsbevaknings- eller polispersonal med andra arbetsuppgifter eller om de är tjänstemän vid den centrala utlänningsmyndigheten. Det är ibland svårt att kunna upprätthålla god länderkunskap och erforderliga kunskaper i övrigt hos förhörspersonalen i de länder där förhören sköts av den lokala polismyndigheten vid gränserna. Detta gäller inte minst vid de myndigheter där asylsökande förekommer mera sparsamt och i länder med vidsträckta gränser.

Beslutsmyndigheten

Det som sagts i fråga om förhörspersonalens egenskaper gäller naturligtvis i än högre grad dem som har att fatta beslut. Strömmen av asylsökande och de snabbt föränderliga och politiskt komplexa situationerna i många av de asylsökandes hemländer ställer ständigt krav på beslutsfattarnas förmåga att inte låta sig påverkas av annat än utredningen i det enskilda fallet. Inte minst i den situationen att ärendet avgörs på handlingarna och utan personlig närvaro av den asylsökande, måste beslutsfattaren ha förmåga att bedöma varje ärende för sig och också ta initiativ till kompletterande förhör och utredningar i varje situation där tveksamheter uppstår.

Flera länder låter domstolar eller domstolsliknande organ sköta asylbedömningen. Sammansättningarna av de senare varierar alltifrån beslutsnämnder som enbart består av statstjänstemän från olika berörda departement till mer eller mindre partssammansatta organ med representanter för ideella flyktingorganisationer, advokatkåren eller UNHCR.

Självständighet i avgörandet

En viktig rättssäkerhetsfaktor har ansetts vara asylprövningens och beslutsfattarens oberoende ställning gentemot andra intressen. Det gäller för det första det mellanstatliga oberoendet. Beslutsfattarna i en rad länder kritiseras ibland för att alltför mycket lita till information från beskickningar i utlandet, detta med hänsyn till att dessa skulle se det som sin främsta uppgift att förbättra relationerna med sina verksamhetsländer. Vissa länder har beskyllts för att låta utrikespolitiska överväganden och bindningar av olika slag mellan stater påverka bedömningen i ogynnsam riktning för vissa asylsökande med klara flyktingskäl och i överdrivet gynnsam riktning för asylsökande från andra länder.

Asylprövningen måste också ske helt oberoende av ekonomiska överväganden, exempelvis i fråga om mottagningsresurser. Det har därför hävdats att beslutsfunktionen bör vara skild från de myndigheter som svarar för utlänningens situation inne i landet. Om detta inte är möjligt bör i varje fall krävas att den enskilde beslutsfattaren inte har något ansvar för dessa frågor och kan verka helt självständigt gentemot sådana för asylprövningen ovidkommande hänsyn.

Länderkunskapen och informationskällorna

För att en riktig asylbedömning skall kunna göras krävs att handläggande myndigheter har tillgång till informationskällor som tillsammans ger en riktig bild av situationen i den asylsökandes hemland eller i första asyllandet. Myndigheterna bör skaffa sig en balanserad information genom att anlita informationskällor av skilda slag. Informationen från ministerier och beskickningar i utlandet bör kompletteras med information från UNHCR, frivilligorganisationer och andra självständiga källor. Självständiga informationscentraler som insamlar och sammanställer information om politisk förföljelse i andra länder förekommer på ett par håll, exempelvis i

Västtyskland. Dessa informationscentraler kan också utnyttjas av andra länder.

Det är också viktigt att länderinformationen når alla som deltar i handläggningen. En uppsplittrad beslutsordning, där flera myndigheter av olika slag och inom olika regioner är inblandade, försvårar möjligheterna att hålla handläggarna informerade om de snabbt föränderliga förhållandena i andra länder.

Överklagande av beslutet

Rätten att överklaga ett avslagsbeslut är fundamental ur rättssäkerhetssynpunkt. Klagorätt till högre administrativ myndighet finns i många länder. I de fall en sådan klagorätt inte är medgiven finns i stället ofta möjligheten att hos beslutsinstansen yrka omprövning av beslutet under anförande av nya skäl. Många länder har också ett system där utlänningen har möjlighet att få en domstolsprövning av ett avslagsbeslut som fattats i administrativ ordning. Den prövning det här vanligen är fråga om innefattar inte en lämplighetsbedömning fullt ut utan är inskränkt till en viss form av laglighetsprövning.

Handläggningstiderna

I de länder som har ett väl utbyggt asylförfarande, är handläggningstiderna i allmänhet mycket långa. Det är inte ovanligt att väntetiden uppgår till flera år. De påfrestningar som på detta sätt uppstår för asylsökande i olika länder, varierar bl.a. beroende på vilken standard som sökanden erbjuds under väntetiden. Det finns exempel på länder som har en mycket grundlig procedur för asylärenden – framför allt med omfattande besvärsmöjligheter som för med sig mycket långa väntetider – samtidigt som de kritiseras för att motverka inresandeströmmen genom att erbjuda asylsökande en mycket dålig standard.

2.2 Internationella rekommendationer

FN:s flyktingkommissaries (UNHCR) exekutivkommitté har vid olika tillfällen antagit principer för flyktingskapsbedömningen i syfte att stärka rättssäkerheten i förfarandet, se bilaga 2.

År 1977 (Conclusion No. 8 XXVIII), rekommenderade exekutivkommittén bl.a. att

- sökanden skall ges information om den handläggningsordning som gäller för asylärenden och dessutom få det bistånd som krävs för att han skall kunna framlägga sin begäran,
- sökanden skall upplysas om och beredas den faktiska möjligheten att kontakta en representant för UNHCR,
- sökanden skall kunna få sin framställning behandlad av en särskild myndighet, om möjligt en enda central utlänningsmyndighet,
- sökanden skall ges rimlig tid att begära omprövning av ett avslagsbeslut hos samma myndighet eller att anföra besvär hos en högre administrativ myndighet eller till domstol,

- sökanden skall få stanna i landet i avvaktan på beslut av den centrala utlänningsmyndigheten, såvida inte samma myndighet har fastställt att ansökan är uppenbart ogrundad. Sökanden bör också få avvakta att besvärsprövningen sker.

År 1979 (Conclusion No. 15 XXX) rekommenderade exekutivkommittén att en utlänning alltid skall kunna få sin ansökan om asyl behandlad även om ansökningsfrister eller andra formella föreskrifter inte iakttagits.

År 1982 (Conclusion No. 28 XXXIII), uppmärksammade exekutivkommittén det växande problemet med uppenbart ogrundade asylansökningar. Kommittén underströk bl.a. behovet av procedurregler som garanterar att direktavvisningsbeslut endast fattas i de fall en ansökan är "bedräglig" eller grundas på omständigheter som saknar samband med de kriterier som gäller för beviljande av flyktingskap enligt FN:s flyktingkonvention. ("Consideration should be given to the establishment of procedural safeguards to ensure that such decisions are taken only if the application is fraudulent or not related to the criteria for the granting of refugee status laid down in the 1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees.")

År 1983 (Conclusion No. 30 XXXIV), återkom exekutivkommittén med följande rekommendationer för direktavvisning av asylsökande, vars framställningar kan bedömas vara klart ogrundade eller innebära ett missbruk av rätten att ansöka om asyl (manifestly unfounded or abusive applications).

- Liksom i fråga om asylansökningar i allmänhet bör sökanden i dessa fall genomgå ett fullständigt förhör under ledning av en för ändamålet särskilt utbildad förhörsledare, som också om möjligt är tjänsteman vid den myndighet som normalt har huvudansvaret för asylärenden.
- Bedömningen av om en ansökan är klart ogrundad skall göras av den myndighet som normalt har att ta ställning till asylansökningar.
- Utlänning som fått avslag på sin asylansökan bör ha rätt att få sin ansökan omprövad/överprövad innan ett avvisningsbeslut verkställs. För klart ogrundade ansökningar kan godtas ett förfarande i förenklad form.

Europarådets ministerkommitté har även antagit rekommendationer för handläggningen av asylärenden, The Harmonisation of national procedures relating to asylum, Recommendation No. R (81) 16, den 5 november 1981, se bilaga 3. Rekommendationen har till stor del samma eller liknande innehåll som rekommendationerna från FN:s flyktingkommissaries exekutivkommitté.

2.3 Behandlingen av uppenbart ogrundade asylansökningar i andra länder

Norden

Danmark

I Danmark har polismyndighet eller annan gränskontrollmyndighet inte rätt att avvisa asylsökande. Alla asylansökningar skall behandlas av den centrala utlänningsmyndigheten, Direktoratet for Udlaendinge.

Man prövar nu en ordning där utlänningen i inledningsskedet inte förhörs av polismyndigheten om sina flyktingskäl utan själv får teckna ned sin berättelse på ett särskilt formulär. Tanken har varit att direktoratet skall kunna göra en första bedömning av en asylansökan redan på detta skriftliga material. Erfarenheterna av systemet är blandade. Utlänningarna har ibland haft svårigheter att förstå handläggningen och avge fullständiga berättelser på detta sätt. Myndigheterna anser dock att den egenhändiga redogörelsen många gånger har varit av stor betydelse för utredningen i ärendet, t.ex. då trovärdigheten är i fråga och berättelsen ändras under utredningens gång.

Besvär över direktoratets beslut anförs till Flygtningenaevnet som är sista instans i asylärenden. Nämnden har sju ledamöter. Ordföranden är en domare från allmän domstol. Ledamöterna i övrigt representerar olika ministerier, Dansk Flygtningehjaelp – som är en statligt understödd sammanslutning för ideella flyktingorganisationer – och det danska advokatsamfundet. Besvär till nämnden har suspensiv effekt.

Nyligen har regler införts som ger direktoratet möjlighet att direktavvisa utlänningar vars ansökningar bedöms som uppenbart ogrundade. Direktoratet kan i sådana fall förordna att besvärsrätt inte föreligger mot avvisningsbeslutet. En förutsättning är dock att Dansk Flygtningehjaelp beretts tillfälle att höra utlänningen och biträder beslutet. Beslutet delges Flygtningenaevnet för kännedom. Flygtningenaevnet kan besluta att vissa grupper av asylärenden alltid skall kunna prövas i denna instans.

Av förarbetena till de nya reglerna framgår bl.a. att möjligheten till direktavvisning inte enbart omfattar sådana klara avslagsfall som exempelvis när en svensk söker asyl i Danmark, utan även andra fall där ansökningen mot bakgrund av Flygtningenaevnets praxis framstår som uppenbart grundlös. Regeln gör det också möjligt att direktavvisa om principen om första asylland är uppenbart tillämplig.

Även Flygtningenaevnet har en viss möjlighet att avvisa uppenbart grundlösa besvär. Efter en nyligen genomförd lagändring prövas dessa ärenden av en s.k. mininämnd. Antalet ledamöter är reducerat och förfarandet är även i övrigt förenklat för att handläggningen skall vara så effektiv som möjligt. En mininämnd består av ordförande, en representant för justitieministeriet och en ledamot som Dansk Flygtningehjaelp utser. Det finns möjlighet att begära muntlig förhandling även inför denna nämnd.

Rättshjälp kan beviljas i form av advokathjälp inför Flygtningenaevnet.

UNHCR har en överenskommelse om samarbete med Dansk Flygtningehjaelp som i vissa fall vidarebefordrar UNHCR:s uppfattning till de danska

myndigheterna. Dansk Flygtningehjaelp har för närvarande som sin representant i Flygtningenaevnet utsett en tjänsteman vid UNHCR.

Norge

Uppehållstillstånd beviljas flyktingar men kan även beviljas utlänning på annan humanitär grund, inbegripet s.k. de facto-flykting.

Enligt den norska lagstiftningen kan polismyndighet direktavvisa en asylsökande vid gränsen om denne inte gör sannolikt att rätt till asyl föreligger. I enlighet med justitiedepartementets instruktioner skall dock alla asylansökningar anmälas till den centrala utlänningsmyndigheten, utlendingskontoret. En sådan anmälan kan ske exempelvis genom en telefonkontakt. Enligt gällande praxis kan avvisning ske om utlänningsmyndigheten finner asylansökan vara uppenbart ogrundad, om utlänningen anses ha eller böra söka skydd i annat land eller om de särskilda överenskommelserna inom Norden eller med annat land är tillämpliga.

En viss form av skyndsam handläggning förekommer även i högre instans. Finner justitiedepartementet, som prövar asylansökningar i ordinarie ordning, att asylansökan är uppenbart ogrundad, förordnas i avslagsbeslutet att detta får verkställas utan hinder av att besvär anförs till regeringen.

På senare år har det blivit vanligt att asylsökande begär rättshjälp och sådan hjälp beviljas även dem som löper risk att avvisas vid gränsen.

Informella kontakter förekommer mellan departementets tjänstemän och UNHCR:s representanter.

Den norska utlänningslagstiftningen har varit föremål för översyn av en utredning som lämnade sitt betänkande under år 1983. Utredningen föreslår bl.a. ändringar av handläggningsordningen för asylärenden. Förslaget har bearbetats grundligt i regeringskansliet. Den norska regeringen antas framlägga ett förslag om ny utlänningslag inom kort.

Övriga länder

Belgien

Utlänningsavdelningen vid justitiedepartementet håller ett första förhör med varje asylsökande för att avgöra om utlänningen har ingett sin ansökan i tid och om utlänningen har vistats i annat land än hemlandet före inresan i Belgien. Om utlänningen har uppehållit sig mer än tre månader i annat land eller om ansökan inte getts in i tid skall ansökan avvisas. Avvisas framställningen kan utlänningen begära att beslutet prövas av justitieministern och högsta instansen för administrativa beslut i landet. En sådan begäran har inhiberande verkan. Yttrande inhämtas i dessa fall från den rådgivande utlänningsnämnden. Om denna prövning inte leder till någon ändring kan den asylsökande överklaga till den högsta administrativa domstolen, "Conseil d'Etat".

Om myndigheterna har för avsikt att avvisa en asylsökande brukar UNHCR få ett förhandsbesked om detta. UNHCR kan då lämna synpunkter i ärendet och kanske också ordna så att utlänningen får sin ansökan prövad i annat land.

I Belgien har UNHCR den ovanliga positionen att vara beslutande instans i fråga om en asylsökande är konventionsflykting. UNHCR håller ett inledande förhör med utlänningen varefter denne själv fyller i ett frågeformulär. Härefter gör UNHCR en bedömning av om ansökningen kan avslås redan på detta material. Utlänningen får i så fall möjlighet att komplettera sin berättelse innan UNHCR beslutar att avslå framställningen.

Efter denna första gallring av ansökningar gör tjänstemännen vid UNHCR:s lokalkontor en ingående prövning av de återstående ärendena. Även i detta förfarande ingår ett första preliminärt beslut som utlänningen får tillfälle att bemöta.

UNHCR:s beslut kan inte överklagas. Däremot kan UNHCR ompröva sitt beslut om anledning förekommer. UNHCR:s roll i Belgien har inte undgått kritik från företrädare för flyktingorganisationer m.fl. Det har bl.a. hävdats att UNHCR i egenskap av en internationell organisation är alltför beroende av ett gott förhållande till olika länder för att kunna ha en direkt beslutande funktion inom andra länders handläggningsordningar.

Storbritannien

Gränsbevakningspersonalen, Immigration Officers, har inte rätt att besluta om avvisning vid gränsen av en asylsökande. Ärendet skall överlämnas till Home Office, (inrikesministeriet) som prövar alla asylärenden. Home Office har möjlighet att fatta ett skyndsamt avvisningsbeslut. Besvär kan anföras över avvisningsbeslutet till Immigration Appeal Tribunal men dessa prövas inte så länge utlänningen befinner sig inne i riket. I vissa fall finns dock möjlighet till en process inför en särskild domare. I de fall en direktavvisning övervägs lämnas ett preliminärt besked till det brittiska flyktingrådet, en ideell organisation med statligt ekonomiskt stöd. Flyktingrådet har då viss möjlighet att påverka utgången i ärendet.

Den omständigheten att besvär över avvisningsbeslutet inte kan medföra att verkställigheten uppskjuts, har varit utsatt för kraftig kritik. En parlamentariskt tillsatt kommitté har föreslagit att dessa bestämmelser ses över.

Asylsökande vid gränsen förhörs av Immigration Officers medan tjänstemän vid Home Office förhör det stora flertalet som begär asyl vid vistelse inne i landet. Viss kritik har framförts mot förhörens bristande tillförlitlighet. Man har bl.a. pekat på att förhörsledarna inte har någon speciell kunskap och utbildning för flyktingskapsbedömning utan sysslar med utlänningsärenden i största allmänhet. Man har också hävdat att frånvaron till stora delar av en lagfäst procedur för asylansökningar öppnar möjligheten för de beslutande att iaktta en alltför restriktiv hållning.

UNHCR:s lokalkontor i London har inte någon beslutsfunktion i det engelska systemet men dess representant kan lämna sina synpunkter på enskilda ärenden i varje skede av handläggningen. Besvär över avslag på asylansökningar lämnas för kännedom i kopia till platsrepresentanten som kan intervenera i saken. Detta förekommer dock endast i principfrågor och i vissa särskilda fall i övrigt.

Frankrike

Polismyndighet kan direktavvisa vid gränsen med tillämpning av första asylland-principen. Möjligheten till direktavvisningar skall tillämpas restriktivt.

Övriga ärenden handläggs och avgörs av en central myndighet, Office français de protection des réfugiés et apatrides, OFPRA. Vid denna myndighet sker först en preliminär bedömning för att uppenbart ogrundade ansökningar skall kunna behandlas och avslås med förtur.

UNHCR:s representant i Frankrike har möjlighet att närvara vid OFPRA:s handläggning och lämna synpunkter i enskilda fall. Platsrepresentanten är vidare medlem och har medbeslutanderätt i den särskilda besvärsnämnden, Commission des Recours, som prövar besvär över OFPRA:s beslut.

En första bedömning görs också vid OFPRA för att asyl snabbt skall kunna beviljas i de fall då vidare förhör framstår som överflödiga. De asylsökande förhörs av tjänstemännen vid OFPRA.

En tidsgräns om fyra månader gäller för behandlingen av ett ärende vid OFPRA. Efter denna tidsgräns kan asylansökan prövas av högre instans.

Nederländerna

Direktavvisning vid gränsen kan förekomma endast med stöd av första asylland-principen. Gränsbevakningspersonal måste dock alltid ta kontakt med justitieministeriets asylavdelning för instruktion även i dessa fall. Direktavvisning sker om utlänningen har eller skulle kunna få skydd i ett annat land.

Ett första kort förhör hålls med de asylsökande vid passkontrollmyndigheten. Framstår utlänningen vid detta förhör som konventionsflykting, utfärdar justitieministeriet efter utrikesministeriets godkännande tillstånd för utlänningen att resa in i landet. Utlänningen får därefter möjlighet att inge en formell asylansökan.

Övriga asylsökande förhörs av en tjänsteman från justitieministeriet. På grundval av förhöret beslutar ministeriet om utlänningen skall avvisas tillbaka till det land han kom ifrån. Beslutet är omedelbart verkställbart men det finns en viss möjlighet till ny prövning av beslutet genom en särskild summarisk process.

I Nederländerna förekommer inom ministeriet ett omprövningsförfarande av avslag på asylansökningar. I dessa fall hörs en rådgivande nämnd där UNHCR har viss konsultativ status. Utlänningen får stanna i landet medan prövningen sker, såvida inte ministeriet bedömer att asylansökningen är uppenbart grundlös. Ett verkställighetsbeslut i sådana fall kan också bli föremål för den ovannämnda summariska processen.

Schweiz

Direktavvisning vid gränsen kan förekomma efter kontakt mellan beslutande myndighet i utlänningsärenden, den federala polismyndigheten i Bern och gränskontrollmyndigheten. Gränskontrollmyndigheten får inte medge inre-

sa om inte det står klart att alla inresehandlingar är i sin ordning eller att en asylsökande är förföljd i utreselandet. Kontakt tas med centralmyndigheten per telefon. Den centrala myndigheten kan sedan besluta att avvisa en utlänning som inte har någon grund för sin ansökan. I tveksamma fall förekommer det att centralmyndigheten talar med utlänningen i telefon eller förhör utlänningen personligen.

UNHCR har en konsultativ status och skall kontaktas i tveksamma ärenden.

Förbundsrepubliken Tyskland

I Förbundsrepubliken tillämpas i princip endast ett flyktingbegrepp, nämligen konventionsflykting. Direktavvisning vid gränsen får endast förekomma om den asylsökande redan har fått skydd i annat land. Det skall vara uppenbart att utlänningen har erhållit skydd mot förföljelse i annan stat, exempelvis genom att utlänningen har resedokument.

Gränsmyndigheten överlämnar övriga asylansökningar till den lokala utlänningsmyndigheten, som också kan pröva om direktavvisning kan ske till annat land.

En direktavvisning kan överprövas genom besvär i särskild summarisk ordning vid administrativ domstol i två instanser.

Utlänningar som tillåts inresa får sina ansökningar behandlade av en särskild federal myndighet för asylärenden. Utlänningen förhörs här av en tjänsteman varefter beslutet tas av en annan.

Om denna myndighet finner att ansökan är uppenbart ogrundad, är avslagsbeslutet omedelbart verkställbart. Avlägsnandebeslut i dessa fall kan överklagas till administrativ domstol i summarisk ordning. Ärenden som inte bedöms som uppenbart ogrundade överklagas till administrativ domstol i ordinär väg. Den summariska proceduren medger till skillnad från den ordinära som regel inte att utlänningen personligen får inställa sig inför domstolen. I dessa fall ingår ej heller lekmän i rätten. Därigenom kan en skyndsam handläggning åstadkommas. I praktiken får dock asylsökande i mycket hög utsträckning avvakta den slutliga utgången i ärendet i förbundsrepubliken.

Tjänstemännen vid UNHCR:s lokalkontor har möjlighet att delta vid förhören med utlänningarna och att lägga synpunkter i enskilda fall. Liksom i andra länder där denna möjlighet finns har dock UNHCR begränsade resurser. Möjligheten till inflytande på handläggning och beslut i enskilda ärenden blir därmed också begränsad.

3 Undersökning av asylförfarandet vid gränsen i praktiken

3.1 Inledning

Utredningen har närmare granskat handlingarna i ca 700 ärenden där polismyndighet beslutat om direktavvisning av asylsökande under de senaste fyra åren. Som framgår av bilaga 4, tabell 1, vilken redovisar statistik över avvisningsärenden under 1980-talet, ökade antalet asylansökningar vid gränsen markant under åren 1984 och 1985. Därmed ökade också avvisningarna av asylsökande. Antalet avvisningar av icke asylsökande har däremot hållit sig på oförändrad nivå.

Av uppgifterna i bilaga 4, tabell 1 framgår att SIV varje år har övertagit handläggningen i 20–30 procent av de fall, där polismyndighet anmält ett avvisningsbeslut av en asylsökande till SIV. Det bör i detta sammanhang sägas att den omständigheten att ett ärende övertas av SIV inte alltid behöver betyda att SIV gör en annan bedömning av åberopade skäl för asyl. I de fall ärendet anmäls till SIV:s beredskap för beslut utom normal kontorstid, kan det förekomma att den jourhavande tjänstemannen övertar ärendet mera som en säkerhetsåtgärd, grundad på att han saknar erfarenhet av det aktuella landets förhållanden. Det kan också ibland vara icke-politiska humanitära skäl som bedöms annorlunda av SIV. När avvisningen gäller tredje land kan det hända att SIV gör en annan bedömning av möjligheten att i praktiken genomföra en verkställighet till det landet.

Antalet ärenden fördelar sig av naturliga skäl högst olika mellan polisdistrikten. Det stora flertalet ärenden handläggs av ett fåtal polismyndigheter. Ärendebelastningen kan också växla avsevärt från tid till annan vid en och samma myndighet. Ett exempel är Trelleborg. Denna myndighet tog vissa månader under år 1985 emot upp till 700 asylsökande. Från årsskiftet 1985/86 har inresandeströmmen i det närmaste helt avstannat. Även fördelningen av asylsökande på medborgarskap varierar naturligtvis från tid till annan. I bilaga 4, tabellerna 2–7 återfinns statistikuppgifter i nu nämnda avseenden för åren 1984 och 1985.

3.2 Undersökningsmaterialet

Utredningen har granskat handlingarna i anmälda ärenden under mars månad åren 1982–1985 (totalt 382 ärenden). I bilaga 4, tabell 8 redovisas ärendena uppdelade på avvisningar till hemlandet respektive till tredje land.

Av tabellen för avvisning till tredje land framgår även vilket land som polismyndigheten i de olika fallen godtagit som första asylland. Slutligen kan utläsas i vilka fall SIV beslutat att överta handläggningen av ärendet. Sammanställningen för de fyra månaderna återspeglar det ökade antalet asylsökande under 1980-talet. Antalet anmälda ärenden i vilka politiska skäl anförts var för de aktuella månaderna 33, 47, 66 respektive 236 st.

Utredningen har vidare valt ut tre olika grupper efter medborgarskap och granskat antalet avvisningar för dessa under ett kalenderår.

Den första av dessa ärendegrupper – *medborgarskap 1* – gäller ett land där det under en längre tid har förekommit politisk förföljelse. Medborgare från detta land har också länge förekommit som asylsökande i Sverige. Det är vanligt att asyl nekas på den grund att skälen har ansetts vara otillräckliga. En granskning av en sådan ärendekategori kan alltså ge en god bild av direktavvisningsförfarandet. Handlingarna i anmälda avvisningsärenden under ett års tid (61 st) har genomgåtts. 19 ärenden, dvs. vart tredje ärende, har övertagits av SIV. Av övertagna ärenden gällde 12 avvisning till tredje land.

De övriga grupperna representerade en helt annan situation, nämligen en plötsligt uppdykande, betydande tillströmning av asylsökande.

Medborgarskap 2 – gällde följande situation. En grupp av omkring 150 personer reste samtidigt till Sverige och ansökte om asyl. Det var huvudsakligen yngre män, som åberopade att de var efterlysta av polisen i sitt hemland i anledning av vad som nyligen förekommit under vissa demonstrationer. Partipolitisk verksamhet är enligt uppgift i princip tillåten i landet och oppositionspartierna håller regelbundet stora offentliga möten. Vid dessa möten förekommer dock sammandrabbningar mellan regeringstrogna och oppositionella och omfattande arresteringar hör till bilden. Det har hävdats från olika håll att mänskliga rättigheter inte respekteras i landet och att det där förekommer politiska arresteringar, "försvinnanden" och tortyr.

