Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1997:128

Betänkande av Utredningen om verkställighet och kontroll i utlänningsärenden

Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden

SOU 1997:128

Betänkande av Utredningen om verkställighet och kontroll i utlänningsärenden

Ref K
Occ S

Statens offentliga utredningar
1997:128
Utrikesdepartementet

Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden

Betänkande av Utredningen om verkställighet och kontroll i utlänningsärenden
Stockholm 1997

Graphic Systems, Göteborg

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliet Förvaltningsavdelningen
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

Stockholm 1997

ISBN 91-38-20699-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Schori

Genom beslut den 16 januari 1997 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om utlänningars rätt att vistas i landet att tillkalla en särskild utredare för att utreda vissa frågor beträffande verkställighet av beslut om avvisning och utvisning samt den inre utlänningskontrollen. Till särskild utredare förordnades chefsrådmannen Barbro Thorblad.

Kammaråklagaren Anita Glad, Justitiedepartementet, kanslirådet Lars Påhlsson, Utrikesdepartementet, avdelningsdirektören Hans Rosenqvist, Rikspolisstyrelsen, ordföranden i Utlänningsnämnden Håkan Sandesjö, chefen för Kriminalvårdens transporttjänst Göran Stenbäck, Eva Ulfvebrand, flyktingpolitiskt sakkunnig, Svenska Röda Korset, Flyktingenheten och experten hos Statens invandrarverk Björn Vestin har såsom experter biträtt den särskilda utredaren.

Hovrättsassessorn Thomas Wetterlundh har varit sekreterare.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om verkställighet och kontroll i utlänningsärenden (UD 1997:02).

Härmed får utredningen överlämna sitt betänkandet Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden (SOU 1997:128), vari utredaren redovisar sina överväganden och förslag enligt utredningsdirektiven. Det bör anmärkas att utredningen, som finner att tiden för uppdraget varit otillräcklig, inte haft möjlighet att närmare behandla frågor om register, samköring av sådana och sekretess.

Hans Rosenqvist och Eva Ulfvebrand har avgett särskilda yttranden.

Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Göteborg i september 1997

Barbro Thorblad

/Thomas Wetterlundh

Innehåll

Förkortningar 9

Sammanfattning 11

Författningsförslag 15

1 *Utredningens uppdrag och arbete* 29
1.1 Utredningsuppdraget 29
1.2 Generella direktiv 30
1.3 Arbetets bedrivande 30

2 *Överflyttning av verkställighetsansvaret* 31
2.1 Gällande ordning 31
2.1.1 Beslut om avvisning och utvisning 31
2.1.2 Underrättelse om beslutet till utlänningen 32
2.1.3 Skyldighet att lämna landet 34
2.1.4 Ansvaret för verkställigheten 35
2.1.5 Verkställighetsarbetet 35
2.1.6 Verkställighetshinder 38
2.2 Rättsakter m.m. från EU 39
2.3 Verkställighetsutredningen 42
2.3.1 Verkställighetsutredningens undersökning 43
2.3.2 Verkställighetsutredningens överväganden och förslag 44
2.4 Överväganden beträffande överflyttning av verkställighetsansvaret 45
2.4.1 Inledning 45
2.4.2 Allmänt om fördelarna med Invandrarverket som verkställande myndighet 46
2.4.3 Invändningar 48
2.4.4 Slutsatser 58

3 *Ett flyttat verkställighetsansvar* 61
3.1 Inledning 61
3.2 Tillgång till polisiär kompetens 61

3.2.1 Polisiär kompetens inom Invandrarverkets egen organisation 62
3.2.2 Övergång av verkställighetsansvaret under ärendets handläggning 63
3.2.3 Biträde av polismyndighet 64
3.3 Kontinuerlig bevakning av verkställighetsfrågan 65
3.4 Fler ansökningar redan vid gränsen 67
3.5 Närvaro vid Sveriges utlandsmyndigheter 69

4 *Stöd för återvändande* 73
4.1 Svenska humanitära frivilligorganisationer 74
4.2 International Organization for Migration 76
4.3 Stöd för återvändande i några europeiska länder 77
4.4 Överväganden 81
4.4.1 Samarbete med frivilligorganisationerna 83
4.4.2 Samarbete med IOM 85

5 *Institutet ny ansökan* 87
5.1 Gällande ordning 87
5.2 Kritik av gällande regler 89
5.3 Överväganden 90

6 *Kriminalvårdens transporttjänst* 95
6.1 Gällande ordning 95
6.2 Verkställighetsutredningens överväganden och förslag 97
6.3 Överväganden 97

7 *Inre utlänningskontroll* 101
7.1 Inledning 101
7.2 Gällande ordning 101
7.3 Schengen 106
7.4 Överväganden 111
7.4.1 Allmänna utgångspunkter 111
7.4.2 Ansvaret för den inre utlänningskontrollen 114
7.4.3 Polisens organisation m.m. 115
7.4.4 Bestämmelsen i 5 kap. 6 § UtlL 117
7.4.5 Hotellkontroll 119
7.4.6 Eget boende för asylsökande m.fl. 120
7.4.7 Underrättelseskyldighet för vissa myndigheter 122

8 *Genomförandet av förslagen* 125
8.1 Ekonomiska konsekvener 125
8.2 Ikraftträdande 128

9 *Författningskommentar* 129
9.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) 129
9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. 132

Särskilda yttranden 135

Bilaga: Kommittédirektiv 1997:6 141

Förkortningar

IOM	International Organization for Migration
JO	Justitieombudsmannen
JK	Justitiekanslern
LMA	lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
PolL	polislagen (1984:387)
prop.	regeringens proposition
RF	regeringsformen
RPS FS	Rikspolisstyrelsens författningssamling
SIS	Schengens informationssystem
SFS	Svensk författningssamling
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
UNHCR	Förenta nationernas flyktingkommissarie
UtlL	utlänningslagen (1989:529)
UtlF	utlänningsförordningen (1989:547)

Sammanfattning

Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning

Enligt direktiven skall utredningen föreslå hur ansvaret för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som fattats av regeringen, Invandrarverket eller Utlänningsnämnden kan flyttas över från polismyndigheterna till Invandrarverket med förbättrad effektivitet. Endast om utredningen finner avgörande invändningar mot överföringen skall en alternativ lösning undersökas.

Utredningen har funnit flera invändningar mot att föra över verkställighetsansvaret till Statens Invandrarverk. Flera av dem inger betänkligheter mot överföringen (avsnitt 2.4.3). En sådan invändning gäller behovet av polisiär kompetens i form av förmåga och behörighet att bedriva polisiärt spanings- och eftersökningsarbete eller att tillgripa tvångsmedel. Detta behov måste kunna tillgodoses även om Invandrarverket anförtros ansvaret att verkställa beslut om avvisning eller utvisning. Vidare kan en överföring av verkställighetsansvaret få negativa konsekvenser för polisens möjligheter att upprätthålla en god inre utlänningskontroll genom att polisens kompetens i utlänningsfrågor riskerar att försämras. Även det förhållandet att Invandrarverket bedriver verksamhet på ett förhållandevis begränsat antal orter i landet inger viss tveksamhet. Långa avstånd mellan den handläggande tjänstemannen och den utlänning som skall lämna landet riskerar att försvåra verkställighetsarbetet.

Utredningen har således funnit flera mer eller mindre tungt vägande invändningar mot överföringen av verkställighetsansvaret. Till detta skall läggas att den nuvarande ordningen fungerar väl vid en internationell jämförelse. Invändningarna skall emellertid ställas mot det som talar för att överföringen bör ske. Här märks framför allt intresset av att renodla myndigheternas ansvarsområden och den samlade kompetens som Invandrarverket besitter i frågor av betydelse för verkställighetsfrågan.

Vid en sammanvägning av de faktorer som talar för respektive emot en överföring av verkställighetsansvaret har utredningen funnit att invändningarna visserligen är betydande, men att de inte ens sammantaget kan anses avgörande i den mån som avses i direktiven. Utredningen lämnar därför förslag till hur verkställighetsansvaret kan

föras över till Invandrarverket enligt följande.

Utredningen har vidare funnit att möjligheten till en förbättrad effektivitet i verkställighetsarbetet i väsentliga delar redan har tillgodosetts genom de förändringar som har genomförts beträffande handläggningen av utlänningsärenden. Ytterligare förbättringar av effektiviteten bör dock kunna göras, bl.a. genom att verkställighetsfrågan beaktas fortlöpande under hela handläggningen av ett ärende om uppehållstillstånd (avsnitt 3.3).

Utredningen föreslår att behovet av tillgång till polisiär kompetens av ovan angivet slag skall tillgodoses genom att Statens invandrarverk får möjlighet att begära biträde av polis när sådant biträde är nödvändigt på grund av att utlänningen håller sig undan och inte kan anträffas utan hjälp av polis eller om det på goda grunder kan antas att tillgång till tvångsmedel erfordras (avsnitt 3.2).

Utredningen understryker vikten av att Statens invandrarverk utformar sin verksamhet så att en större andel av ansökningarna om uppehållstillstånd görs redan i samband med att utlänningen reser in i Sverige. Det bör kunna åstadkommas genom en ökad närvaro vid de större flygplatserna och i färjehamnarna. Den gränsbevakande polisen föreslås få möjligheter att i ökad utsträckning genomföra s.k. gatekontroller. Utredningen föreslår dessutom att Statens invandrarverk i ökad utsträckning får möjlighet att stationera personal vid Sveriges utlandsmyndigheter (avsnitt 3.4 - 3.5).

För att skapa bättre förutsättningar för att utlänningar som har befunnits sakna skäl för uppehållstillstånd i högre grad frivilligt lämnar Sverige föreslås stöd till och samarbete med de humanitära frivilligorganisationerna och med den mellanstatliga organisationen IOM (avsnitt 4.4).

I enlighet med direktiven har utredningen övervägt utformningen av bestämmelserna för s.k ny ansökan. För att motverka att utlänningar håller sig undan verkställighet, föreslår utredningen att Utlänningsnämnden skall kunna vilandeförklara en ny ansökan om uppehållstillstånd. Ett sådant beslut innebär att prövningen av ansökan skjuts upp. Det vilandeförklarade ärendet utgör dessutom hinder för ytterligare nya ansökningar och för prövning av ansökningar om inhibition som kommer in efter beslutet om vilandeförklaring (avsnitt 5.3).

Inre utlänningskontroll

I utredningens uppdrag ingår vidare att undersöka förutsättningarna för att utveckla fortsatt effektiva och humana metoder för kontroll av utlänningar som vistas i landet. Utredningen konstaterar att de

nuvarande reglerna i allt väsentligt får anses tillräckliga och att de framstår som minst lika effektiva som reglerna i de Schengenländer som utredningen har kontaktat. Det finns dock behov av vissa klarlägganden och kompletteringar samt av vissa förändringar av de förutsättningar under vilka bestämmelserna tillämpas.

För att säkerställa tillgången till kvalificerad personal och avancerad utrustning bör utgångspunkten vara att arbetet med den inre utlänningskontrollen skall organiseras centralt inom varje länspolismyndighet. Rikskriminalpolisen bör engageras i arbetet med att inhämta, bearbeta och analysera information av mer övergripande karaktär (avsnitt 7.4.3).

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 5 kap. 6 § UtlL ändras så att det klart framgår att inre utlänningskontroll i vissa fall får genomföras även om det inte finns anledning anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig i Sverige (avsnitt 7.4.4). För att möta Schengenkonventionens krav på s.k. hotellkontroll föreslås att detta kontrollinstrument införs (avsnitt 7.4.5). Utredningen föreslår vidare att Statens invandrarverk i vissa fall redan från början skall kunna neka bidrag till kostnaden för s.k. eget boende. Så skall kunna ske när det finns särskild anledning anta att utlänningen kommer att försvåra handläggningen av ärendet om uppehållstillstånd eller verkställigheten av ett avlägsnandebeslut (avsnitt 7.4.6). Slutligen föreslår utredningen att tillämpningsområdet för bestämmelserna om vissa myndigheters underrättelseskyldighet vidgas (avsnitt 7.4.7).

Utredningen har också haft i uppdrag att belysa förutsättningarna för att flytta över verksamheten med utrikestransporter från Kriminalvårdens transporttjänst till Invandrarverket. Utredningen har funnit att en sådan överföring inte bör ske.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)
dels att 5 kap. 3 och 6 §§, 6 kap. 9 § samt 8 kap. 11, 12, och 13 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen införs två nya paragrafer, 8 kap. 17 § och 11 kap. 11 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 kap.	
3 §[1]	
Om en utlänning vid ankomsten till Sverige eller därefter ansöker om uppehållstillstånd får Utlänningsnämnden, Statens invandrarverk eller polismyndigheten ta hand om hans pass eller annan identitetshandling i avvaktan på att han får tillstånd att vistas här eller lämnar landet.	
Polismyndigheten får i samband med verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning ta hand om en handling som avses i första stycket, i avvaktan på att verkställigheten kan ske.	*Den verkställande myndigheten* får i samband med verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning ta hand om en handling som avses i första stycket, i avvaktan på att verkställigheten kan ske.
6 §[2]	
En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han har rätt att uppehålla sig i Sverige. Han är också skyldig att efter kallelse av Statens invandrarverk eller polismyndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här. Om utlänningen inte gör det, får han hämtas genom polismyndighetens	

[1] Senaste lydelse 1995:773.
[2] Senaste lydelse 1992:578.

försorg. Om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller av annan anledning kan antas att han inte skulle följa kallelsen, får han hämtas utan föregående kallelse.

Kontrollåtgärder enligt första stycket får vidtas endast om det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars *finns särskild anledning till kontroll.*	Kontrollåtgärder enligt första stycket får vidtas endast om det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars *framstår som befogat att kontrollera honom.*

6 kap.

9 §[3]

Beslut om förvar eller uppsikt fattas av den myndighet som handlägger ärendet.

Handläggande myndighet är

polismyndigheten:

a) från det att begäran om inresa eller ansökan om uppehållstillstånd görs och till dess att ärendet tas emot av Statens invandrarverk eller utlänningen lämnat landet,

b) i och med att *ett beslut om avvisning eller utvisning* tas emot för verkställighet, *även om en sådan ansökan som avses i 2 kap. 5 b § görs,*	b) i och med att *en dom eller ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 § eller ett beslut av regeringen om avvisning eller utvisning* tas emot för verkställighet,
Statens invandrarverk:	Statens invandrarverk:
i och med att ärendet tas emot och till dess att beslut meddelas; överklagas beslutet *eller får det verkställas trots att det inte vunnit laga kraft eller på annan grund,* är verket handläggande myndighet till dess ärendet tas emot av Utlänningsnämnden *respektive polismyndigheten, och*	*a)* i och med att ärendet tas emot och till dess att beslut meddelas *eller, i förekommande fall, utlänningen har lämnat landet;* överklagas beslutet är verket handläggande myndighet till dess ärendet tas emot av Utlänningsnämnden,
	b) i och med att Utlänningsnämndens eller regeringens beslut om avvisning eller utvisning tas emot för verkställig-

[3] Senaste lydelse 1995:773.

	het, även om en sådan ansökan som avses i 2 kap. 5 b § görs,
Utlänningsnämnden: i och med att ärendet tas emot och till dess att beslut meddelas och beslutet, i förekommande fall, tas emot av *polismyndigheten* för verkställighet.	Utlänningsnämnden: i och med att ärendet tas emot och till dess att beslut meddelas och beslutet, i förekommande fall, tas emot av *Statens invandrarverk* för verkställighet.

När ett ärende tagits emot i det departement som har till uppgift att bereda ärendet, anses regeringen som handläggande myndighet. Beslut i frågor om förvar eller uppsikt fattas av det statsråd som skall föredra ärendet. Beslut att ta eller hålla kvar någon i förvar kan inte fattas av regeringen. Motsvarande gäller beträffande uppsikt.

I ett ärende där beslut om inhibition kan meddelas med stöd av 8 kap. 10 § första eller andra stycket skall Utlänningsnämnden eller regeringen inte anses som handläggande myndighet innan beslut om inhibition meddelats.

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

8 kap.

11 §

Ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas av polismyndigheten eller, i fråga om beslut av regeringen, någon annan myndighet som regeringen bestämmer.	*Beslut av en polismyndighet om avvisning samt dom eller beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 §* skall verkställas av polismyndigheten. *Beslut i övrigt om avvisning eller utvisning skall verkställas av Statens invandrarverk* eller, i fråga om beslut av regeringen, någon annan myndighet som regeringen bestämmer.