Polismyndigheten beslöt att direktavvisa 62 av sökandena. Invandrarverket övertog tolv ärenden. Vissa upplysningar som SIV inhämtat gav vid handen att alla berättelser inte utan vidare kunde bedömas som trovärdiga. Några av de inresande medgav också så småningom att de lämnat falska uppgifter om förhållanden i hemlandet. De berättade bl.a. att det varit enkelt att skaffa sig falska intyg om viktiga förhållanden i hemlandet.

Medborgarskap 3 innefattade i huvudsak medlemmar av ahmadiyasekten som plötsligt reste till Sverige. Anhängare till ahmadiyasekten betraktar sig som muslimer. Vissa olikheter med avseende på trosinriktning har lett till konflikt mellan muslimer och ahmadiyamuslimer. De s.k. fundamentalisterna inom Islam betraktar ahmadiyamuslimerna som avfällingar. Under augusti 1984 kom omkring 400 asylsökande Ahmadiyas till Sverige. De åberopade att de utsatts för en ökande grad av förföljelse på grund av sin tro och att de behövde en fristad i Sverige. Invandrarverket överlämnade tre ärenden till regeringen för att få ett vägledande avgörande.

Den 30 augusti 1984 beslöt regeringen att utvisa de tre ahmadiyanerna. I en kommentar till beslutet, som gick ut i ett pressmeddelande, anförde invandrarministern följande.

Enbart medlemskap i Ahmadiya-sekten är inte tillräckligt för att få stanna i Sverige men det är inte uteslutet att det kan finnas enskilda ahmadiyaner som kan åberopa så starka skäl att vederbörande kan få skydd i Sverige. Alla ansökningar från sektmedlemmar måste därför också i framtiden prövas individuellt enligt utlänningslagens bestämmelser.

Invandrarverket lämnade till polismyndigheterna sina synpunkter i anledning av regeringens beslut. Verket anförde bla.:

Den som påstår att han själv eller honom närstående skulle ha drabbats av t.ex. våld mot person eller egendom eller som åberopar t.ex. en ledande ställning inom sekten kan inte direktavvisas. Den som på uttryckliga frågor – vilket bör framgå av utredningen – förnekar att sådant skulle ha drabbat honom eller närstående och som endast åberopar medlemskap i sekten kan direktavvisas efter anmälningsförfarande. Enbart skälet medlemskap kan lämnas utan avseende. Påståenden om våld mot person eller egendom bör noggrant dokumenteras med avseende på art, tid och rum.

Polismyndigheten fattade beslut om direktavvisning i 59 fall, alla utom tre efter regeringens vägledande uttalande. Invandrarverket övertog 23 av dessa ärenden.

Ärendegrupperna medborgarskap 2 och 3 illustrerar de effekter som handläggningsreglerna kan få i olika situationer. I det ena fallet ansågs det vara nödvändigt med ett vägledande uttalande från regeringen. De direktavvisningar som förekom, beslutades i så gott som samtliga fall efter att det vägledande beslutet hade fattats. Innan regeringsbeslutet kom hade emellertid ett betydande antal ärenden överlämnats till SIV. Av flera skäl skall ju polismyndigheten inte dröja med sitt avgörande i denna del. Effekten blev emellertid att ett stort antal utlänningar tillhörande denna grupp blev s.k. väntarfall, trots att de i allmänhet inte hade starkare skäl för sin asylansökan än de som direktavvisades efter regeringsbeslutet.

I den andra situationen var SIV:s tjänstemän på plats i det aktuella polisdistriktet. De deltog vid asylförhören och kunde snabbt ta ställning till om ansökningen var uppenbart ogrundad eller ej.

3.3 Iakttagelser vid ärendegranskningen

Allmänt

Av bilaga 4, tabell 8 framgår att SIV övertog handläggningen i så gott som samtliga fall där polismyndigheten under mars månad år 1982 avvisat en asylsökande direkt till hemlandet. Undantagen gällde en västtysk och en marockansk medborgare. Ingen av dessa hade anfört omständigheter som kan sägas vara asylskäl. Avvisningarna till tredje land 1982 avsåg till övervägande del länder i västeuropa. Två övertagna ärenden gällde Syrien och Spanien. Det sistnämnda landet hade vid denna tidpunkt helt nyligen infört en närmare reglering av asylrätten.

Handläggningen av ärendena 1983 ger en mera sammansatt bild. Det gäller både avvisningarna till hemlandet och till tredje land. Ej övertagna

avvisningar till hemlandet avsåg i vissa fall länder där det inte kan uteslutas att det förekommer politisk förföljelse. I ett par av dessa ärenden hade berättelserna ett visst samband med förhållanden som kan inbegripa förföljelse. Det sist sagda gällde avvisningen av en statslös palestinier och av ett par tunisiska medborgare.

Sammanställningen av avvisningarna till tredje land 1983 visar klart att det blivit vanligare att direktavvisning sker till länder även utanför västeuropa, vilka alltså har godtagits som första asylland.

Den tendens som avvisningarna 1983 uppvisar förstärktes ytterligare under mars månad åren 1984 och 1985.

Avvisning till hemlandet

Det har i förarbetena till utlänningslagen sagts att polismyndigheternas befogenhet att avvisa asylsökande vid gränsen skall begränsa sig till helt klara fall, exempelvis där förhållandena i hemlandet utesluter risk för förföljelse, och att praktiskt taget alla ärenden som rör avvisning till hemlandet måste överlämnas till SIV för beslut. Avsikten har varit att all mer ingående prövning av en enskilds asylansökan och de omständigheter som anförs i ärendet, den s.k. flyktingskapsbedömningen, skall göras av den centrala utlänningsmyndigheten.

Endast ett fåtal av de avvisningsbeslut som asylutredningen granskat har gällt avvisning till ett land där det är helt uteslutet att någon blir politiskt förföljd.

Det är inte lätt att finna andra typsituationer där det direkt kan fastslås att utlänningens påstående om behov av asyl är oriktigt utan en ingående materiell prövning av omständigheterna i det enskilda ärendet. Det händer exempelvis att en utlänning säger sig begära asyl men stöder sig uteslutande på förhållanden som saknar samband med de politiska förhållanden som medfört att utlänningens landsmän har kunnat få asyl i vårt land. Den åberopade grunden är i stället en släktanknytning i Sverige, fattigdom, sjukdom etc. Renodlade sådana ärenden har dock varit sällsynta bland granskade ärenden.

Avvisningarna i hemlandsfallen har alltså i allmänhet gällt länder där politisk förföljelse förekommer i någon form. Utlänningarnas påståenden om förföljelse har varit av mycket varierande slag.

I vissa fall har det sålunda närmast gällt att bedöma om *arten* av en myndighetsutövning i det aktuella fallet varit sådan att utlänningen kan sägas vara utsatt för förföljelse. Frågan har exempelvis varit om ett fängelsestraff för en viss gärning är att anse som oproportionerligt hårt. I andra fall har bedömningen gällt betydelsen av yrkesrestriktioner av olika slag, avstängning från undervisning eller påståenden om inre motsättningar i hemlandet.

Vanligare har dock varit att polismyndigheten haft att ta ställning till *omfattningen* av myndighetsingripanden av frihetsinskränkande eller eljest fysisk art. Situationerna har växlat för olika asylsökande från samma land och polismyndighetens riskbedömning har ofta förutsatt en sammanvägning av olika händelser. Påståendena har gällt allt ifrån trakasserier och andra obehagligheter till svår tortyr.

I bakgrunden har ofta legat allmänna förhållanden i utlänningens hemland som i jämförelse med svenska förhållanden framstår som oacceptabla. Dessa förhållanden kan ändå vara vad en stor del av befolkningen från tid till annan får utstå utan att risk för förföljelse eller missförhållanden anses föreligga i den mening som avses i 3 respektive 6 § UtlL. Samtidigt har det emellertid också funnits klara belägg för att tortyr, "försvinnandefall" och andra mycket grova former av myndighetsövergrepp kan förekomma. Det sagda visar på de gränsdragningsproblem som uppstår vid den riskbedömning som det är fråga om.

Sammanfattningsvis har polismyndigheterna vid beslut om avvisning till hemlandet i de allra flesta fall antingen tagit ställning till vad som är att anse som praxis i olika hänseenden vid tillämpning av 3, 5 och 6 §§ UtlL eller helt eller delvis frånkänt utlänningens berättelse sanningshalt. Flyktingskapsbedömningen kan placeras på en skala där vid ändpunkterna utgången är för gemene man uppenbar medan det mitt på skalan är fråga om ett mycket svårbestämbart rättsläge. Utredningen har bland polismyndigheternas beslut funnit fall som, åtminstone av tillgänglig dokumentation att döma, kan placeras långt in på denna skala.

Det har i samtliga kategorier av granskade ärenden varit vanligt att polismyndigheterna ansett att utlänningens berättelse i olika avseenden inte förtjänar tilltro. Polismyndigheten synes ha funnit att berättelsen eller delar av den är oriktiga, osannolika eller överdrivna eller att den samlade bilden visar att berättelsen är oriktig. I dessa fall har utlänningen ofta inte gett tillfredsställande svar på frågor om politiska organisationers närmare struktur, namn på ledande partifunktionärer m.m. Ofta har utlänningen inte svarat på frågor om olika personers namn, adresser på lokaler m.m.

Berättelserna innehåller i vissa fall felaktigheter i fråga om olika faktiska förhållanden av politisk art i hemlandet. Ibland har utlänningen också kunnat beslås med falska uppgifter om sina egna personliga förhållanden. Han har visat sig behärska eller inte behärska ett visst språk trots att han tidigare påstått motsatsen. Av medförda handlingar har framgått att han vistats i annat land trots att han förnekat detta. Registerkontroller har visat att han uppgett falsk identitet vid förhöret. Uppgifter om familj eller släkttillhörighet har varit felaktiga. Till denna bild hör också att utlänningen kan ha ändrat sin berättelse under förhörets gång eller att han sagt sig ha glömt vissa väsentliga förhållanden.

Sökandena har i de flesta av dessa fall saknat passhandling vid ankomst till den svenska gränsen. Berättelserna om hur de kunnat utresa ur hemlandet växlar. I många fall påstår utlänningen att han utrest på falskt pass som han gjort sig av med under resan. Andra uppger att de mutat sig igenom utresekontrollen eller passerat gränsen illegalt på annat sätt.

En svårighet i fall som dessa är hur man skall kunna fastslå i vad mån bristfälliga svar, oklarheter, motsägelser och oriktiga uppgifter i något eller några avseenden gör hela berättelsen om förföljelse mindre trovärdig. Kontrollfrågor om politiska förhållanden kan vara mer eller mindre relevanta. De kan också upplevas som känsliga att besvara. Ibland kan

oklarheter och skenbara motsägelser bero på bristfällig tolkning eller andra svårigheter. Som regel framgår det inte närmare av polismyndigheternas beslut hur man resonerat i denna del eller i övrigt på vilken grund man ansett berättelserna osanna. Det måste därför ifrågasättas i vilken omfattning utlänningarna själva haft klart för sig vilka uppgifter vid förhöret som medfört att påståendet om risk för förföljelse ansetts uppenbart oriktigt.

I ett fall hänvisar beslutet till en bilagd PM där det sägs att sökanden är samarbetsovillig och inte svarar på frågor som gäller förhållanden ett par dagar tillbaka i tiden under åberopande av minnesförlust. Följande sägs i beslutet i ett annat fall.

X har lämnat uppgifter som i efterhand kunnat vederläggas som helt felaktiga. Hela hans uppträdande har antytt att han talar osanning. Polisstyrelsen har den klara uppfattningen att det i de väsentliga delarna helt igenom rör sig om osanningar från X:s sida. Det han påstått har således bedömts som uppenbart oriktigt.

Beslutsformuleringen skall ses mot bakgrund av att man underhand från SIV uppmanat polismyndigheterna att ange alla omständigheter som bidragit till att polismyndigheten ansett att utlänningens berättelse inte är trovärdig.

I vissa fall ges en antydan om hur handläggande tjänstemän kan ha resonerat genom anteckningar i förhörsprotokollet eller genom tjänsteanteckningar av annat slag. Följande två fall utgör exempel på detta. De ger också en bild av de ingående överväganden som i vissa fall har föregått avvisningsbesluten.

En medborgare från ett land i mellanöstern ansöker om asyl. Han säger att han som kurd inte kan leva i hemlandet och inte heller i något av grannländerna. Han var medlem av ett oppositionsparti och kämpade mot regimen i hemlandet. När han inkallades till militärtjänst vägrade han att inställa sig. –Berättelsen fortsätter med en ingående redogörelse för omfattande gerillaverksamhet. Berättelsen är till stora delar återgiven i formen "enligt sökanden skulle det finnas" eller "skall det vara", osv. En otillfredsställande beskrivning av ett vapen i gerillans tjänst, som inte utlänningen använt själv, föranleder förhörsledaren att anteckna "varit gerillasoldat sedan länge men kan inte beskriva vapnet".

Polismyndigheten bedömer att påståendet om risk för förföljelse är uppenbart oriktigt och att sökanden enbart synes ha ägnat sig åt stridigheter inom sin egen organisation. Polismyndigheten fattar beslut om avvisning. SIV övertar ärendet.

Sökanden är en yngre kvinna. Hon har en syster i Sverige. Hon ansöker om asyl och åberopar att hon verkat för ett parti i opposition sedan 1972. Vid polisförhöret lämnar hon mycket ofullständiga uppgifter om partiets organisation och kan inte heller uppge namnet på vissa ledande partimedlemmar. Hon förklarar att hon lockats in i verksamheten mera för att söka faran än av politiskt intresse. Hon uppger dessutom att hon är nervös och därför har svårt att svara på detaljer. Hon har bl.a. distribuerat flygblad tillsammans med några kamrater. Hon har inte varit arresterad men däremot skuggad. Vid ett tillfälle blev hon och hennes kamrater förföljda av en civil bil som de kunde se tillhörde polisen. De försökte att fly och körde av vägen. Sökanden blev skadad. Hon fick senare uppgift om att hon skulle höras av polis om uppgifter av politisk art. Hon bestämde sig för att snarast lämna landet vilket hon också lyckades med. Hon lider fortfarande av sviterna efter olyckan. När sökanden av förhörsledaren tillfrågas om vad hon tror skulle hända henne om hon tvingas återvända till sitt hemland faller hon i gråt och förhöret avbryts. På protokollet har någon antecknat med

blyertsskrift: "–Fruktan för polisen – dock tror jag inte av politiska skäl utan med anledning av trafikolyckan. –Skälet till att polisen vill ha tag i henne är hennes egenskap av vittne/eventuellt målsägande vid trafikolyckan. Polisen kan inte antas så aktivt söka en person som 'bara' tillverkar flygblad. Monumentalt okunnig om politik. Sökanden kan inte ha varit mer politiskt aktiv än vem som helst i XX."

Avvisning till tredje land

När en utlänning ansöker om asyl, skall polismyndigheten utreda om utlänningen innan ankomsten till Sverige har vistats i ett annat land än hemlandet. I sådant fall kan det bli aktuellt att återsända utlänningen till detta tredje land med stöd av första asylland-principen. Polismyndigheten måste vidare bedöma om myndigheterna där kommer att acceptera att utlänningen återvänder. Polisen får besluta om avvisning, även om det inte framstår som uppenbart vad som gäller i ärendet i dessa avseenden. Vissa av de ärenden som utredningen granskat karaktäriseras alltså av att polismyndigheten har gjort ingående överväganden, t.ex. av trovärdigheten av påståenden om flyktväg. SIV har ibland övertagit ärendet för att verket har gjort en annan bedömning i dessa avseenden, vilket det står verket fritt att göra enligt 37 § UtlL.

Vad gäller bedömningen av risken för vidaresändning från tredje land till ett förföljelseland kan två huvudgrupper av ärenden urskiljas. Vissa länder tillåter utlänningar att uppehålla sig i landet utan att det i övrigt görs någon närmare bedömning av varje enskild utlännings situation. Andra länder har en väl utbyggd asyllagstiftning och anses tillämpa lika generösa regler för asyl som Sverige för olika kategorier av asylsökande. Som framgår av bilaga 4, tabell 8 har flertalet avvisningar under mars månad åren 1982–1985 gällt länder som i likhet med Sverige har ratificerat flyktingkonventionen med tilläggsprotokoll. Den lagstiftning och den praxis rörande de facto-flykting som finns i ett antal länder är dock olikartad och avviker från vår.

Även om första asyllandet är något av de länder i Europa som vi anser tillämpa liberala regler inom asylrätten kan förhållandena vara sådana att direktavvisning med stöd av första asylland-principen inte kan ske. Ett exempel är att utlänningen redan fått avslag på sin ansökan i detta land.

Också vid avvisning till tredje land är huvudprincipen att avgörandet måste grundas på en bedömning av den enskilde utlänningens uppgifter. Skälen för asyl kan emellertid vara mer eller mindre uppenbara och allmängiltiga för asylsökande med ett visst medborgarskap, beroende på förhållandena i hemlandet.

På grundval av den gjorda genomgången kan konstateras att det har förekommit att polismyndigheterna beslutat om avvisning till tredje land i situationer där det kan ifrågasättas om det kan ha förelegat någon vid SIV utbildad fast och klar praxis, av innebörd att första asylland-principen överhuvudtaget varit möjlig att tillämpa för asylsökande av visst medborgarskap. I ett par fall har i övertagandebeslutet eller i anteckningarna på SIV:s beslutsblankett direkt kunnat utläsas att situationen var helt ny för SIV. I ett ärende, som gällde avvisning av en irakisk medborgare till ett land i Sydost-asien, har SIV i samband med övertagandet av ärendet sålunda antecknat för polismyndighetens kännedom: "För eventuellt framtida bruk

har verket begärt allmänna upplysningar rörande irakiers asylmöjligheter i X".

För ett antal ärenden finns en annan gemensam nämnare. Det gäller tredje land där medborgare från ett visst annat land visserligen anses i allmänhet inte löpa någon risk för vidaresändning till hemlandet – eller till annat land som i sin tur sänder utlänningen till hemlandet – men där under vissa betingelser en sådan risk ändå föreligger, trots att utlänningen i egenskap av flykting efter svenska mått är i behov av annat lands beskydd. I denna kombination av hemland och tredje land kan alltså avvisning till tredje land inte alltid ske. Situationen kan också vara den att utlänningen samtidigt löper risk för förföljelse i två grannländer och för vidaresändning från det ena landet till det andra. Att bedöma dessa ärenden är en uppgift som ofta förutsätter överväganden grundade på ingående kunskaper i asylrätt och insikter om förhållandena i de aktuella länderna. Handlingarna i vissa ärenden ger dock intryck av att avslagsbesluten fattats mot bakgrund av tämligen grunda överväganden och alltför kortfattad utredning. Exempel:

En medborgare i ett land i mellanöstern med kurdisk härkomst inreser från ett grannland och berättar att han är avstängd från sin yrkesutövning. Han uppger att han har deltagit i sådana aktiviteter vid gränsen att han är efterlyst både i hemlandet och grannlandet. Familjemedlemmar har blivit avrättade. –Efter ett mycket kort asylförhör (protokollet omfattar en knapp A4-sida), där några inträngande frågor inte synes ha ställts om utlänningens förhållanden, avvisas utlänningen till grannlandet som bedöms vara första asylland.

I vissa fall borde det aktuella avvisningsbeslutet ha förutsatt mycket ingående kunskaper och överväganden i fråga om de politiska förhållanden i det land som polismyndigheten ansett vara ett godtagbart första asylland. I det följande redovisas två sådana exempel.

Sökanden är medborgare i ett land där förföljelse av oppositionella förekommer. Han berättar att han i hemlandet varit verksam i ett illegalt parti och också tidigare varit gripen av polisen. För någon tid sedan fick han genom familjens kontakter möjlighet att åka till ett annat land som tar emot studerande från hans hemland. Även i detta land förekommer politisk förföljelse. Sökanden uppmanades att ansluta sig till en ungdomsförening som är solidarisk med hemlandets regim. Sökanden vägrade detta och deltog i stället i en förening med motsatt syfte. Från vistelselandet har han flytt till Sverige. Sökanden åberopar att han kommer att skickas vidare till hemlandet om han avvisas. Han uppger att ingen som är kritisk mot hans hemland, får uppehållstillstånd i det land dit han skall sändas.

Polismyndigheten beslutar avvisa sökanden till det aktuella tredje landet. Som skäl för beslutet anförs att sökanden inte har några problem med detta lands myndigheter.

Två medborgare från ett sydamerikanskt land inreser från ett östeuropeiskt land. I hemlandet råder militärdiktatur och olika socialistiska partier är förbjudna. Sökandena berättar att de rest till östeuropa för att informera socialister om utvecklingen i hemlandet. De har haft tillfälliga uppehållstillstånd som inte förnyats eftersom det kräver medgivande från vissa landsmän som också vistas i det östeuropeiska landet. De får inte detta eftersom de inte delar värdlandets och sina landsmäns uppfattning om vissa frågor i östeuropa. Dessa förhållanden gör också att de löper risk att sändas vidare från detta tredje land till hemlandet. Avvisning sker. I protokollet förekommer inte några närmare uppgifter om asylsökandenas förhållanden i hemlandet.

Man kan också bland besluten om avvisning till tredje land finna exempel på avvisningar till länder som av olika skäl inte borde komma i fråga som första asylland. Detta kan sammanhänga med landets interna politiska förhållanden eller med det faktum att landet inte accepterar första asylland-principen. Hit hör de många ärenden från mars månad 1985 där det har förutsatts att landet ifråga i sin tur tar på sitt ansvar att utlänningen inte återsänds till hemlandet men väl ges en fristad i ett annat land. Dessa ärenden har också undantagslöst övertagits av SIV.

Det kan inte uteslutas att polismyndigheterna ibland kan ha överlåtit till SIV den relativt initierade bedömning som krävts i enskilda fall, inte genom att överlämna ärendet, utan genom att besluta om avvisning med åtföljande anmälan till verket.

Av stor betydelse i tredjelandsfallen är tidsaspekten. Olika länder tillämpar olika tidsfrister inom vilka man är villig att återta en utlänning som avvisas från Sverige med tillämpning av första asylland-principen. Tidsfristerna sätter en press på polismyndigheterna att snabbt fatta beslut men kan också ha en för ärendets utgång mera avgörande effekt. Om polismyndigheten skulle finna att ärendet skall överlämnas till SIV för beslut, kan den korta tidsfristen leda till att frågan om utlänningens vistelse i Sverige slutligt avgörs till hans fördel redan genom polismyndighetens beslut att överlämna ärendet. Även om SIV snabbt kan fatta beslut om avvisning, kan verkställighet inte ske förrän beslutet vunnit laga kraft. Tidsfristen för att beslutet skall kunna genomföras har då löpt ut.

Det förekommer ibland att ett större antal utlänningar samtidigt eller så gott som samtidigt inreser från tredje land. Det har också förekommit att en ny grupp asylsökande representerats av några få inresande i en första omgång, medan uppgifter samtidigt förelegat om att ett mycket stort antal inresande väntar resklara i tredje land i avvaktan på besked om deras landsmän kommer att stoppas vid den svenska gränsen eller inte. Ett beslut att överlämna sådana ärenden till SIV i stället för ett beslut om avvisning kan alltså få omfattande följdverkningar.

En handläggning där SIV:s sakkunskap inte kan utnyttjas fullt ut för ställningstagande till om en asylansökan är uppenbart ogrundad, framstår i dessa situationer inte som ändamålsenlig. Möjligen har detta bidragit till att polismyndigheternas avvisningsbeslut ibland har grundats på relativt ingående överväganden av asylrättslig art.

Handläggningen i övrigt

Polismyndighetens avvisningsbeslut är i så gott som alla fall upplagda efter samma mall. De lyder vid avvisning till hemlandet:

– X har förklarat att han ej vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där. Polismyndigheten anser att X påståenden i ärendet är uppenbart oriktiga,

eller

– X har förklarat att han ej vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där. Polismyndigheten anser att de skäl han åberopar för att ej vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende,

och vid avvisning till tredje land:

– Polismyndigheten finner att det är uppenbart att X i landet Y, dit verkställighet skall ske, inte löper risk att vidaresändas till hemlandet.

Mot standardformuleringen vid avvisning till tredje land har det i några av de granskade ärendena, där utlänningen anlitat advokat och yrkat inhibition, anförts att beslutsmotiveringen är missvisande. Utlänningen kan få det felaktiga intrycket att de svenska myndigheterna av något skäl med visshet kan säga att han kommer att få stanna i det andra landet. Uppenbarligen är dock avvisningen i stället i många fall grundade på bedömningen att verkställighetslandet anses ge ett skydd mot vidaresändning till ett land, där förföljelse kan komma ifråga. Beslutet innebär alltså att man funnit att *om* utlänningen vid en ingående asylprövning kan påvisa sådana skäl som gör att han har rätt till en fristad i Sverige, så måste man anta att han kommer att få en fristad i det andra landet. Formuleringen är naturligtvis betänklig i den mån den får till följd att utlänningen invaggas i en känsla av falsk trygghet och exempelvis avstår från att utnyttja den besvärsrätt som den svenska handläggningsordningen erbjuder.

Besluten innehåller alltså som regel endast ett återgivande av lagtextens ord. Några närmare överväganden redovisas inte. Sekretesshänsyn gör att mera utförliga beslutsmotiveringar ibland måste undvikas. Att besluten avfattas efter mall och endast genom en hänvisning till lagtextens ord sammanhänger också med att besluten måste översättas till främmande språk. Det kan antas att utlänningen ofta själv inser i vilka avseenden det brister. Ofta torde detta ha framgått redan under förhöret. Utlänningen kan också få beslutet närmare förklarat för sig i samband med att det delges honom. De närmare rutinerna i dessa hänseenden är dock inte reglerade och synes växla mellan olika polismyndigheter. Också tidpunkten för delgivningen av beslutet har betydelse för utlänningens möjligheter att ta sina rättigheter till vara. Han kan exempelvis vilja kontakta advokat eller anhöriga för att få hjälp med att anföra besvär till SIV. I ett distrikt dröjer polismyndigheten i det längsta med att underrätta utlänningen om avvisningsbeslutet. Beslutet delges nära verkställighetstidpunkten, eftersom man härigenom anser sig kunna undvika att ta utlänningen i förvar. Vid en annan polismyndighet utnyttjar man möjligheten att ta en utlänning i förvar i större utsträckning men delger också avvisningsbeslutet tidigare. Utlänningen har på detta sätt längre tid på sig att anlita advokat och anföra besvär, vilket denna polismyndighet har ansett vara det väsentliga.