12 §[4]

En polismyndighets beslut om avvisning, Statens invandrarverks beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet samt domstols dom eller beslut om utvisning skall verkställas snarast möjligt.

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

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

Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att han inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, skall *beslutet verkställas så snart det kan ske av den myndighet som enligt 11 § är ansvarig för verkställigheten.*

13 §

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

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

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

[4] Senaste lydelse 1991:573.

Biträde av polismyndighet

17 §

Om den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att erfordras för att genomföra verkställigheten, skall polismyndigheten på begäran av Statens invandrarverk lämna erforderligt biträde.

11 kap.

Ny ansökan om uppehållstillstånd

11 §

En ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § skall innehålla uppgift om sökandens

1. post- och bostadsadress

2. telefonnummer samt

3. övriga förhållanden som är av betydelse för att få kännedom om sökandens hemvist.

Ändras något av de förhållanden som anges i första stycket, skall sökanden utan dröjsmål underrätta Utlänningsnämnden om det nya förhållandet.

Fullgör sökanden inte sina skyldigheter enligt första och andra stycket eller framgår det av handlingarna i ärendet att han hindrar verkställighet av det lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning, får Utlänningsnämnden förordna att den nya ansökan skall vila till

dess att sökanden fullgjort sina skyldigheter eller hindret för verkställighet har undanröjts.

Denna lag träder i kraft den ...

2 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (1989:547)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (1989:547)
dels att 6 kap. 1, 2, 4, 5 och 6 §§, 7 kap. 2, 3, 8 och 9 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i förordningen införs en ny paragraf, 5 kap. 16 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 kap.
	Registrering av tillfällig vistelse
	16 §
	Den som driver hotell, pensionat, vandrarhem, camping, gästhamn eller liknande yrkesmässig uthyrningsverksamhet skall se till att utländska gäster styrker sin identitet samt personligen fyller i och undertecknar registreringskort, som för ändamålet tillhandahålles av polismyndigheten. Vad som nu har sagts gäller dock inte medföljande barn under 18 år.
	Ifyllda registreringskort skall bevaras i ordnat skick och på betryggande sätt inom landet under minst två år räknat från gästens avresa. Registreringskorten skall på anfordran visas upp för polismyndigheten.

6 kap.

1 §

I de fall som föreskrivs i 2 § skall en underrättelse om utlänningars fullständiga namn, födelsedatum, medborgarskap och bostadsadress här i landet lämnas till polismyndigheten i det polisdistrikt där utlänningen är bosatt eller huvudsakligen vistas. Sådan underrättelseskyldighet föreligger inte beträffande den som har *eller visar att han har sökt* uppehållstillstånd i Sverige eller den som är undantagen från skyldigheten att ha uppehållstillstånd.

I de fall som föreskrivs i 2 § skall en underrättelse om utlänningars fullständiga namn, födelsedatum, medborgarskap och bostadsadress här i landet lämnas *till Statens invandrarverk och* till polismyndigheten i det polisdistrikt där utlänningen är bosatt eller huvudsakligen vistas. Sådan underrättelseskyldighet föreligger inte beträffande den som har uppehållstillstånd i Sverige eller den som är undantagen från skyldigheten att ha uppehållstillstånd.

2 §[1]

Underrättelse enligt 1 § lämnas av

1. skattemyndigheten, när utlänningen *första gången*

1. skattemyndigheten, när utlänningen

a. anmäler sig till folkbokföring i landet eller skall folkbokföras här utan egen anmälan,

b. ansöker om att få en skattsedel och inte kan visa att han har arbetstillstånd eller permanent uppehållstillstånd,

c. är föremål för hindersprövning för ingående av äktenskap eller registrerat partnerskap,

2. arbetsförmedlingskontor, när utlänningen *första gången* anmäler sig hos förmedlingen för registrering eller för att på annat sätt ta förmedlingens tjänster i anspråk,

2. arbetsförmedlingskontor, när utlänningen anmäler sig hos förmedlingen för registrering eller för att på annat sätt ta förmedlingens tjänster i anspråk,

3. socialnämnd, när nämnden första gången vidtar åtgärd i ett ärende om socialtjänst som angår utlänningen,

4. skolstyrelse, när utlänningen *första gången* skrivs in i grundskolan eller, om han inte

4. skolstyrelse, när utlänningen skrivs in i grundskolan eller, om han inte tidigare varit

[1] Senaste lydelse 1997:667, vilken träder i kraft den 1 oktober 1997.

tidigare varit elev i grundskolan, tas in i gymnasieskolan.

Den som lämnar underrättelse enligt första stycket bör uppmana utlänningen att ta kontakt med Statens invandrarverk i fråga om uppehålls- eller arbetstillstånd.

Polismyndigheten skall med anledning av en underrättelse enligt första stycket se till att utlänningen ansöker om uppehålls- eller arbetstillstånd *hos Invandrarverket* eller vidta de andra åtgärder som underrättelsen ger anledning till.

elev i grundskolan, tas in i gymnasieskolan.

De i första stycket angivna myndigheterna bör, utöver vad som där sägs, underrätta Statens invandrarverk och polismyndigheten, om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att en utlänning vistas eller arbetar i Sverige utan erforderligt tillstånd.

Den som lämnar underrättelse enligt första *eller andra* stycket bör, *i förekommande fall*, uppmana utlänningen att ta kontakt med Statens invandrarverk i fråga om uppehålls- eller arbetstillstånd.

Den myndighet som erhåller en underrättelse enligt första *eller andra* stycket *skall, i förekommade fall,* se till att utlänningen ansöker om uppehålls- eller arbetstillstånd eller vidta de andra åtgärder som underrättelsen ger anledning till.

4 §[2]

När en polismyndighet har meddelat ett beslut om avvisning, skall Statens invandrarverk underrättas om det.

När *en polismyndighet* har verkställt ett beslut om avvisning eller om utvisning *enligt 4 kap. 3 § utlänningslagen (1989:529), skall Invandrarverket omedelbart underrättas om det. Om beslutet* var förenat med förbud för utlänningen att återvända till Sverige, skall *polismyndigheten även* underrätta Rikspolisstyrelsen och, om beslutet gäller en i Sverige folkbokförd person,

När *Statens invandrarverk* har verkställt ett beslut om avvisning eller om utvisning *som* var förenat med förbud för utlänningen att återvända till Sverige, skall *Statens invandrarverk* underrätta Rikspolisstyrelsen och, om beslutet gäller en i Sverige folkbokförd person,

[2] Senaste lydelse 1991:800.

rätta Rikspolisstyrelsen och, om beslutet gäller en i Sverige folkbokförd person, skattemyndigheten i det län där personen är folkbokförd.

skattemyndigheten i det län där personen är folkbokförd.

När en polismyndighet har verkställt ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 § utlänningslagen, skall polismyndigheten underrätta Rikspolisstyrelsen, Invandrarverket och, om beslutet gäller en i Sverige folkbokförd person, skattemyndigheten i det län där personen är folkbokförd.

5 §[3]

Om Statens invandrarverk har meddelat ett beslut om avvisning enligt 8 kap. 8 § utlänningslagen (1989:529), skall den verkställande polismyndigheten genast underrättas om innehållet i beslutet.

Beslut om avvisning eller utvisning som har meddelats av *Invandrarverket och som har vunnit laga kraft eller som har meddelats av* Utlänningsnämnden skall så snart som möjligt sändas för verkställighet till *polismyndigheten i det polisdistrikt där utlänningen är bosatt eller huvudsakligen vistas.*

Beslut om avvisning eller utvisning som har meddelats av Utlänningsnämnden skall så snart som möjligt sändas för verkställighet till *Statens invandrarverk.*

6 §[4]

Om Statens invandrarverk eller Utlänningsnämnden upphäver ett beslut om avvisning eller utvisning eller meddelar inhibition av ett sådant beslut, skall den verkställande *polismyndigheten* omedelbart underrättas om åtgärden.

Om Statens invandrarverk eller Utlänningsnämnden upphäver ett beslut om avvisning eller utvisning eller meddelar inhibition av ett sådant beslut, skall den verkställande *myndigheten* omedelbart underrättas om åtgärden.

[3] Senaste lydelse 1991:1575.
[4] Senaste lydelse 1991:1575.

7 kap.

2 §

Om ett beslut om avvisning eller utvisning inte innehåller anvisningar i fråga om verkställigheten eller om det är uppenbart att anvisningar som har lämnats i ett sådant beslut inte går att följa, skall den verkställande *polismyndigheten* bestämma hur verkställigheten skall genomföras, om inte besked enligt 8 kap. 13 § utlänningslagen (1989:529) begärs.

Om ett beslut om avvisning eller utvisning inte innehåller anvisningar i fråga om verkställigheten eller om det är uppenbart att anvisningar som har lämnats i ett sådant beslut inte går att följa, skall den verkställande *myndigheten* bestämma hur verkställigheten skall genomföras, om inte besked enligt 8 kap. 13 § utlänningslagen (1989:529) begärs.

3 §

Den *polismyndighet* som verkställer en avvisning eller utvisning skall se till att gällande bevis om visering samt uppehållstillstånd eller arbetstillstånd som utlänningen har makuleras i samband med verkställigheten samt att resedokument och främlingspass i förekommande fall återlämnas till Statens invandrarverk.

Den *myndighet* som verkställer en avvisning eller utvisning skall se till att gällande bevis om visering samt uppehållstillstånd eller arbetstillstånd som utlänningen har makuleras i samband med verkställigheten samt att resedokument och främlingspass i förekommande fall återlämnas till Statens invandrarverk.

8 §

Om det kan antas att betalningsskyldighet enligt 9 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529) skall åläggas en transportör, skall polismyndigheten i det polisdistrikt där inresan skedde göra den utredning som krävs och yttra sig över frågan om betalningsansvar skall åläggas transportören. Transportören skall ges tillfälle att yttra sig.

Betalningsskyldighet skall beslutas av den *polismyndighet* som verkställer avvisningen.

Betalningsskyldighet skall beslutas av den *myndighet* som verkställer avvisningen.

9 §[5]

En polismyndighets beslut enligt 8 § om betalningsskyldighet får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I övrigt får en förvaltningsmyndighets beslut i ett ärende enligt denna förordning inte överklagas.	*Ett* beslut enligt 8 § om betalningsskyldighet får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I övrigt får en förvaltningsmyndighets beslut i ett ärende enligt denna förordning inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna förordning träder i kraft den ...

[5] Senaste lydelse 1995:254.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. att 8 och 16 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

8 §[1]

Bistånd enligt 13—19 §§ lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 under förutsättning att de är registrerade vid en förläggning.

Statens invandrarverk kan besluta att en utlänning inte har rätt till bidrag till bostadskostnad enligt 16 §, om det finns särskild anledning anta att utlänningen kommer att försvåra handläggningen av ärendet om uppehållstillstånd eller verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Utlänningar som vistas på förläggning har rätt till bistånd även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun.

Utlänningar som inte vistas på förläggning har rätt till bistånd även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.

[1] Senaste lydelse 1995:558.

16 §

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som på egen hand ordnar bostad har rätt till bidrag till bostadskostnad (bostadsersättning). Sådant bidrag får sättas ned helt eller delvis för den som har inkomst av förvärvsarbete eller annan inkomst eller egna tillgångar.	Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som på egen hand ordnar bostad har, *med den begränsning som följer av 8 § andra stycket,* rätt till bidrag till bostadskostnad (bostadsersättning). Sådant bidrag får sättas ned helt eller delvis för den som har inkomst av förvärvsarbete eller annan inkomst eller egna tillgångar.

Denna lag träder i kraft den ...

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningsuppdraget

Av direktiven, bilaga 1, framgår att utredningen har i uppdrag att föreslå hur ansvaret för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut, som fattats av regeringen, Statens invandrarverk eller Utlänningsnämnden, kan flyttas över från polismyndigheterna till Invandrarverket med förbättrad effektivitet. Det ingår således inte i uppdraget att överväga frågan om Invandrarverket även skall ges ansvaret för att verkställa avvisningar efter beslut av polismyndighet eller utvisningar efter dom eller beslut av domstol. I uppdraget ingår vidare att föreslå vilken rätt Invandrarverkets personal skall ges att använda tvångsmedel för att verkställa avlägsnandebeslut samt vilka krav som bör ställas på utbildning av denna personal. Om utredningen finner avgörande invändningar mot att flytta över verkställighetsansvaret till Invandrarverket, bör en alternativ lösning undersökas. Det ingår dessutom i uppdraget att undersöka förutsättningarna att från Kriminalvårdens transporttjänst till Invandrarverket flytta över verksamheten med utrikestransporter.

Vidare ingår i utredningsuppdraget att belysa förutsättningarna för att utlänningar som befunnits sakna skäl för uppehållstillstånd i högre grad frivilligt skall lämna Sverige. Möjligheterna att därvid ge humanitära frivilligorganisationer en roll skall uppmärksammas.

Utredningen har också att överväga om utlänningslagens regler om ny ansökan om uppehållstillstånd kan ändras, så att en sådan ansökan endast skall kunna prövas i direkt anslutning till att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall verkställas och utlänningen är tillgänglig för verkställighet. Om en sådan lösning inte finnes lämplig, skall utredningen överväga om det finns andra vägar att undvika att utlänningar håller sig undan när ett avlägsnandebeslut skall verkställas.

Slutligen anges i direktiven att utredningen skall beskriva i vilken grad utlänningar uppehåller sig i landet utan nödvändiga uppehållstillstånd och undersöka förutsättningarna för att utveckla fortsatt effektiva, humana och värdiga metoder för kontroll av utlänningar som vistas i landet. Det anges därvid att Sveriges deltagande i Schengensamarbetet skapar en delvis ny situation samt att utredningen skall uppmärksamma hur den inre utlänningskontrollen bör utformas

i anslutning till gränsövergångar mot andra länder som deltar i Schengensamarbetet. I direktiven framhålls att den inre kontrollen är nära knuten till polisens verksamhet, men att utredningen utifrån sina överväganden i övrigt även bör överväga om någon förändring bör ske i fördelningen mellan polismyndigheterna och Invandrarverket när det gäller ansvaret för den inre utlänningskontrollen.

1.2 Generella direktiv

För samtliga kommittéer och särskilda utredare gäller vissa generella direktiv, nämligen direktiv att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49). Utredningen har inte funnit skäl att göra några särskilda överväganden i dessa frågor.

1.3 Arbetets bedrivande

Utredningen har sammanträtt med de förordnade experterna vid fem tillfällen. Vidare har den särskilda utredaren och sekreteraren träffat företrädare för Statens invandrarverk, Rikspolisstyrelsen och olika länspolismyndigheter.

Den särskilda utredaren har sammanträffat med Helene Müller, Sveriges Kristna Råd, och Michael Williams, FARR. Den särskilde utredaren, experten Lars Påhlsson och sekreteraren har gjort studiebesök i Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland samt hos Europeiska unionen. Vidare har sekreteraren deltagit i en av Statens invandrarverk, södra regionen, anordnad konferens om Invandrarverkets framtida uppgifter och utformning.

2 Överflyttning av verkställighetsansvaret

2.1 Gällande ordning

Utlänningslagen (1989:529) och utlänningsförordningen (1989:547) innehåller bestämmelser om utlänningars rätt att resa in och vistas i Sverige. Utlänningslagstiftningen bygger på principen att endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i landet. Lagstiftningen innehåller därför regler för avlägsnande av utlänningar som inte har rätt att uppehålla sig i Sverige. Det kan ske antingen genom avvisning eller genom utvisning. I detta avsnitt skall en redogörelse lämnas dels för handläggningen av beslut om avvisning och utvisning, dels för verkställigheten av dessa beslut.

2.1.1 Beslut om avvisning och utvisning

I 4 kap. UtlL finns bestämmelser om avvisning och utvisning.

Bestämmelser för när en utlänning får *avvisas* finns i 1 och 2 §§. Avvisning kan bl.a. ske om utlänningen saknar pass, visering eller uppehållstillstånd eller om det kan antas att han kommer att begå brott i Sverige. Enligt 4 kap. 4 § UtlL skall frågan om avvisning prövas av Statens invandrarverk om utlänningen söker asyl, om utlänningen har en nära familjemedlem som söker asyl, om utlänningen kan komma att avvisas efter en begäran av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land eller om utlänningen utan avbrott har vistats i Sverige mer än tre månader när frågan väcks om hans avvisning. I övriga fall skall frågan om avvisning prövas av en polismyndighet. Ett avvisningsärende kan alltid överlämnas från polismyndigheten till Invandrarverket, om polismyndigheten finner att det är tveksamt om avvisning bör ske.

En utlänning får *utvisas* från Sverige, om han uppehåller sig i landet efter att hans uppehållstillstånd har upphört att gälla. Enligt 4 kap. 5 § UtlL meddelas ett sådant beslut av Statens invandrarverk. En utlänning får dessutom utvisas om han döms för ett brott som kan leda till fängelse eller om en domstol undanröjer en tidigare meddelad villkorlig dom eller dom på skyddstillsyn. Av 4 kap. 8 § UtlL framgår att utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som hand-

lägger brottmålet. Det bör också nämnas att regeringen kan besluta om utvisning med stöd av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller om det kan befaras att utlänningen kommer att begå eller medverka till brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften.

Av 23 § förvaltningslagen (1986:223) följer att polismyndighets och Statens invandrarverks beslut om avvisning eller utvisning vinner laga kraft tre veckor efter det att utlänningen delgavs beslutet, om det inte överklagas. Bestämmelser om överklagande finns i 7 kap. UtlL. Enligt 2 § får utlänningen överklaga en polismyndighets beslut om avvisning. Överklagandet sker till Statens invandrarverk. Utlänningen får enligt 3 § överklaga ett beslut om avvisning eller utvisning som har fattats av Invandrarverket. Överklagandet sker i dessa fall till Utlänningsnämnden, vars beslut inte kan överklagas utan vinner laga kraft direkt.

Ett ärende om avvisning eller utvisning kan i vissa fall under handläggningen överlämnas av Statens invandrarverk eller Utlänningsnämnden till regeringen. Överlämnandet sker på den handläggande myndighetens eget initiativ och enligt 7 kap. 11 § UtlL får så ske exempelvis om verket eller nämnden anser, att det är av särskild vikt för ledning av tillämpningen av utlänningslagen att regeringen avgör ett ärende, som kan antas få betydelse för en grupp utlänningar, som åberopar huvudsakligen samma skäl till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd. Statens invandrarverk har enligt samma bestämmelse möjlighet att i vissa fall överlämna ett ärende till Utlänningsnämnden för avgörande.

En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott får enligt 7 kap. 8 § UtlL överklagas enligt vad som gäller enligt rättegångsbalken om överklagande av allmän domstols dom eller beslut i brottmål.

2.1.2 Underrättelse om beslutet till utlänningen

Av 21 § förvaltningslagen (1986:223) följer att den som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning skall underrättas om innehållet i beslutet. Den myndighet som ombesörjer underrättelsen får bestämma om den skall ske muntligen, genom vanligt brev, genom delgivning eller på annat sätt.

I detta sammanhang finns anledning att uppmärksamma en resolution från EU:s ministerråd av den 20 juni 1995 om minimigarantier vid handläggning av asylärenden. Enligt resolutionen skall beslut i asylärenden delges den sökande skriftligen. Om ansökan avslås, skall den sökande underrättas om skälen för beslutet och om sina möjlig-

heter att få beslutet omprövat. Om det är möjligt enligt den nationella lagstiftningen, kan den asylsökanden, på ett språk som han förstår, få ta del av eller underrättas om beslutets innehåll och om möjligheterna till överklagande (EGT Nr C 274/13).

Statens invandrarverk har utarbetat riktlinjer för hur utlänningen skall underrättas om beslut om avvisning eller utvisning (Handbok — Utlänningsärenden, flik 26:1:1). Om utlänningen bor på en förläggning skickas beslutet till förläggningen, där personalen överlämnar beslutet till honom jämte ett mottagningsbevis. Den som överlämnar beslutet skall samtidigt informera utlänningen om möjligheten att överklaga, om vad nöjdförklaring innebär och om frivillig hemresa. Om förläggningspersonalen inte lyckas anträffa utlänningen, skickas beslutet till polismyndigheten på den ort där utlänningen senast vistades och därefter ankommer det på polismyndigheten att underrätta utlänningen om beslutet. — Beslut om avvisning eller utvisning för utlänning med eget boende utanför förläggning skall, enligt Invandrarverkets riktlinjer, skickas till polismyndigheten på den ort där utlänningen är bosatt. Därefter är det polismyndighetens uppgift att underrätta utlänningen om beslutet. Detsamma gäller alltid beslut om avvisning med omedelbar verkställighet samt beslut om avvisning eller utvisning för utlänning, som är tagen i förvar.

Utlänningsnämnden har fastställt liknande anvisningar för expediering av avlägsnandebeslut. Beslutet skall i sin helhet expedieras till vuxen part (den som var över 18 år vid tiden för beslutet), partens ombud eller offentliga biträde, Invandrarverkets huvudkontor, till den av Invandrarverkets asylbyråer som meddelat det överklagade beslutet eller överlämnat ärendet till nämnden samt till den polismyndighet som skall verkställa beslutet. Första sidan av beslutet skall sändas till chefen för den förläggning där utlänningen bor eller är inskriven. Enligt Utlänningsnämndens anvisningar är det en tjänsteman på förläggningen som informerar utlänningen om avlägsnandebeslutet. En hel del av de avlägsnandeärenden som prövas av Utlänningsnämnden rör andra utlänningar än asylsökande. Dessa omfattas i regel inte av Invandrarverkets förläggningsverksamhet. Avlägsnandebeslut beträffande dessa utlänningar sänds till den uppgivna privatadressen. Framgår det av handlingarna att utlänningen erhåller socialbidrag kan den nämnd eller den myndighet inom kommunen som ombesörjer utbetalningen av bidraget få första sidan av Utlänningsnämndens beslut.

2.1.3 Skyldighet att lämna landet

Den som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning är skyldig att lämna Sverige. Med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut menas det rent fysiska avlägsnandet av utlänningen från svenskt territorium. Utgångspunkten i den svenska utlänningslagstiftningen är att verkställigheten skall ske genom att utlänningen frivilligt lämnar landet (prop. 1988/89:86 s. 116). Om utlänningen reser ut frivilligt, anses beslutet verkställt när utlänningen lämnar landet, se 8 kap. 14 § UtlL.

Utlänningslagen innehåller en bestämmelse som uttryckligen anger inom vilken tid den som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning skall lämna landet. Bestämmelsen återfinns i 8 kap. 12 § och i den skiljs mellan beslut som skall verkställas snarast möjligt och sådana som innebär att utlänningen som regel får stanna en kortare tid i landet efter beslutet.

I 12 § *första* stycket anges vilka beslut som skall verkställas snarast möjligt. Det gäller lagakraftvunnen dom eller beslut av domstol om utvisning på grund av brott, avvisningsbeslut som har fattats av polismyndighet samt beslut av Invandrarverket om avvisning med förordnande enligt 8 kap. 8 § UtlL om omedelbar verkställighet. Bestämmelsen i 8 kap. 8 § UtlL innebär att Invandrarverket kan förordna att verkets beslut om avvisning får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft, om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund.

Av 12 § *andra* stycket följer att verkställighet i övriga fall skall ske genom att utlänningen lämnar landet inom en i bestämmelsen angiven tidsfrist. Den som har fått ett avvisningsbelut skall lämna landet inom två veckor och den som har fått ett beslut om utvisning skall lämna landet inom fyra veckor. I båda fallen löper tiden från det att avlägsnandebeslutet vann laga kraft. Om det finns skäl för det, t.ex. på grund av längden på utlänningens vistelse i landet eller behovet av att underlätta verkställigheten, får den beslutande myndigheten i avlägsnandebeslutet ange en kortare eller längre tidsfrist inom vilken frivillig verkställighet skall ha skett. En kortare frist kan bestämmas om utlänningen vistas på en statlig förläggning och således normalt inte behöver vidta några egentliga åtgärder för att avveckla sin verksamhet i Sverige eller om det kan hållas för visst att han inte frivilligt kommer att lämna landet.

Av 12 § *tredje* stycket följer att beslutet om avvisning eller utvisning skall verkställas tvångsvis, om utlänningen inte frivilligt lämnar landet inom den i andra stycket angivna tidsfristen eller då det

redan dessförinnan med säkerhet måste antas att utlänningen inte har för avsikt att lämna landet. Avlägsnandebeslutet skall i dessa fall verkställas så snart som möjligt.

Fullgör utlänningen inte sin skyldighet att lämna landet, gör han sig skyldig till en brottslig gärning, se 10 kap. UtlL.

2.1.4 Ansvaret för verkställigheten

Av 8 kap. 11 § UtlL följer att ansvaret för att verkställa beslut om avvisning eller utvisning vilar på landets polismyndigheter. Från denna regel stadgas endast ett undantag. Regeringen kan bestämma att någon annan myndighet än polisen skall verkställa de beslut om avvisning eller utvisning som regeringen har fattat. Bestämmelsen torde i första hand vara avsedd att komma till användning i vad som brukar kallas terroristärenden och den skall inte närmare beröras i detta sammanhang.

Polisen har haft ansvar för verkställighet av beslut om att utlänningar skall lämna landet ända sedan Sverige fick en utlänningslagstiftning i början av detta sekel. Enligt 1914 års lag angående förbud för vissa utlänningar att här i riket vistas skulle en avvisad utlänning genom polismyndighetens försorg föras ut ur riket. Enligt samma lag var "konungens befallningshavare" — vilket idag motsvaras av länsstyrelsen — ansvarig för verkställighet av beslut om utvisning. Verkställighetsansvaret delades mellan landets polismyndigheter och länsstyrelser under flera decennier. Enligt 1980 års utlänningslag (84 §) svarade polismyndigheterna för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning på grund av bristande uppehållstillstånd, medan länsstyrelserna ansvarade för verkställighet av utvisningsbeslut på grund av brott eller asocialitet. År 1982 fick polismyndigheterna det samlade ansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning.

2.1.5 Verkställighetsarbetet

För att avvisnings- och utvisningsbeslut skall kunna verkställas på ett ändamålsenligt sätt krävs en fungerande kommunikation mellan berörda myndigheter. I 6 kap. UtlF finns bestämmelser som syftar till att säkerställa att den myndighet som har beslutat om avvisning eller utvisning befordrar beslutet till verkställighet. Enligt 5 § skall beslut om avvisning eller utvisning som har meddelats av Statens invandrarverk och som har vunnit laga kraft eller som har meddelats av

Utlänningsnämnden så snart som möjligt sändas för verkställighet till polismyndigheten i det polisdistrikt där utlänningen är bosatt eller huvudsakligen vistas. Enligt samma bestämmelse skall Statens invandrarverk genast underrätta polismyndigheten när verket med stöd av 8 kap. 8 § UtlL har förordnat att ett beslut om avvisning får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft. Av 6 kap. 6 § UtlF följer att Statens invandrarverk eller Utlänningsnämnden omedelbart skall underrätta den verkställande polismyndigheten om beslut som innebär upphävande eller inhibition av ett avlägsnandebeslut. Med inhibition avses att avlägsnandebeslutet tills vidare inte får verkställas. I 6 kap. 9 § UtlF finns bestämmelser om underrättelse om dom eller beslut om utvisning på grund av brott. När polismyndigheten har verkställt ett beslut om avvisning eller utvisning skall bland annat Statens invandrarverk underrättas, se 6 kap. 4 § UtlF. Enligt samma bestämmelse skall bland annat Rikspolisstyrelsen och Invandrarverket underrättas när en polismyndighet har verkställt ett beslut om utvisning på grund av brott.

Sedan beslutet om avvisning eller utvisning har sänts över till polismyndigheten inleds verkställighetsarbetet. Om utlänningen bor i eget boende kallas han till ett förhör hos polisen. Förhörets syfte är att utreda förutsättningarna för att genomföra verkställigheten. Bor utlänningen på en flyktingförläggning och visar han tecken på att inte vilja lämna landet kontaktar Statens invandrarverk polisen.

Verkställighetsarbetet försvåras inte sällan av att det råder oklarheter kring utlänningens rätta identitet och medborgarskap. Den verkställande myndigheten skall vid behov söka undanröja sådana oklarheter och dessutom klarlägga huruvida utlänningen innehar giltigt pass eller annan identitetshandling. Detta arbete är ofta tidsödande och kostsamt. Det kan exempelvis vara fråga om att göra förfrågningar hos utländska ambassader och konsulat i Sverige. Polismyndigheten kan med hjälp av Sveriges beskickningar i utlandet hämta in information från utländska myndigheter. Polismyndigheten använder sig ibland av de kontakter som finns upparbetade med polismyndigheter i andra länder och av den information som finns inom den internationella kriminalpolisorganisationen Interpol.

I polismyndighetens verkställighetsarbete ingår att planera avresan från Sverige. Polismyndigheten skall bestämma tid för avfärden samt planera färdsätt och resväg. Detta bör ske i nära samverkan med utlänningen, som också bör få hjälp med att praktiskt förbereda sig inför resan. Det kan t.ex. vara fråga om att säga upp hyreskontrakt, att avveckla mellanhavanden med banker och försäkringsbolag samt att underrätta skola och olika myndigheter om avresan.

För att säkerställa verkställigheten av ett beslut om avvisning eller

utvisning kan den verkställande polismyndigheten tillgripa tvångsmedel. I 6 kap. UtlL regleras möjligheterna att ta utlänningen i *förvar* eller ställa honom under *uppsikt*.

Av 6 kap. 2 § tredje punkten UtlL följer att en utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar om det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas på annan grund än brott eller om fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Dessutom krävs att det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning anta att han kommer att hålla sig undan eller begå brott här i landet. Möjligheten att ta en utlänning som är under 18 år i förvar är mer begränsade och regleras i 6 kap. 3 § UtlL.

Enligt 6 kap. 9 § fattas beslut om förvar av den myndighet som handlägger ärendet. Av bestämmelsen framgår bl.a. att med handläggande myndighet avses polismyndigheten i och med att ett beslut om avvisning eller utvisning har tagits emot för verkställighet. Av 9 § följer vidare att beslut om förvar också kan meddelas av Statens invandrarverk eller av Utlänningsnämnden under handläggningen av ärendet om avvisning eller utvisning och fram till dess att ärendet har övertagits av annan myndighet för överprövning eller verkställighet av beslutet.

Polismyndigheten har möjlighet att fatta beslut om förvar även i ärenden som inte handläggs av polisen. Enligt 6 kap. 9 § femte stycket UtlL får polismyndigheten besluta att tillfälligt ta en utlänning i förvar, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Polismyndighetens beslut om tillfälligt förvar skall skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet och denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar skall fortsätta att gälla. Av 11 § polislagen (1984:387) följer att en polisman i vissa fall får omhänderta en utlänning i avvaktan på polismyndighetens beslut.

Från och med den 1 oktober 1997 svarar Statens invandrarverk för att beslut om förvar verkställs. Detta framgår av bestämmelsen i 6 kap. 16 § UtlL. I samma kapitel finns bestämmelser om behandlingen av dem som hålls i förvar. De innebär bl.a. att Invandrarverket har ansvaret för förvarslokalerna.

En utlänning som kan tas i förvar kan i stället ställas under uppsikt. Bestämmelser härom finns i 6 kap. 5 § UtlL. Uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling, på vissa tider anmäla sig till polismyndigheten eller underkasta sig de andra villkor som har meddelats för att säkerställa uppsikten. Uppsikt bör alltid användas i stället för förvar, om det kan anses tillräckligt. Beslut om uppsikt fattas av den

myndighet som handlägger ärendet enligt vad som har sagts ovan om beslut om förvar.

När verkställighetsutredningen har färdigställts och avresa skall ske, tar den verkställande polismyndigheten kontakt med Kriminalvårdens transporttjänst, som på uppdrag av polisen beställer biljetter och ordnar resan. Under år 1996 transporterades sammanlagt drygt 4 000 avvisade eller utvisade personer från Sverige med hjälp av Kriminalvårdens transporttjänst.

Den verkställande polismyndigheten avgör huruvida utlänningen bör åtföljas av eskort under resan från Sverige. Motivet för att besluta om eskort kan exempelvis vara säkerhetsskäl eller att utlänningen kan få svårt att passera gränser på grund av att han saknar pass eller andra resedokument. I dessa fall betecknas eskorten som bevakning. Det förekommer också att eskorten motiveras av hänsyn till utlänningen behov av stöd under resan på grund av exempelvis sjukdom eller ålder. I dessa fall brukar eskorten betecknas som beledsagning. Av Transporttjänstens statistik framgår att drygt 40 procent av dem som transporterades från Sverige under år 1996 åtföljdes av någon form av eskort.