När utlänningen delges polismyndighetens avvisningsbeslut upplyses han om att han har tre veckors besvärstid och att besvär skall anföras till SIV. Detta framgår av den skriftliga besvärshänvisningen. I nära samband härmed får han vidare uppgift om att SIV granskat ärendet och beslutat att ej överta ärendet. Utlänningen får vidare besked om SIV:s ställningstagande till anmälningsärendet och att detta inte kan överklagas. Samtidigt har han alltså fått besked om att just SIV är besvärsinstans i fråga om avvisningsbeslutet. Det är således en komplicerad ordning som presenteras för en utlänning som får antas sakna kännedom om svenska rättsförhållanden.

Handläggningen är så komplicerad att det finns en risk för att utlänningen

inte förmår ta sina intressen tillvara på det sätt som reglerna i och för sig ger möjlighet till. Följande fall kan vara ett exempel på detta.

Sökanden uppger att han en längre tid har ägnat sig åt förbjuden politisk verksamhet i hemlandet. I protokollet finns antecknat att han varit arresterad och då blivit "illa behandlad" för att avslöja kamrater. Efter detta tillfälle blev han åter gripen och tvingades nu söka läkarvård efter förhöret. På sista tiden har polisen kommit till bostaden vid oregelbundna tider. Även hustrun har utsatts för förföljelse. Han riskerar inre förvisning om han återvänder. Utresan gick utan problem. Förhörsprotokollet innehåller ingen närmare uppgift av vad som menas med att sökanden blivit "illa behandlad" vid ett förhör och vad som gjorde att sökanden tvingades söka läkarvård efter påföljande förhörstillfälle. Polismyndigheten beslutar avvisa sökanden till hemlandet. SIV övertar ärendet. Genom sin advokat protesterar sökanden mot den summariska behandling han anser sig ha varit utsatt för av polismyndigheten. Han hävdar också att han getts uppfattningen att han hade tre veckor på sig att överklaga. Först i ett senare skede insåg han att han löpte risk att avvisas direkt ur landet. Sökanden utvecklar nu mycket ingående sina förhållanden och vad som förekommit under polisförhören i hemlandet. Han beviljas uppehållstillstånd i Sverige.

Utredningen har gått igenom ett stort antal protokoll från förhör som föregått polismyndighets avvisningsbeslut. I de flesta fall har förhören varit omfattande och frågorna som ställts har täckt in viktiga omständigheter av betydelse för asylbedömningen. Utredningen har dock påträffat fall där protokollen varit mycket kortfattade eller i vissa delar ofullständiga. Man borde ha efterlyst svar på en mängd frågor som i varje fall inte återgetts i protokollet. Det nyss anförda fallet är ett sådant exempel. I några fall framgår det direkt av handlingarna i ärendet att tidspressen påverkat omfattningen av förhöret. Ett fall får illustrera detta.

Tre medborgare från ett östeuropeiskt land ansöker om asyl. I förhörsprotokollet antecknas kort att sökandena inte varit politiskt aktiva men att de på olika sätt anser sig förföljda i hemlandet. Polismyndigheten håller enbart ett s.k. inreseförhör. I förhörsprotokollet antecknas att fullständig utredning inte gjorts på grund av tidsbrist. Polismyndigheten beslutar att avvisa sökandena till hemlandet. SIV övertar ärendena. Av den fortsatta utredningen framgår att en av sökandena frivilligt återvänt till hemlandet medan en annan har fått stanna efter att ha närmare redogjort för sina förhållanden i hemlandet.

Förhörsprotokollen i följande fem fall visar på något som mycket ofta brukar poängteras då rättssäkerheten vid direktavvisningar diskuteras, nämligen att utlänningen kan uppleva situationen vid gränsen så pressad att han inte själv förmår ta sina intressen tillvara.

Sökandena är en medelålders kvinna och hennes artonåriga dotter. De ansöker om asyl och åberopar politiska skäl. Förhörsprotokollet ger intryck av att förhöret varit ytterligt förvirrat. I protokollet uppges att förhöret är svårt att genomföra och att modern ideligen lämnar olika uppgifter. Dottern synes överhuvudtaget inte ha blivit förhörd. Om henne finns endast antecknat moderns uppgift att dottern är en vanlig skolflicka. I förhörsprotokollet har antecknats att modern uppger att hon inte sysslat med politik, att hon deltagit i demonstrationer men bara genom att "stå mitt i och lyssna". Maken är försvunnen. Sökandena kan inte upplysa var han är. Hon säger att han kanske är gömd. "Han gick till ett möte." "Ingen säger någonting." I protokollet

finns också noterat att sökanden inte kan upplysa om vilket datum hennes make försvann. Samtidigt har i protokollet noterats att maken inte sysslar med politik och aldrig haft med polisen att göra. Polismyndigheten bedömer att skälen kan lämnas utan avseende och fattar ett avvisningsbeslut som skall verkställas till hemlandet. SIV beslutar att inte överta ärendet. Sökandena får nu hjälp från landsmän att anlita advokat. De anför besvär och yrkar inhibition i ärendet. Sökandena lämnar genom sin advokat en ingående berättelse om makarnas omfattande politiska verksamhet och en förföljelserisk som går långt utöver de knappa och motstridiga uppgifterna i polisförhöret. Modern har varit aktiv i en politisk oppositionell organisation i 15 år. Hon har ofta deltagit i möten och har varit utsatt för upprepade husundersökningar. Mannen var aktiv i en fackförening. Då hon eftersökte honom hos polisen blev hon misshandlad. Det framgår nu också att dottern varit politiskt aktiv i en ungdomsorganisation. Modern uppger att hon varit mycket uttröttad och också mycket nervös vid polisförhöret. Hon tyckte att det var stressande att lämna uppgifterna med hjälp av en tolk i högtalartelefon. Resultatet blev att henns berättelse blev osammanhängande, motsägelsefull och ofullständig. SIV beslutar att stoppa verkställigheten. Genom SIV:s kontroll visar det sig att sökandenas berättelser i väsentliga delar kan verifieras. Mor och dotter beviljas härefter uppehållstillstånd i Sverige.

Sökandena är två makar med barn. De uppger att de arbetat inom en organisation som myndigheterna försökt upplösa. De berättar om verksamheten och uppger att de känner fara för sina liv om de tvingas återvända. De bestämde sig för att fly efter att ha blivit utsatta för en husrannsakan. Polismyndigheten beslutar avvisa sökandena till hemlandet. SIV övertar ärendet. Genom det offentliga biträdet lämnas härefter en detaljerad berättelse som ger en helt annan tyngd åt den rädsla som makarna känner. Det framgår bl.a. som en ny uppgift i ärendet att hustrun blivit utsatt för ett brutalt övergrepp i barnens närvaro och att ett av barnen har sömnstörningar efter denna händelse. Familjen beviljas uppehållstillstånd i Sverige.

Sökanden berättar att en familjemedlem tidigare har fått sätta livet till då han försökte fly från hemlandet. Familjen utsattes därefter för trakasserier från civilgardet. När dessa blev värre valde sökanden att fly ur landet. Det kunde han göra på sitt legala pass. Han har varit politiskt aktiv. Polismyndigheten noterar att det av passet framgår att den asylsökande tidigare vid två tillfällen har kunnat resa från och till sitt land utan problem. Asylförhöret synes ha varit mycket kort. Förhörsanteckningarna sträcker sig över en dryg halv A4-sida. Såvitt av protokollet framgår har polismyndigheten inte ställt några inträngande frågor rörande utlänningens situation. Han synes exempelvis inte ha tillfrågats om hur han kunnat företa de resor som polismyndigheten sannolikt fäst stor vikt vid. Utlänningen avvisas till hemlandet. SIV övertar ärendet och ger honom uppehållstillstånd.

Sökanden berättar bl.a. att han varit förhörd i hemlandet flera gånger på grund av att han är bekant med politiskt aktiva. Vid det senaste förhöret hade han en huva trädd över huvudet. Han hotades vid detta tillfälle till livet av förhörspersonalen. Polismyndigheten beslutar avvisa sökanden till hemlandet. SIV övertar ärendet. Efter detaljerade uppgifter från sökanden om hans situation i hemlandet beviljas han uppehållstillstånd i vårt land med flyktingstatus.

Sökanden uppger att han är medlem i en viss organisation i hemlandet och att detta medlemskap gör att han löper en överhängande risk för att avrättas. Polismyndigheten lämnar uppgifterna utan avseende och avvisar sökanden till hemlandet. SIV övertar ärendet och utreder uppgifterna om organisationen och dess verksamhet. Såvitt av handlingarna i ärendet framgår har SIV tidigare inte haft någon närmare kunskap om organisationen. Efter avslutad utredning får sökanden uppehållstillstånd.

4 Överväganden och förslag

4.1 Beslutet om direktavvisning

Vår handläggningsordning för asylärenden bör vara väl förenlig med de internationella rekommendationerna på området och således motsvara högt ställda krav från rättssäkerhetssynpunkt. Det gäller inte minst förfarandet vid direktavvisningar. Samtidigt skall detta förfarande i möjligaste mån vara ändamålsenligt för sitt syfte, nämligen att förhindra att uppenbart obefogade ansökningar om asyl äventyrar möjligheterna att genomföra utlänningslagstiftningens intentioner i olika delar.

Det stora antalet asylansökningar i många länder under 1980-talet har visat på nackdelarna av ineffektiva handläggningsordningar. I många länder har väntetiderna för asylsökande kommit att uppgå till flera år. Påfrestningarna under väntetiden kan vara betydande, inte minst för barnfamiljer som inte kan varaktigt ordna sina förhållanden och för dem som har berättigade behov av en fristad men som under längre tid tvingas leva i ovisshet.

FN:s flyktingkommissaries exekutivkommitté och Europarådets ministerkommitté har uppmärksammat de problem som uppenbart obefogade asylansökningar har fört med sig för medlemsstaterna och har utfärdat rekommendationer för handläggningen av sådana ärenden. Rekommendationerna, som i väsentliga delar fått sitt innehåll först efter införandet av 1980 års utlänningslag, innehåller detaljerade regler för förfarandet och anger även vissa grunder för direktavvisningsbeslut, se bilaga 2–3.

Inom asylrätten har en längre tid diskuterats i vilken utsträckning ett beslut om direktavvisning skall kunna grundas på en materiell bedömning av omständigheterna i det enskilda ärendet. De internationella rekommendationerna medger att sådana bedömningar i viss utsträckning får ske, t.ex. om en utlännings påstående i avgörande delar är osanna. Utvecklingen i andra länder visar också att man där ansett det nödvändigt med en viss bedömning i sak av om en ansökan är uppenbart grundlös. Ett exempel är Danmark. De regler som där nyligen införts medger bl.a. att direktavvisning får ske på basis av en klar praxis inom asylrätten.

De internationella rekommendationerna förutsätter emellertid att beslut om direktavvisning av en asylsökande görs av den myndighet som förfogar över sakkunskapen på området, vilket normalt är en central utlänningsmyndighet eller en särskild avdelning vid ett ministerium.

Enligt de svenska reglerna kan en polismyndighet besluta om direktavvisning av asylsökande. Besluten anmäls till den centrala utlänningsmyndighe-

ten, SIV. Om SIV anser att direktavvisning inte bör ske tar SIV över ärendet. Polismyndighetens beslut förfaller därmed. Utredningens genomgång av praxis har visat att polismyndigheterna i viss utsträckning grundar sina beslut på ställningstaganden i sak, exempelvis i fråga om vad som är svensk praxis i något hänseende och i fråga om sanningshalten i ett påstående. Ärendegenomgången visar emellertid också att en procedur som skulle medge direktavvisning endast i fall där en flyktingskapsbedömning i sak överhuvudtaget inte aktualiseras, skulle bli så ineffektiv att utlänningslagens intentioner kan komma att äventyras, såvitt avser de materiella bestämmelserna om asyl.

Även om SIV deltar i handläggningen genom anmälningsinstitutet kan det ifrågasättas om vår handläggningsordning till alla delar är förenlig med de internationella rekommendationer som tillkommit under senare år. En bättre anpassning skulle åstadkommas genom att beslutanderätten i fråga om direktavvisningar av asylsökande överflyttades till SIV. Då kunde också det nuvarande anmälningsförfarandet avskaffas. De fördelar som står att vinna med en sådan reform är flera.

Nuvarande handläggningsordning kan ge upphov till osäkerhet om var ansvaret för avvisningsbeslutet vilar. Som IPOK tidigare hävdat kan man inte bortse ifrån risken för att benägenheten hos SIV att bekräfta ett av polismyndigheten fattat beslut kan vara större än benägenheten skulle vara att fatta beslutet på egen hand. Samtidigt finns en risk för att polismyndigheten låter sig påverkas av tidigare avgöranden, där SIV inte övertagit anmälda ärenden på grund av särskilda förhållanden eller på grund av särskilda insikter hos SIV:s personal som polismyndigheterna inte besitter. Även om SIV underhand informerar polismyndigheten om skälen till att ärenden övertas, kan man inte bortse ifrån att ett förfarande av denna art inrymmer en viss osäkerhet och grogrund för missförstånd.

Det är av avgörande betydelse för handläggningens tillförlitlighet att asylförhören är utförliga och att de frågor som ställs täcker in alla omständigheter av vikt. Protokollen måste fullständigt och sakligt återge förhörens innehåll. Som tidigare framgått brister det dock ibland i dessa avseenden. Varken beslutsfattarna hos polismyndigheten eller hos SIV har annat än undantagsvis möjlighet att delta vid förhöret. Om ingen av dessa känner sig bära det fulla ansvaret för att utlänningen avvisas, finns det en risk för att ett bristande utredningsmaterial kommer att ligga till grund för beslutet eller att missförstånd av annan art uppstår.

En annan omständighet att beakta från rättssäkerhetssynpunkt är att det nuvarande systemet uppfattas som mycket komplicerat både av handläggande tjänstemän vid våra myndigheter och av enskilda utlänningar och deras företrädare. Vid ärendegranskningen har påträffats flera fall där utlänningen har uppgivit att han inte har förstått innebörden av nuvarande regler om anmälan och besvär. Kritiska synpunkter av denna art har också anförts av advokater som haft ställning som offentliga biträden. Eftersom avvisningsbeslutet är verkställbart efter att SIV har beslutat att inte överta ett anmält ärende, är det av största vikt att utlänningen förstår hur handläggningsordningen, särskilt besvärsreglerna, fungerar.

En enkel och klar beslutsordning för direktavvisningsfallen motverkar att

skäl mot avvisning anförs först på verkställighetsstadiet, något som i vissa fall kan äventyra genomförandet av i och för sig riktiga beslut.

Även av andra skäl är det viktigt att rättsreglerna görs enkla och klara inom detta område. Det inrymmer många humanitära aspekter och engagerar ibland en stor opinion. Att allmänheten inte har en klar uppfattning om vilken kompetensfördelning som råder mellan polismyndigheterna och SIV, kan i längden få allvarliga konsekvenser för tilltron till dessa myndigheter. Tjänstemän vid en polismyndighet har exempelvis anfört till utredningen att uppmärksamheten från allmänheten i denna ärendekategori har lett till en viss misstro mot dem även när gäller de andra ärenden som polisen har att sköta. För allmänhetens tillit till våra myndigheter är det väsentligt att beslutsordningen är enkel och klar och att den beslutande myndigheten har specialistkompetens inom området. Att besluten fattas av en enda central utlänningsmyndighet motverkar också att skiftande praxis uppstår.

En avvisning av en utlänning med stöd av första asylland-principen till annat land än hemlandet måste ofta kunna genomföras inom loppet av några dagar. Om beslutet dröjer kan landet ifråga komma att vägra att återta utlänningen. Det har ibland hävdats att dessa avgöranden bör fattas av polismyndighet med hänsyn till dels kravet på skyndsam handläggning, dels att det i dessa fall inte är fråga om en bedömning av asylfrågor utan endast ett ställningstagande till om utlänningen rent faktiskt är skyddad i annat land.

Utredningen har emellertid kunnat konstatera att även dessa fall ibland aktualiserar bedömningar som kräver en ingående penetrering av den enskilde utlänningens förhållanden mot bakgrund av ingående kunskaper i asylrätt. Praxis växlar från tid till annan i andra länder. Många länder som ger asyl för flyktingar, har inte samma inställning till s.k. de facto-flyktingar och krigsvägrare. Utlänningar av samma medborgarskap och i samma situation i hemlandet, kan komma att behandlas olika i ett grannland beroende på sina aktiviteter av politisk natur där.

Försök till avgränsning inom ärendegruppen avvisning till tredje land leder till samma svårigheter som föreligger med dagens regelsystem. Var gränserna går för polismyndigheternas beslutsbefogenhet enligt nuvarande ordning är osäkert. Frågan har diskuterats en längre tid i olika sammanhang. Problematiken är sådan att det är svårt att genom mera preciserad lagstiftning eller tydligare motivuttalanden få till stånd en för den praktiska tillämpningen väl fungerande uppdelning av beslutsbefogenheterna mellan SIV och polismyndigheten.

Av hänsyn till de internationella rekommendationernas innehåll torde det dessutom inte kunna komma ifråga att polismyndighet behåller beslutanderätten i fråga om någon ärendekategori utan att anmälningsregeln i 37 § UtlL också får kvarstå. Denna regel har emellertid sannolikt haft en icke avsedd effekt, som kan vara svår att undvika. Den infördes för att SIV skulle kunna kontrollera att polismyndigheterna inte går utanför sina beslutsbefogenheter. Som även en tidigare utredning konstaterat kan det emellertid antas att benägenheten hos polismyndigheten att fatta beslut blir större när beslutet ändå måste bekräftas av SIV.

Som tidigare nämnts är det också angeläget ur effektivitetssynpunkt att

beslut om direktavvisning till tredje land kan fattas på grundval av så stor sakkunskap som möjligt. I vissa fall äventyras annars genomförandet av lagstiftningens intentioner.

Sammanfattningsvis har utredningen inte kunnat finna någon ärendekategori av större omfattning som utan svårighet låter sig avgränsas och där nuvarande handläggningsordning är invändningsfri ur de aspekter som ovan berörts. Utredningen anser därför att befogenheten att besluta om direktavvisning i de fall där politiska skäl har åberopats helt bör överflyttas till SIV.

Direktavvisning föreslås kunna komma till stånd genom att SIV:s avvisningsbeslut i de aktuella fallen i princip skall gå i omedelbar verkställighet, oavsett om besvär anförs eller ej (jfr dock vad som sägs i det följande s. 58). På detta sätt och om handläggningsordningen i övrigt anpassas härtill, kan proceduren behålla den effektivitet som krävs för att den skall vara ändamålsenlig.

Utredningen föreslår vidare att direktavvisning skall kunna ske då invändningar av asylrättslig art mot en avvisning är uppenbart ogrundade. Situationen kan också beskrivas så, att direktavvisning skall kunna beslutas i de fall då en asylansökan är uppenbart ogrundad. Begreppet är hämtat från internationell terminologi på området. Det kan inlemmas i lagstiftningen på ett enkelt sätt och äga tillämpning på alla olika förekommande situationer. Det är även avsett att täcka sådana uppenbara fall där ställningstagandet kan göras mot bakgrund av kännedom om svensk praxis. Frågeställningen kan gälla såväl om en viss situation inbegriper vad som är att hänföra till förföljelse som om visst land kan godtas som första asylland. Det avgörande för bedömningen skall vara om förhållandena är så klarlagda och oomtvistliga att en prövning i högsta instans måste anses sakna varje mening.

Den grund för direktavvisning som i internationella sammanhang brukar betecknas som "missbruk" av möjligheten till asyl är också avsedd att innefattas i det begrepp som utredningen valt. Detta gäller i första hand fall där utlänningen medvetet lämnar oriktiga uppgifter till grund för sin ansökan. Ordet "missbruk" är emellertid värdeladdat och mindre lämpligt att använda vid utformningen av bestämmelserna. Förutsättningarna för direktavvisning behandlas mera utförligt under specialmotiveringen.

Förslaget förutsätter enligt utredningens mening vissa förändringar av handläggningsordningen i övrigt, bl.a. i fråga om rätten till offentligt biträde. Vidare gäller att utforma lämpligt avpassade besvärsregler som uppfyller de internationella rekommendationerna även i denna del.

4.2 Handläggningen i övrigt

I de fall då en ansökan om asyl kan vara att anse som uppenbart ogrundad måste åtgärder vidtas för att ärendet snabbt skall komma under SIV:s behandling. Polismyndigheten måste alltså i samband med förhören även fortsättningsvis, men nu endast som ett led i en förtursgallring, kunna i viss utsträckning bedöma bärkraften av de skäl som anförs. Polismyndigheten bör, i de fall ett ärende överlämnas till SIV för skyndsam handläggning, i ett särskilt yttrande ange de huvudsakliga grunderna för sin bedömning.

Polisens bedömning har ett begränsat syfte och medför inte längre några egentliga rättsverkningar för utlänningen. Ansvaret för att ett beslut om direktavvisning blir riktigt och att det grundats på ett tillfredsställande beslutsunderlag åvilar SIV.

Om ett ärende har överlämnats till SIV, inte som ett möjligt direktavvisningsärende, utan som ett vanligt asylärende, bör SIV ändå kunna besluta om direktavvisning om ansökan kan bedömas som uppenbart grundlös och tidsfristen för beslut om avvisning, tre månader, inte löpt ut.

Enligt de internationella rekommendationerna för pre-screening bör det även för de uppenbara fallen finnas någon form av förenklat besvärs- eller omprövningsförfarande.

Rätten till besvär syftar i första hand till att medge sökanden en möjlighet att få ett felaktigt beslut ändrat. Besvärsrätten inrymmer emellertid ett annat väsentligt moment. Oavsett om beslutet i fråga avser rätten till asyl enligt utlänningslagen eller något annat, gäller att sökanden kan ha underlåtit att redovisa alla omständigheter av vikt. Sökanden kan vara så övertygad om sin rätt att han först när avslagsbeslutet föreligger inser att alla omständigheter måste redovisas mera omsorgsfullt. Allmänt sett kan det ju också tyckas stå var och en fritt som begär en förmån att redovisa de skäl han väljer för detta, åtminstone så länge han håller sig till sanningen och inte missleder myndigheten. I situationer då en ofullständig ansökan lett till avslag i ärendet, ger rätten till överklagande möjlighet att komplettera utredningsmaterialet.

De uppgifter som en asylsökande måste lämna kan vara mycket känsliga för utlänningens egen och även för de anhörigas säkerhet. Åtminstone kan utlänningen själv uppfatta situationen så. Vidare kan de händelser som gör att utlänningen anser att risk för förföljelse föreligger vara av sådan personlig art att han drar sig för att diskutera dem med främmande människor. I avsnitt 3 redovisas fall som ger exempel på detta.

Ändå är det avgörande för en snabb och rättssäker handläggning i utlänningsärenden att utlänningen kan förmås till – och även bereds faktiska möjligheter till – att så tidigt som möjligt redovisa alla relevanta skäl för sin ansökan om asyl. En sådan ordning bör vara en förutsättning för att ett direktavvisningsbeslut skall kunna gå i verkställighet omedelbart och utan hinder av anförda besvär.

Polismyndigheten bör i den nya ordning som utredningen föreslår i förekommande fall snarast möjligt meddela utlänningen sin uppfattning att ansökningen kan komma att behandlas som ett direktavvisningsärende samt skälen till detta. Utlänningen får då möjlighet att redan i samband med förhören lämna ytterligare upplysningar och ange sina invändningar mot polismyndighetens uppfattning. Oavsett i vilken utsträckning det är möjligt att i yttrandet till SIV inta alla omständigheter av betydelse, är det alltså viktigt att polismyndigheten försäkrat sig om att utlänningen redan i detta skede har fått klart för sig varför hans ansökan inte ansetts godtagbar.

Även i de fall då frågan om direktavvisning uppkommit först hos SIV bör utlänningen informeras om att ett sådant beslut kan komma att fattas och beredas tillfälle att komplettera sina uppgifter i ärendet.

Som tidigare sagts syftar besvärsrätten emellertid i första hand till att felaktiga beslut skall kunna ändras. Genom besvärsprövningen kan också

den högre instansen ge vägledning för underinstansens avgöranden.

Nu gällande ordning innebär att regeringens möjligheter att ange riktlinjer för direktavvisningarna är begränsade. SIV:s beslut att inte överta en av polismyndigheten anmäld avvisning går inte att överklaga till regeringen. Däremot kan utlänningen anföra besvär över avvisningen, först till SIV och därefter till regeringen. Regeringen kan då pröva om direktavvisningen varit lagligen grundad. Som regel har dock avvisningen redan verkställts när SIV meddelar sitt avslagsbeslut. Det är av naturliga skäl endast i undantagsfall som besvär över redan verkställda avlägsnandebeslut fullföljs till regeringen.

Om beslutanderätten i fråga om direktavvisningar på sätt asylutredningen föreslår flyttas upp till SIV blir situationen en annan. Regeringen blir då enda klagoinstans. Antalet besvärsärenden till regeringen kommer rimligtvis att öka. Detta medger en bättre styrning av praxis.

Klagorätten måste emellertid utformas på ett sådant sätt att direktavvisningar kan genomföras med tillräcklig snabbhet och effektivitet. Som tidigare sagts är det nödvändigt att regelsystemet medger att beslut om direktavvisning kan gå i verkställighet utan hinder av anförda besvär. Handläggningen får emellertid inte ske så, att utlänningen betages en reell möjlighet att anhängiggöra sina besvär.

Genom lagstiftning som trätt i kraft den 1 juli 1986 (prop. 1985/86:133), har införts viktiga förändringar av handläggningen i samband med besvär. Besvär över SIV:s beslut skall numera inges till SIV som också har fått möjlighet att i samband med besvären ompröva sitt avlägsnandebeslut. Beslutet får omprövas om det är felaktigt och det nya beslutet inte blir till nackdel för den enskilde och ärendet inte fördröjs. Felaktigheten kan t.ex. konstateras föreligga i anledning av att nya omständigheter ändrat förutsättningarna för beslutet.