Polismyndigheten avgör huruvida eskorten skall utgöras av polis eller av personal från Kriminalvårdens transporttjänst. Det förekommer inte sällan att eskorten utgörs av personal från båda myndigheterna. Av statistik från Kriminalvårdens transporttjänst för andra halvåret 1995 framgår att polispersonal medverkade i 41 procent av de eskorterade verkställighetsresor som genomfördes under perioden samt att omfattningen av polisens medverkan varierade kraftigt mellan landets olika polismyndigheter. I de transporter som beställdes av polismyndigheten i Karlstad medverkade polispersonal i endast 7 procent av transporterna. Motsvarande siffra för polismyndigheten i Göteborg var 9 procent. Fyra av landets polismyndigheter medverkade i mer än 70 procent av de transporter som genomfördes på deras beställning. För den polismyndighet som hade den högsta noteringen i fråga om polismedverkan var siffran 78 procent.

I kapitel 6 lämnas en närmare redogörelse för Kriminalvårdens transporttjänst.

2.1.6 Verkställighetshinder

8 kap. UtlL innehåller bestämmelser om så kallade verkställighetshinder. Enligt 1 § får ett beslut om avvisning eller utvisning aldrig verkställas till ett land om det finns skälig anledning att tro att utlänningen där skulle riskera dödsstraff eller kroppsstraff eller att

utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Verkställighet får inte heller ske till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett annat land där han skulle utsättas för en sådan risk. Av 2 § följer att verkställighet inte får ske annat än i undantagsfall till ett land där han riskerar att utsättas för förföljelse eller till ett land där han riskerar att sändas vidare till ett sådant land. Av 4 § framgår att en utlänning inte får sändas till sitt hemland eller till ett land där han riskerar att sändas vidare till hemlandet om han har synnerliga skäl mot detta och han har lämnat sitt hemland på grund av att han behöver skydd till följd av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av en miljökatastrof.

Enligt bestämmelsen i 4 kap. 12 § UtlL skall frågan om verkställighetshinder föreligger beaktas redan vid prövningen av frågan om avvisning eller utvisning. Framkommer härvid att ett avlägsnandebeslut inte skulle gå att verkställa, bör ett sådant beslut inte fattas (prop. 1988/89: s. 166). Det innebär att bestämmelserna om verkställighetshinder i 8 kap. UtlL har sin främsta betydelse när hindret har uppkommit eller blivit känt först efter det att beslutet om avvisning eller utvisning har vunnit laga kraft. Om den verkställande polismyndigheten finner att det föreligger verkställighetshinder eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten enligt 8 kap. 13 § UtlL underrätta Statens invandrarverk, som därefter får besluta i fråga om verkställigheten eller vidta de åtgärder som behövs. Verket kan bl.a. anvisa lämplig transportväg eller lämpligt transportmedel eller besluta om inhibition, vilket innebär att avlägsnandebeslutet tills vidare inte får verkställas (prop. 1988/89:86 s. 203). När frågan om verkställighetshinder uppkommer ger utlänningen i praktiken ofta in en ny ansökan om uppehållstillstånd och begär inhibition av det avlägsnandebeslut som ligger till grund för verkställigheten. Särskilda regler gäller om det är fråga om verkställighet av dom eller beslut om utvisning på grund av brott.

2.2 Rättsakter m.m. från EU

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen påkallar en redogörelse för de EG-rättsliga regler som är av intresse i förevarande sammanhang. Enligt artikel K.1 i Fördraget om Europeiska unionen skall medlemsstaterna i Europeiska unionen betrakta bl.a. asylpolitiken och invandringspolitiken som frågor av gemensamt intresse. Det gäller också politiken mot medborgare i tredje land i fråga om bl.a. kampen mot olaglig invandring, bosättning och arbete inom medlemsstaternas territorier. Rådet har betonat att man önskar förbättra effektiviteten vid

verkställigheten av avlägsnandebeslut samt att Europeiska unionen på rådsnivå bör anta rekomendationer för att säkerställa effektiviteten i verkställighetsarbetet. I det följande skall bl.a. några av dessa rekommendationer behandlas.

Medlemsstaternas invandringsministrar antog den 1 december 1992 en *rekommendation beträffande medlemsstaternas metoder för utvisning*. Rekommendationen innehåller bl.a. följande uttalanden. Den som får ett beslut om utvisning bör på lämpligt sätt underrättas om skälen för beslutet, om intresset av nationell säkerhet inte hindrar att så sker. Beslutet om utvisning bör verkställas så snart som möjligt. Erforderliga tvångsmedel bör finnas för att begränsa friheten för dem som kan förväntas bli föremål för utvisning. Åtgärder som erfordras för att fastställa utlänningen identitet skall vidtas så tidigt som möjligt. För att undvika tidsutdräkt vid anskaffandet av resedokument bör kontakt tas i god tid med ambassaden eller konsulatet för den stat till vilken utlänningen skall utvisas. Medlemsstaterna bör överväga behovet av eskort för att säkerställa att den utvisade når fram till sin destination. Eskort kan erfordras på grund av att den utvisade är i behov av beledsagning eller på grund av att han kan antas motsätta sig utvisningen och därför kan utgöra en fara för sig själv eller för andra. När eskort erfordras bör samråd ske med transportören i god tid.

Den 30 november 1992 antog rådet en *rekommendation om transitering vid avvisning och utvisning* med bl.a. följande innehåll. Den medlemsstat som har beslutat att avvisa eller utvisa en medborgare i tredje land bör i princip göra det utan att utlänningen transiterar via en annan medlemsstats territorium. En medlemsstat kan dock begära att en annan medlemsstat tillåter transitering när särskilda skäl — särskilt effektivitet, snabbhet och sparsamhet — påkallar det. Utgångspunkten är att den anmodade staten skall bifalla en begäran om transitering. I ett särskilt tillägg av den 1 och 2 juni 1993 fastslås att avvisning eller utvisning med flygtransport vid genomresa i transiteringsområdet på en flygplats bör undantas från kraven på tillstånd för inresa och transitering, så att det i ett sådant fall kan vara tillräckligt att informera transiteringsstaten. Rekommendationen föreskriver vidare att den stat som beslutat om avvisningen eller utvisningen skall meddela transiteringsstaten om det är nödvändigt att ledsaga utlänningen. Transiteringsstaten kan välja att tillåta den stat som beslutat om avvisning eller utvisning att själv sköta ledsagningen eller besluta att sköta ledsagningen själv eller tillsammans med den andra staten. Om avvisningen eller utvisningen av någon anledning inte kan verkställas, kan transiteringsstaten utan formaliteter återsända den avvisade eller utvisade till den ansökande staten.

Den 22 december 1995 antog rådet en *rekommendation om samråd*

och samarbete vid verkställighet av avvisning eller utvisning. Rådet anger inledningsvis vissa principer som medlemsstaternas regeringar bör tillämpa dels för att i samarbete få fram handlingar som är nödvändiga för att genomföra verkställigheten, dels för att medlemsstaterna i samarbete skall kunna utverka transitering vid avvisning eller utvisning. Rådet rekommenderar medlemsstaterna att genomföra avvisningar eller utvisningar i samråd med andra medlemsstater på grundval av ett antal principer. Den medlemsstat som har beslutat om avlägsnandet av medborgare i tredje land skall se till att beslutet verkställs. Den beslutande medlemsstaten kan begära att en annan medlemsstat skall medverka för att verkställigheten skall kunna genomföras med flygtransport. Varje medlemsstat skall, enligt rekommendationen, meddela övriga medlemsstater vilken myndighet som har det samordnande ansvaret för flygtransporter av avvisade och utvisade utlänningar.

Rådet antog den 26 maj 1997 ett *beslut angående utbyte av information om bistånd till medborgare i tredje land som frivilligt återvänder till hemlandet*. Av beslutet följer bl.a. följande. De medlemsstater som har vidtagit åtgärder för att utarbeta program för att stödja medborgare i tredje land att frivilligt återvända till sitt ursprungsland skall avlägga rapport om dem en gång om året till rådets generalsekretariat, som därefter skall låta vidarebefordra informationen till samtliga medlemsstater och till kommissionen. Informationen skall omfatta vissa närmare angivna uppgifter. Rådet framhåller att bistånd till återvändande inte bör tolkas som en återspegling av en politik som aktivt främjar frivilligt återvändande. Enligt rådet avser sådant bistånd enbart att underlätta för dem som av egen fri vilja har beslutat sig för att återvända. Enligt rådet ligger ett sådant bistånd i linje med den europeiska humanitära traditionen och kan bidra till att minska antalet medborgare i tredje land som vistas olagligt i medlemsstaterna. I beslutet sägs också att det bör undvikas att stödet får oönskade "drivfjädereffekter".

Den 22 juli 1997 beslöt rådet om en *gemensam åtgärd för att finansiera särskilda projekt för fördrivna personer som har fått tillfälligt skydd i medlemsstaterna och för asylsökande*. Därigenom föreskrevs att särskilda projekt för att främja att sådana personer frivilligt återvänder kommer att genomföras under år 1997. Åtgärderna skall i synnerhet avse bl.a. utbildning för barn, yrkesutbildning, information om förhållandena i hemlandet samt hjälp med transport. De särskilda projekten skall finansieras genom EU:s allmänna budget och det sammanlagda beloppet får inte överskrida 10 miljoner ecu eller motsvarande cirka 85 miljoner kronor.

Enligt direktiven skall utredningen särskilt beakta reglerna i bl.a.

Dublinkonventionen. Denna konvention undertecknades av de dåvarande tolv EU-staterna 1990 och godkändes av Sverige i maj 1997. Den träder i kraft för Sveriges del den 1 oktober 1997.

Dublinkonventionen har tillkommit för att garantera att var och en som söker asyl i någon av EU:s medlemsstater skall få sin ansökan prövad och att den asylsökande inte skall sändas från en medlemsstat till en annan utan att någon stat anser sig ha ansvar för prövningen.

Huvudprincipen skall enligt konventionen vara att den medlemsstat där sökanden först rest in eller har uppehållstillstånd eller visering eller där sökanden har familjeanknytning skall vara ansvarig för prövningen av en asylansökan även om den gjorts i en annan medlemsstat. När det med ledning av dessa kriterier inte kan fastställas vilken medlemsstat som är ansvarig, är den första medlemsstat i vilken asylansökan gjorts ansvarig för prövningen.Varje medlemsstat har också rätt att med den sökandes samtycke pröva en asylansökan som framställts till den, även om prövningen inte åligger staten enligt konventionen.

Om en medlemsstat i vilken en asylansökan har gjorts bedömer att en annan medlemsstat är ansvarig för prövningen, kan den första staten begära att den senare staten skall överta ansvaret för sökanden. Om en sådan begäran inte görs inom sex månader, faller ansvaret för prövningen på den stat i vilken asylansökan har gjorts. Överföringen av en asylsökande till den medlemsstat som är ansvarig för prövningen måste ske senast en månad efter accepterandet av övertagandet eller senast en månad efter avgörandet av den rättsliga talan som utlänningen fört mot beslutet om överföring.

Konventionen stadgar att den stat som är ansvarig för prövningen av en asylansökan är förpliktad att omhänderta en asylsökande som har gjort en ansökan i en annan medlemsstat. Den ansvariga staten är skyldig att åter släppa in eller återta den vars ansökan är under prövning och som olovligen befinner sig i en annan medlemsstat, att återta den som har återkallat en ansökan som är under prövning och som har gjort en asylansökan i en annan medlemsstat samt att återta den vars ansökan har avslagits och som olovligen befinner sig i en annan medlemsstat.

2.3 Verkställighetsutredningen

I juli 1994 bemyndigade regeringen chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att överväga bl.a. vilken myndighet som bör ha huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Utredningen, som i det följande benämns

Verkställighetsutredningen, överlämnade i maj 1995 betänkandet Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden (SOU 1995:55).

2.3.1 Verkställighetsutredningens undersökning

I enlighet med sina direktiv lät Verkställighetsutredningen genomföra en kartläggning av verkställighetsärenden (SOU 1995:55 s. 41 ff.). Kartläggningen utfördes av Rikspolisstyrelsen och avsåg samtliga ärenden som handlades av vissa utvalda polismyndigheter under perioden 1 januari—30 juni 1994. Under den aktuella perioden kom drygt 5 500 verkställighetsärenden in till de utvalda polismyndigheterna.

Rikspolisstyrelsen utförde undersökningen med hjälp av en enkät som skulle besvaras av polismyndigheterna senast den 1 februari 1995. Vid svarstillfället hade 2 320 ärenden verkställts, vilket motsvarade drygt 40 procent av de ärenden som kom in under perioden. Närmare en tredjedel av de genomförda verkställigheterna hade skett frivilligt.

Enligt Verkställighetsutredningen fanns det flera skäl till att inte fler av de inkomna ärendena hade verkställts. De vanligaste skälen var att utlänningen hade lämnat in en ny ansökan, att han hade avvikit, att han inte skulle ha tagits emot i mottagarlandet samt att han saknade pass. Ett stort antal verkställighetsärenden hade dessutom inledningsvis sänts till fel polismyndighet på grund av att utlänningen bytt uppehållsort.

Verkställighetsutredningen fann att användningen av tvångsmedel var omfattande i verkställighetsarbetet. I nära hälften av de ärenden som hade verkställts hade endera förvar eller uppsikt förekommit. Ungefär hälften av verkställigheterna hade genomförts med eskort. Trots den frekventa användningen av tvångsmedel, konstaterade utredningen att endast 137 av totalt 2 320 verkställda avlägsnandebeslut innebar "svårartade verkställigheter" enligt polisens bedömning.

Verkställighetsutredningens slutsats av kartläggningen var att verkställighet av avlägsnandebeslut vanligen sker under sådana former att de kan betraktas som acceptabla. Däremot menade utredningen att det inte var acceptabelt att så många verkställighetsärenden sändes till fel polismyndighet, då det fördröjer handläggningen. Avslutningsvis framhöll utredningen att det frekventa bruket av förvarsinstitutet bör analyseras närmare och att det är angeläget att överväga insatser som kan leda till att de som avvisas eller utvisas accepterar beslutet och lämnar Sverige frivilligt.

2.3.2 Verkställighetsutredningens överväganden och förslag

Inriktningen på Verkställighetsutredningens förslag var att höja kvaliteten i asylprövningen för att på så sätt effektivisera verkställighetsarbetet. Utredningen ansåg att dessa mål kan uppnås genom förbättrad kontinuitet och kvalitetet i hanteringen av asylärenden i förening med en förstärkt inresekontroll och ett utvecklat innehåll i asylmottagandet. Enligt utredningen bör Statens invandrarverk vara ensam huvudman för hela asylprocessen (SOU 1995:55 s. 57).

Verkställighetsutredningen framhöll som sin mening att den nuvarande ordningen för verkställighet i utlänningsärenden inte är effektiv (SOU 1995:55 s. 92). Utredningen pekade bland annat på att arbetet med att planera återresan påbörjas först när ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har vunnit laga kraft samt att bedömningen av huruvida utlänningen kan antas medverka till att genomföra verkställigheten sker först under polismyndighetens verkställighetsarbete. Enligt utredningen bör planeringen av avresan och förberedelserna för återvändandet ske på ett betydligt tidigare stadium än i dag och bedömningen av om en frivillig avresa är trolig bör ske fortlöpande under prövningstiden.

Verkställighetsutredningen konstaterade att det utredande arbete som polisen i dag genomför inför en verkställighet är av samma art som den asylutredning som genomförs av Statens invandrarverk och att planeringen av verkställigheten därutöver består av att bestämma resväg och färdsätt. Enligt utredningens förslag skall denna planering i huvudsak vara genomförd och klar när ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut föreligger. Utredningen konstaterade vidare att användning av tvångsmedel sällan förekommer i samband med själva avresan och att behovet av polisiär kompetens kan tillgodoses med hjälp av handräckning (SOU 1995:55 s. 94 f.).

Mot bakgrund av de nu redovisade skälen föreslog Verkställighetsutredningen att ansvaret för att verkställa beslut om avvisning och utvisning skall föras över från polismyndigheterna till Statens invandrarverk. I sammanhanget kan nämnas att utredningen också föreslog att Statens invandrarverk skall överta ansvaret för den del av Kriminalvårdens transporttjänst som rör transporter ut ur landet av avvisade och utvisade. I avsnitt 6.2 lämnas en närmare redogörelse för Verkställighetsutredningens förslag i denna del.

2.4 Överväganden beträffande överflyttning av verkställighetsansvaret

2.4.1 Inledning

Enligt direktiven skall jag föreslå hur ansvaret för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som fattats av regeringen, Statens invandrarverk eller Utlänningsnämnden kan flyttas över från polismyndigheterna till Invandrarverket med förbättrad effektivitet. Min utgångspunkt skall vara de förslag som har lämnats av Verkställighetsutredningen och endast om jag finner avgörande invändningar mot att flytta över ansvaret till Invandrarverket bör jag, enligt direktiven, undersöka om det finns alternativa lösningar. I uppdraget ingår inte att överväga frågan om Invandrarverket även skall ges ansvaret att verkställa avvisningar efter beslut av polismyndighet eller utvisningar som har beslutats av domstol på grund av brott.

Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning innebär stora påfrestningar både för dem som skall föras ut ur landet och för dem som ansvarar för att verkställigheten genomförs. Det är därför angeläget att klart ange vilka utgångspunkter som bör ligga till grund för utformningen av verkställighetsordningen. Härigenom skapas bättre förutsättningar att utforma ett effektivt system samt större möjligheter att nå förståelse för verkställighetsfrågorna hos såväl enskilda som myndigheter. Ökad förståelse bör också i sig skapa bättre förutsättningar för effektivitet i verkställighetsarbetet. Som grund för utredningens fortsatta överväganden skall därför de principer som bör anses vägledande för utformningen av verkställighetssystemet redovisas.

Svensk utlänningslagstiftning utgår från en *humanitär grundsyn*. Självfallet skall det gälla även för verkställigheten av beslut om avvisning och utvisning. Det betyder bland annat att användningen av tvångsmedel skall vara noggrant reglerad och ske under acceptabla och kontrollerade former. Kravet på humanitet medför också att det måste finnas förutsättningar för att genomföra verkställigheten skyndsamt och effektivt. Vi vet att många människor som skall avlägsnas från landet far illa av den ovisshet som uppkommer om verkställigheten drar ut på tiden. Det gäller även många av dem som själva väljer att hålla sig undan verkställighet. Det är därför angeläget att tiden mellan avlägsnandebeslutet och verkställigheten blir så kort som möjligt. Av samma skäl bör regelverket vara tydligt och tillämpningen av reglerna måste vara förutsebar. Otydlighet skapar osäkerhet, vilket i många fall

försvårar utlänningens situation i Sverige. Kravet på humanitet medför slutligen att utlänningens återkomst till hemlandet bör underlättas så långt det är möjligt.

För att verkställighetsarbetet skall kunna bedrivas effektivt är det också nödvändigt att utlänningslagstiftningen och dess tillämpning är *konsekvent*. Den som har nekats uppehållstillstånd måste få ett tydligt besked om att det lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning är slutgiltigt. Möjligheten att motivera honom till att frivilligt lämna Sverige minskar om han får uppfattningen att han fortfarande har möjlighet att få stanna i Sverige och att hans chanser ökar ju längre han lyckas dröja sig kvar här i landet. Principen om konsekvens hänger nära samman med kravet på *rättvisa*. I detta begrepp ligger ett krav på rättslikhet. Lika fall skall så långt det är möjligt behandlas lika. Annars riskerar utlänningslagstiftningens trovärdighet att undermineras, vilket långsiktigt försvårar arbetet med att verkställa fattade beslut.

För att verkställighet skall kunna ske effektivt är det angeläget att hanteringen av utlänningsärenden präglas av en *helhetssyn*. Det innebär bland annat att verkställighetsfrågan bör beaktas under hela handläggningen av ett utlänningsärende.

Slutligen bör vikten av *koncentration* av samhällets resurser framhållas. Behovet av insatser varierar kraftigt mellan olika verkställighetsärenden. Många verkställigheter kan genomföras med en begränsad insats av samhällets resurser. Det kan exempelvis vara fråga om att ordna rent praktiska saker som biljetter och andra resehandlingar. Andra ärenden fordrar långvariga och resurskrävande åtgärder i form av exempelvis eftersökning eller tvångsmedel. Det är angeläget att verkställighetssystemet kan utformas så att samhällets resurser utan svårighet kan koncentreras till de ärenden som kräver omfattande åtgärder.

2.4.2 Allmänt om fördelarna med Invandrarverket som verkställande myndighet

Utgångspunkten för uppdraget är, som redan anförts, att det anses önskvärt att verkställighetsansvaret överförs, ett ställningstagande som grundar sig på de överväganden som gjorts av Verkställighetsutredningen. Dessa överväganden har redovisats ovan, se avsnitt 2.3.2. Tyngdpunkten i mitt utredningsuppdrag i denna del ligger således i att undersöka och ta ställning till vilka invändningar som kan anföras mot ett överförande. Eftersom detta delvis måste göras mot bakgrund av de faktorer som talar för att Invandrarverket tar över ansvaret, bör

några omständigheter som talar för ett överförande redovisas.

Redan av utredningsdirektiven framgår att såväl önskemålet att renodla myndigheternas ansvarsområden som det förhållandet att bristande effektivitet och andra svårigheter kan uppkomma då olika myndigheter samverkar vid verkställandet av beslut talar för att verkställighetsansvaret bör flyttas över till Statens invandrarverk. Det förhållandet att polisen skulle ha kvar ansvaret för vissa verkställighetsärenden och lämna biträde i andra (se avsnitt 3.2.3) förändrar inte denna bedömning.

Statens invandrarverk besitter en unik kompetens i utlänningsfrågor. Invandrarverket har till uppgift att vara central utlänningsmyndighet. Det innebär bl.a. att Invandrarverket handlägger och avgör ärenden om visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, flyktingförklaring och medborgarskap samt utfärdar resedokument och främlingspass. Invandrarverket har också huvudansvaret för mottagande av bl.a. asylsökande och beslutar om bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Invandrarverket skall fortlöpande bevaka behovet av åtgärder för att främja invandrares sociala och kulturella situation, uppmärksamma andra berörda myndigheter på sådana behov samt verka för att vidtagna åtgärder samordnas. Invandrarverket skall dessutom svara för information till allmänheten i invandrarpolitiska frågor och samhällsinformation till invandrare.

Statens invandrarverks ställning som central utlänningsmyndighet innebär att det inom verket finns samlat en både bred och djup kompetens i en lång rad frågor som rör utlänningar och migration. Det framstår som självklart att denna kompetens, vilken inte finns samlad på motsvarande sätt någon annanstans, bör tas till vara i arbetet med att verkställa beslut om avvisning och utvisning. Den kunskap som är av betydelse i detta avseende kommer att finnas kvar även om den uppdelning av verket, som har föreslagits, kommer till stånd.

Till detta skall läggas att Statens invandrarverk under senare år har fått ett allt större ansvar för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd. År 1992 flyttades ansvaret för den s.k. asylutredningen över från polismyndigheterna till Invandrarverket. Sedan den 1 januari 1997 gäller att ansökningar om uppehållstillstånd av utlänningar som befinner sig i Sverige skall ges in till Statens invandrarverk, om ansökan grundas på flyktingskäl eller på att utlänningen är skyddsbehövande. Från och med den 1 januari 1997 gäller dessutom att Invandrarverket genomför den inledande utredning som tidigare kallades grundutredning. Det kan också nämnas att Invandrarverket den 1 oktober 1997 övertar hela ansvaret för handläggningen av s.k.tillståndsärenden. Invandrarverket har således det samlade ansvaret för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd och därmed den

bästa kännedomen om förhållandena i olika ärenden.

Enligt Verkställighetsutredningen är det främst oklarheter kring utlänningens identitet och nationalitet som försvårar verkställigheten av avlägsnandebeslut (SOU 1995:55 s. 57). Förutsättningarna för att effektivt kunna bringa klarhet i dessa frågor är i regel bättre om arbetet inleds tidigt under handläggningen av ärendet om uppehållstillstånd. Dessa uppgifter är av grundläggande betydelse även för bedömningen av frågan om uppehållstillstånd och torde därför som regel uppmärksammas redan i detta ärende. Övertagandet av verkställighetsansvaret ger emellertid ett ännu starkare incitament för att beakta dessa frågor även ur ett verkställighetsperspektiv. Det har också ibland gjorts gällande att verket inte i tillräcklig grad beaktar de verkställighetshinder som kan föreligga och som enligt 4 kap. 8 § UtlL skall beaktas i ett avlägsnandeärende. Risken för sådan försummelse måste minska om det är samma myndighet som ansvarar för avlägsnande- och verkställighetsärende. Verkställigheten bör dessutom kunna underlättas genom att utlänningen på ett tidigt stadium får information om förutsättningarna för och innebörden av ett beslut om att han inte får stanna i Sverige. Även i detta avseende borde det föreligga bäst förutsättningar för korrekt och fullständig information om det är samma handläggande myndighet i ärendena om uppehållstillstånd och verkställighet.

Jag vill i detta sammanhang också hänvisa till de möjligheter till effektivitetsvinster som redovisas i kapitel 3.

2.4.3 Invändningar

Utredningens huvudsakliga uppgift beträffande verkställighetsfrågan är som tidigare framgått att lämna förslag på hur överförandet kan genomföras och verkställigheten effektiviseras. Utredningen har emellertid först att undersöka om det finns avgörande invändningar mot överförandet. Det är därför nödvändigt att ingående belysa de invändningar som kan anses utgöra mer eller mindre allvarliga hinder mot att flytta över verkställighetsansvaret från landets polismyndigheter till Statens invandrarverk.

Verkställighet av egna beslut

En överföring av verkställighetsansvaret till Statens invandrarverk skulle innebära att verket fick ett samlat ansvar för handläggningen av utlänningsärenden. Verket skulle utreda utlänningens rätt att vistas i Sverige, fatta beslut i frågan samt verkställa ett beslut om att utlän-

ningen skall avvisas eller utvisas. Det lämpliga i en sådan ordning kan ifrågasättas av principiella skäl. Att samla såväl den beslutande funktionen som den verkställande i en och samma hand utgör ett avsteg från principen om att beslutande och verkställande organ bör hållas åtskilda. En sådan ordning riskerar i viss mån att undergräva tilltron till rättssäkerheten och att föranleda misstro mot myndigheten. Denna risk bör dock inte överdrivas. Redan det nuvarande systemet för verkställighet innebär att polismyndigheterna verkställer sina egna beslut om avvisning. Det förekommer också i andra sammanhang att myndigheter verkställer sina egna beslut. Så är exempelvis fallet när kronofogdemyndigheten är exekutiv myndighet beträffande sina egna utslag i mål om betalningsföreläggande.

Dubbla roller

En näraliggande fråga som bör uppmärksammas är hur ett övertagande av den verkställande funktionen skulle påverka synen på Statens invandrarverk som myndighet och dess personal som tjänstemän. Frågan som bör ställas är om den myndighetsutövning som är förknippad med verkställighet riskerar att långsiktigt påverka bilden av Invandrarverket, så att den får nya och delvis polisiära drag.

Denna risk bör ses mot bakgrund av Invandrarverkets nuvarande roll som integrationsmyndighet. Invandrarverket har bland annat till uppgift att fortlöpande bevaka behovet av åtgärder för att främja invandrares sociala och kulturella situation och att vara kontaktorgan mellan invandrarorganisationer och samhället i övrigt. Det kan finnas viss risk för att Invandrarverkets möjlighet att fullgöra dessa uppgifter kan påverkas negativt, om verket också skall svara för den myndighetsutövning som är förknippad med verkställighet av beslut om avvisning och utvisning.

De problem som ett överförande av verkställighetsansvaret skulle kunna medföra i nu berört avseende bör emellertid inte överdrivas. Verkets ansvar för förvarsfrågor framstår också som en mer påtaglig polisiär funktion än verkställighetsansvaret och ett överförande av det senare bör därför inte i någon större utsträckning påverka Invandrarverkets funktion eller synen på denna.

Utredningen om introduktion för nyanlända invandrare samt en ny myndighetsstruktur för det integrationspolitiska området har nyligen föreslagit att en ny myndighet bildas med ansvar för introduktionen av invandrare i kommunerna och för den långsiktiga integrationspolitiken. Som ett av flera argument för en ny myndighet anförs att Invandrarverket har svårt att med bibehållen trovärdighet fatta beslut om

avvisning och utvisning och samtidigt arbeta med integrationsfrågor (SOU 1997:82 s. 108).

Ett problem av näraliggande art kan uppkomma om verkställighetsansvaret överförs till Invandrarverket samtidigt som verket fråntas en del av sina nuvarande uppgifter. En sådan uppdelning av Invandrarverket i förening med redan gjorda förändringar i förvarsbestämmelserna skulle kunna leda till att verket uppfattas som en myndighet med närmast polisiära uppgifter. Med hänsyn till vad som redan anförts om verkställighetsansvarets förhållandevis marginella betydelse i detta sammanhang och då övriga aspekter av frågan faller utanför utredningens uppdrag finner jag inte skäl att vidare uppehålla mig vid denna fråga att denna invändning bör tillmätas någon större vikt.

Uppdelning av verkställighetsansvaret

Som framhålls ovan ingår det inte i mitt uppdrag att överväga frågan om Statens invandrarverk skall få ansvaret att verkställa också avvisningar efter beslut av polismyndighet eller utvisningar som har beslutats av domstol på grund av brott. Av direktiven följer att detta även i fortsättningen skall vara en uppgift för polisen. En överflyttning av verkställighetsansvaret i övrigt skulle således medföra att ansvaret i vissa fall vilar på Statens invandrarverk och i andra fall på polismyndigheterna. Det medför att utlänningslagstiftningen blir mer svåröverskådlig, vilket kan komplicera handläggningen av utlänningsärenden. Att olika myndigheter handlägger verkställighet av avlägsnandebeslut kan dessutom försvåra kontakterna med utländska myndigheter.

Behov av polisiär kompetens

Arbetet med att verkställa beslut om avvisning eller utvisning kräver ibland polisiär kompetens. Med detta uttryck avses i förevarande sammanhang dels förmågan och behörigheten att bedriva polisiärt spanings- och eftersökningsarbete, dels förmågan och behörigheten att tillgripa tvångsmedel.

Ett effektivt genomförande av verkställigheten försvåras av att många av de utlänningar som har fått beslut om avvisning eller utvisning avviker och håller sig undan. Omfattningen av detta problem framgår av att inte mindre än 6 376 personer var efterlysta i verkställighetsärenden vid utgången av år 1996. Rikspolisstyrelsen har låtit utföra en enkätundersökning hos landets polismyndigheter angående

de verkställighetsärenden som förelåg den 30 juni 1996. Av Rikspolisstyrelsens kommentar till undersökningen framgår bl.a. vilka åtgärder polisen vidtar för att söka efter utlänningar som är efterlysta i verkställighetsärenden. Bland åtgärderna märks bearbetning av tips om adresser där utlänningen kan uppehålla sig samt kontakter med offentliga biträden, Invandrarverkets förläggningspersonal samt släktingar, bekanta och grannar till den eftersökte. Denna verksamhet resulterar i olika åtgärder som exempelvis husrannsakan. Några polismyndigheter utför kontroller på vissa arbetsplatser som t.ex. restauranger och pizzerior och några myndigheter arbetar för att förbättra samarbetet med andra enheter inom den egna myndigheten.

Enligt Rikspolisstyrelsens undersökning är det en allmän åsikt att spaning, bearbetning av tips och liknande åtgärder sällan ger något resultat, då de efterlysta hela tiden "är steget före". Icke desto mindre torde ett sådant eftersökningsarbete vara en nödvändig del i försöken att hitta de utlänningar som undanhåller sig verkställighet. Det finns också en klar risk för att avsaknad av sådan verksamhet skulle leda till att ännu fler försöker hålla sig undan verkställighet. Arbete av nu angivet slag kräver av lätt insedda skäl särskild kompetens av det slag som polis vanligen besitter.

Som framhålls i avsnitt 2.1.5 kan den verkställande polismyndigheten ibland använda sig av den information som finns inom Interpol för att fastställa utlänningens identitet. Interpol är en kriminalpolisorganisation, som enligt sina stadgar (artikel 2) skall främja samarbetet mellan medlemsländernas kriminalpolis samt etablera och utveckla vägar för att motverka "ordinary law crimes". En strikt tolkning av detta stadgande innebär att avsikten knappast kan vara att Interpol skall användas i arbetet med att verkställa beslut om avvisning eller utvisning. Icke desto mindre förekommer att så sker. Enligt Rikspolisstyrelsens författningssamling (FAP 063-2) bör Interpol Stockholm rådfrågas då fråga om politisk asyl uppkommit här i landet och inhämtande av uppgift från utlandet övervägs. Det är, enligt min mening, osäkert om Statens invandrarverk skulle kunna få samma direkta tillgång till Interpols information som polismyndigheterna. Interpol kan visserligen enligt sina stadgar (artikel 41) samarbeta med andra myndigheter eller organisationer av olika slag, men bara om ett sådant samarbete står i överensstämmelse med de syften som anges i artikel 2. En möjlig väg skulle kunna vara att Invandrarverket fick inhämta information från Interpol med hjälp av svensk polismyndighet. Det bör också vara möjligt att polisen i ett efterlysningsärende begär information på samma sätt som i dag. Oavsett hur det förhåller sig med denna möjlighet är det emellertid ett faktum att det knappast är meningen att Interpol skall användas i arbetet med att verkställa

beslut i utlänningsärenden. Polisens i sig större möjligheter att skaffa information härifrån är därför av begränsat intresse i förevarande sammanhang.

För att verkställa beslut om avvisning eller utvisning erfordras ibland tvångsmedel. Utlänningslagen innehåller särskilda bestämmelser om förvar och uppsikt, vilka inte skall beröras i detta sammanhang. I övrigt regleras tvångsanvändningen i utlänningsärenden av annan lagstiftning, främst polislagen. Bestämmelser om i vilka situationer och på vilka villkor polisen har befogenhet att använda våld återfinns i 10 § PolL. En grundläggande förutsättning är att användandet av våld är nödvändigt för att genomföra en tjänsteåtgärd. Det krävs vidare att andra medel än våld är otillräckliga för att genomföra åtgärden och att det framstår som rimligt att den utförs med hjälp av tvång. Under dessa förutsättningar får en polisman använda våld om han exempelvis möts med våld eller hot om våld, om någon som med laga stöd skall berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han skall verkställa ett sådant frihetsberövande.

Användning av tvångsmedel i samband med verkställighet i utlänningsärenden bör och kan ofta undvikas genom att verkställigheten planeras och genomförs så att det inte i onödan uppkommer tillspetsade eller dramatiska situationer. Situationen är emellertid ibland sådan att den verkställande polismyndigheten är tvungen att tillgripa tvångsmedel. Verkställighetsutredningen fann genom sin kartläggning av verkställighetsärenden att polismyndigheterna betraktade 137 av totalt 2 320 verkställda avvisnings- och utvisningsbeslut som "svårartade verkställigheter". Till dessa räknades bland annat verkställigheter som rörde utlänningar som på olika sätt aktivt motarbetade verkställigheten (SOU 1995:55 s. 44 f.).

Arbetet med att verkställa beslut om avvisning eller utvisning fordrar ibland polisiär kompetens av båda de slag som har behandlats ovan. En överflyttning av verkställighetsansvaret till Statens invandrarverk förutsätter att tillgången till sådan kompetens kan säkerställas på ett effektivt sätt och till rimliga samhällsekonomiska kostnader.

Det kan i detta sammanhang påpekas att det vid utredningens kontakter med företrädare för olika polismyndigheter ofta har gjorts gällande att det vid verkställighet till vissa länder i regel är nödvändigt att den eskorterande personalen består av polis, då andra tjänstemän knappast accepteras av den polispersonal som tjänstgör i ankomstlandets gränsbevakning. Utredningen har gått igenom ett betydande antal av de verkställighetsrapporter som givits in till Kriminalvårdens transporttjänst beträffande verkställigheter som genomfördes under det sista kvartalet 1996. Utredningen har därvid inte funnit något egentligt

stöd för den framförda invändningen. Inte heller kontakter med myndigheter i andra länder och med internationella organisationer har gett något belägg för att polis skulle ha lättare att få erforderlig kontakt med ankomstlandets myndigheter. Det har till och med gjorts gällande att det tvärtom kan vara en fördel att enbart "civil" personal medverkar. Det kan för övrigt anmärkas att Storbritannien har en ordning som innebär att privata bevakningsfirmor bemannar flertalet av de eskorterade verkställighetsresorna och att de anlitade bevakningsfirmorna, enligt uppgift, inte har erfarit några problem av ifrågavarande slag. Utredningen har således inte funnit stöd för den av polismyndigheterna framförda invändningen.

Det har från polishåll också gjorts gällande att en ordning där polisen inte skulle ha självständigt ansvar för verkställighetsarbetet skulle leda till att de åtgärder polisen efter begäran från Invandrarverket ändå skulle behöva utföra i praktiken skulle komma att bli så lågprioriterade, att effektiviteten allvarligt skulle försämras. Om en sådan effekt skulle uppkomma på grund av att polisledningen anser att andra ärenden har högre prioritet, bör detta jämföras med att det även i dag är möjligt att prioritera på sådant sätt och att flytta personal från utlänningsrotlar, om andra ärenden bedöms som mer angelägna. Det har emellertid också gjorts gällande att en sådan effekt skulle kunna uppkomma på grund av att polismän medvetet och som en reaktion på de ändrade ansvarsreglerna skulle låta ärendet bli liggande. Jag anser inte att en sådan invändning mot överförandet förtjänar avseende. Det saknas anledning att anta att polisen inte skulle utföra sina arbetsuppgifter bara för att initiativet kommer från annan myndighet.

Effektiviteten i nuvarande system

Att verkställa beslut om att människor skall avvisas eller utvisas är en i många avseenden svår uppgift. Enligt vissa internationella bedömare verkställs enbart omkring tio procent av alla avlägsnandebeslut som fattas runt om i Europa. En uppställning över antalet till polismyndigheterna inkomma verkställighetsärenden respektive antalet genomförda verkställigheter ger följande bild av effektiviteten i det svenska systemet.

År	Inkomna verks.ärenden	Genomförda verkställigheter
1992	19 625	13 106
1993	45 058	28 414
1994	43 260	18 774
1995	17 074	8 677
1996	10 771	6 504

Det bör anmärkas att de redovisade ärendena inte korresponderar direkt med varandra. Det är således inte nödvändigtvis samma ärenden som kommit in under året som har verkställts. I sammanhanget kan dock erinras om Verkställighetsutredningens kartläggning av de drygt 5 500 verkställighetsärenden som kom in till vissa polismyndigheter under första halvåret 1994. Den 1 februari 1995 hade 2 320 av de inkomna ärendena verkställts, vilket motsvarar drygt 40 procent.

Det nu redovisade statistiska materialet är bristfälligt så till vida att det inte ger möjlighet att utläsa hur många av de inkomma verkställighetsärendena som avsåg direktavvisning efter beslut av polismyndighet, avvisning eller utvisning efter beslut av Invandrarverket eller Utlänningsnämnden respektive domstolsbeslut om utvisning på grund av brott. Verkställighet av avvisning efter beslut av polismyndighet och utvisning på grund av brott är i allmänhet lättare att genomföra och de är därför mindre intressanta som mått på polisens effektivitet. Icke desto mindre indikerar den redovisade statistiken att vår nuvarande ordning för verkställighet fungerar väl vid en internationell jämförelse. Det kan alltid ifrågasättas om det är lämpligt att förändra ett förhållandevis effektivt system.

Effekter för den inre utlänningskontrollen

Den inre utlänningskontrollen regleras i 5 kap. 6 § UtlL. Bestämmelsen innebär bl.a. att en utlänning som visats i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han har rätt att uppehålla sig här i landet. En sådan kontroll får vidtas endast om det finns anledning anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars finns särskild anledning till kontroll. Den inre utlänningskontrollen behandlas närmare i kapitel 7. I detta sammanhang finns emellertid anledning att något beröra sambandet mellan polisens verkställighetsarbete och den inre kontrollen.

Polisens arbete med utlänningsfrågor är inte sällan organiserat så att både verkställighetsarbetet och den inre kontrollen utförs av personal på en särskild utlänningsrotel eller motsvarande. I många fall arbetar den enskilde polismannen med båda uppgifterna. Arbetet fordrar bl.a. särskilda kunskaper om utlänningslagstiftningen, kännedom om utländska pass och andra dokument samt goda kontakter med företrädare för myndigheter i andra länder. Dessa kunskaper och kontakter är av naturliga skäl koncentrerade till den personal som arbetar med utlänningsärenden. En överföring av ansvaret för verkställigheten skulle innebära en minskning av polisens arbete med utlänningsfrågor, vilket riskerar att inverka negativt på polisens kompetens i dessa frågor. En överflyttning av verkställighetsansvaret kan också innebära att det inom vissa polismyndigheter inte är möjligt att bibehålla den nuvarande ordningen att avdela viss personal enbart för utlänningsärenden. Den speciella kompetens och de särskilda kontakter som har beskrivits ovan riskerar att försvinna om de kvarvarande uppgifterna i utlänningsärenden sprids ut i polisens organisation. Möjligheterna att bedriva en effektiv inre utlänningskontroll skulle därmed sannolikt försämras. Betydelsen av en sådan utveckling bör ses mot bakgrund av Sveriges deltagande i Schengensamarbetet, vilket ställer delvis nya och större krav på inre utlänningskontroll. Det bör dock vara möjligt att i väsentlig utsträckning motverka dessa svårigheter, bl.a. genom ökad centralisering av ansvaret för utlänningsärenden, se vidare avsnitt 7.4.3.

Lokaliseringen av Invandrarverkets verksamhet

Myndighetsutövning av det slag som förekommer vid verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning ställer inte sällan särskilda krav på kontakten mellan den handläggande tjänstemannen och den utlänning som skall lämna landet. Verkställigheten riskerar att försvåras om det geografiska avståndet mellan dem är alltför långt. Det finns därför anledning att beröra frågan om Statens invandrarverk bedriver verksamhet på tillräckligt många platser i landet.

Invandrarverket kommer den 1 oktober 1997 att bedriva verksamhet på sammanlagt 30 orter i landet. På tio av orterna är det fråga om enbart mottagningsverksamhet bestående i att personer som ansökt om uppehållstillstånd under åberopande av asylskäl erbjuds boende vid exempelvis en förläggning. På återstående 20 orter bedriver Invandrarverket så kallad prövningsverksamhet, vilket innebär utredning och prövning av främst ärenden om uppehållstillstånd. På flera av de orter där prövningsverksamhet bedrivs finns även mottagningsverksamhet.

Nedan ges en förteckning över Invandrarverkets verksamhetsorter den 1 oktober 1997.

Prövningsverksamhet m.m.	Förläggningsverksamhet
Boden	Östhammar (Gimo)
Umeå	Hallstahammar
Sundsvall	Flen
Karlstad	Laxå
Uppsala	Gullspång (Hova)
Sigtuna (Arlanda)	Stenungsund (Svenshögen)
Solna	Valdemarsvik
Stockholm	Hultsfred
Örebro	Alvesta
Västerås	Landskrona
Norrköping	
Göteborg	
Jönköping	
Falkenberg	
Växjö	
Karlskrona	
Malmö	
Gällivare/Malmberget	
Vilhelmina	
Visby	

De orter som är av särskilt intresse i verkställighetssammanhang är de orter till vilka Invandrarverket har förlagt prövningsverksamhet. Där arbetar i dag den personal som skulle komma att ansvara för handläggningen av verkställighetsärenden, om detta ansvarsområde förs över till Invandrarverket.

Det bör noteras att prövningsverksamheten beträffande asylärenden är förlagd till Stockholm, Göteborg och Malmö. På övriga prövningsorter handläggs enbart andra former av s.k. tillståndsärenden. Verksamheten i Gällivare/Malmberget, Vilhelmina och Visby kommer att bedrivas under två eller tre dagar varannan vecka. Enligt planeringen skall personal från Boden resa till kontoret i Gällivare/Malmberget, medan personal från Umeå skall resa till Vilhelmina.

Sammanställningen över Invandrarverkets verksamhetsorter bör jämföras med uppgifter om var de utlänningar som skall avvisas eller utvisas är bosatta i landet. Enligt bestämmelsen i 6 kap. 5 § UtlF skall verkställighetsärendet sändas till polismyndigheten i det polisdistrikt där utlänningen är bosatt eller huvudsakligen vistas. Under 1996 kom sammanlagt 10 771 verkställighetsärenden in till polismyndigheterna.

Ett icke obetydligt antal av dessa kom in till polismyndigheter i län där Invandrarverket inte bedriver prövningsverksamhet eller till polismyndigheter i län där Invandrarverket visserligen bedriver sådan verksamhet, men där avstånden är betydande mellan utlänningens vistelseort och Invandrarverkets verksamhetsort.

Verkställighetsärenden (antal personer) som under år 1996 kom in till polismyndigheter i län där Statens invandrarverk inte bedriver någon prövningsverksamhet	
Jämtlands län	14
Gävleborgs län	128
Dalarna	129
Södermanlands län	470
Skaraborgs län	112
Älvsborgs län	206
Kalmar län	106

Av sammanställningen över verksamhetsorter framgår att Invandrarverket har koncentrerat sin verksamhet till södra Sverige. Norr om Uppsala län bedrivs permanent prövningsverksamhet endast på tre orter längs eller i anslutning till norrlandskusten. Det är också värt att notera att Invandrarverket inte har förlagt någon prövningsverksamhet i exempelvis Södermanlands län, Skaraborgs län, Älvsborgs län eller i Kalmar län och att förhållandevis många verkställighetsärenden aktualiserades i dessa län under 1996. Samtidigt bör dock framhållas att avstånden från dessa län till orter där verket bedriver sådan verksamhet är relativt korta.

Det ovan redovisade siffrorna bör också tolkas med viss försiktighet. En betydande andel av de verkställighetsärenden som kom in till polismyndigheterna under 1996 avsåg utlänningar som hade kommit till Sverige och mottagits i Invandrarverkets förläggningssystem när verket bedrev verksamhet på fler orter än för närvarande. Det är möjligt att vissa av dem valde att stanna kvar på dessa orter när Invandrarverket upphörde med sin verksamhet på orten.

Det förhållandet att Statens invandrarverk inte bedriver någon verksamhet i stora delar av landet bör beaktas vid bedömningen av frågan om verkställighetsansvaret bör föras över till Statens invandrarverk. Långa avstånd mellan handläggande tjänsteman och den utlänning som skall avvisas eller utvisas främjar inte effektiviteten i verkställighetsarbetet. Avstånden riskerar dels att minska möjligheten att upparbeta en förtroendefull kontakt mellan tjänstemannen och

utlänningen av det slag som ibland fordras för att utlänningen skall medverka i verkställigheten, dels att försvåra arbetet med att genomföra tvångsvisa verkställigheter.

2.4.4 Slutsatser

De i föregående avsnitt behandlade invändningarna mot att föra över verkställighetsansvaret från polismyndigheterna till Staten invandrarverk inger betänkligheter. Särskilt gäller det behovet av polisiär kompetens, effekterna för den inre utlänningskontrollen och det förhållandet att Statens invandrarverk bedriver verksamhet på ett förhållandevis begränsat antal orter i landet.

Det finns emellertid också skäl som talar *mot* att verkställighetsansvaret skall vila på *polismyndigheterna*. Polisens huvudsakliga uppgifter är att motverka brott och att upprätthålla ordning och säkerhet i samhället. Att verkställa administrativa beslut om att utlänningar skall avvisas eller utvisas från Sverige kan inte anses ingå i polisens huvuduppgifter. I tider av begränsade ekonomiska resurser är det särskilt angeläget att polisens verksamhet koncentreras till det som är polisens huvuduppgift. Polismyndigheternas medverkan i verkställighetsärenden bör därför förbehållas de fall där det finns ett verkligt behov av polisiär kompetens. Det kan också av principiella skäl ifrågasättas om det är lämpligt att låta verkställigheten skötas av polis. Det kan ge ett felaktigt intryck av att den avvisade eller utvisade utlänningen är en kriminellt belastad person.

Det finns också starka skäl som talar för att ansvaret bör flyttas över till Invandrarverket, främst intresset att renodla myndigheternas ansvarsområden och den samlade kompetens i frågor av betydelse för verkställighetsfrågan som finns hos Statens invandrarverk.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att det finns skäl både för och emot att flytta över verkställighetsansvaret från polismyndigheterna till Statens invandrarverk. De ovan redovisade invändningarna inger betänkligheter mot en sådan överflyttning. Det bör också åter framhållas att den nuvarande ordningen fungerar väl vid en internationell jämförelse. Det borde dessutom finnas möjlighet att ytterligare effektivisera polisens verkställighetsarbete genom ökad centralisering av det slag som föreslås beträffande den inre kontrollen, se avsnitt 7.4.3. Av utredningens direktiv följer att ansvaret bör föras över om utredningen inte finner *avgörande skäl* mot en sådan överflyttning och att det endast är i den situationen som förslag till förbättrad effektivitet inom ramen för nuvarande system skall övervägas. Vid en sammanvägning av de faktorer som talar för respektive emot en förflyttning

av verkställighetsansvaret finner jag att invändningarna mot ett överförande visserligen är betydande, men att de inte ens sammantaget väger så tungt att de kan anses avgörande. I enlighet med direktiven lämnas därför i det följande förslag till hur verkställighetsansvaret kan flyttas över till Statens invandrarverk.