Asylutredningen finner att detta förfarande bör kunna tillämpas för direktavvisning som tillgår i enlighet med utredningens förslag. I de fall SIV konstaterat att en asylansökan är uppenbart ogrundad och därför meddelat ett avvisningsbeslut som är omedelbart verkställbart, kan SIV ta sitt beslut under förnyat övervägande om det överklagas. Av hänsyn till avgörandets art bör SIV alltid ta ställning till om verkställigheten skall genomföras i ett överklagat ärende. Samtidigt gör kravet på snabbhet och effektivitet att sådan prövning inte bör kunna förekomma hos regeringen. Regeringen får däremot möjlighet att i samtliga ärenden där SIV vidhåller sitt beslut, pröva om detta varit riktigt.

4.3 Rättshjälp genom offentligt biträde

När skall rättshjälp beviljas i ärende som gäller direktavvisning av asylsökande?

Rättshjälp genom offentligt biträde kan beviljas i vissa i rättshjälpslagen uppräknade angelägenheter för vilka gemensamt gäller att de rör en enskilds personliga rörelsefrihet eller integritet, dvs. ärenden som kan vara av synnerligen ingripande betydelse för den enskilde. Avlägsnandeärenden

enligt utlänningslagen har ansetts vara av sådan karaktär att de föranleder behov av rättsligt biträde för utlänningen. Undantag har dock gjorts för direktavvisningar genom beslut av polismyndighet då dessa ärenden förutsatts vara av enkel beskaffenhet. Det sistnämnda gäller även ärenden i vilka politiska skäl anförts. Att avvisningsbesluten i dessa fall ansetts vara av samma okomplicerade karaktär som övriga polismyndighetens avvisningsbeslut skall ses mot bakgrund av de uttalanden som gjorts om den långtgående skyldigheten för polismyndigheterna att överlämna asylärenden till SIV.

Ett offentligt biträde skall se till att utredningen blir fullständig så att inte betydelsefulla sakförhållanden utelämnas eller förblir oklara. Man kan säga att biträdet med nit och omsorg skall tillvarata utlänningens rätt och i detta syfte verka för sakens riktiga belysning. Som tidigare upprepade gånger sagts kan den som har politiska skäl att åberopa för sin begäran om fristad i Sverige befinna sig i en särskilt utsatt situation. Det är naturligt om utlänningen har svårt att lämna alla väsentliga uppgifter vid mötet med de svenska gränsmyndigheterna. Detta beror på obekantskapen med våra förhållanden rent allmänt sett men kan också hänga samman med den behandling utlänningen fått utstå av myndigheterna i hemlandet. Utlänningen saknar i allmänhet kännedom om de svenska asylreglernas materiella innehåll och kan ha gjort sig felaktiga föreställningar om betydelsen av att vissa uppgifter lämnas och andra undanhålls. I varje fall kan han mycket lätt komma att förbise att lämna alla uppgifter. En annan bidragande orsak kan också vara språksvårigheter.

Utgångspunkten bör vara att en rätt till offentligt biträde föreligger i ärenden där avlägsnandebeslut i fråga om en asylsökande kan aktualiseras. Detta medför dock inte att behov av biträde finns i alla de ärenden i vilka politiska skäl åberopas. Som framgår av det följande finns det vissa ärendekategorier som ändå kan sägas vara sådana att behov av offentligt biträde saknas.

De personliga påfrestningarna för utlänningar vilkas inresa ifrågasätts, kan vara av många olika slag och även gälla fall där det inte är fråga om asyl. Det kan gälla barnfamiljernas speciella problem, anknytningsfall m.m. Här kan det gälla ett behov av läkarassistans, sociala myndigheters insatser m.m. Barnens situation har särskilt uppmärksammats av bl.a. Rädda Barnen och socialstyrelsen. Asylutredningen har, med ett undantag, att begränsa sig till ärenden där en asylbegäran föranleder behov av rättsligt biträde. Undantaget gäller möjligheten till rättshjälp på verkställighetsstadiet och följer av överväganden i utredningens tidigare betänkande (Ds A 1985:4) Klagorätt i verkställighetsärenden enligt utlänningslagen.

Som framgått av avsnitt 4.1 föreslår utredningen att 33 och 34 §§ UtlL får en ny lydelse av innebörd att alla ärenden som gäller asylsökande skall överlämnas till SIV för beslut. Detta får till följd – om ingen ändring görs i rättshjälpslagen – att den rätt till offentligt biträde som föreskrivs för överlämnade ärenden i 41 § RhjL gäller för alla dessa ärenden. Asylutredningen har övervägt om det finns någon enkel metod att från lagrummets tillämpningsområde undanta asylärenden, som är av den karaktären att en rätt till offentligt biträde inte bör medges. Det offentliga biträdets väsentligaste uppgift är att medverka till att alla omständigheter av vikt

rörande utlänningens personliga förhållanden kommer till myndigheternas kännedom innan en eventuell direktavvisning sker. Om någon grupp av asylärenden skall kunna undantas från rätten till offentligt biträde, skall det alltså gälla ärenden där det offentliga biträdet inte kan spela samma betydelsefulla roll. En möjlighet som utredningen övervägt är att göra undantag för ärenden där avvisningen skall verkställas till annat land än hemlandet. I vissa undantagsfall kan dock förhållandena även vid avvisning till tredje land vara sådana att utlänningen bör ha hjälp av ett offentligt biträde.

Utredningen har funnit att, även om det finns ärenden där behov av offentligt biträde saknas, så kan dessa lämpligen inte avgränsas genom ett undantagsstadgande i 41 § RhjL. På samma sätt som gäller för övriga ärendekategorier i 41 § RhjL, måste avgränsningen ske genom den särskilda behovsprövning som beslutande myndighet skall göra för varje enskilt fall. 42 § RhjL stadgar i detta hänseende att offentligt biträde skall förordnas om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Presumtionsregeln har nyligen varit föremål för översyn, se SOU 1985:4. För utlänningsärendenas del föreslås ingen ändring av regeln. Om samtliga avvisningsärenden i vilka politiska skäl anförs skall överlämnas till SIV och därmed omfattas av 41 § RhjL, kan det i och för sig ifrågasättas om förutsättningarna för presumtionen i 42 § RhjL är desamma efter en sådan ändring. Asylutredningen anser dock inte att tillräckliga skäl föreligger att ändra presumtionen. I det stora flertal ärenden som i dag överlämnas till SIV föreligger en rätt till offentligt biträde. Detta kommer av allt att döma även att vara fallet i framtiden.

Det finns viktiga skillnader mellan den situationen där avvisning skall verkställas till den asylsökandes hemland, hemlandsfallen, och den där avvisning skall verkställas till annat land under tillämpning av principen om det första asyllandet, tredjelandsfallen. I hemlandsfallen, där det i regel finns särskilda krav på ingående utredning av asylanspråket, är skyndsamhet inte lika viktig som i tredjelandsfallen. I de senare fallen måste verkställigheten ofta genomföras inom någon dag för att det tredje landet överhuvudtaget skall ta emot utlänningen. Kravet på effektivitet i utlänningskontrollen medför att även rättshjälpsinsatsen måste göras under samma tidsmässiga villkor som gäller för de handläggande myndigheterna. Handläggningen får alltså inte hindras eller fördröjas av det offentliga biträdets inträde i ärendet.

Det är därför av stor vikt att det offentliga biträdet så tidigt som möjligt inleder sitt arbete. Den första kontakten med biträdet liksom anmälan till rättshjälpsnämnd om behovet av ett biträdesförordnande, bör därför göras av polisen som gör utredningen vid gränsen eller annorstädes.

Härför krävs klara och entydiga riktlinjer. Skulle i det därpå följande skedet SIV notera att något biträdesförordnande inte initierats, men att behov finns, så kan verket göra anmälan. Där har man då bättre överblick över både ärendet och principerna för rättshjälpen och man kan således bedöma frågan något mer nyanserat än som i normalfallet kan ske vid utredningsskedet hos polisen. SIV kan alltså fånga upp de fall där biträde skulle ha förordnats men där så inte skett därför att det legat vid sidan av polisens rutiner i sammanhanget.

Mot denna bakgrund anser utredningen att följande riktlinjer bör kunna uppställas.

Offentligt biträde skall alltid 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 skall också förordnas i övriga fall, såvitt det inte är fråga om utlänningens sändande till ett tredjeland där risken för förföljelse eller vidaresändande till land där förföljelse kan inträffa måste betraktas som utesluten.

Offentligt biträde skall 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.

Handläggningen

Förslaget om rättshjälp kommer att medföra ett ökat antal ärenden där offentliga biträden skall förordnas. De ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag kommer närmare att behandlas i avsnittet 5.5. I det följande skall beröras konsekvenserna för handläggningen av avvisningar vid gränsen. En utökad rätt till offentligt biträde vid gränsen får som tidigare sagts inte fördröja handläggningen.

Av hänsyn till kravet på skyndsam handläggning kan i och för sig ifrågasättas om beslutanderätten ifråga om rättshjälpen skulle kunna överflyttas från rättshjälpsnämnden till i första hand SIV. Denna fråga inrymmer emellertid flera aspekter och har för inte så länge sedan grundligt behandlats i utredningssammanhang, se närmare härom s. 29 ovan. Asylutredningen har funnit att den utökade rätten till offentligt biträde inte bör föranleda någon ändring av reglerna om vilken myndighet som har att förordna offentligt biträde. Beslutanderätten bör alltjämt ligga hos rättshjälpsnämnderna och gälla även alla skyndsamma ärenden. Detta innebär att polismyndigheterna har att anmäla behov av offentligt biträde till rättshjälpsnämnden även i dessa fall. Utredningen har ovan berört vissa situationer, där det måste antas att behov av biträde saknas. För dessa fall bör polismyndigheten inte ha någon skyldighet att initiera behov av biträde.

Den föreslagna ordningen lämnar alltså ett visst ansvar i rättshjälpsfrågan till polismyndigheterna. Detta är dock inte mera krävande såvitt avser länderkunskap och asylrätt än uppgiften att ansvara för asylförhören. En felbedömning från polismyndighetens sida kan endast få till följd att förordnande kommer till stånd i fall där detta inte behövts eller att SIV senare kan finna skäl anmäla behov av offentligt biträde sedan ärendet överlämnats till SIV.

Om utlänningen själv ansöker om offentligt biträde vid rättshjälpsnämnden, torde nämnden i allmänhet ha att kontakta polismyndigheten och eventuellt även SIV innan beslut tas i ärendet. Med hänsyn till behovet av snabb handläggning ställs särskilda krav på enkla och flexibla handläggningsrutiner myndigheterna emellan. Kontakterna mellan myndigheterna och underrättelser till utlänningen måste i högre grad ske muntligen, dvs. per telefon.

En grundläggande frågeställning är emellertid hur biträdet tillräckligt snabbt skall kunna inträda i dessa skyndsamma ärenden som ofta måste kunna avslutas inom ett fåtal dagar. Detta aktualiserar frågan om s.k. advokatjour.

Frågan om advokatjour berördes flyktigt av IPOK, SOU 1983:29. Utredningen fann att man av rättssäkerhetsskäl kunde överväga införandet av rätt till advokathjälp för utlänningen vid gränsen och menade att detta i första hand förutsatte en försöksverksamhet med jouradvokater. Någon sådan försöksverksamhet har ännu inte förekommit.

Behovet av en advokatjour har nyligen utretts i ett annat sammanhang. 1983 års häktningsutredning, SOU 1985:27, har bl.a. haft i uppdrag att överväga en förkortning av frister i samband med anhållande och häktning. Utredningen föreslår ett system som innebär att åklagare så snart som möjligt efter det faktiska frihetsberövandet, dvs. i regel redan samma dag som gripandet har skett eller dagen därefter, hos rätten måste begära att den misstänkte häktas. Domstolen skall härefter hålla förhandling utan dröjsmål, normalt samma dag som åklagaren har väckt frågan eller dagen därefter. Utredaren i häktningsutredningen har funnit att förslaget förutsätter att någon form av advokatjourverksamhet inrättas. Han hänvisar till att ett advokatjoursystem för brottmål tidigare övervägts av 1973 års häktningsutredning och inom justitiedepartementet och av advokatkåren. I betänkandet diskuteras något vilken kompetens som bör krävas hos den jurist som deltar i joursystemet och frågan hur intresset av att den enskilde får det biträde han själv begär skall kunna tillgodoses inom en jourverksamhet. I betänkandet finns redovisat ett förslag av dåvarande advokaten, numera ombudsmannen mot etnisk diskriminering Peter Nobel till ett jouradvokatsystem. Detta har därefter överarbetats något inom Sveriges advokatsamfund. Peter Nobel har även till detta betänkande bilagt ett PM med synpunkter på advokaternas situation och på en advokatjour i utlänningsärenden.

Asylutredningen finner det mest ändamålsenligt att den advokatjour som krävs för utlänningslagstiftningens del anpassas och i möjligaste mån får ingå i den organisation som övervägs i anledning av 1983 års häktningsutrednings betänkande.

IPOK konstaterade att den begränsade tillgången på advokater som är insatta i utlänningslagstiftningen utgjorde det första hindret mot en utvidgning av rätten till offentligt biträde att omfatta avvisningarna vid gränsen. Asylutredningen drar slutsatsen att dess förslag kommer att påkalla ett särskilt behov av utbildning och andra åtgärder för att rekrytera advokater till detta rättsområde.

De närmare arbetsrutinerna för det rättsliga biträdet påverkas på olika sätt av skyndsamheten i handläggningen. Biträdet måste kunna ta itu med ärendet omedelbart. Man får dock som regel förutsätta att biträdet liksom i dag inträder först sedan polismyndigheten hållit asylförhöret och att arbetet främst kommer att bestå i att ta del av förhörsanteckningarna och därefter ställa de kompletterande frågor till utlänningen som krävs för att utlänningens situation skall bli tillräckligt belyst. På detta sätt får också utlänningen tillfälle till eftertanke.

I de skyndsamma fallen är den första frågan om ärendet med förtur skall överlämnas till SIV för beslut. I många sådana fall blir uppgiften för det

offentliga biträdet förhållandevis enkel. Andra ärenden, exempelvis där polismyndigheterna ifrågasätter utlänningens trovärdighet, kan dock komma att kräva stora insatser från biträdets sida.

Koncentrationen av avvisningsärenden till ett fåtal orter kan väntas bestå. Ett joursystem bör av ekonomiska och praktiska skäl anpassas efter denna förutsättning, bl.a. på så sätt att samma biträde kan anlitas inom joursystemet för flera utlänningar samma dag. Samtidigt är det viktigt att utlänningen om det är möjligt får det biträde han själv föredrar.

Uppläggningen av en advokatjourverksamhet för utlänningsärendena kräver att man uppmärksammar de särskilda situationer som kan uppstå under helgerna. Det gäller t.ex. rättshjälpsnämndens formella beslut att utse offentligt biträde, som i många fall måste komma att fattas först när arbetet slutförts. Dessa och andra för advokatjouren gemensamma problem har dock redan tidigare uppmärksammats och bör också finna sina gemensamma lösningar.

Rättshjälp på verkställighetsstadiet

Asylutredningen har tidigare föreslagit en besvärsrätt avseende polismyndighets beslut att inte överlämna ett verkställighetsärende till SIV (Ds A 1985:4). Lagstiftning i detta hänseende har trätt i kraft den 1 juli 1986. Utredningen berörde inte i delbetänkandet frågan om rättshjälp i verkställighetsärenden, vilket i stället tas upp till behandling här.

Rättshjälp genom offentligt biträde i ärende angående verkställighet enligt utlänningslagen kan enligt 41 § 7. RhjL beviljas om anledning föreligger att överlämna ärendet till statens invandrarverk med stöd av 85 eller 86 § UtlL eller hänskjuta ärendet dit med stöd av 87 § samma lag eller om utlänningen enligt 50 eller 52 § UtlL hållits i förvar längre än en vecka. Rättshjälp kan däremot inte beviljas i ett verkställighetsärende som polismyndighet skall överlämna med stöd av 89 § UtlL. Det gäller här fall där det inte anförts nya asylskäl eller där det inte gäller en asylsökande överhuvudtaget men hinder eller svårighet uppstår att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning eller det är tveksamt om eller hur beslutet skall verkställas. De situationer som skall föranleda överlämnande enligt 89 § UtlL kan gälla såväl utlänningens personliga förhållanden som frågor av mera praktisk art. Till den förra kategorin hör t.ex. allvarlig sjukdom, risk för självmordsförsök med flera allvarliga humanitära skäl som gör att det är tveksamt om verkställigheten bör genomföras.

Utredningen finner att det i dessa fall då utlänningens personliga förhållanden måste utredas närmare, bör finnas en möjlighet att förordna offentligt biträde. Även i dessa fall gäller det frågor av synnerligen ingripande betydelse för den enskilde. Det kan konstateras att när omständigheter av samma art föranleder att ett ärende angående ifrågasatt avvisning skall överlämnas med stöd av 35 § UtlL, kan offentligt biträde förordnas för utlänningen.

Som regel anmäler polismyndigheterna i dag behov av offentligt biträde i alla verkställighetsärenden som överlämnas till SIV med stöd av 85–87 §§ UtlL. Enligt utredningens mening borde dock tillämpningen i dessa fall kunna vara densamma som då ett ärende om ifrågasatt avvisning överlämnas.

Polismyndigheten bör med andra ord även i verkställighetsärenden kunna underlåta att anmäla behov av offentligt biträde om myndigheten bedömer att utlänningens uppgifter kommer att leda till att han beviljas uppehållstillstånd.

Nuvarande tillämpning av reglerna om rättshjälp på verkställighetsstadiet innebär å andra sidan att offentligt biträde sällan eller aldrig förordnas såvida inte överlämnande sker. Möjligheten till rättshjälp och därmed möjligheten många gånger för en advokat att få ersättning för nedlagt arbete i ett verkställighetsärende blir alltså beroende av polismyndighetens eller SIV:s bedömning av de invändningar som framförts. Överlämnas inte ärendet till SIV så utgår inte heller någon ersättning. Ibland måste det emellertid kunna uppstå tveksamma situationer på verkställighetsstadiet där det inte framstår som obefogat att utlänningen har hjälp av ett juridiskt biträde att framlägga sina invändningar inför myndigheterna, trots att detta sedan inte leder till att ärendet överlämnas till eller övertas av SIV. Å andra sidan kan inte komma ifråga att invändningar som framförs först på verkställighetsstadiet alltid skall kunna göras under medverkan av offentligt biträde. I normalfallet bör invändningar som framförs först på verkställighetsstadiet gälla formen för verkställigheten, kortare anstånd och dylikt, i vilka fall rättshjälp genom offentligt biträde inte kan anses motiverat. Asylutredningen vill peka på den aktuella situationen och framhålla det önskvärda i att den beaktas inom nuvarande regelsystem.

4.4 Övriga synpunkter

Om utredningens förslag genomförs, kommer asylförhöret inte att skötas av den centrala utlänningsmyndigheten, vilket bl.a. UNHCR rekommenderat.

Utredningen har enligt sina direktiv i första hand haft att behandla frågan om direktavvisning i fall där någon åberopar politiska skäl. Denna fråga hänger nära samman med frågan, vilken myndighet som skall ansvara för förhören i asylärenden. Utredningen vill därför framföra följande synpunkter.

Det är endast i enstaka länder som asylförhören sköts av den centrala utlänningsmyndigheten. Oavsett vilken myndighet som förhörspersonalen tillhör måste utlänningsmyndigheten medverka till att förhörspersonalen får sådan utbildning och information som krävs. I den mån man befarar att förhörspersonal i utlänningsärenden drabbas av "uttröttningseffekter" av olika slag vinner man knappast på att ändra huvudmannaskapet för personalen.

Naturligtvis skulle det ibland kunna vara till fördel om den som beslutar också aktivt deltar i förhöret. Man måste dock ifrågasätta om något land kunnat åstadkomma en lösning som innebär att personal som sköter asylförhören samtidigt är renodlade experter och beslutande för ett begränsat länderområde.

En sådan ny ordning torde dessutom förutsätta att man följer ett annat förslag som från tid till annan brukar framställas, nämligen att invandrarverket skulle inrätta regionalkontor i de delar av landet där inresandeström-

men av utlänningar är mest frekvent. Viss försöksverksamhet av detta slag har förekommit. Invandrarverket har för sin del konstaterat att starkt ökade kostnader är förbundna med en sådan utbyggnad av organisationen. Asylutredningen vill understryka att SIV vid utvärdering av denna försöksverksamhet bl.a. fann att informationen mellan det centrala verket och lokalkontoret ibland var bristfällig. Frågan är hur en sådan lokal organisation skall kunna vara tillräckligt flexibel med hänsyn till att inresandeströmmen på olika orter växlar starkt både i mängd och i fråga om olika medborgarskap. Om inte mycket stora resurser avsätts för ändamålet, måste effekten bli att den centrala myndighetens fördel från rättssäkerhetssynpunkt av specialisering och expertkunskap går förlorad.

4.5 Ekonomiska konsekvenser av förslaget

Polismyndigheterna

Utredningens förslag innebär att polismyndigheten inte längre skall fatta beslut i de avvisningsärenden som gäller asylsökande. De handläggningsåtgärder som sammanhänger med denna uppgift bortfaller därför. Polismyndigheterna skall emellertid fortfarande, som ett led i en förtursgallring, ta ställning till om förhållandena är sådana att en direktavvisning kan aktualiseras. Därtill kommer att asylutredningens förslag leder till en något ökad kontakt med rättshjälpsnämnd och offentliga biträden.

Asylutredningen gör bedömningen att förslaget inte kommer att föranleda annat än en marginellt ökad arbetsbelastning för polismyndigheternas del.

En skyndsam kommunikation av polismyndigheternas utredningar och SIV:s beslut kräver att polismyndigheterna utrustas med telefaxapparater i ytterligare ett antal polisdistrikt där sådan utrustning saknas i dag. För närvarande finns tio telefaxapparater fördelade på de större inreseorterna och i de polisdistrikt som har fasta utredningsförläggningar för asylsökande. Dessutom finns sex apparater i de s.k. kärnkraftdistrikten.

Rikspolisstyrelsen har i sina budgetföreskrifter för budgetåret 1986/87 avsatt projektmedel för en kartläggning av behovet av telefaxutrustning för bl.a. spanings- och utredningsändamål. Kartläggningen kommer att påbörjas under hösten 1986 och beräknas vara klar i början av 1987.

I avvaktan på den kartläggning av behovet som rikspolisstyrelsen skall företa är det inte möjligt att nu beräkna kostnaderna i denna del. För de anläggningar som nu finns betalar polismyndigheterna från sina förvaltningsanslag hyra med 12.000 kronor per anläggning och år. Därtill kommer löpande kostnader för samtalsmarkeringar.

SIV

Förslaget att SIV skall fatta beslut i direktavvisningsärenden innebär ett påtagligt merarbete för personalen på verkets tillståndsbyrå och registerenhet jämfört med vad som för närvarande gäller vid tillämpning av anmälningsinstitutet. Merarbetet består i beslutsfattande, kontakter med

polismyndigheter, rättshjälpsnämnder, offentliga biträden, inhibitionsärenden, tvångsåtgärder samt registreringar av inkommande ärenden, inlagor och beslut, bevakning av förfallotider, uppläggning av persondossiéer och en ökad telex/telefaxtrafik.

På grundval av de bedömningar verket gjort beräknas merarbetet motsvara fyra årsarbetskrafter.

Utredningen bedömer att ökade resurser erfordras för hantering av dessa ärenden utanför den ordinarie arbetstiden. Ställningstagande till ärenden om direktavvisning kräver två tjänstemän, varav en kvalificerad. Vidare krävs tillgång till datauppgifter och persondossiéer.

Verket har bedömt erforderliga resurser i denna del till fyra årsarbetskrafter.

Sammanfattningsvis kan ca åtta årsarbetskrafter komma att behövas för det merarbete som utredningens förslag medför, vartill kommer ca 250.000 kr. i ökade expenser. Tillsammans blir detta 1.6 milj. kr. per år.

Regeringen

Regeringen får motta ett ökat antal besvär avseende direktavvisningar. Dessa skall dock inges till SIV, som bl.a. har att pröva om inhibition skall meddelas och om avvisningsbeslutet skall upphävas. I övriga fall kommer verkställigheten i allmänhet att vara genomförd, när regeringen prövar besvären. SIV:s möjlighet att ompröva ett beslut och, i än högre grad, det förhållandet att direktavvisningsbeslutet endast får meddelas om det är uppenbart att en ansökan är uppenbart ogrundad, får till följd att belastningen på regeringskansliet av dessa besvärsärenden måste bli begränsad.

Med utgångspunkt från antalet direktavvisningar de senaste åren kan man räkna med omkring 1.300 direktavvisningsärenden per år. Besvär kommer främst att anföras i ärenden som gäller avvisning direkt till hemlandet. Dessa ärenden utgör en mindre del av direktavvisningsärendena. Utredningen gör därför bedömningen att antalet besvär över direktavvisningar hos regeringen kommer att röra sig om ca 200 per år.

Arvoden till offentliga biträden

Utredningen uppskattar att behov av offentliga biträden kommer att föreligga i omkring en tredjedel av ärendena om direktavvisning, dvs. omkring 400 ärenden per år. Förslaget om möjlighet till rättshjälp i vissa verkställighetsärenden kan väntas leda till rättshjälp i ytterligare 150–200 ärenden.

Som tidigare sagts får förutsättas att advokatjourverksamheten kan organiseras i sådana former att advokatens kostnader för s.k. spilltid ofta kan fördelas på flera ärenden om direktavvisning. Många av de aktuella ärendena bör också komma att vara av enkel beskaffenhet. Utredningen uppskattar att ett medeltal för ersättning i dessa ärenden kommer att uppgå till omkring 1.000–1.500 kr. för varje asylsökande. I vissa ärenden kan jämfört med i dag en vinst uppstå på grundval av att ett tidigt inträde av offentligt biträde ersätter en motsvarande arbetsinsats i ett senare skede. Merkostnaden totalt

för arvoden till offentliga biträden i dessa ärenden kan beräknas till omkring 600.000–700.000 kr. per år.

Rättshjälpsnämnderna

Rättshjälpsnämnderna kommer att få en något ökad arbetsbelastning i anledning av förslaget. På grundval av uppgifter i rättshjälpskommitténs betänkande SOU 1985:4 beräknar asylutredningen dock att det sammanlagda ökade resursbehovet motsvarar mindre än en tjänst.

Den redovisade uppskattningen, bygger alltså på ett medeltal av antalet direktavvisningar de senaste åren. Räknat på detta sätt kommer utredningens förslag att leda till en viss om än tämligen måttlig kostnadsökning.

En mera avgörande frågeställning från kostnadssynpunkt är emellertid vilka effekter som asylutredningens förslag kan komma att få i fråga om fördelningen av ärenden som kommer att avgöras med omedelbar verkställighet respektive ärenden som skall handläggas i fullständig ordning. Den genomsnittliga handläggningstiden för ett avlägsnandeärende som förs upp till regeringen är i dag ca ett år. Bara kostnaden för förläggningarna kan beräknas till ca 360 kr. för varje plats och dygn. Även sedan utplacering skett i kommun, är samhällets kostnader för de s.k. väntarfallen betydande. Merkostnaden för att ett asylärende blir ett s.k. väntarfall i stället för ett direktavvisningsärende kan lågt räknat antas inte understiga 100.000 kr.

Utredningens förslag har till syfte att förbättra rättssäkerheten, bl.a. i utredningsarbetet. Det offentliga biträdets medverkan skall t.ex. i vissa fall leda till att tveksamma omständigheter, som annars inte framkommit, dras fram i ljuset. Detta kan i sin tur få till följd att ett ärende blir föremål för den fullständiga handläggningsordningen i stället för att bli ett direktavvisningsfall. Därmed har ärendet blivit föremål för den fullständiga handläggningsordningen. Det offentliga biträdets medverkan kommer emellertid i andra situationer att kunna ha motsatt effekt. Det är nämligen alls inte ovanligt i nuvarande handläggning att tjänstemännen vid SIV övertar ett anmält ärende endast därför att de saknar vissa uppgifter i utredningsmaterialet. Med medverkan av ett offentligt biträde vid utredningen kommer "säkringsåtgärder" av motsvarande art inte att behövas på samma sätt.

I och med utredningens förslag kommer SIV inte längre att dela ansvaret med polismyndigheterna för direktavvisningsbesluten. Detta kommer att mana till försiktighet vid avgöranden. Å andra sidan har man vid vissa polisdistrikt tillämpat en praxis som varit ytterligt restriktiv. I och med att beslutsansvaret bortfaller för polismyndigheternas del kommer SIV att få möjlighet att direktavvisa i dessa fall. Handläggare vid SIV har vidare uppgett att det ibland förekommer att ärenden överlämnas, där förutsättningar utan vidare har förelegat för avvisning till tredje land. I dessa ärenden får utlänningen alltså för närvarande uppehållstillstånd av det enda skälet att en avvisning inte längre går att verkställa när ärendet väl inkommit till SIV. Även här kommer överflyttandet av beslutsansvaret till SIV att kunna leda till vissa besparingar.

Det skulle i och för sig kunna hävdas att det nya direktavvisningsförfa-

randet med begreppet "uppenbart ogrundad" kommer att leda till ett ökat antal direktavvisningsbeslut. Det är dock inte utredningens uppfattning. Mot en sådan slutsats talar den praxis som redan utvecklats. Däremot har utredningen uppfattningen att överflyttandet av beslutsansvaret till SIV kommer att kunna medföra fördelar av planerings- och samordningsnatur. Detta kan medföra betydande besparingar av samhällets resurser. Det gäller bl.a. den situationen då ett stort antal asylsökande av samma nationalitet plötsligt kommer till Sverige och söker asyl i anledning av vad som inträffat i deras hemland. Erfarenheten har visat att den nuvarande handläggningsordningen inte är särskilt väl avpassad för nya situationer av detta slag. Här krävs att SIV snabbt disponerar över ärendena men samtidigt kan invänta upplysningar från olika håll och även inhämta vägledande uttalanden från regeringen utan att möjligheten till direktavvisning därmed försittes. Detta blir möjligt i och med de ändringar av handläggningsordningen som utredningen föreslår. Därmed kan betydande besparingar göras i form av bl.a. färre väntarärenden.

Asylutredningen gör bedömningen att förslaget sammantaget sett inte kommer att leda till ökade kostnader.

5 Specialmotiveringar

33, 34, 36 och 37 §§ UtlL

I 33 och 34 §§ i förslaget föreskrivs en ovillkorlig skyldighet för polismyndighet att till SIV överlämna ärenden i vilka fråga om avvisning uppkommit och i vilka utlänningen åberopat politiska skäl. Utredningen föreslår därför att 33 § andra stycket i dess äldre lydelse och 34 § andra stycket utgår ur lagstiftningen. Vidare kommer det särskilda anmälningsförfarandet för de ärenden där polismyndigheten haft befogenhet att besluta om avvisning trots att politiska skäl anförts, inte längre att ha någon funktion. Även 37 § kan därför upphävas.

36 §, som är en ny bestämmelse, reglerar tillsammans med den föreslagna verkställighetsregeln i 83 § det nya direktavvisningsförfarandet i fråga om den som åberopar politiska skäl. SIV skall enligt 36 § i samband med att verket meddelar ett sådant avvisningsbeslut ta ställning till om invändningar mot en avvisning av den art som avses i 33 och 34 §§ är uppenbart ogrundade och i förekommande fall ange detta i beslutet. Av 83 § framgår att ett sådant beslut skall verkställas utan hinder av att det inte vunnit laga kraft.

Kravet på skyndsam handläggning i asylärenden gör att polismyndigheten snarast möjligt måste överväga om en asylansökan kan komma att betraktas som uppenbart ogrundad. I sådana fall skall ett fullständigt förhör hållas så snart det kan ske, varefter ärendet överlämnas till SIV för beslut. Polismyndigheten bör avge ett eget yttrande i ärendet. Som tidigare närmare utvecklats under den allmänna motiveringen (s. 57) är det viktigt från rättssäkerhetssynpunkt att polismyndigheten i samband med förhören i förekommande fall underrättar utlänningen om varför man anser att hans ansökan kan komma att betraktas som uppenbart grundlös. Utlänningens invändningar häremot bör antecknas i förhörsprotokollet. Det kan förekomma att SIV bedömer en asylansökan i ett överlämnat ärende som uppenbart ogrundad, trots att polismyndigheten inte behandlat ärendet som ett möjligt direktavvisningsärende. Handläggningsrutinerna för dessa ärenden bör på lämpligt sätt kunna anpassas till nyssnämnda rättssäkerhetskrav.

I 33 § andra stycket föreskrivs att också ärende som gäller den asylsökandes familjemedlemmar skall överlämnas till SIV för beslut. Handläggningen förenklas på detta sätt i möjligaste mån för myndigheterna. Regeln gäller oavsett vilka asylskäl som är aktuella, jfr hänvisningen i 34 §. I de fall en asylsökandes framställning är uppenbart ogrundad, blir detta också fallet för den som åberopar anknytningen till den asylsökande som grund för att vilja stanna i Sverige.

I de fall asylskälen visserligen är uppenbart ogrundade men andra humanitära skäl av den art som avses i 35 § talar för att utlänningen bör få avvakta en besvärsprövning hos regeringen här i riket, äger 36 § ej tillämpning. En tillämpning av 36 § förutsätter nämligen att i ärendet endast är fråga om sådana skäl för överlämnande som avses i 33 eller 34 §.

Vad härefter gäller den närmare betydelsen av det valda uttrycket "uppenbart ogrundade" vill utredningen anföra följande.

SIV kan besluta om direktavvisning av asylsökande i situationer där det är klarlagt att utlänningen saknar alla förutsättningar att få bifall till sin ansökan. Ställningstagandet kan grundas på en materiell bedömning av omständigheterna i det enskilda ärendet. Bedömningen kan även göras mot bakgrund av svensk asylrättslig praxis. Frågeställningen kan gälla såväl vad som är att hänföra till förföljelse som vilka länder som i olika situationer kan anses godtagbara som första asylland.

Det tidigare använda uttrycket "uppenbart oriktigt" har syftat till att avgränsa polismyndighetens prövning till fall där någon bedömning i sak i egentlig mening inte aktualiseras. Med asylutredningens förslag överflyttas prövningen till SIV. Det som skiljer den föreslagna handläggningsordningen vid direktavvisning från den normala proceduren i asylärenden är att utlänningen inte får avvakta regeringens besvärsprövning här i riket. Utgångspunkten vid tillämpning av möjligheten till direktavvisning är därför att besvärsprövningen måste framstå som meningslös. I ärendet skall alltså vara klarlagt att utlänningen inte har någon möjlighet att få bifall till sin ansökan.

De i lagtexten använda orden "uppenbart ogrundade" avser att fastslå att SIV inte skall meddela beslut i fall där det krävs ingående analys av skeenden i utlänningens hemland eller närmare vägningar av tyngden av de uppgifter som utlänningen lämnat om sina personliga förhållanden. Som tidigare sagts kan avgöranden grundas på en av regeringen fastlagd entydig och klar praxis. Man får emellertid komma ihåg att förhållandena snabbt kan ändras. Sådana förändringar kan gälla situationer i utlänningens hemland men också en ny tillämpning av asylrätten i ett tredje land, vilken i sin tur bör föranleda svenska myndigheter till förnyade överväganden av risken för vidaresändning från detta land.

Såväl påståenden om politiska förhållanden i hemlandet som uppgifter om utlänningens egen situation i hemlandet kan vara mer eller mindre oriktiga. Försiktighet måste iakttas när det gäller att anse en ansökan som uppenbart ogrundad enbart därför att utlänningen har lämnat vissa oriktiga eller överdrivna uppgifter. Utlänningen behöver exempelvis inte ha vetskap om att vissa faktiska uppgifter som han lämnar är felaktiga. Det är dessutom fullt naturligt att vissa uppgifter blir överdrivna i en pressad situation utan att de för den skull saknar all sanningshalt. Inte ens den omständigheten att utlänningen till viss del lämnar uppgifter som han vet är falska behöver betyda att asylbegäran som sådan är grundlös. Det är alltså väsentligt att varje uppgift i möjligaste mån bedöms för sig.

65 c § UtlL

Bestämmelsen är ny och skall ses mot bakgrund av vissa lagändringar beträffande handläggning av besvärsärenden enligt utlänningslagen, som trätt i kraft den 1 juli 1986. Besvär över SIV:s beslut inges till SIV och ej till regeringen. Vidare gäller att SIV har möjlighet att i samband med anförda besvär ompröva sitt beslut.

65 c § innebär att SIV alltid när besvär över ett beslut om direktavvisning av en asylsökande inges till verket, skall ta ställning till om verkställigheten tills vidare skall inställas. Denna prövning skall alltså ske oberoende av om en särskild begäran om inhibition framställts av utlänningen eller ej. Samtidigt har i bestämmelsen intagits en regel av innebörd att fråga om inställande av verkställigheten i dessa fall alltid skall prövas av SIV och inte, som i andra sammanhang gäller, av besvärsinstansen, dvs. i detta fall regeringen. Skulle utlänningen under något skede av handläggningen yrka inhibition skall frågan alltså prövas av SIV. En begäran av utlänningen att regeringen meddelar inhibition kan följdaktligen ej upptas till prövning av regeringen. Inte heller kan regeringen på eget initiativ meddela ett beslut om inhibition i besvärsärendet.

72, 73 och 75 §§ UtlL

I bestämmelserna intas vissa följdändringar av förslaget i övrigt.

83 § UtlL

Jfr/specialmotivering till 36 §.

85–86, 89 b och 90–90 a §§ UtlL

Polismyndigheten skall på verkställighetsstadiet kunna underlåta att överlämna ett verkställighetsärende till SIV, endast om polismyndigheten finner att invändningar av politisk art är helt utan grund. Utredningen föreslår att samma begrepp – uppenbart ogrundad – tillämpas vid denna form av utmönstring som vid SIV:s beslut om direktavvisning. I de fall utlänningen anför nya omständigheter först på verkställighetsstadiet måste polismyndigheten naturligtvis beakta om utlänningen kan lämna en rimlig förklaring till varför skälen inte anförts tidigare i ärendet. I vissa situationer har omständigheterna inte kunnat anföras tidigare. Man får inte heller bortse ifrån möjligheten i direktavvisningssituationen – särskilt om utlänningen inte haft tillgång till offentligt biträde – att språksvårigheter och andra särskilda förhållanden bäddar för missförstånd. I de fall utlänningens förklaring är godtagbar, bör polismyndigheten normalt överlåta bedömningen av de nya omständigheterna till SIV. Redan den regel som förutsätter att polismyndigheten gör åtskillnad mellan tidigare och icke tidigare åberopade omständigheter, medger att polismyndigheten grundar sitt beslut på ett ställningstagande i sak. Polismyndigheten bör också i vissa situationer kunna hämta vägledning från SIV:s praxis vid tillämpning av 36 §. Här är dock en avsevärd försiktighet påkallad. Ett sådant ställningstagande måste avse en

situation som ur alla asylrättsliga aspekter överensstämmer med det fall från vilket polismyndigheten hämtar vägledning. Förutom situationer då sådan tydlig praxis föreligger bör polismyndigheten kunna underlåta att överlämna ett ärende endast i situationer då det är ställt utom all tvekan att den påstådda förföljelsen är helt otänkbar i landet ifråga.

Anmälningsregeln i 90 a § upphör att gälla. Upphävandet av bestämmelsen skall ses mot bakgrund av utredningens förslag om en besvärsrätt i fråga om sådana avgöranden, utvidgad möjlighet till rättshjälp genom offentligt biträde och de nya handläggningsrutiner vid direktavvisningar som syftar till att alla skäl för en asylansökan skall framkomma före ett avvisningsbeslut fattas.

Med begreppet "uppenbart ogrundad" blir hänvisningen i 86 § första stycket till 85 § heltäckande. Andra stycket i 86 § kan därför utgå. I 90 § har intagits en följdändring av förslaget.

---

41 § 7. rättshjälpslagen

Se den allmänna motiveringen sid. 63 f.

Summary

On the 18 October 1984 the Government authorized Mrs. Anita Gradin, Minister of Immigrant and Equality Affairs, to appoint a special committee-of-one to investigate the asylum procedures at the border and the right of appeal in matters of enforcement under the Aliens Act. Mr. Hans Mattsson, Municipal Commissioner, was appointed in this capacity. In August 1985 the committee (The Committee on Asylum) submitted a report on the right of appeal in matters of enforcement.

In the present report the committee discusses i.a. the role of the local police authorities in matters regarding so-called immediate refusal of entry to aliens applying for asylum in Sweden.

The local police authorities are responsible for the control of aliens arriving at the Swedish border. In some situations the local police authorities may refuse entry to an alien at the frontier immediately (refusal of entry). Refusal of entry may be made if an alien does not have entry documents, such as a passport or visa, or if he does not possess a residence or labour permit. Other grounds for refusal are lack of means to support himself in Sweden, the risk of serious criminal activity etc. A decision on refusal of entry shall be made within three months of the arrival. This time limit for refusal of entry decisions applies even if an alien is not examined at the time of entry.

A police authority is normally not competent to make decisions on refusal of entry if an alien seeks asylum ground for staying in Sweden. If the police authority considers that there are grounds for refusal of entry, but the alien claims that he runs the risk of persecution in the country to which he is to be sent (convention refugee), or that he will be sent to a theatre of war or punished for refusal to perform war service, the matter shall be referred to the National Immigration Board (Statens invandrarverk, SIV). In such cases, therefore it is the Immigration Board that decides the matter. The same applies if the alien claims that in the country to which he is to be sent, he has no guarantees that he will not be sent on to another country where he runs such a risk. The matter shall also be referred to the Board if the alien, although not a convention refugee, declares that he does not wish to return to his country of origin because of the political conditions there.

Should the police authority find that such an alien's assertions are *manifestly incorrect,* it may, however, decide on refusal of entry in spite of the fact that political grounds have been pleaded. In the course of preparing the Aliens Act, extreme restrictiveness in the application of this provision was recommended. And the decision of the police authority shall – always – be

reported to the National Immigration Board for control. This provision, which was introduced in 1980, gives the Board the option of taking charge of the matter. The police authority may not enforce its decision until the Board has decided whether to take charge of the matter or not. If the Board does take charge, the decision of the police authority is void. Should the Board decide not to take charge of the matter it means that it too has found the alien's claims manifestly incorrect. In that case the police authority shall enforce its decision forthwith, even if the alien has appealed to a higher authority.

This pre-screening procedure for manifestly incorrect cases has been subject to criticism. There have been allegations that the police authorities have made decisions on refusal of entry not only in cases where the statements of the alien have been manifestly incorrect but also in cases where it has been necessary to make a more or less thorough assessment of the individual's refugee status.

This criticism should be viewed in the light of the necessity that, for several reasons, asylum cases should always be treated under very strict legal guarantees. Such guarantees imply that in asylum cases *sensu stricto,* the decision-making authority has the special competence needed for the task, that the alien receives legal assistance and may await the outcome of an appeal to a higher instance in the country in which he seeks asylum. In addition the refusal of entry procedure on the level of local police authorities should be regarded as a summary procedure which may only be used in straightforward cases without any serious consequences for the individual.

According to the Swedish rules an alien is not entitled to public legal counsel in refusal of entry cases, nor may he await the outcome of an appeal in Sweden. The procedure is thus not intended, nor suitable, for the determination of asylum cases *sensu stricto.*

According to its terms of reference the Asylum Committee should carefully investigate the asylum practice at the border. If the Committee was to find that asylum cases ought to be referred to the Immigration Board to a larger extent than at present, it should propose measures to this end. The Committee has examined a large number of cases regarding refusal of entry by police authorities in recent years. It has also studied the procedures for pre-screening in other countries as well as the conclusions on the international protection of refugees adopted by the Executive Committee of the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR).

In the Committee's view every effort should be made to ensure that asylum cases are processed as quickly as possible while maintaining a very high level of legal guarantees. A particularly short process is warranted for asylum applications which can immediately be determined to be unfounded. It is essential that the procedure permits absolutely straightforward cases for acceptance or refusal to be given priority. An alien who is clearly in need of protection should be given the opportunity of adjusting himself to his new country of domicile without delay. On the other hand a short process makes it possible to avoid long sojourns in the country by persons who do not qualify under any circumstances for asylum. The public resources which must be

allocated to asylum cases can thus be concentrated to the processing of cases where they are most needed.

The Committee finds that the procedure for dealing with asylum cases at the border can be improved as regards legal guarantees as well as in certain other aspects. Its investigation confirms that the police authorities in cases of refusal of entry sometimes in fact make a rather thorough assessment of whether an alien should be regarded as a refugee or not. In the Committee's view certain risks are inherent in the present system with the sharing of responsibility between the local police authorities and the Immigration Board in asylum cases. The responsibility should rest entirely with the Immigration Board.

The essence of the Committee's proposal is that the responsibility for all decisions regarding asylum seekers should be transferred from the police authorities to the Immigration Board. In cases where the application is *manifestly unfounded* the Board's decision to refuse entry shall be enforced immediately notwithstanding the alien having appealed to the Government. On the other hand, if the alien does appeal, the Board must consider whether the enforcement of decision should be stayed (inhibition) and may also review its own decision on refusal of entry.

As a consequence of the new procedure the Government will, in far more cases than now, be able to determine whether there are grounds for a decision on refusal of entry. Thereby the framework for the application of the pre-screening process can be established by the development of case-law at the governmental level.

In addition the Committee proposes that the right to legal counsel at public expense should be extended i.a. to cover essentially all those cases where the asylum seeker is to be sent back to his country of origin. The Committee recommends furthermore certain measures to render the interrogation procedure more secure.

Bilaga 1 Kommittédirektiv

Utredning om asylförfarandet vid gränserna och om klagorätt i verkställighetsärenden.

Dir 1984:39

Beslut vid regeringssammanträde 1984-00-00

Statsrådet Gradin anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att inom ramen för invandrings- och flyktingpolitiken som denna har lagts fast i prop. 1983/84:84 klargöra *dels* hur utlänningslagens bestämmelser om polismyndigheternas skyldighet att överlämna ärenden om asylansökningar till statens invandrarverk tillämpas i praktiken och om gällande regler bör ändras, *dels* om det bör införas klagorätt över en polismyndighets beslut att inte överlämna ett visst verkställighetsärende till statens invandrarverk.

Bakgrund

Utlänningslagen (1980:376–UtlL) innehåller bl.a. bestämmelser som anger i vilka fall polismyndigheterna skall överlämna avvisningsärenden angående asylsökande till statens invandrarverk för att avgöras av verket. Åberopar utlänningen risk för politisk förföljelse i det land som han skulle komma att sändas till eller risk att därifrån sändas vidare till ett land där han löper risk för politisk förföljelse, skall ärendet enligt 33 § UtlL överlämnas till invandrarverket, om påståendet inte är "uppenbart oriktigt". Motsvarande gäller bl.a. när utlänningen anför risk att bli sänd till krigsskådeplats. Likaså skall ärendet överlämnas när utlänningen förklarar att han inte kan återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där, och skälen är sådana att de inte "kan lämnas utan avseende" (34 § UtlL). I de undantagsfall då polismyndigheten får avvisa en asylsökande, skall avvisningsbeslutet enligt 37 § UtlL anmälas för invandrarverket, som med tillämpning av 33 och 34 §§ UtlL avgör om verket skall överta ärendet. Till dess invandrarverket har beslutat att inte ta över ärendet får någon verkställighet inte ske. Om invandrarverket övertar ärendet gäller inte längre avvisningsbeslutet.

Enligt uttalanden av riksdagen vid olika tillfällen (AU 1977/78:30, AU 1979/80:27 och SfU 1983/84:30) får avvisning till hemlandet ske endast om risken för att den asylsökande kommer att förföljas där bedöms som utesluten. För att avvisning skall få ske till tredje land måste risken för vidaresändning till hemlandet likaså framstå som utesluten.

Gällande bestämmelser skall numera ses även i belysning av de rekommendationer som har utarbetats inom FN:s flyktingkommissariat och Europarådet och som bl.a. understryker vikten av att asylansökningar prövas i rättssäkra former och av den centrala utlänningsmyndigheten.

Invandrarpolitiska kommittén framhåller i sitt betänkande (SOU 1983:29) Invandringspolitiken att polismyndigheterna under åren 1981 och 1982 beslutade om avvisning i ett relativt stort antal fall, där utlänningen åberopade politiska skäl men påståendet bedömdes vara uppenbart oriktigt eller ansågs kunna lämnas utan avseende. Kommittén fann vid en undersökning av dessa fall att vissa av dem borde ha överlämnats till invandrarverket.

I prop. (1983/84:144) om invandrings- och flyktingpolitiken (s. 52) uttryckte jag oro över att allt fler asylärenden under senare år har kommit att avgöras och verkställas utan att prövas i den ordning och med de rättssäkerhetsgarantier som normalt har avsetts för asylärenden. Vidare erinrade jag om att en sådan utveckling inte står i önskvärd överensstämmelse med den i internationella sammanhang fastlagda principen, att asylärenden skall avgöras av den centrala utlänningsmyndigheten. Utvecklingen strider också mot en av flyktingkommissariatets exekutivkommitté år 1983 antagen rekommendation angående förbättrade rättssäkerhetsgarantier, i de fall då en asylansökan vid första granskningen har bedömts som uppenbart ogrundad.

Mot den bakgrunden förklarade jag att jag skulle återkomma till regeringen med en begäran om bemyndigande att tillkalla en särskild utredare som närmare skulle undersöka vilka metoder som kan förbättra rättssäkerheten i samband med asylprövningar vid gränserna.

Socialförsäkringsutskottet har i sitt betänkande (SfU 1983/84:30) tillstyrkt att den föreslagna utredningen sker.

UtlL:s bestämmelser om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut innebär att en polismyndighets beslut i ett verkställighetsärende inte kan överklagas till statens invandrarverk. Inte heller är det möjligt för verket eller någon annan myndighet att annars ingripa i verkställighetsärendet, om inte polismyndigheten överlämnar ärendet till invandrarverket.

I den förut nämnda propositionen (s. 104) redovisade jag vissa remissyttranden där det föreslås att det införs en möjlighet att överklaga en polismyndighets beslut att inte överlämna ett verkställighetsärende till invandrarverket. I propositionen erinrade jag vidare om art. 13 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Artikeln anger att var och en, vars fri- och rättigheter har kränkts, skall ha en effektiv möjlighet att klaga över detta. Även denna fråga borde utredas av den särskilde utredaren.

Riksdagen har inte funnit anledning till erinran mot dessa uttalanden i propositionen.

Den särskilde utredarens uppdrag

Asylförfarandet vid gränsen

Utredaren bör noggrant undersöka hur gällande bestämmelser tillämpas i praktiken. Om utredaren finner att åtgärder behöver vidtas för att asylärendena i större utsträckning skall komma att prövas av statens invandrarverk skall förslag lämnas på sådana åtgärder. Särskild uppmärksamhet bör därvid ägnas de fall då en avvisning skulle komma att ske till hemlandet. Främst i dessa fall bör utredaren överväga om det bör föreskrivas en ovillkorlig skyldighet att överlämna asylärendet till invandrarverket. En ändring av gällande bestämmelser skulle emellertid kunna leda till bl.a. längre handläggningstider. Utredaren bör därför noggrant analysera eventuella effekter och avväga positiva och negativa följder av ändrade regler. Utredaren bör även beakta de möjligheter till rationaliseringar som kan finnas vad gäller handläggningen av dessa ärenden. Ett exempel på en sådan rationalisering kan vara att samordna polismyndighetens och invandrarverkets utredningsresurser vid de första förhören med den asylsökande. Utredaren bör dessutom, efter samråd med rikspolisstyrelsen och invandrarverket, bedöma om det är lämpligt att under utredningens gång bedriva en försöksverksamhet med en utökad skyldighet att överlämna ärenden till invandrarverket.