3 Ett flyttat verkställighetsansvar

3.1 Inledning

I detta kapitel lämnas förslag till hur ansvaret för att verkställa beslut om avvisning och utvisning — i den omfattning som anges i direktiven — kan flyttas över till Statens invandrarverk. Det är härvid fråga dels om hur behovet av polisiär kompetens skall tillgodoses, dels om hur ökad effektivitet skall uppnås i verkställighetsarbetet. Den senare frågan behandlas också i kapitel 4, som rör frågan vilken roll de humanitära frivilligorganisationerna kan ges i verkställighetsarbetet. Såvitt avser möjligheten att öka effektiviteten vill jag framhålla betydelsen av de förändringar som redan har genomförts beträffande handläggningen av utlänningsärenden, se avsnitt 2.4.2. Enligt min mening har genom dessa förändringar möjligheten att åstadkomma en förbättrad effektivitet efter en överföring av verkställighetsansvaret i väsentliga delar redan tillgodosetts.

3.2 Tillgång till polisiär kompetens

Behovet av tillgång till polisiär kompetens bör tillgodoses genom att Statens invandrarverk ges möjlighet att begära biträde av polis för att genomföra en verkställighet. En sådan begäran får göras när polisens biträde är nödvändigt på grund av att utlänningen håller sig undan och inte kan anträffas utan hjälp av polis eller om det på goda grunder kan antas att tillgång till tvångsmedel erfordras.

Behovet av polisiär kompetens vid verkställighet av beslut om avvisning och utvisning har behandlats i avsnitt 2.4.3. Med uttrycket polisiär kompetens avses även fortsättningsvis befogenheten och förmågan att eftersöka de utlänningar som håller sig undan verkställighet och befogenheten och förmågan att tillgripa tvång. Verkställigheten kan i många fall genomföras utan tillgång till polisiär kompetens, men det går inte att bortse från att så inte alltid är fallet. Det finns i detta sammanhang skäl att åter erinra om att inte mindre än 6 376 personer

var efterlysta i utlänningsärenden vid utgången av år 1996.

Behovet av polisiär kompetens måste kunna tillgodoses även om Statens invandrarverk anförtros ansvaret att verkställa beslut om avvisning och utvisning. Det kan ske enligt tre olika alternativ. Det första alternativet innebär att polisiär kompetens tillförs Invandrarverkets egen organisation. Det skulle ske genom att Invandrarverkets personal fick behörighet att efter erforderlig utbildning utföra eftersökningsarbete och att tillgripa tvång. Det andra alternativet innebär att verkställighetssystemet utformas så att *ansvaret* för verkställigheten under vissa omständigheter övergår från Statens invandrarverk till polismyndigheten. Så skulle exempelvis kunna ske när Invandrarverket bedömer att det i ett visst ärende finns behov av spaningsarbete eller att behov av tvångsmedelsanvändning kan uppkomma. Det tredje alternativet är att Statens invandrarverk — med bibehållet verkställighetsansvar — får biträde av polisen med vissa åtgärder. Jag skall i det följande närmare behandla de olika alternativen.

3.2.1 Polisiär kompetens inom Invandrarverkets egen organisation

Statens invandrarverk har hittills inte besuttit någon polisiär kompetens. Förhållandet förändras i viss mån i fråga om användning av tvång när Invandrarverket tar över ansvaret för förvarsinstitutet den 1 oktober 1997 och det finns därför anledning att något beröra den nya utformningen av reglerna för förvar. Dessa återfinns i 6 kap. UtlL.

Invandrarverkets personal har i de nya förvarsreglerna givits rätt att använda visst tvång för att syftet med förvarsinstitutet skall kunna tillgodoses och för att ordningen och säkerheten i förvarslokalerna skall kunna upprätthållas. Utgångspunkten har varit att tvångsmedlen skall vara så få som möjligt (prop. 1996/97:147 s. 28 ff). En i förvar tagen utlänning får under vissa förutsättningar hållas avskild från övriga förvarstagna (22 §) samt kroppsvisiteras (26§). Invandrarverkets personal får dessutom hindra att en förvarstagen utlänning avviker från förvarslokalen och denne får i övrigt underkastas nödvändig begränsning av rörelsefriheten (21 §). Enligt en särskild bestämmelse (17 §) skall polismyndigheten på begäran av Invandrarverket lämna det biträde som behövs för att genomföra ett beslut om förvar. Med denna formulering avses att polismyndigheten skall delge utlänningen beslutet om förvar och därefter transportera honom till förvarslokalen. Med formuleringen avses även den situationen att utlänningen har

avvikit från förvarslokalen och därför skall återföras. På begäran av Invandrarverket skall polismyndigheten även lämna biträde för att ombesörja förflyttning av en utlänning som hålls i förvar. Så kan ske när utlänningen exempelvis är rymnings-eller våldsbenägen.

Av ovanstående redovisning framgår att Invandrarverket har givits förhållandevis begränsade befogenheter att använda tvång. Invandrarverket saknar i princip helt befogenheter att med stöd av de nu redovisade reglerna använda tvång utanför förvarslokalerna och deras närmaste omgivningar. Fråga är om Invandrarverkets personal bör få sådana befogenheter vid verkställighet av beslut om avvisning och utvisning.

Det finns en grundläggande skillnad mellan att ge Invandrarverket rätt att använda tvång för att säkerställa ordningen och säkerheten i förvarslokalerna och att ge Invandrarverket en vidare befogenhet att använda tvång ute i samhället för att verkställa avlägsnandebeslut. Det kan redan av principiella skäl ifrågasättas om det är lämpligt att skapa en organisation med delvis polisiära befogenheter vid sidan av den ordinarie polismakten. Det finns i sammanhanget också skäl att erinra om risken för att en sådan ordning kan påverka synen på Invandrarverkets övriga verksamhet och dess personal på det sätt som anges i avsnitt 2.4.3.

Till dessa mer principiellt grundade invändningar skall läggas att det knappast kan vara samhällsekonomiskt försvarbart att bygga upp och bibehålla en polisiär kompetens vid sidan av det ordinarie polisväsendet. Det gäller även befogenheten och förmågan att med polisiära metoder eftersöka de utlänningar som håller sig undan verkställighet. Jag anser därför att starka skäl talar mot alternativet att tillföra polisiär kompetens till Invandrarverkets egen organisation.

3.2.2 Övergång av verkställighetsansvaret under ärendets handläggning

En ordning som innebär att ansvaret för verkställigheten under vissa omständigheter övergår från Invandrarverket till polismyndigheten framstår i flera avseenden som lämplig. Därmed skulle den myndighet som har att utföra det egentliga arbetet, t.ex. efterspaningsarbetet, också ha det fulla ansvaret för ärendet. Detta skulle säkert underlätta planeringen av arbetet och även ha en positiv inverkan på polisens motivation i arbetet. Ordningen framstår också i sig som logisk mot bakgrund av att utlänningen bryter mot utlänningslagen om han inte lämnar landet inom de tidsfrister som gäller vid beslut om avvisning och utvisning. Jag menar emellertid att det finns både principiella och

effektivitetsmässiga skäl mot en sådan lösning.

Som framhålls i mina direktiv har statsmakterna under senare år strävat efter en renodling av myndigheternas ansvarsområden och en koncentration på det som uppfattas som respektive myndighets kärnverksamhet. Denna strävan är en viktig utgångspunkt för tanken att flytta över verkställighetsansvaret till Invandrarverket. En ordning som innebär att ansvaret under vissa omständigheter förs över från Invandrarverket till polisen är inte förenlig med intresset av att renodla myndigheternas ansvarsområden. Det förhållandet att polisen kommer att behålla ansvaret för vissa typer av verkställighetsärenden ändrar inte denna bedömning.

Jag har tidigare framhållit att jag ansluter mig till vad Verkställighetsutredningen anfört om den bristande effektivitet och de svårigheter som riskerar att uppkomma då olika myndigheter samverkar vid verkställandet av beslut. Det ligger nära till hands att tro att denna risk skulle öka om ansvaret för verkställigheten under handläggningen flyttas från en myndighet till en annan. Svårarbetade ärenden skulle riskera att mer eller mindre avsiktligt bli eftersatta, om den som ansvarar för handläggningen vet att ansvaret senare kommer att övertas av någon annan.

Jag anser sammanfattningsvis att det finns avgörande invändningar mot en ordning som innebär att ansvaret för verkställigheten övergår från Statens invandrarverk tlll polismyndigheten när det finns behov av polisiär kompetens.

3.2.3 Biträde av polismyndighet

Den möjlighet som då kvarstår är att behovet av polisiär kompetens tillgodoses genom att Statens invandrarverk — med bibehållet verkställighetsansvar — får möjlighet att begära biträde av polismyndighet.

I åtskilliga författningar finns bestämmelser om att polis skall hämta personer som inte självmant inställer sig till en förrättning eller för genomförandet av annan myndighetsutövning. Polisen har exempelvis till uppgift att hämta den som skall föras till kriminalvårdsanstalt för att avtjäna straff och att till vårdinrättning föra den som skall omhändertas för tvångsvård. Som framgår ovan har nyligen införts en bestämmelse om att polis på begäran av Invandrarverket skall lämna biträde för att genomföra beslut om att ta utlänning i förvar. En liknande möjlighet bör införas vid verkställighet av beslut om avvisning och utvisning.

Anledningen till att polismyndigheten på begäran av Statens invandrarverk skall lämna biträde vid verkställighet av beslut om

avvisning eller utvisning är att sådant biträde ibland är nödvändigt för att Invandrarverket skall kunna genomföra verkställigheten. Begäran om sådant biträde skall självfallet ske endast när det finns ett verkligt behov av biträde av polis. Det har i andra sammanhang gjorts gällande att många myndigheter begär handräckning tämligen slentrianmässigt, utan att ha övervägt om polisens resurser verkligen behöver tas i anspråk (SOU 1993:60 s. 247). Det är därför angeläget att betona att Invandrarverket noga skall överväga behovet av biträde av polis innan en sådan begäran görs. Bestämmelsen om biträde av polis bör också utformas så att det klart framgår dels i vilka situationer som Invandrarverket kan begära biträde, dels vilka åtgärder som polisen skall bistå med. Invandrarverket bör kunna begära polisens biträde med att eftersöka utlänningar som undanhåller sig verkställighet, om eftersökningen erfordrar polisiär kompetens eller befogenheter. Polisens erfarenhet av spaningsarbete och polisens möjlighet att företa husrannsakan med stöd av 20 § polislagen (1984 :387) kommer sannolikt att behöva utnyttjas i verkställighetsärenden även framledes. Invandrarverket måste dessutom kunna begära biträde när det på goda grunder finns anledning anta att det finns behov av att kunna använda tvångsmedel.

3.3 Kontinuerlig bevakning av verkställighetsfrågan

Verkställighetsfrågan bör beaktas fortlöpande under hela handläggningen av ett ärende om uppehållstillstånd.

Statens invandrarverk har utarbetat ett särskilt program för att höja kvaliteten i handläggningen av bl.a. asylärenden. I en särskild instruktion (GDI, Utlännings- och medborgarskapsärenden 15/96) fastställs att varje ärende skall ha en individuell handläggningsplan. Syftet är att planen skall styra handläggningen samt ingå i underlaget för de utvärderingar som görs av Invandrarverkets arbete. Handläggningsplanen utformas med hjälp av en särskild åtgärdslista, vilken innehåller en mängd förslag till åtgärder för att utreda bl.a. utlänningens identitet, nationalitet och resväg till Sverige.

I ovan nämnda instruktion betonas att en fullständig asylutredning bör göras så tidigt som möjligt samt att den individuella handläggningsplanen kommer att koncentrera utredningsåtgärderna till ett så tidigt skede av asylprocessen som möjligt. Som tidigare framhållits är det sannolikt att effektiviteten i verkställighetsarbetet ökar om verkställighetsfrågan beaktas redan från början av handläggningen av

ett ärende om uppehållstillstånd. Statens invandrarverk bör därför utarbeta riktlinjer för hur verkställighetsfrågan skall beaktas vid upprättandet av handläggningsplanen. Utöver de frågor som är gemensamma för ärendet om uppehållstillstånd och verkställighetsärendet bör frågor som vart verkställigheten skall ske och hur den praktiskt kan genomföras belysas och uppdateras fortlöpande. Det bör emellertid framhållas att frågan om en eventuell verkställighet måste hanteras med stor försiktighet under inledningen av ett asylärende. Det finns en uppenbar risk för att en asylsökande uppfattar det som att myndigheten redan har bestämt sig för att avslå ansökan om uppehållstillstånd, om verkställighetsfrågan betonas i inledningen av handläggningen. Det kan leda dels till att han inte vågar lämna uppgifter om t.ex. sin politiska verksamhet i hemlandet, dels till att försöken att få fram uppgifter om identitet och nationalitet omintetgörs. Det är därför nödvändigt att utredningen i denna del bedrivs med försiktighet. Ibland kan det vara lämpligt att avvakta med i vart fall en mer grundlig utredning av på hur en verkställighet skall kunna genomföras, t.ex. beträffande resväg och mottagande i hemlandet till dess att Invandrarverkets beslut har fattats.

Den kontinuerliga tillgången till handlingarna i ärendet skapar också väsentligt större möjligheter för Invandrarverket att snabbt agera efter ett beslut än vad polisen haft. Även den tillgång Invandrarverket ofta har till uppgifter beträffande anhöriga kan vara av betydelse för verkställighetsärenden.

Jag vill i detta sammanhang också betona vikten av att Invandrarverket begagnar sig av de möjligheter till kontroll av utlänningens vistelseort som finns. Utbetalning av understöd, som regelmässigt sker genom insättning på konto som utlänningen sedan disponerar genom sitt s.k. SIV-kort, bör således ske vid personlig inställelse när det finns anledning att misstänka att vederbörande söker att undandra sig verkställighet. Jag återkommer också i kapitel 7 till vissa möjligheter till kontroll genom inskränkningar i det egna boendet och genom olika myndigheters rapporteringsskyldighet.

3.4 Fler ansökningar redan vid gränsen

Statens invandrarverk bör utforma sin verksamhet så att en större andel av ansökningarna om uppehållstillstånd görs redan i samband med utlänningens ankomst till Sverige. Det bör kunna åstadkommas genom en ökad närvaro vid de större flygplatserna och i färjehamnarna.

Den gränsbevakande polisen bör ges möjligheter att i ökad utsträckning genomföra s.k. gatekontroller.

Många av de uppgifter och handlingar som är erforderliga i verkställighetsarbetet — exempelvis uppgifter om identitet, resväg och färdmedel samt passhandling, övriga identitetshandlingar och färdbiljetter — är inte sällan svåra att säkra om utlänningen ger in sin ansökan om uppehållstillstånd först en tid efter ankomsten till Sverige. Det är därför angeläget att åstadkomma en ordning som innebär att så många som möjligt ger in sin ansökan om uppehållstillstånd redan i samband med inresan till Sverige.

Enligt Invandrarverket görs hela 60—70 procent av alla ansökningar om uppehållstillstånd inne i landet. För att öka antalet ansökningar vid gränsen bör Invandrarverket i ökad utsträckning förlägga sin verksamhet till de större flygplatserna och till de större färjehamnarna. I dag har Statens invandrarverk permanent bemanning endast på Arlanda. Jag anser att personal från Invandrarverket så gott som alltid bör finnas på plats vid de större flygplatserna. Invandrarverkets personal bör dessutom i regel finnas på plats i färjehamnarna vid de tider då färjor, som erfarenhetsmässigt för med sig asylsökande, anlöper svensk hamn. Invandrarverket bör tillsammans med den gränsbevakande polisen utarbeta gemensamma arbetsformer och rutiner som kan bidra till att fler ansökningar om uppehållstillstånd görs i omedelbar anslutning till inresan. En sådan samverkan bör kunna byggas upp utan någon författningsreglering.

I detta sammanhang finns anledning att erinra om Verkställighetsutredningens förslag om så kallad gatekontroll (SOU 1995:55 s. 72 f). Vid främst de större flygplatserna har de resande möjlighet att uppehålla sig en tid i transithall innan de passerar gränskontrollen. Möjligheterna att utreda med vilket plan den resande anlände minskar, om det dröjer innan han passerar gränskontrollen. Gatekontroll innebär att polisen utför en preliminär inresekontroll redan när resenären lämnar flygplanet. En sådan kontroll medför framför allt bättre möjligheter att säkerställa uppgifter om resvägen till Sverige, vilket har betydelse för bl.a. frågan om utlänningen skall återsändas

till sitt hemland eller till ett första asylland. Gatekontroll ger dessutom möjlighet att i ett tidigt skede fånga upp dem som har för avsikt att söka asyl, vilket i många fall kan underlätta såväl asylutredningen som verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Saknar utlänningen resedokument, ökar också möjligheten att få uppgifter av flygbolaget.