Utredaren skall vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Klagorätt över en polismyndighets beslut i verkställighetsärenden

Det bör ankomma på utredaren att närmare analysera de krav på ändrade bestämmelser som kan följa av Europarådskonventionen eller som i övrigt framstår som välmotiverade. Härvid bör utredaren undersöka och beakta de regler som gäller i övriga av konventionen bundna stater. Utredaren skall även utforma de bestämmelser som analysen kan komma att ge anledning till. Även i detta avseende är det av väsentlig betydelse att handläggningstiderna i möjlig mån begränsas. Förslag i denna del bör lämnas under år 1985.

Andra frågor av betydelse för uppdraget

I den mån närliggande frågeställningar av betydelse för utredningsuppdraget uppkommer under utredningsarbetet bör utredaren undersöka även dessa.

Utredaren skall beakta kommittédirektiv (1984:5) för samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens omfattning.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om utlänningar och flyktingar

- att tillkalla en särskild utredare, omfattad av kommittéförordningen (1976:119), med uppdrag att utreda asylförfarandet vid gränsen och klagorätt i verkställighetsärenden,
- att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna för utredningen skall belasta tionde huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Bilaga 2 Rekommendationer av FN:s flyktingkommissaries exekutivkommitté

No. 8 (XXVIII) Determination of Refugee Status[1]

(a) *Noted* the report of the High Commissioner concerning the importance of procedures for determining refugee status;

(b) *Noted* that only a limited number of States Parties to the 1951 Convention and the 1967 Protocol had established procedures for the formal determination of refugee status under these instruments;

(c) *Noted,* however, with satisfaction that the establishment of such procedures was under active consideration by a number of Governments;

(d) *Expressed* the hope that all Governments parties to the 1951 Convention and the 1967 Protocol which had not yet done so would take steps to establish such procedures in the near future and give favourable consideration to UNHCR participation in such procedures in appropriate form;

(e) *Recommended* that procedures for the determination of refugee status should satisfy the following basic requirements:

(i) The competent official (e.g. immigration officer or border police officer) to whom the applicant addresses himself at the border or in the territory of a Contracting State, should have clear instructions for dealing with cases which might come within the purview of the relevant international instruments. He should be required to act in accordance with the principle of *non-refoulement* and to refer such cases to a higher authority.

(ii) The applicant should receive the necessary guidance as to the procedure to be followed.

(iii) There should be a clearly identified authority – wherever possible a single central authority – with responsibility for examining requests for refugee status and taking a decision in the first instance.

(iv) The applicant should be given the necessary facilities, including the services of a competent interpreter, for submitting his case to the authorities concerned. Applicants should also be given the opportunity, of which they should be duly informed, to contact a representative of UNHCR.

(v) If the applicant is recognized as a refugee, he should be informed accordingly and issued with documentation certifying his refugee status.

[1]Conclusion endorsed by the Executive Committee of the High Commissioner's Programme upon the Recommendation of the Sub-Committee of the whole on International Protection of Refugees.

(vi) If the applicant is not recognized, he should be given a reasonable time to appeal for a formal reconsideration of the decision, either to the same or to a different authority, whether administrative or judicial, according to the prevailing system.

(vii) The applicant should be permitted to remain in the country pending a decision on his initial request by the competent authority referred to in paragraph (iii) above, unless it has been established by that authority that his request is clearly abusive. He should also be permitted to remain in the country while an appeal to a higher administrative authority or to the courts is pending.

(f) *Requested* UNHCR to prepare, after due consideration of the opinions of States parties to the 1951 Convention and the 1967 Protocol, a detailed study on the question of the extra-territorial effect of determination of refugee status in order to enable the Committee to take a considered view on the matter at a subsequent session taking into account the opinion expressed by representatives that the acceptance by a Contracting State of refugee status as determined by other States parties to these instruments would be generally desirable;

(g) *Requested* the Office to consider the possibility of issuing – for the guidance of Governments – a handbook relating to procedures and criteria for determining refugee status and circulating – with due regard to the confidential nature of individual requests and the particular situations involved – significant decisions on the determination of refugee status.

No. 15 (XXX) Refugees without an Asylum Country[2]

The Executive Committee,

Considered that States should be guided by the following considerations:

General principles

(a) States should use their best endeavours to grant asylum to *bona fide* asylum-seekers;

(b) Action whereby a refugee is obliged to return or is sent to a country where he has reason to fear persecution constitutes a grave violation of the recognized principle of *non-refoulement;*

(c) It is the humanitarian obligation of all coastal States to allow vessels in distress to seek haven in their waters and to grant asylum, or at least temporary refuge, to persons on board wishing to seek asylum;

(d) Decisions by States with regard to the granting of asylum shall be made without discrimination as to race, religion, political opinion, nationality or country of origin;

[2]Conclusion endorsed by the Executive Committee of the High Commissioner's Programme upon the Recommendation of the Sub-Committee of the whole on International Protection of Refugees.

(e) In the interest of family reunification and for humanitarian reasons, States should facilitate the admission to their territory of at least the spouse and minor or dependent children of any person to whom temporary refuge or durable asylum has been granted;

Situations involving a large-scale influx of asylum-seekers

(f) In cases of large-scale influx, persons seeking asylum should always receive at least temporary refuge. States which because of their geographical situation, or otherwise, are faced with a large-scale influx should as necessary and at the request of the State concerned receive immediate assistance from other States in accordance with the principle of equitable burden-sharing. Such States should consult with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees as soon as possible to ensure that the persons involved are fully protected, are given emergency assistance, and that durable solutions are sought;

(g) Other States should take appropriate measures individually, jointly or through the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees or other international bodies to ensure that the burden of the first asylum country is equitably shared;

Situations involving individual asylum-seekers

(h) An effort should be made to resolve the problem of identifying the country responsible for examining an asylum request by the adoption of common criteria. In elaborating such criteria the following principles should be observed:

(i) The criteria should make it possible to identify in a positive manner the country which is responsible for examining an asylum request and to whose authorities the asylum-seeker should have the possibility of addressing himself;

(ii) The criteria should be of such character as to avoid possible disagreement between States as to which of them should be responsible for examining an asylum request and should take into account the duration and nature of any sojourn of the asylum-seeker in other countries;

(iii) The intentions of the asylum-seeker as regards the country in which he wishes to request asylum should as far as possible be taken into account;

(iv) Regard should be had to the concept that asylum should not be refused solely on the ground that it could be sought from another State. Where, however, it appears that a person, before requesting asylum, already has a connexion or close links with another State, he may if it appears fair and reasonable be called upon first to request asylum from that State;

(v) The establishment of criteria should be accompanied by arrangements for regular consultations between concerned Governments

for dealing with cases for which no solution has been found and for consultation with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees as appropriate;

(vi) Agreements providing for the return by States of persons who have entered their territory from another contracting State in an unlawful manner should be applied in respect of asylum-seekers with due regard to their special situation.

(i) While asylum-seekers may be required to submit their asylum request within a certain time limit, failure to do so, or the non-fulfilment of other formal requirements, should not lead to an asylum request being excluded from consideration;

(j) In line with the recommendation adopted by the Executive Committee at its twenty-eight session (document A/AC.96/549, paragraph 53(6), (E) (i), where an asylum-seeker addresses himself in the first instance to a frontier authority the latter should not reject his application without reference to a central authority;

(k) Where a refugee who has already been granted asylum in one country requests asylum in another country on the ground that he has compelling reasons for leaving his present asylum country due to fear of persecution or because his physical safety or freedom are endangered, the authorities of the second country should give favourable consideration to his asylum request;

(l) States should give favourable consideration to accepting, at the request of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, a limited number of refugees who cannot find asylum in any country;

(m) States should pay particular attention to the need for avoiding situations in which a refugee loses his right to reside in or to return to his country of asylum without having acquired the possibility of taking up residence in a country other than one where he may have reasons to fear persecution;

(n) In line with the purpose of paragraphs 6 and 11 of the Schedule to the 1951 Convention, States should continue to extend the validity of or to renew refugee travel documents until the refugee has taken up lawful residence in the territory of another State. A similar practice should as far as possible also be applied in respect of refugees holding a travel document other than that provided for in the 1951 Convention.

No. 28 (XXXIII) Follow-up on earlier conclusions of the sub-committee of the whole on international protection on the determination of refugee status, inter alia, with reference to the role of UNHCR in national refugee status determination procedures[3]

The Executive Committee,

(a) *Considered* the report of the High Commissioner on the progress made in regard to the determination of refugee status (EC/SCP/22/Rev.1);

(b) *Noted* with satisfaction that since the twenty-eight session of the Executive Committee procedures for the determination of refugee status have been established by a further significant number of States Parties to the 1951 Convention and the 1967 Protocol and that these procedures conform to the basic requirements recommended by the Executive Committee at its twenty-eight session;

(c) *Reiterated* the importance of the establishment of procedures for determining refugee status and urged those States Parties to the 1951 Convention and the 1967 Protocol which had not yet done so to establish such procedures in the near future;

(d) *Recognized* the need for measures to meet the problem of manifestly unfounded or abusive applications for refugee status. A decision that an application is manifestly unfounded or abusive should only be taken by or after reference to the authority competent to determine refugee status. Consideration should be given to the establishment of procedural safeguards to ensure that such decisions are taken only if the application is fraudulent or not related to the criteria for the granting of refugee status laid down in the 1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees. In view of its importance, the question of manifestly unfounded or abusive applications for refugee status should be further examined by the Sub-Committee at its next meeting, as a separate item on its agenda and on the basis of a study to be prepared by UNHCR;

(e) Noted with satisfaction the participation in various forms of UNHCR in procedures for determining refugee status in a large number of countries and recognized the value of UNHCR thus being given a meaningful role in such procedures.

[3]Conclusion endorsed by the Executive Committee of the High Commissioner's Programme upon the Recommendation of the Sub-Committee of the whole on International Protection of Refugees.

No. 30 (XXXIV) The problem of manifestly unfounded or abusive applications for refugee status or asylum[4]

The Executive Committee,

(a) *Recalled* Conclusion No. 8 (XXVIII) adopted at its twenty-eight session on the Determination of Refugee Status and Conclusion No. 15 (XXX) adopted at its thirtieth session concerning Refugees without an Asylum Country;

(b) *Recalled* Conclusion No. 28 (XXXIII) adopted at its thirty-third session in which the need for measures to meet the problem of manifestly unfounded or abusive applications for refugee status was recognized;

(c) *Noted* that applications for refugee status by persons who clearly have no valid claim to be considered refugees under the relevant criteria constitute a serious problem in a number of States parties to the 1951 Convention and the 1967 Protocol. Such applications are burdensome to the affected countries and detrimental to the interests of those applicants who have good grounds for requesting recognition as refugees;

(d) *Considered* that national procedures for the determination of refugee status may usefully include special provision for dealing in an expeditious manner with applications which are considered to be so obviously without foundation as not to merit full examination at every level of the procedure. Such applications have beeen termed either "clearly abusive" or "manifestly unfounded" and are to be defined as those which are clearly fraudulent or not related to the criteria for the granting of refugee status laid down in the 1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees nor to any other criteria justifying the granting of asylum;

(e) *Recognized* the substantive character of a decision that an application for refugee status is manifestly unfounded or abusive, the grave consequences of an erroneous determination for the applicant and the resulting need for such a decision to be accompanied by appropriate procedural guarantees and therefore recommended that;

(i) as in the case of all requests for the determination of refugee status or the grant of asylum, the applicant should be given a complete personal interview by a fully qualified official and, whenever possible, by an official of the authority competent to determine refugee status;

(ii) the manifestly unfounded or abusive character of an application should be established by the authority normally competent to determine refugee status;

(iii) an unsuccessful applicant should be enabled to have a negative decision reviewed before rejection at the frontier or forcible removal from the territory. Where arrangements for such a review do not exist, governments should give favourable consideration to their establishment. This review possibility can be more simplified than

[4]Conclusion endorsed by the Executive Committee of the High Commissioner's Programme upon the Recommendation of the Sub-Committee of the whole on International Protection of Refugees.

that available in the case of rejected applications which are not considered manifestly unfounded or abusive;

(f) *Recognized* that while measures to deal with manifestly unfounded or abusive applications may not resolve the wider problem of large numbers of applications for refugee status, both problems can be mitigated by overall arrangements for speeding up refugee status determination procedures, for example by:

(i) allocating sufficient personnel and resources to refugee status determination bodies so as to enable them to accomplish their task expeditiously, and

(ii) the introduction of measures that would reduce the time required for the completion of the appeals process.

Bilaga 3 Rekommendationer av Europarådets ministerkommitté

Recommendation No. R (81) 16 on the Harmonisation of National Procedures Relating to Asylum

(Adopted by the Committee of Ministers on 5 November 1981 at the 339th meeting of the Ministers Deputies)

The Committee of Ministers, under the terms of Article 15.b of the Statue of the Council of Europe,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members;

Having regard to the Convention relating to the status of refugees of 28 July 1951 and the Protocol relating to the status of refugees of 31 January 1967;

Recalling the liberal and humanitarian attitude of member states of the Council of Europe with regard to asylum seekers and in particular their commitment to the principle of non-refoulement, as evidenced by Resolution (67) 14 on asylum to persons in danger of persecution and the Declaration on Territorial Asylum of 1977;

Having regard to Recommendation 787 (1976) of the Consultative Asembly on harmonisation of eligibility practice;

Bearing in mind the basic requirements on this subject set out by the Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees;

Taking into consideration also the general principles on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities set out in Resolution (77) 31;

Desirous to define the guarantees which national procedures for examining asylum requests should offer to applicants and for this purpose to establish common principles;

Recommends the governments of member states to apply the following principles in their law and administrative practice:

1 All asylum requests shall be dealt with objectively and impartially.
2 The decision on an asylum request shall be taken only by a central authority.
3 Clear instructions for dealing with asylum requests with a view to their being forwarded to the central authority shall be given to the authorities responsible for frontier control, as well as to local authorities called upon

to deal with such requests. These instructions shall in particular:

(i) draw the attention of the said authorities especially to the obligation to respect the principle of non-refoulement;

(ii) require these authorities to provide the central authority with all possible information with a view to the examination of the request;

(iii) emphasise the need to take into consideration the particular situation in which the asylum seeker finds himself, including, as the case may be, difficulties he might experience in presenting his request.

4 As long as the central authority referred to in paragraph 2 has not taken a decision on the asylum request, the applicant shall be allowed to remain in the territory of the state, unless the competent central authority has established that the request is manifestly based on grounds having no connection with asylum, in particular that it is fraudulent or is related neither to the criteria for the granting of refugee status laid down in Article 1.A(2) of the 1951 Geneva Convention nor to other criteria justifying the granting of asylum.

5 There shall be provision for appeal to a higher administrative authority or to a court of law against the decision on an asylum request. Failing that there shall at least be an effective possibility of having the decision reviewed.

The applicant shall be allowed to remain in the territory while an appeal or review is pending unless facts come to light in the course of the appeal or review procedure which, if they had been known at the time of the initial examination of the request by the central authority, would have led the latter to decide that the request was manifestly based on grounds having no connection with asylum.

6 The applicant shall receive the necessary guidance as to the procedures to be followed and shall be informed of his rights. He shall enjoy the guarantees necessary for presenting his case to the authorities concerned and shall have the right to be heard, when necessary with the assistance of an interpreter; the intervention of a lawyer shall be permitted at an appropriate stage of the procedure, including procedures on an appeal, as well as the possibility to communicate freely with the office of the United Nations High Commissioner for Refugees and to approach a voluntary agency working for refugees.

7 The decision on an asylum request shall be notified to the applicant; in the event of an unfavourable decision, he shall be informed in an appropriate manner of the reasons on which the decision is based and of the possibilities of appeal or review open to him.

8 When the applicant is recognised as a refugee, he shall be issued with documentation certifying his refugee status.

9 The confidential character of the asylum request, of declarations made by the applicant and of the other elements in his file shall be protected.

10 States shall seek through appropriate means to co-operate with the office of the United Nations High Commissioner for Refugees with regard to matters concerning asylum requests.

Explanatory memorandum

Introduction

1 The recommendation on the harmonisation of national procedures relating to asylum has its origins in work of the Consultative Assembly, which resulted in the adoption, on 16 September 1976, of Recommendation 787 on harmonisation of eligibility practice under the 1951 Geneva Convention relating to the status of refugees and the 1967 Protocol. This Assembly recommendation to the Committee of Ministers was accompanied by an explanatory memorandum set out in Assembly Doc. 3831. In the light of the considerations set out in the explanatory memorandum, the Assembly recommended the Committee of Ministers to create an ad hoc committee of experts to examine in particular the question of the harmonisation of procedures.

2 Following the reference to the Committee of Ministers of Recommendation 787 and other recommendations concerning territorial asylum and refugees,[1] and taking into account the outcome of the Geneva Conference on Territorial Asylum (1977), that Committee decided to set up an ad hoc committee on the legal aspects of territorial asylum and refugees (CAHAR) and gave it the task of studying the recommendations and making appropriate proposals for their implementation.

3 On considering Recommendation 787, the ad hoc committee of experts noted that the harmonisation of eligibility practice concerned on the one hand the procedures for determining refugee status and on the other the substantive criteria for determining that status. As regards the former aspect, the ad hoc committee proposed that a recommendation to the governments of member states be drafted, setting out the fundamental guarantees to be granted to asylum seekers. The ad hoc committee was subsequently instructed by the Committee of Ministers to prepare a draft recommendation. The draft was finalised and forwarded to the Committee of Ministers in March 1981, and was adopted by the latter on 5 November 1981, at the 339th meeting of the Ministers' Deputies.

General considerations

4 The aim of the recommendation is to ensure that requests for asylum are dealt with objectively and effectively, and for this purpose sets out the basic principles which should be applied in the different national procedures and practices for the examination of such requests.

5 Consequently, without seeking to bring about a formal harmonisation of procedures and practices, the recommendation is designed to encourage states to examine whether their procedures fully respect the principles it defines and whether any aspect of those procedures could not be altered in the light of these principles.

6 When defining the principles the experts of the ad hoc committee took due account of the Conclusions adopted by the Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees concerning the basis requirements of procedures for the determination of

[1] Recommendation 773 (1976) on the situation of de facto refugees; Recommendation 775 (1976) on the transfer of responsibility for refugees; Recommendation 795 (1977) on the 20th report on the activities of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.

refugee status; it was stressed that the principles retained by the Executive Committee should constitute the minimum to be accepted by the member states of the Council of Europe and that it would be desirable for these states, on certain points, to grant further guarantees. Similarly, several of the principles set out by the Executive Committee were expressed in very general terms and the ad hoc committee sought to specify more precisely the guarantees to be offered to asylum seekers.

In pursuing this goal, the ad hoc committee took account *inter alia* of Committee of Ministers Resolution (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities, which aims at improving the relations between the individual and administrative authorities.

The committee also took account of the links which might exist in certain cases between the provisions of the European Convention on Human Rights and the procedure for the examination of asylum requests. In this regard it was considered as self-evident that when a request for asylum is examined, any obligations which may be incumbent on member states under the European Convention on Human Rights shall be unaffected.

7 With regard to the scope of the recommendation, it should be noted that it concerns the harmonisation of national procedures relating to asylum, and not simply the determination of refugee status. As indicated in principles 4 and 5 of the recommendation, an asylum request is not necessarily related to the criteria laid down in Article 1.A(2) of the Geneva Convention; the recommendation applies equally to such requests.

Further, it was clearly understood that a request made by someone who had already been granted asylum in another country did not fall within the scope of the recommendation; such requests really concerned the transfer of responsibility, and would be subject to the provisions of the European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees, dated 16 October 1980.

8 Finally, the recommendation does not deal with the question of the determination of the state responsible for examining a given asylum request, which is a separate problem.

Comments on the principles set out in the recommendation

Principle 1

Asylum requests to be dealt with objectively and impartially

9 This is a principle of fundamental importance which is to be applied throughout all stages of the national procedure, from the very first interview of an applicant by the frontier or local authority officials to the final decision on the asylum request. It implies in particular that asylum seekers shall not be subjected to discrimination based for instance on race

or religion. Moreover, the particular situation in which such persons find themselves should be taken into consideration, as foreseen in principle 3. iii.

Principle 2

The decision on an asylum request to be taken by a central authority

10 This principle reflects one of the major preoccupations with regard to national procedures for the examination of asylum requests, namely that the decision on an asylum request should rest with a central authority and not with frontier or local authority officials.

11 In the case of a federal state, the expression "central authority" also covers the competent federal authority functioning at the provincial level. Moreover, even as regards non-federal states, the term "a central authority" leaves open the possibility for having more than one central authority.

Principle 3

Principles to be included in the instructions to be given to the authorities responsible for frontier control and to local authorities

12 In order for the procedure relating to asylum requests to operate satisfactorily, it is essential that frontier and local authorities – which will be responsible for the first stages of the examination of an asylum request – are made fully aware of their role and obligations in this respect. Principle 3 requires governments to provide these authorities with the necessary instructions; the phrase "with a view to (asylum requests) being forwarded to the central authority" underlines the point that frontier or local authorities shall not themselves take the decision on an asylum request. This provision also refers to the most important matters to be covered in the instructions.

13 Firstly (sub-paragraph i), they must underline the obligation to respect the principle of non-refoulement – both at the frontier and within the territory of the state – of persons who may be subjected to persecution if returned, irrespective of whether they have been formally recognised as refugees. All member states of the Council of Europe are Contracting Parties to the 1951 Geneva Convention and consequently have all accepted the principle of non-refoulement of refugees. Moreover, their commitment to the principle of non-refoulement, including non-rejection at the frontier, of any person in danger of persecution is evidenced by Committee of Ministers Resolution (67) 14; the purpose of sub-paragraph i is to ensure that the principle of non-refoulement is fully appreciated and complied with in practice.

14 Secondly (sub-paragraph ii), the instructions are to require the frontier and local authorities to provide the central authority with all possible information. Indeed, it is obvious that the central authority can reach a

fair decision on the asylum request only if it has full knowledge of the facts of the particular case; in certain cases it will be for the central authority itself to instigate further inquiries. It is interesting to recall here that in the above-mentioned explanatory memorandum to Assembly Recommendation 787 (1976), it was emphasised that "The deciding authorities should seek the best possible information capable of throwing light on each application". (Doc. 3831, p. 6.)

15 Thirdly (sub-paragraph iii), the instructions must emphasise the need to take into consideration the particular situation in which the asylum seeker finds himself, including difficulties he might experience in presenting his request. Often asylum seekers arrive at a frontier under conditions of considerable hardship or distress; further, they frequently possess little knowledge of the language of the country where they are seeking asylum; the frontier and local authorities must make due allowance for these factors and provide applicants with all necessary assistance.

Principle 4

Right of the applicant to remain until a decision has been taken on his request

16 Principle 4 stipulates that an applicant should be allowed to remain in the territory of the country where he is seeking asylum until a decision has been taken on his request by the central authority referred to in principle 2. However, this does not apply to cases in which it is established by the competent central authority that the request is manifestly based on grounds having no connection with asylum.

17 The drafters of the recommendation took into account the fact that it can take considerable time to complete the examination procedure and give a decision on the merits. The exception to principle 4 implies that the central authority must have sufficient evidence to establish that the request is fraudulent or is related neither to the criteria for the granting of refugee status laid down in Article 1.A(2) of the 1951 Geneva Convention nor to other criteria justifying the granting of asylum.

In this context it should be stressed that states should not lay down in advance a list of certain types of asylum requests which are to be considered a priori as manifestly based on grounds having no connection with asylum.

Principle 5

Right of appeal against the decision on an asylum request

18 States must provide an applicant with the possibility of having the decision taken on his asylum request re-examined. This shall consist of a right of appeal either to a higher administrative authority or to a court of law, or at least of an effective review of the case by the central authority which took the initial decision. This principle does not require the existence of a multiple appeals system and nor does it imply the modification of national procedures providing for such a system.

19 An applicant should be allowed to remain in the country concerned pending the outcome of the re-examination of his request. However, if facts come to light during the appeal or review procedure which, if they had been known at the initial examination stage, would have led the central authority to decide that the request was manifestly based on grounds having no connection with asylum, the applicant may lose his right to remain.

Principle 6

The applicant's rights in the course of the examination procedure

20 This principle enumerates in detail the various rights of the applicant in the course of the examination of his request by the relevant authorities; information on his rights and the procedures to be followed, assistance of an interpreter, the possibility to communicate with the United Nations High Commissioner for Refugees, etc. Given the divergencies between the procedural systems of the different member states, it may well be that the manner in which these various rights are accorded will vary from state to state; however, the underlying principle which must be respected is that the applicant shall be given a genuine possibility of presenting his case.

Principle 7

Statement of reasons and indication of remedies

21 If the applicant's request for asylum is rejected, the reasons on which the decision is based should be made available to him. A state may fulful this requirement by communicating the reasons to the person concerned when notifying him of the decision, or by supplying a statement of reasons on the applicants request or that of his representative.

22 The applicant must also be informed of the possibilities of an appeal or review open to him, and this indication of remedies should include all the information required for applying for the remedy, particularly the designation of the body competent to deal with the remedy and the relevant time-limits.

Principle 8

Documentation certifying refugee status

23 States may choose to issue special papers to persons whom they recognise as refugees; the requirements of the present principle would be met by the issue of the travel documents provided for under Article 28 of the 1951 Geneva Convention.

Principle 9

Confidentiality

24 It is in the interests of the asylum seeker that the confidentiality of all the elements in his file, including the very fact that he has made a request for asylum, be protected. The term "protected" was chosen intentionally; indeed, it might not be possible to guarantee complete confidentiality, given that in some states certain stages of the asylum procedure are dealt with by authorities (in particular, courts of law) whose proceedings are open to the public.

Principle 10

Co-operation with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees

25 A representative of the Office of the United Nations High Commissioner is present in several member states of the Council of Europe and is often closely involved in the application of their procedures for the examination of asylum requests. However, in other states there is no representative of the High Commissioner and the method of their co-operation with the High Commissioners Office is not always specifically defined. Principle 10 recommends that all member states seek through appropriate means to co-operate with the High Commissioners Office with regard to matters concerning asylum requests; such co-operation is particularly important in cases which raise points of principle.

Bilaga 4 Tabeller över avlägsnandebeslut och verkställighetsärenden

Tabell 1 Avlägsnandeärenden 1980–1985 (Uppgifterna hämtade ur SIV:s statistik)

Period	1980:2	1981:1	1981:2	1982:1	1982:2	1983:1	1983:2	1984:1	1984:2	1985:1	1985:2
LPM-AVV	1 950	1 262	2 147	770	1 505	770	1 312	822	1 340	756	1 265
AVV-ANM	298	255	411	190	457	279	364	508	1 399	1 153	1 812
AVV-ÖVT	82	66	77	53	88	82	99	112	264	285	437
ÖVT i % av ANM	27	26	19	28	19	29	27	22	19	25	24
ÖVL-AVV	943	655	709	782	700	551	791	1 424	1 801	2 299	1 538
ÖVL-UTV	2 249	2 095	2 377	1 802	1 940	1 769	1 221	1 652	2 673	3 311	3 549

LPM-AVV = Av polisen beslutad avvisning av icke asylsökande
AVV-ANM = Av polisen beslutad och anmäld avvisning av asylsökande
AVV-ÖVT = SIV övertar handläggningen av anmäld avvisning
ÖVL-AVV = Anhängiggjorda avvisningsärenden hos SIV
ÖVL-UTV = Anhängiggjorda utvisningsärenden hos SIV

Tabell 2 Anmälningsärenden 1984 – fördelade på nationalitet och månad (Prel. uppgifter från 22 polisdistrikt)

	Jan	Febr	Mars	April	Maj	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec	S:a
Libanon	11	5	9	18	71	21	40	7	16	214	17	7	436
Statslösa	1	2	1	12	17	3	5	18	14	214	34	10	331
Iran	9	40	12	2	5	1	9	4	5	56	48	15	206
Turkiet	4	4	2	6	5	19	2	3	5	119	21	3	193
Irak	9	6	12	9	31	6	10	2	12	17	5	14	133
Polen	3	2	2	1	4	5	10	4	3	34	17	11	96
Bangladesh	1	1	1	–	–	1	1	3	3	50	1	2	64
Pakistan	–	1	–	–	–	–	1	4	57	1	–	–	64
Syrien	1	1	–	1	1	6	5	2	6	9	7	–	39
Chile	2	3	5	11	–	–	1	1	1	6	6	1	37
Etiopien	–	–	1	–	1	1	2	8	5	4	9	3	34
Tunisien	2	3	2	1	1	5	2	3	3	2	2	2	28
Indien	1	–	3	–	2	7	1	3	4	6	–	–	27
Jugoslavien	–	6	1	1	2	4	1	–	3	3	6	–	27
Okänt medborgarskap	–	–	1	–	–	–	1	1	1	9	9	1	23
Övriga	3	5	9	13	11	16	16	26	28	10	24	8	169
Summa	47	79	61	75	151	95	107	89	166	755	206	76	1907

Tabell 3 Anmälningsärenden 1984 – fördelade på polismyndighet och månad (Prel. uppgifter från 22 polisdistrikt)

	Jan	Febr	Mars	April	Maj	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec	S:a
Trelleborg	5	27	18	13	62	8	32	16	52	287	61	34	615
Stockholm	28	13	14	31	31	35	29	34	68	149	64	22	518
Ystad	–	–	1	1	33	13	20	3	6	244	23	1	345
Malmö	4	6	2	4	–	4	7	6	9	32	14	9	97
Helsingborg	–	1	3	3	9	12	–	10	6	8	3	2	57
Arlanda	–	19	10	2	1	1	3	2	6	1	2	1	47
Göteborg	1	1	1	3	1	4	–	2	–	4	8	1	26
Huddinge	–	2	1	1	4	3	–	4	2	6	2	–	25
Handen	–	1	–	–	1	5	4	–	–	3	8	1	23
Norrköping	1	–	2	–	–	–	1	1	2	1	1	–	9
Lund	–	–	–	–	–	–	2	–	–	–	3	3	8
Solna	1	–	–	–	–	–	2	1	1	–	2	–	7
Märsta	–	1	2	–	1	–	–	–	2	–	–	–	6
Växjö	–	–	–	–	–	–	–	3	–	2	–	–	5
Övriga	7	8	7	17	8	10	7	7	12	18	15	3	119
Summa	47	79	61	75	151	95	107	89	166	755	206	76	1907

Tabell 4 Anmälningsärenden 1984 – fördelade på nationalitet och på hos SIV övertagna respektive ej övertagna ärenden (Prel. uppgifter från 22 polisdistrikt)

Nationalitet	Övertas	Övertas ej	Summa
Libanon	57	379	436
Statslösa	45	286	331
Iran	57	149	206
Turkiet	40	153	193
Irak	28	105	133
Polen	25	71	96
Bangladesh	13	51	64
Pakistan	27	37	64
Syrien	6	33	39
Chile	20	17	37
Etiopien	13	21	34
Tunisien	9	19	28
Indien	12	15	27
Jugoslavien	6	21	27
Okänt medborgarskap	3	20	23
Rumänien	6	16	22
Ungern	3	15	18
Marocko	2	11	13
Afghanistan	1	8	9
Sri Lanka	1	8	9
Algeriet	–	8	8
Arabrepubliken Egypten	–	8	8
Tjeckoslovakien	–	8	8
Bolivia	2	5	7
Ghana	2	5	7
Bulgarien	1	5	6
Gambia	–	6	6
Förbundsrepubliken Tyskland	–	5	5
Colombia	2	1	3
Israel	–	3	3
Jordanien	1	2	3
Sovjetunionen	1	2	3
Argentina	–	2	2
Ecuador	–	2	2
Frankrike	–	2	2
Nederländerna	–	2	2
Peru	–	2	2
Somalia	–	2	2
Sydjemen	1	1	2

Nationalitet	Övertas	Övertas ej	Summa
Uganda	1	1	2
USA	–	2	2
Zaire	–	2	2
Angola	–	1	1
Cuba	1	–	1
Elfenbenskusten	–	1	1
Finland	–	1	1
Grenada	1	–	1
Grekland	–	1	1
Kamerun	–	1	1
Kenya	–	1	1
Mali	1	–	1
Rwanda	–	1	1
Zimbabwe	–	1	1
Summa	388	1519	1907

Tabell 5 Anmälningsärenden 1985 – fördelade på nationalitet och månad (Prel. uppgifter från 22 polisdistrikt)

	Jan	Febr	Mars	April	Maj	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec	S:a
Iran	35	87	72	57	40	64	72	68	121	76	77	37	806
Statslös	10	22	9	3	22	8	47	96	85	22	20	1	345
Irak	18	32	75	16	10	4	15	41	64	24	14	11	324
Libanon	11	14	16	7	15	20	20	54	104	29	14	17	321
Polen	12	21	20	38	52	28	10	35	35	20	24	9	304
Turkiet	5	–	8	11	1	13	15	12	25	18	7	19	134
Etiopien	7	9	6	6	3	3	8	3	10	12	3	10	80
Jugoslavien	5	1	10	3	1	5	1	3	11	13	16	4	73
Ungern	5	–	1	1	3	4	14	16	11	5	6	2	68
Chile	2	–	6	7	3	8	8	–	13	8	4	8	67
Rumänien	1	3	2	–	3	–	4	7	4	9	8	5	46
Syrien	4	1	1	4	1	8	9	3	4	5	2	1	43
Tunisien	–	4	1	3	–	5	–	2	4	2	6	2	29
Indien	5	13	3	4	1	–	–	–	1	–	–	–	27
Okänt medborgarskap	5	–	1	1	–	6	11	6	6	10	1	–	47
Övriga	13	22	15	16	12	20	18	27	28	43	17	20	251
Summa	138	229	246	177	167	196	252	373	526	296	219	146	2965

Tabell 6 Anmälningsärenden 1985 – fördelade på polismyndighet och månad (Prel. uppgifter från 22 polisdistrikt)

	Jan	Febr	Mars	April	Maj	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec	S:a
Trelleborg	52	133	152	52	61	66	126	195	304	117	91	46	1395
Stockholm	50	38	43	34	17	32	37	39	53	39	24	15	421
Arlanda	–	–	4	27	4	27	26	14	33	56	20	21	232
Malmö	11	18	11	18	24	12	7	22	17	15	19	9	183
Göteborg	4	6	11	10	2	8	4	13	6	8	4	6	82
Helsingborg	4	2	3	2	8	4	4	8	5	9	7	7	63
Huddinge	–	–	1	4	5	6	6	2	14	8	4	8	58
Ystad	1	1	2	4	–	1	2	7	10	5	10	8	51
Katrineholm	–	1	–	6	6	7	3	3	2	9	8	–	45
Lund	–	–	2	–	1	2	7	6	7	2	3	1	31
Solna	5	5	1	5	1	1	1	4	–	3	3	–	29
Handen	–	5	2	2	1	–	3	–	2	1	5	1	22
Uppsala	2	2	–	2	–	1	1	5	–	2	1	1	17
Växjö	–	–	–	–	1	–	4	1	4	2	3	–	15
Övriga	9	18	14	12	36	29	21	53	70	20	16	23	321
Summa	138	229	246	178	167	196	252	372	527	296	218	146	2965

Tabell 7 Anmälningsärenden 1985 – fördelade på nationalitet och på hos SIV övertagna respektive ej övertagna ärenden (Prel. uppgifter från 22 polisdistrikt)

Nationalitet	Övertas	Övertas ej	Summa
Iran	193	613	806
Statslös	94	251	345
Irak	107	217	324
Libanon	68	253	321
Polen	30	274	304
Turkiet	31	103	134
Etiopien	33	47	80
Jugoslavien	32	41	73
Ungern	5	63	68
Chile	24	43	67
Okänt medborgarskap	12	35	47
Rumänien	11	35	46
Syrien	10	33	43
Tunisien	8	21	29
Indien	3	24	27
Sri Lanka	3	23	26
Afghanistan	7	16	23
Uganda	13	5	18
Algeriet	2	14	16
Arabrepubliken Egypten	5	11	16
Bangladesh	6	10	16
Ghana	6	8	14
Pakistan	6	7	13
Jordanien	2	10	12
Gambia	3	7	10
Angola	–	6	6
Marocko	1	5	6
Somalia	2	4	6
Bolivia	2	3	5
Bulgarien	–	5	5
Elfenbenskusten	1	4	5
Israel	–	4	4
Peru	1	3	4
Sovjetunionen	1	3	4
Tjeckoslovakien	–	4	4
Togo	1	3	4
Colombia	–	3	3
Guatemala	2	1	3
El Salvador	2	–	2
Filippinerna	1	1	2
Finland	–	2	2
Nigeria	–	2	2
Brasilien	–	1	1
Frankrike	–	1	1
Folkrepubliken Kongo	1	–	1
Guinea-Bissau	1	–	1
Haiti	–	1	1
Honduras	–	1	1
Irland	–	1	1
Italien	–	1	1
Jemen	–	1	1
Kenya	–	1	1
Laos	1	–	1
Spanien	–	1	1
Sudan	–	1	1
Socialistiska republiken Vietnam	1	–	1
Sydafrika	–	1	1
Tchad	–	1	1
Zimbabwe	–	1	1
USA	–	1	1
Venezuela	–	1	1
Zaire	–	1	1
Summa	732	2233	2965

Tabell 8 Anmälda avvisningar mars månad åren 1982–1985

I det följande redovisas resultatet av en genomgång av handläggningen i ett antal anmälda avvisningsärenden åren 1982–1985. Tablån är uppdelad på ärenden där avvisning har skett till hemlandet respektive till land som enligt polisens bedömning utlänningen vistats i innan han reste till Sverige, varför regeln om första asylland tillämpats. Tablån visar också, om SIV övertagit ärendet eller inte.

Avvisning till hemlandet en månad 1982

Hemland	ÖVT	Ej-ÖVT
Chile	1	
Irak	1	
Marocko		1
Polen	7	
Rumänien	3	
Västtyskland		1
SUMMA	12	2

Avvisning till tredje land en månad 1982

Hemland	Tredje land	ÖVT	Ej-ÖVT
Bulgarien	Västtyskland		1
Chile	Danmark		1
Chile	DDR		2
Chile	Spanien	1	
Irak	Syrien	1	
Libanon	Västtyskland		1
Polen	Danmark		1
Polen	England		1
Polen	Finland		2
Polen	Västtyskland		5
Sri Lanka	Danmark		2
Turkiet	Österrike		1
SUMMA		2	17

Avvisning till hemlandet en månad 1983

Hemland	ÖVT	Ej-ÖVT
Chile	8	1
Indien		2
Statslös palestinier Libanon	1	
Statslös palestinier Syrien		1
Tunisien		3
Turkiet	1	
Västtyskland		1
SUMMA	10	8

Avvisning till tredje land en månad 1983

Hemland	Tredje land	ÖVT	Ej-ÖVT
Colombia	Spanien		1
Etiopien	Grekland		1
Etiopien	Italien		1
Etiopien	Jugoslavien		1
Ghana	Belgien		1
Irak	Grekland		1
Irak	Italien	1	
Irak	Jugoslavien		1

Avvisning till tredje land en månad 1983

Hemland	Tredje land	ÖVT	Ej-ÖVT
Irak	Syrien		3
Irak	Sovjetunionen	1	
Irak	Thailand	1	
Iran	Grekland		1
Iran	Jugoslavien		1
Iran	Turkiet		5
Jugoslavien	Västtyskland		1
Libanon	Grekland		1
Polen	Finland	1	
Polen	Västtyskland		1
Sovjetunionen	Finland	1	
Thailand	Malaysia		1
Turkiet	Italien	2	
Ungern	Danmark		1
SUMMA		7	22

Avvisning till hemlandet en månad 1984

Hemland	ÖVT	Ej-ÖVT
Argentina		1
Chile	2	2
Indien		3
Iran		1
Israel		2
Libanon	2	
Polen		2
Tunisien		3
SUMMA	4	14

Avvisning till tredje land en månad 1984

Hemland	Tredje land	ÖVT	Ej-ÖVT
Bangladesh	Indien	1	
Chile	Danmark	1	
Chile	Rumänien		1
Cuba	Finland	1	
Etiopien	Polen	1	
Ghana	Italien		1
Irak	Grekland		1
Irak	Jugoslavien		3
Irak	Nederländerna		2
Irak	Schweiz		1
Irak	Syrien		1
Irak	Turkiet	6	
Irak	Tyskland		2
Iran	Danmark		1
Iran	Turkiet		5
Iran	Tyskland	1	
Kamerun	Danmark		1
Jugoslavien	Danmark		1
Libanon	Tyskland		7
Libanon	Frankrike		1
Somalia	Etiopien		1
Sovjet	Norge	1	
Statslös, Syrien	Tyskland		1
Statslös, Libanon	Tyskland		1
Turkiet	Danmark		1
Turkiet	Tyskland		2
SUMMA		12	34

Avvisning till hemlandet en månad 1985

Hemland	ÖVT	Ej-ÖVT
Algeriet		3
Chile	5	
Ghana		1
Indien	1	6
Iran	4	2
Jugoslavien	6	4
Libanon		8
Polen	5	28
Rumänien		2
Tunisien		1
Turkiet	1	
Ungern		1
USA		1
SUMMA	22	57

Avvisning till tredje land en månad 1985

Hemland	Tredje land	ÖVT	Ej-ÖVT
Afghanistan	Pakistan	2	
Angola	Portugal		2
Chile	Spanien		1
Etiopien	Danmark		3
Etiopien	Italien		1
Etiopien	Norge		1
Etiopien	Västtyskland		2
Irak	DDR	54[a]	
Irak	Grekland		1
Irak	Iran	5	6
Irak	Syrien		1
Iran	DDR	1	
Iran	DDR	3[a]	
Iran	Frankrike		3
Iran	Pakistan		5
Iran	Turkiet	2	39
Iran	Västtyskland		2
Iran	Österrike		3
Jordanien	Grekland		2
Jordanien	Västtyskland		1
Libanon	DDR		3[b]
Libanon	Frankrike		1
Libanon	Västtyskland		2
Polen	Danmark		1
Statslös libanes	Grekland		1
Statslös palestinier	Jugoslavien		2
Statslös palestinier	Västtyskland		2
Statslös syrier	Grekland		1
Syrien	Grekland		1
Turkiet	DDR/alt. Turkiet		2
Turkiet	Grekland		1
Turkiet	Västtyskland		1
Uganda	Italien		1
SUMMA		67	92

[a] I beslutet av polismyndigheten har förutsatts att DDR kan komma att sända utlänningen till annat land, men att risk däremot ej förelåg för att DDR eller det andra landet kommer att sända utlänningen till hemlandet.

[b] Ej verkställighetsvillkor vid SIV.

ÖVT = övertagna ärenden
Ej-ÖVT = ej övertagna ärenden

Bilaga 5 PM av ombudsmannen mot etnisk diskriminering Peter Nobel angående jouradvokater i avvisningsärenden enligt utlänningslagen i anslutning till ett joursystem för brottmål

Rättshjälpsbehovet enligt asylutredningens förslag

Utredningsmannen har i detta betänkande föreslagit reformer, som syftar dels till att höja rättssäkerheten för asylsökande, som hotas av avvisning, dels att göra förfarandet i direktavvisningsfall mer effektivt, så att den av lagstiftaren beslutade invandringskontrollen inte äventyras. Ett av de viktigare förslagen i denna riktning går ut på att rätten till rättshjälp genom offentligt biträde skall utsträckas till ett antal situationer, där polismyndighet eller Statens Invandrarverk gjort bedömningen, att en asylsökande utlänning bör direktavvisas. De föreslagna riktlinjerna för förordnande av offentligt biträde i sådana situationer finns sammanfattade i slutet av betänkandets avsnitt 4.3. på sid. 61. Som vidare framgår i avsnittet om förslagets ekonomiska konsekvenser, 4.5. på sid. 66, har utredaren med utgångspunkt från de antaganden, som med hänsyn till svårigheterna att ställa rätt prognoser låter sig göras, beräknat ett årligt antal av omkring 1.300 direktavvisningsärenden i vilka offentligt biträde kommer att behövas.

Åtminstone två väsentliga svårigheter anmäler sig vid övervägandet av hur ett rättshjälpsbehov enligt förslaget skall kunna tillgodoses. För det första är antalet advokater och andra jurister som är väl bevandrade inom utlänningsrätten helt otillräckligt. Jag skall i en kort utvikning återkomma till den frågan. För det andra måste rättshjälpen ges under samma tidsmässigt synnerligen knappa villkor, som gäller för de handläggande myndigheterna. Det offentliga biträdet måste kunna nås och utföra sitt arbete med kortast möjliga varsel. Detta torde inte kunna åstadkommas utan någon form av joursystem, vilket ju också utredaren har uttalat sig för.

Advokatbristen i utlänningsärenden

Det är redan nu så att de advokater och andra praktiskt verksamma jurister, som har tillräckliga kunskaper och erfarenheter i utlänningsrätt för att göra ett fullgott arbete, är alltför få i förhållande till behovet. Bristen har påtalats från skilda håll under åtskilliga år. Det har ibland anförts, att bristerna skulle

kunna botas genom utbildning. Enligt min på egna erfarenheter grundade uppfattning är saken dock mer komplicerad än så. Visserligen avskräcks säkerligen många praktiserande jurister av den onekligen svårtillgängliga utlänningslagstiftningen och det är också riktigt, att en del som åtar sig utlänningsärenden borde bättra på sina kunskaper. Men sedan 1980 har advokatsamfundet i samarbete med Statens Invandrarverk ordnat flera mycket välbesökta kurser i dessa ämnen, varvid deltagarna försetts med innehållsrika kurspärmar. Numera finns också den litteratur, som behövs för den som vill lära sig rättsområdet. Det finns dock andra faktorer än inlärningsbesvär, som stöter bort advokater från rättsområdet. Att biträda asylsökande utlänningar är nämligen ekonomiskt olönsamt, psykiskt tröttande och även i övrigt yrkesmässigt otacksamt. De som ändå ägnar sig åt dessa uppdrag och gör det på ett kvalificerat sätt, torde främst vara motiverade av engagement och intresse för människor. Det sagda skall utvecklas något.

Biträdesersättningarna inom rättshjälpssystemet har stadigt försämrats i förhållande till kostnadsutvecklingen samtidigt som praktiserande jurister med t.ex. affärsjuridisk inriktning kunnat höja sina inkomster. Av alla inom rättshjälpssystemet förekommande humanjuridiska uppdrag torde de utlänningsrättsliga vara de i förhållande till arbetsinsatsen sämst betalda. Det beror på att asylsökande utlänningar under den tid de väntar på beslut i sina ärenden genomsnittligt i mycket högre grad än andra klientgrupper är offer för stark oro, psykiska påfrestningar och ensamhet och därför vänder sig till advokaterna och deras personal med krav på kurativa kontakter och åtgärder, som advokaten långt ifrån alltid kan förvägra, men heller aldrig bli ersatt för. Därtill kommer långa väntetider med uteliggande arvodesfordringar eller inarbetade belopp, vilket är likviditetsmässigt krävande.

De psykiska påfrestningarna för advokaterna hänger samman med de många gånger mänskligt djupt gripande bakgrundsförhållandena i dessa ärenden, ansträngningen att ständigt försöka komma över språk- och kulturbarriärer samt närheten till klienten och upplevelsen av dennes oro under den ofta långa väntetiden.

Slutligen har det nyss sagts, att dessa uppdrag även skulle vara i övrigt yrkesmässigt otacksamma. Härmed avses det förhållandet, att invandrarverkets beslut endast innehåller summariska och intetsägande motiveringar och regeringens sällan några alls, att det är ytterligt svårt att få någon kontakt med handläggare på olika nivåer och att praxisredovisningar saknas. Till skillnad från flertalet andra rättsområden där advokater arbetar är detta ett där det sällan ges något gensvar. Hur stor möda som än läggs ned på ett ärende, så får biträdet praktiskt taget aldrig veta, vilken omständighet och vilket argument, som tillmättes betydelse och vid vilka man inte fäst avseende. Många på området erfarna advokater har omvittnat sin otillfredsställelse med dessa förhållanden och några har uppgivit dem som anledning till att man dragit sig bort från dessa uppdrag. Bristerna har redan uppmärksammats av en tidigare utredning, som bl.a. rekommenderat att invandrarverket skall sammanställa en rättsfallssamling (se IPOK:s betänkande SOU 1983:29, s. 217 f. och 249 ff). Kritiken för bristande beslutsmotiveringar har dock hittills inte lett till verkliga förbättringar.

För att på sikt avhjälpa bristen på duktiga offentliga biträden i utlänningssaker, krävs enligt min mening fortsatta ansträngningar med

utbildning, mer realistiskt anpassade arvoden och förutsättningar inom rättshjälpssystemet. Dessutom krävs en öppnare kommunikation mellan biträden och handläggare. Det gäller såväl i formellt hänseende i fråga om beslutsmotiveringar och dylikt som informellt i form av meningsfyllda underhandskontakter, utskick av information angående riktlinjer och principbeslut, m.m.

Återkommen till huvudfrågan, måste man konstatera, att de i utlänningsrätt kompetenta biträdena i vart fall inte nu är tillräckligt många för att motsvara vad som kommer att behövas, om utredarens förslag genomförs. Det är dock fråga om en föränderlig tillgång. Uppstår ett arbetsfält med rimliga utsikter till personlig tillfredsställelse och ekonomisk ersättning, så torde också efter en övergångstid tillräckligt många vara beredda att utföra det arbetet. Det är enligt min mening ofta riktigare att anpassa resurserna efter lagstiftningen än tvärtom. Detta gäller under alla förhållanden, när som i detta fall resurserna är flexibla och sedda i ett större samhällsekonomiskt sammanhang av helt marginell betydelse samtidigt som starka humanitära och rättssäkerhetsaspekter talar för en reform.

Om advokatjour

Den behandlade bristen på i utlänningsärenden bevandrade juridiska biträden är sådan, att det är helt verklighetsfrämmande att föreställa sig ett joursystem, där bara de ingår. Däremot så finns det långt framskridna planer på en organisation med jouradvokater i brottmål. Till denna bör jouren i utlänningsärenden kunna knytas. Skulle brottmålsjouren inte förverkligas i rätt tid, får man försöka pröva sig fram, eventuellt med någon ordning med jourlistor och bakjour samt eventuellt med initial hjälp av frivilliga organisationer.

Något skall sägas om hur frågan om advokatjour i brottmål har behandlats. Den är ingalunda ny. 1974 års häktningsutredning ville i sitt betänkande Häktning och anhållande nedkorta tiderna för anhållande. Man uttalade sig också för ett tidigare inträde av offentlig försvarare och drog slutsatsen, att någon form av advokatjour borde övervägas. I en bilaga till betänkandet skisserade jag ett förslag till advokatjour i brottmål (SOU 1977:50, sid. 221 ff). Nämnda utredningsförslag ledde emellertid inte då till någon reform. Förslaget om advokatjour lades dock inte helt åt sidan. En arbetsgrupp inom justitiedepartementet utarbetade en Diskussionspromemoria angående försöksverksamhet med advokatjour 1980-08-18. Någon sådan verksamhet kom dock inte igång och frågan blev nu liggande ett tag till dess att 1983 års häktningsutredning startade sitt arbete. Frågan om kortare anhållningstider kom nu i ett nytt läge, sedan den Europeiska Domstolen för Mänskliga rättigheter i Strassbourg i två avgöranden funnit de svenska anhållningstiderna oförenliga med kravet på ofördröjlighet i art. 5.3. i den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter (Eur. Court H.R., Skoogström Judgment of 2 October 1984 and Mc Goff Judgment of 26 October 1984, Series A No. 83, se även P. Nobel, Traktaträtt vid anhållande och häktning, SvJT 1984 sid. 394 ff). När den senare häktningsutredningen således återkom med förslag om kortare anhållningstider, så skedde det med stöd av konventionsbunden europeisk praxis på de

mänskliga rättigheternas område. Även till detta betänkande bilade jag ett förslag till ett jouradvokatsystem, vilket utvecklats ur tidigare arbeten med frågan (SOU 1985:27, sid. 205 ff). Samtidigt som man inom justitiedepartementet arbetat med en proposition i anledning av häktningsutredningens förslag har inom Sveriges Advokatsamfund, genom en av dess styrelse i augusti 1985 tillsatt arbetsgrupp, jourfrågan ytterligare bearbetats (för en redogörelse se TSA 1986 Nr 3 sid. 138 ff: Advokatjouren). När detta skrives är mig veterligen arbetena dock ej avslutade varken i regeringskansliet eller advokatsamfundet. Tillräckligt mycket är dock klart för att jag i det följande skall kunna ge en kort presentation av joursystemet och därefter ange hur de utlänningsrättsliga ärendena också skall kunna infogas däri.

Det tänkta systemet för advokatjour i brottmål – i huvuddrag

Rent allmänt har man konstaterat, att förutsättningarna för ett jouradvokatsystem varierar mycket starkt på olika orter och i olika delar av landet. Detta gäller såväl behoven, som möjligheterna att tillgodose dem. Systemet måste därför med nödvändighet utformas något olika i storstad, landsortsstäder och glesbygd. De närmare formerna vill man därför överlåta till styrelserna i Advokatsamfundets sex avdelningar att arbeta fram tillsammans med de advokater, som – se nedan – blir närmast ansvariga för administrationen inom varje jurområde. För Stockholmsområdet har man särskilda planer.

Den primära uppgiften för en jouradvokat i brottmål blir att tillse, att den misstänkte snarast möjligt får kontakt med den som slutligen skall sköta hans försvar. Dessutom och intill dess skall jouradvokaten ge råd och stöd åt den misstänkte samt biträda honom i frågan om det fortsatta frihetsberövandet.

Advokat, som har jour, skall vara anträffbar på telefon enligt utsänd jourlista utom från kl. 24.00 och till kl. 06.00. Om jouradvokaten till följd av arbetsuppgifter i jourtjänsten tillfälligt inte är anträffbar, skall telefonpassning vara ordnad. Jouradvokat skall där detta inte är orimligt vara beredd att på mycket kort varsel träffa den misstänkte på kriminaljour, polisarrest eller häkte. Om avstånd eller liknande hinder omöjliggör ett personligt sammanträffande, skall jouradvokaten kontakta den misstänkte per telefon.

När det gäller jourarbete i brottmål, har Advokatsamfundets arbetsgrupp bestämt uttalat, att det kommer att ställa större krav på advokaternas kunnande, rutin och snabbhet, än vad som ofta är fallet inom nuvarande ordning. Det är därför viktigt, dels att jouradvokaterna håller en hög kvalitet och dels att man får ett högt deltagande i joursystemet. Därför bör ett system med s.k. bakjour övervägas, varigenom också mindre erfarna kan medverka under de mer förfarnas ledning och på det sättet komma in i verksamheten. Man menar dock med hänsyn till de krav, som måste ställas, att endast advokat, dvs. ledamot av Sveriges Advokatsamfund, bör komma i fråga för brottmålsjouren.

Man föreslår att jourtjänsten var gång skall omfatta en vecka med tjänstgöringsskyldighet från onsdag kl. 17.00 till nästa onsdag samma tid, då alltså avlämning skall ske till nästa jouradvokat. Jouren pågår som nämnts dygnet runt med undantag från midnatt till klockan sex nästa morgon. Detta

svarar mot vad som i princip gäller för åklagarnas jourtjänst redan nu.

Om organisationen av detta system skall vidare följande sägas. Advokatsamfundet skall ha det yttersta ansvaret för att joursystemet fungerar tillfredsställande i alla delar av landet. På samfundets kansli skall en särskilt utsedd person ha ansvaret för alla frågor i samband med joursystemet. Samfundets styrelse liksom dess disciplinära organ får då också möjlighet att följa och leda verksamheten ur principiella och yrkesetiska aspekter. Inom var och en av de sex avdelningsstyrelserna skall en ledamot utses som är lämpad att svara för joursystemets funktion inom avdelningens område. Avdelningsstyrelsen skall vidare indela området i lämpliga jourområden med det riktmärket, att minst tjugo advokater inom området är villiga och lämpliga att delta i arbetet med brottmålsjouren. På det sättet skulle man kunna åstadkomma, att samfundsledamöterna inte fullgör mer än två eller tre veckor per år. Jourområdena bör av praktiska skäl överensstämma med de beredskapsområden, inom vilka åklagarjourerna är förlagda. Därigenom uppnås även motsvarande överensstämmelse med polisdistrikten. Slutligen skall avdelningsstyrelsen inom varje jourområde utse en advokat som jouransvarig samt en ersättare för denne.

Den jouransvarige skall föra en lista upptagande brottmålsadvokaterna i området, veckorna och vem som under var och en av dem har jour, telefon på kontor och i bostad med angivande av vilka timmar som gäller de olika ställena samt på motsvarande sätt för eventuell ersättare – s.k. bakjour. I mindre jourområden kan måhända nästa veckas jouradvokat ha bakjour. I andra jourområden torde det bli aktuellt med flera jouradvokater respektive bakjourer för dessa. Listan bör förnyas kvartalsvis. Den jouransvarige skall vidare se till att listan finns tillgänglig hos samtliga tingsrätter, åklagarmyndigheter, polismyndigheter, kriminaljourer och advokatkontor. Den skall också kunna distribueras till andra intressenter såsom skyddskonsulenter och idella organisationer.

Naturligtvis skall den finnas hos var och en av advokaterna i området liksom hos de olika organ hos Advokatsamfundet från styrelsen och nedåt, vilka enligt vad ovan sagts har att befatta sig med joursystemet.

Styrelsen för Advokatsamfundets stockholmsavdelning har som ovan antytts tillstyrkt ett särskilt förslag till organisation för Storstockholm. Förslaget innefattar bildandet av ett särskilt serviceaktiebolag och en särskild enhet direkt under avdelningsstyrelsens tillsyn. Förslaget utgår från de särskilda förhållandena i Storstockholm och går utöver det ovan i korthet presenterade huvudförslaget för riket i övrigt. Det innefattar bl.a. att tre advokater skall finnas tillgängliga under veckosluten i ett särskilt advokatrum i anslutning till polis- och åklagarmyndighet i Polishuset i Stockholm. Man har också planer på att anställa personal för särskild telefonpassning kontinuerligt samt att undersöka kostnaderna för en hyrbil med mobilradio för jouradvokat.

Så långt om det tänkta systemet för advokatjour i brottmål, såsom det utformats närmast i anslutning till de straffprocessuella frihetsberövandena.

Flyktingjourens anknytning till advokatjouren i brottmål

Utredaren har i sitt förslag om vidgad rättshjälp genom offentligt biträde för asylsökande, som hotas av avvisning vid gränsen, förutsatt att detta kräver någon form av advokatjour. Jag har hävdat att denna helst bör knytas till det planerade systemet för advokatjour i brottmål. Hur denna flyktingjour, som den kommer att benämnas, skall anslutas till brottmålsjouren skall här förslagsvis utvecklas.

Allmänt

Här föreslås ingen ändring i den föreslagna organisationen för brottmålsjour, som i sammanfattning presenterats härovan. Samma jourområden, jouradvokater, tjänstgöringstider, jouransvariga etc. skall gälla. Endast särskilda listor för flyktingjouren tillkommer. Bland de i brottmålsjouren medverkande advokaterna kommer stundom att återfinnas sådana, som också ingår i flyktingjouren. Detta blir dock långtifrån alltid fallet, eftersom det i flyktingjouren ingående är för få för att de skall kunna utföra tjänst som jouradvokater. För dem som endast ingår i flyktingjouren och inte även i brottmålsjouren blir det mer en fråga om en ständig bakjour, men med många intervaller, varom mera nedan. Man bör dock kunna hoppas på att brottmålsadvokaternas kontakt med asylfrågorna i samband med flyktingjouren skall öka deras intresse för detta rättsområde och måhända också för att få andra intresserade av utlänningsrätten. Hos brottmålsadvokater finns ofta en tendens att bli engagerade i frågor där den enskildes väl och ve skall balanseras mot samhällsintressen, vilket ju i hög grad är fallet i asylärenden.

Att jag inte nu föreslår någon ändring i joursystemet för brottmål i samband med att flyktingjouren föreslås knuten dit, innebär självfallet inte, att inte vissa modifieringar senare kan bli nödvändiga. Det får bli inom advokatsamfundet, som man successivt ändrar och utvecklar systemet efter vad som kommer att krävas. Behovet av vissa sådana modifikationer kan dock anas redan nu. Det torde t.ex. bli nödvändigt tillse att gränskontroller med större antal asylsökande som exempelvis Arlanda flygplats och de skånska hamnarna, knyts till jourområden innefattande större städer i den mån detta inte följer av områdesindelningen för brottmålsjouren. Å andra sidan kommer vissa jourområden i landet inte att behöva någon flyktingjour.

Särskilda listor för flyktingjouren

Den jouransvarige i varje område måste se till, att det också finns en särskild lista upptagande advokater och andra jurister – jag återkommer strax till detta – i området och eventuellt från angränsande sådana, som är villiga åtaga sig uppdrag som offentliga biträden i utlänningsrättsliga ärenden och inte minst för asylsökande, som hotas av avvisning. Denna lista blir dock inte en jourlista på samma sätt som den ordinarie för brottmålsjouren, som ju främst skall ange vilka advokater, som skall tjänstgöra under vilken vecka. Det blir en mer permanent lista över till uppdrag som offentliga biträden

beredda och lämpliga personer. Med tanke på bristen på sådana bör i vart fall i några jourområden listan uppta även sådana i angränsande områden, som eventuellt kan vara tillgängliga. Av samma skäl bör den förutom advokater och hos dem anställda biträdande jurister uppta även andra jurister, som har visat sig besitta erfarenhet och ofta anlitats som offentliga eller enskilda biträden i asylsaker.

Flyktingjourlistan bör om möjligt också innehålla uppgift om när och på vilket telefonnummer ifrågavarande jurist säkrast träffas, inplanerade ledigheter eller annan förutbestämd frånvaro samt eventuella tider, då vederbörande är villig att stå till förfogande för jourarbete mer direkt. Kanske kan man få till stånd en viss uppdelning i detta hänseende mellan de mest intresserade på vissa större orter. Listorna bör förnyas kvartalsvis genom förfrågan till ifrågavarande jurister om vilka upplysningar av detta slag, som de för nästa kvartal vill att listan över flyktingjouren för deras del skall innehålla.

Flyktingjourlistan skall finnas tillgänglig förutom hos samtliga advokater, som ingår i brottmålsjouren och alla inom advokatsamfundet, som har någon befattning med advokatjouren, även hos polismyndigheternas utlänningsrotlar- eller avdelningar, hos Statens invandrarverk, samtliga grupper inom tillståndsbyrån, hos rättshjälpsnämnderna, samt hos sådana idella organisationer, som på riksplanet eller lokalt arbetar för flyktingar. På riksplanet är det i första hand Diakonia Frikyrkorådet, Rädda Barnen, Svenska Flyktingrådet, Svenska Röda Korsets flyktingdelegation samt Svenska sektionen av Amnesty International. Den bör vidare finnas hos de kommunala invandrarbyråerna.

När det gäller att för första gången upprätta listor för flyktingjouren, föreställer jag mig, att detta bör ske i första hand centralt hos Advokatsamfundets kansli. Man kan därifrån utfärda en inbjudan till advokaterna, deras biträdande jurister och eventuellt andra att ansluta sig. Man kan vidare komplettera ur förteckningarna över de advokater och biträdande jurister, som under senare år deltagit i av Samfundet ordnad undervisning i flykting- och utlänningsrätt. Man kan slutligen för att få med lämpliga jurister, vilka inte är advokater eller hos dem arbetande biträdande jurister, konsultera rättshjälpsnämnder, på området erfarna advokater och andra. Samfundet kan sedan med regelbundna mellanrum erinra om joursystemet och möjligheten att ansluta sig därtill, vare sig det gäller brottmålsjour, flyktingjour eller båda.

Den på ovan antytt sätt sammanställda förstagångslistan för flyktingjouren distribueras sedan utåt och nedåt i organisationen via Advokatsamfundets avdelningar till områdenas jouransvariga. Där avgöres flyktingjourdeltagarnas tillhörighet till de olika jouromådena – en eller flera – och där skall naturligtvis vissa kompletteringar av ursprungslistan ske grundad på lokal kunskap.

Den advokatetiska frågan

Sveriges Advokatsamfund utövar disciplinär tillsyn över sina ledamöter. På sätt det tillämpliga regelsystemet närmare anger är denna verksamhet underkastad samhällelig tillsyn samt sker under viss medverkan av Högsta

Domstolen, som besvärsinstans och Justitiekanslern, som har viss rätt att granska och ingripa i verksamheten. Samfundet har också möjlighet att i etiskt och principiellt hänseende och genom disciplinär praxis styra även jouradvokatverksamheten.

När det gäller brottmålsjouren är tanken, att endast samfundsledamöter skall medverka. Jag hänvisar till redogörelsen ovan. För flyktingjourens del har jag på anförda skäl föreslagit att även praktiserande jurister, som inte är advokater eller biträdande jurister hos dem skulle få medverka. Det kan inskjutas, att advokat i etiskt och disciplinärt hänseende ansvarar för av hos honom anställd biträdande jurist begånget misstag. Samfundet kan emellertid inte lämna några garantier för att en helt utanför dess tillsyn stående praktiserande jurist i sin yrkesutövning inte förfar oetiskt, därför att Samfundet saknar möjlighet att beivra sådant. Detta förhållande bör dock enligt min personliga mening inte hindra att Samfundet på föreslaget sätt upptar även andra än advokater och deras biträdande jurister på listan för flyktingjouren. För det första bör ju införandet endast ske efter tillförlitliga rekommendationer och för det andra kan ju samfundet reagera på felsteg genom att stryka vederbörande från listan.

Flyktingjouren i praktiken

Något måste avslutningsvis sägas om flyktingjouren i praktiken. Vad som här kommer att sägas är dock självfallet ganska spekulativt, eftersom det hänför sig till framtiden under delvis nya och delvis okända förhållanden. Man kan bygga på kunskapen dels om hur advokater i dag arbetar i de sällsynta undantagsfall, då de får tillfälle att ingripa i ett "flyktingärende vid gränsen" och dels på kännedom om de regler, som Asylutredningen i detta betänkande har föreslagit.

Tidspressen förblir med all sannolikhet en dominerande faktor. Det offentliga biträdet måste därför inträda så fort det överhuvudtaget är möjligt. Det första initiativet måste därför normalt tas av den polisman som först förhör utlänningen. Så fort denne polisman anar, att utlänningen är en asylsökande, som hotas av avvisning, skall han initiera ett biträdes förordnande eller inträde. Undantag är de fall, då det för polismannen framstår som klart, att utlänningen kommer att få stanna, eller att han skall skickas till ett hemland, som är känt som en parlamentarisk demokrati med fungerande rättssäkerhet i västerländsk mening, eller att han i det tredje land, som han skulle skickas till är helt säker att ej skickas till land där han blir förföljd och att han även i övrigt blir behandlad på det sätt, som folkrätten och internationellt giltiga rättsprinciper garanterar en asylsökande.

Det normala i varje tveksamt och allvarligt ärende blir således, att polisen skall initiera ett rättsligt biträde. Samtidigt kan det inte begäras, att denna åtgärd eller väntan på biträdets inträde och eventuella åtgärder skall ta mera tid från polismannen än ett eller några telefonsamtal i det initiala skedet. Polismannen bör välja mellan att – efter att ha frågat utlänningen och dennes vid gränskontrollen eventuellt väntande anhöriga eller vänner om man föreslår någon särskild till biträde – själv kontakta någon på flyktingjourlistan eller att anmäla biträdesbehovet till jouradvokaten. Polismannen bör naturligtvis i första hand söka nå direktkontakt med någon i flyktingjouren.

Lyckas ej detta får han vända sig till jouradvokaten. I vissa fall kan det i ett senare skede inträffa, att Statens invandrarverk ser ett biträdesbehov, som inte aktualiserades för polisen. Då gäller motsvarande för verket.

Polismannen liksom i ett senare skede handläggaren hos invandrarverket kan naturligtvis vända sig direkt till rättshjälpsnämnd med en anmälan om biträdesbehovet. Denna utväg nämner jag dock i sista hand, eftersom biträdet kan inträda snabbare, om han kontaktas direkt eller genom jouradvokat.

I de fall där biträdet inlett sitt arbete efter direktkontakt från den asylsökande utlänningen, vän eller anhörig till denne, polismyndighet, jouradvokat eller invandrarverket, så blir det biträdets egen sak att så fort som möjligt anmäla förhållandet hos rättshjälpsnämnden för att erhålla dess förordnande till offentligt biträde. Rättshjälpsnämnden kommer väl då som regel att per telefon be om polismyndighetens respektive verkets yttrande varpå förordnandet ges. Det skall då täcka sådant brådskande arbete som biträdet utfört dessförinnan eller under helg eller kväll, då rättshälpsnämnden inte kunnat nås. Allt biträdets arbete blir således ersättningsgillt.

Självfallet kan man även tänka sig, att den asylsökande utlänningen själv eller någon hans släkting eller vän direkt vänder sig till rättshjälpsnämnd eller stöter på hos annan myndighet eller advokatinstans i biträdesfrågan. Det viktiga är att systemet, som säkert kommer att utvecklas olika i olika delar av landet, fungerar smidigt och snabbt.

I de fall där flera asylsökande samtidigt utreds inför ifrågasatt direktavvisning vid samma polismyndighet, så bör också samma biträde kunna hjälpa fler av dem. Här uppstår ju inte de jävs- och kollusionsproblem, som skapar svårigheter i motsvarande situation för brottmålsjouren. Polismyndigheterna bör vara medvetna om att det i utlänningsärenden inte finns någon inskränkning i rätten att fritt kommunicera med yttervärlden, tala i enrum och utan avlyssning med sitt biträde eller någon annan osv. I vissa polisdistrikt har missuppfattningar förekommit i dessa hänseenden. I de fall, där polismyndigheten eventuellt i enlighet med invandrarverkets önskemål valt att koncentrera sina utredningsresurser på ett eller flera s.k. pilotfall, bör offentliga biträden och andra ombud underrättas om sådana överväganden, så att de kan lägga upp sitt arbete därefter.

Om det blir jouradvokaten, som från polismyndighet eller på annat sätt blir varslad om biträdesbehovet, skall han naturligtvis försöka att snabbt få någon från flyktingjourlistan att åta sig saken. I de flesta jouområden i landet föreställer jag mig, att jouradvokaten rätt snabbt kommer fram till om detta lyckas eller är omöjligt. I Storstockholm – i detta fallet innefattande även Arlanda vaktdistrikt – och kanske i ett par andra regioner med likartade förhållanden kan uppgiften bli mycket krävande om inte särskilda anstalter vidtas. Kanske kan man trots allt tänka sig något slags verklig jourindelning även på flyktingjourlistan eller ett system med kedjeringning. Vad som däremot inte förefaller realistiskt är att jouradvokaten eller den som har hand om telefonpassningen, mitt i en arbetssituation som kan vara ganska pressad, skall vara skyldig att s.a.s. ringa sig igenom hela flyktingjourlistan.

I vart fall blir det dessvärre nog så i början, att polismyndigheten trots allt får konstatera i ett antal fall, att det inte gått att få fram något offentligt

biträde. Det bör då göras anteckning om förhållandet och vilka försök som gjorts i det material, som skickas över till invandrarverket. I sådana fall blir det ju av om möjligt ännu större vikt än i övriga, att polisens utredning blir noggrann och objektiv.

Det offentliga biträdet liksom den som inom kort får förordnande därtill, måste omedelbart ta upp arbetet. I flertalet fall gällande direktavvisning till tredje land har man ju ej mer än ca två dygn på sig att göra utredning, fatta beslut, eventuellt pröva fråga om verkställighetshinder, inhibition och omprövning samt själva verkställigheten. Biträdet skall genast bege sig till utlänningen. Då han kommer dit bör den preliminära polisutredningen vara klar eller kan snart förväntas bli det. Biträdet skall se till att den kompletteras med de bakgrundsfakta, synpunkter och argument, som ytterligare behövs för att ärendet skall bli riktigt bedömt med tillvaratagande av den asylsökandes rätt. Biträdet skall se till att denna komplettering kommer invandrarverket tillhanda skriftligen och eventuellt genom telex och telefax. Det får utredas i vilken mån biträdena i brådskande situationer kan få använda polisens kommunikationer.

I fall då det offentliga biträdet till följd av avstånd, tidsbrist eller liknande inte kan besöka utlänningen bör han i första hand söka direkt kontakt per telefon. I vissa fall kan det vara bra – inte minst med tanke på språksvårigheter – att som mellanled använda släktingar eller vänner till utlänningen eller landsmän, som tillhör samma eller sympatiserande organisation. Självfallet måste man dock vara uppmärksam på de vådor, som anlitandet av sådana mellanled kan medföra.

I de fall då den asylsökande är tagen i förvar måste biträdet på sedvanligt sätt bevaka hans rätt även i samband med frågan om fortsatt frihetsberövande.

Det kan inte nog understrykas, att det offentliga biträdets arbete måste utföras så, att det inte fördröjer handläggningen av ärendet. Myndigheterna kommer inte heller att kunna låta sig fördröjas av biträdena. Det skulle ju äventyra stora delar av invandringskontrollens effektivitet. Däremot bör polismyndigheter och invandrarverk visa biträdena den hjälpsamhet, som situationen och tidspressen tillåter.

Statens offentliga utredningar 1986

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Översyn av rätegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen. [1]
Påföljd för brott 1. Lagtext och sammanfattning. [13]
Påföljd för brott 2. Motiv. [14]
Påföljd för brott 3. Bilagor. [15].
Aktiers röstvärde. [23]
Integritetsskydd i informationssamhälet. [24]
Åklagarväsendets lokala organisation m.m.[26]
Folkets främsta företrädare. [27]
Folkstyrelsen under krig och krigsfara. [28]
Fastighetsbildning 4. Förrättningsförfarande och boendeinflytande m.m. [29]
Framtid, huvudbetänkande. [33]
Framtid, bilagedel. [34]
Samernas folkrättsliga ställning. [36]
Förvärv av nya småhus. [38]
Integritetsskyddet i informationssamhället 2. [46]

Försvarsdepartementet

Militära skyddsområden. [7]
Datorer, sårbarhet, säkerhet. [12]
Vapenfriutbildningen i framtiden. [30]
Befrielse från värnpliktstjänstgöring. [43]

Socialdepartementet

Allmänna socialtjänstfrågor. [19]
Barns behov och föräldrars rätt. [20]
Barns behov och föräldrars rätt — sammanfattning. [21]
Handel med teknisk sprit m.m. [35]
Delpension. [47]

Finansdepartementet

Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten. [8]
Riksbanken och riksgäldsfullmäktige. [22]
Reavinst aktier och obligationer. [37]
Skatteutredningar. [39]
Utgiftsskatt. Teknik och effekter. [40]
Utgiftsskatt. *Ej utk.* [41]
Staketmetod för beskattning av handelsbolag. [44]

Utbildningsdepartementet

En treårig yrkesutbildning — riktlinjer. [2]
En treårig yrkesutbildning — beskrivningar, förslag. [3]
Enklare skolförfattningar. Del 1. Sammanfattning, författningsförslag. [10]
Enklare skolförfattningar. Del 2. Motiv m.m. [11]

Jordbruksdepartementet

Kontroll av livsmedel. [25]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny lönegarantilag. [9]
Rättssäkerheten vid direktavvisningar [48]

Bostadsdepartementet

Bostadskommitténs slutbetänkande. Sammanfattning. [4]
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 1. [5]
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 2. [6]

Industridepartementet

Vägar till effektiv energianvändning. [16]
EFU 87. [31]
EFU 87. Bilagedel. [32]
Bränsle och drivmedelsberedskapen under kriser och i krig. [42]

Civildepartementet

Framtid i samverkan. Del 1. [17]
Framtid i samverkan. Del 2. [18]
Bibeln — tillägg till gamla testamentet. [45]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

Statens offentliga utredningar 1986

Kronologisk förteckning

1. Översyn av rättegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen. Ju.
2. En treårig yrkesutbildning — riktlinjer. U.
3. En treårig yrkesutbildning — beskrivningar, förslag. U.
4. Bostadskommitténs slutbetänkande. Sammanfattning. Bo.
5. Bostadskommitténs slutbetänkande. Del. 1. Bo.
6. Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 2. Bo.
7. Militära skyddsområden. Fö.
8. Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten. Fi.
9. Ny lönegarantilag. A.
10. Enklare skolförfattningar. Del 1. Sammanfattning, författningsförslag. U.
11. Enklare skolförfattningar. Del 2. Motiv m.m. U.
12. Datorer, sårbarhet, säkerhet. Fö.
13. Påföljd för brott 1. Lagtext och sammanfattning. Ju.
14. Påföljd för brott 2. Motiv. Ju.
15. Påföljd för brott 3. Bilagor. Ju.
16. Vägar till effektiv energianvändning. I.
17. Framtid i samverkan. Del 1. C.
18. Framtid i samverkan. Del 2. C.
19. Aktuella socialtjänstfrågor. S.
20. Barns behov och föräldrars rätt. S.
21. Barns behov och föräldrars rätt. Sammanfattning. S.
22. Riksbanken och riksgäldsfullmäktige. Fi.
23. Aktiers röstvärde. Ju.
24. Integritetsskydd i informationssamhället. Ju.
25. Kontroll av livsmedel. Jo.
26. Åklagarväsendets lokala organisation m.m. Ju.
27. Folkets främsta företrädare. Ju.
28. Folkstyrelsen under krig och krigsfara. Ju.
29. Fastighetsbildning 4. Förrättningsförfarande och boendeinflytande m.m. Ju.
30. Vapenfriutbildningen i framtiden. Fö.
31. EFU 87. I.
32. EFU 87. Bilagedel. 1.
33. Framtid, huvudbetänkande. Ju.
34. Framtid, bilagedel. Ju.
35. Handel med teknisk sprit m.m. S.
36. Samernas folkrättsliga ställning. Ju.
37. Reavinst, aktier och obligationer. Fi.
38. Förvärv av nya småhus. Ju.
39. Skatteutredningar. Fi.
40. Utgiftsskatt. Teknik och effekter. Fi.
41. Utgiftsskatt. *Ej utk.* Fi.
42. Bränsle- och drivmedelsberedskapen under kriser och i krig. I.
43. Befrielse från värnpliktstjänstgöring. Fö.
44. Staketmetod för beskattning av handelsbolag. Fi.
45. Bibeln — Tillägg till gamla testamentet. C.
46. Integritetsskyddet i informationssamhället 2. Ju.
47. Delpension. S.
48. Rättssäkerheten vid direktavvisningar. A.

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-09514-9
ISSN 0375-250X