Gatekontroll innebär således i sin förlängning en möjlighet att uppnå förbättrad effektivitet i arbetet med att verkställa beslut om avvisning och utvisning. Det är därför angeläget att genomföra Verkställighetsutredningens förslag om gatekontroll vid de större internationella flygplatserna. Sådan kontroll bör ske i vart fall av ankommande flyg som erfarenhetsmässigt ofta medför asylsökande. Ansvaret för denna kontrollverksamhet bör vila på polisen, men det är angeläget att finna lämpliga former för samarbete med Invandrarverket. Det bör överlåtas åt Rikspolisstyrelsen och Statens invandrarverk att utforma dessa.

I detta sammanhang finns också anledning att något uppmärksamma de nya regler för visering för flygplatstransitering som gäller från och med den 1 september 1997. Enligt 2 kap. 2 § UtlF skall medborgare i vissa angivna stater ha visering för flygplatstransitering, om de passerar via internationellt flygplatsområde i Sverige. Enligt 5 kap. 10 a § UtlF skall de som omfattas av viseringskravet på begäran av polismyndigheten visa upp ett bevis om viseringen vid ankomsten till flygplatsen. Reglerna innebär en anpassning till vad som gäller i flertalet EU-stater.

Vid transitering av ifrågavarande slag passerar utlänningen inte svensk gränskontroll. För att nu angivna bestämmelser skall vara verksamma krävs därför att polisen har möjligheter att genomföra gatekontroll. Denna omständighet bör beaktas vid bedömningen av behovet av en sådan kontroll.

Avslutningsvis vill jag betona att nu beskrivna arbetssätt är av lika stor betydelse i ärenden om uppehållstillstånd som i verkställighetsärenden. Frågorna har också redan uppmärksammats av Statens invandrarverk. Det kan i sammanhanget tilläggas att Invandrarverket i en skrivelse av den 1 september 1997 till Utrikesdepartementet hemställt om en översyn av utlänningslagstiftningen så att verkets personal får möjlighet att självständigt besluta om och genomföra gatekontroll m.m.

3.5 Närvaro vid Sveriges utlandsmyndigheter

För att underlätta verkställighetsarbetet bör Statens invandrarverk i ökad utsträckning ges möjlighet att stationera personal vid Sveriges utlandsmyndigheter.

Sveriges utlandsmyndigheter är på flera sätt engagerade för att i samverkan med bl.a. Statens invandrarverk genomföra den svenska migrationspolitiken. Utlandsmyndigheterna analyserar ur ett övergripande migrationsperspektiv utvecklingen i länder och regioner. Det gäller bl.a. frågor om inrikespolitiska förhållanden, mänskliga rättigheter och medborgarrättsfrågor. Utlandsmyndigheterna skall dessutom redovisa viktigare förhållanden som påverkar flyktingsituationen i det land eller den region där utlandsmyndigheten verkar. Även sådana lokala händelser som senare kan komma att åberopas i samband med asylutredningar skall rapporteras. "Länderinformation" av detta slag ingår som underlag i asylärenden.

Enskilda utredningar måste ibland kompletteras med uppgifter som endast kan hämtas in från utlänningens hemland eller i det land varifrån han kommit till Sverige. Invandrarverket vänder sig då till den berörda utlandsmyndigheten och begär den kompletterande utredning som erfordras. Det förekommer att även Utlänningsnämnden begär kompletterande uppgifter från utlandsmyndigheterna. På senare tid har det blivit en allt viktigare uppgift för utlandsmyndigheterna att kontrollera asylsökandes identitet samt äkthet och giltighet hos företedda dokument. Utlandsmyndigheterna genomför även s. k. anknytningsutredningar i ärenden om uppehållstillstånd.

För att polismyndigheterna skall kunna verkställa beslut om avvisning och utvisning fordras i många fall diplomatiska kontakter med det mottagande landets statsförvaltning. Det gäller inte minst i de fall då utlänningen saknar pass eller annan identitetshandling. I den mån förhållandena kräver förhandling med immigrationsmyndigheten, kan utlandsmyndighetens närvaro erfordras.

Rikskriminalpolisens utlänningsrotel har placerat polissambandsmän vid vissa utlandsmyndigheter. För närvarande finns sådana vid ambassaderna i Damaskus och Nairobi. De skall dels genom underrättelseverksamhet samla in och analysera uppgifter i syfte att motverka illegala inresor i Sverige, dels medverka i arbetet för att underlätta verkställigheter av avvisnings- och utvisningsbeslut.

Det förekommer också att personal från Statens Invandrarverk placeras vid de svenska utlandsmyndigheterna för att arbeta med utlänningsärenden. Under flera år har tjänstemän från Invandrarverket

förstärkt särskilt arbetsbelastade utlandsmyndigheter under begränsade perioder i exempelvis semestertider och under tillfälliga arbetstoppar. SIV-personalen har i huvudsak arbetat med att handlägga viserings- och anknytningsärenden. Sådan tillfällig personalförstärkning har funnits vid ambassaderna i bl.a. Addis Abeba, Belgrad och Zagreb. Erfarenheterna av denna verksamhet är goda (PUG 1995:1 s. 27).

1990 års Flykting- och immigrationsutredning föreslog att det i vart fall på prov borde inrättas tjänster som flykting-/immigrationsattachéer vid några ambassader (SOU 1991:1 s. 181 ff.). Enligt förslaget skulle attachéernas arbetsuppgifter omfatta såväl handläggning av ärenden som mer traditionella attachéuppgifter inom de flykting- och migrationspolitiska områdena. Förslaget tillstyrktes av de flesta remissinstanserna. I propositionen anförde emellertid de ansvariga statsråden att det redan fanns en relativt väl utvecklad samverkan mellan de berörda departementen, men att att kraven på samverkan hade ökat. Statsråden sade sig vara överens om att vidta mått och steg för att garantera en sådan stärkt samverkan (Prop. 1990/91:195 s. 72 f.).

De positiva erfarenheterna av de tillfälliga personalförstärkningarna från Statens invandrarverk utvecklades år 1993 till en försöksverksamhet med en mer permanent placering av tjänstemän från Invandrarverket vid ambassaderna i Damaskus och Nairobi, vilka ansågs särskilt belastade av utlänningsärenden. I oktober 1994 träffades en överenskommelse mellan Utrikesdepartementet och Statens invandrarverk om att arbetsuppgifterna för den utsända personalen huvudsakligen skulle vara utredning och beslutsfattande i viseringsärenden och i så kallade anknytningsärenden. Dessutom förutsattes tjänstemännen handha kontakter med flygplatspersonal och immigrationsmyndigheter i stationeringslandet, liksom utredningsuppdrag i asylärenden.

Inom Statens invandrarverk diskuteras sedan en tid möjligheten att placera så kallade utlänningsattachéer vid utlandsmyndigheter i särskilt flyktinggenererande regioner. De skulle bl.a. ha till uppgift att förse Statens invandrarverk med rapportering i migrationspolitiska frågor och med underlag för flyktingpolitiska länder- och regionanalyser. I sin anslagsframställning för budgetåret 1995/96 nämnde Invandrarverket att det pågick en planering i samråd med Utrikesdepartementet för att placera verkets personal vid vissa ambassader. Invandrarverket framhöll att det är angeläget att placera egen personal vid utlandsmyndigheter för att pröva rationaliseringseffekter.

Utrikesdepartementet har nyligen givit en konsult i uppdrag att göra en översyn av handläggningen av bl.a. tillståndsärenden i de fall handläggningen sker såväl i Sverige som vid en utlandsmyndighet. Översynen skall omfatta bl.a. de åtgärder som utlandsmyndigheterna vidtar som ett led i handläggningen av asylärenden och i samband med

verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Polissambandsmännens arbetsuppgifter i den del det berör detta område skall likaså uppmärksammas. Enligt de riktlinjer som fastlagts för konsultens arbete skall han överväga bl.a. möjligheten att Invandrarverket stationerar personal utomlands. Konsulten skall redovisa sina överväganden och förslag senast den 31 december 1997.

Ur verkställighetssynpunkt är det angeläget att Statens invandrarverk får ökade möjligheter att stationera personal vid vissa av Sveriges utlandsmyndigheter. Genom en ökad närvaro av Invandrarverkets personal skulle kontakterna i utlandet underlättas och en högre effektivitet uppnås i framför allt arbetet med att fastställa utlänningars identitet och nationalitet. Närvaron vid utlandsmyndigheterna ger dessutom möjlighet att skaffa värdefulla kunskaper och kontakter, vilka kan bidra till att underlätta utlänningens inpassering i hemlandet. Kostnaderna för stationering av personal i utlandet motsvaras, enligt min bedömning, väl av de minskade kostnader som följer av en effektivare handläggning och verkställighet. Kostnaderna skulle dessutom kunna reduceras genom ett samarbete med exempelvis övriga nordiska länder.

Frågan om stationering av Invandrarverkets personal kommer att beredas vidare sedan den av Utrikesdepartementet nyligen utsedde utredaren redovisat sina överväganden.

4 Stöd för återvändande

Enligt mina direktiv skall jag belysa förutsättningarna för att utlänningar som har befunnits sakna skäl för uppehållstillstånd i högre grad frivilligt lämnar Sverige och, när detta inte sker, hur avvisnings- och utvisningsbeslut skall kunna såsom hittills verkställas på ett effektivt och värdigt sätt. Regeringen framhåller i direktiven att jag därvid skall uppmärksamma möjligheterna att ge humanitära frivilligorganisationer en roll.

Insatser av olika slag för att utlänningar som har nekats uppehållstillstånd frivilligt skall lämna Sverige benämns vanligen *återvändandeprogram*. Sverige har endast begränsade erfarenheter av sådana program. Däremot har vissa insatser gjorts för utlänningar som har önskat återvända till sina hemländer efter att ha vistats i Sverige med uppehållstillstånd. En beskrivning av dessa s.k. *återvandringsprogram* ges i prop. 1996/97:25 s. 269 ff.

När det gäller utlänningar som har nekats uppehållstillstånd har det tidigare i huvudsak handlat om att formlöst ge mindre summor för att täcka utlänningens kostnader under resan från Sverige. Det förekommer exempelvis att han får fickpengar av den personal som eskorterar honom under resan. Den 1 maj 1997 infördes emellertid genom en särskild förordning (SFS 1997:127) möjligheten att ge utlänningar som vägrats uppehållstillstånd bidrag till resor från Sverige för bosättning i annat land. Förordningen gäller till utgången av april 1998 och innehåller bl.a. följande bestämmelser. Beslut om att ge bidrag fattas av Statens invandrarverk och kan ges endast en gång till samma person. Bidrag får ges till en utlänning som enligt ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning skall lämna Sverige, om beslutet inte har kunnat verkställas inom två år efter att det vann laga kraft. Bidrag får emellertid inte ges om utlänningen själv har medverkat till att avlägsnandebeslutet inte har kunnat verkställas. Bidrag får dessutom ges till den som tidigare har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av tillfälligt behov av skydd eller på grund av att det har förelegat verkställighetshinder. Bidrag får slutligen ges om det har förordnats att verkställighet av avlägsnandebeslutet inte får ske mot utlänningens vilja inom viss tid, vilken har bestämts till mer än fyra veckor, och utlänningen under den angivna tidsfristen frivilligt rättar sig efter beslutet. Bidrag får lämnas med

högst 5 000 kr per person, dock med sammanlagt högst 30 000 kr per familj. Bidrag får ges endast till den som saknar medel att själv bekosta resan till bosättningslandet och uppehållet där under den första tiden efter ankomsten.

4.1 Svenska humanitära frivilligorganisationer

Ett flertal ideella organisationer, kyrkor och samfund är verksamma i frågor som berör asylsökande och flyktingar. Deras insatser skiftar starkt i inriktning och omfattning alltefter organisationernas förutsättningar och ideologiska hemvist. Verksamheten är ett viktigt komplement till det stöd och mottagande som tillhandahålls från statsmakternas och från kommunernas sida. Det finns dock få organisationer som enbart ägnar sig åt flyktingfrågor. Någon övergripande samarbetsorganisation för flyktingfrågor existerar inte, till skillnad från t.ex. i Danmark. Det finns dock ett informellt samarbete mellan nio organisationer (Amnesty International Svenska sektionen, Caritas Sverige, Rädda Barnen, Svenska Röda Korset, Sveriges Kristna Råd, Svenska flyktingrådet, Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd, Sociala Missionen samt Svenska kyrkans församlingsnämnd). FN:s flyktingkommissaries regionale representant i Baltikum och Norden medverkar som observatör. Detta samarbete bedrivs under arbetsnamnet FOSIF, Frivilligorganisationernas samarbetsforum i invandrar- och flyktingfrågor. Jag har informerats om att det för närvarande pågår en diskussion bland frivilligorganisationerna beträffande frågan om det finns skäl att framgent skapa fastare och mer institutionaliserade samverkansformer.

Gemensamt för många svenska frivilligorganisationer är den växande internationella verksamhet i vilken de är nationell part. Särskilt inom områdena konfliktförebyggande humanitärt arbete och insatser för flyktingar och fördrivna personer har de internationella frivilligorganisationerna kommit att spela en allt större roll. Denna utveckling har sannolikt betydelse också i fråga om organisationernas förutsättningar att delta i det nationella arbetet, t.ex. i fråga om återvändande för dem som inte har tillstånd att uppehålla sig i Sverige.

Bland den verksamhet som de humanitära frivilligorganisationerna bedriver inom nu aktuellt område kan nämnas följande.

Svenska Röda Korset är sedan lång tid verksamt inom området. Kontakterna med Röda Korsets omfattande internationella humanitära verksamhet handhas av Centralstyrelsen, där det också finns en särskild flyktingenhet. Denna ansvarar bl.a. för Röda Korsets policy i flyktingfrågor och bedriver opinionsbildning m.m. Basen för stöd -

och kontaktverksamheten i förhållande till enskilda utlänningar utgörs dock av Röda korsets regionala organisation, där det finns en flyktingansvarig i ettvart av de 24 distrikten. Röda Korset arbetar även med frivilligt återvändande. I dag finns två särskilda kontor i Sverige för rådgivning i dessa frågor. Röda Korset planerar att öppna ytterligare sådana kontor. Därutöver bedriver organisationen stödverksamhet genom närmare tusentalet frivilliga, som på olika sätt ger stöd till asylsökande och flyktingar. Under år 1996 hade de flyktingansvariga och de frivilligt verksamma kontakter med närmare 15 000 personer.

Rädda Barnen engagerar sig främst genom informations- och opinionsarbete och söker på så sätt driva på reformarbetet med flyktingbarnens situation i fokus. I många av Rädda Barnens länsförbund och lokalavdelningar arbetar man med praktiska insatser, t.ex. genom att organisera vän-/kontaktfamiljer för asylsökande och flyktingar.

Svenska Flyktingrådet samlar organisationer och enskilda kring kurser och seminarier, bl.a. i flyktingrätt, familjeåterförening och kulturmöten samt i fråga om opinionsbildning

Svenska kyrkan kommer genom sina 2 500 församlingar i kontakt med många invandrare och flyktingar. Åtskilliga församlingar har anställd personal som hjälper till med särskilt stöd i asylprocessen. Svenska kyrkans församlingsnämnnd har huvudansvaret för Svenska kyrkans policy i flyktingarbetet.

Sociala Missionen är Svenska Missionsförbundets diakonala centrum och bedriver kurativ verksamhet för asylsökande och flyktingar. Sociala Missionen arbetar sedan länge också med omfattande program för frivilligt återvändande och har bl.a. mot den bakgrunden ett omfattande internationellt kontaktnät.

Caritas bedriver omfattande verksamhet i Sverige för asylsökande och flyktingar. Organisationen är den svenska delen av den internationellt verksamma katolska hjälporganisationen. Caritas arbetar bl.a. med ofrivilligt återvändande från Sverige, genom att erbjuda personer som uppehåller sig illegalt i landet en möjlighet till visst stöd i hemlandet om de återvänder.

Sveriges Kristna Råd är en ekumeniskt inriktad samarbetsorganisation i vilken de lutherska, katolska, ortodoxa och frikyrkliga kyrkofamiljerna möts. Utöver att ge råd och stöd till församlingsmedlemmar runt om i landet, vilka engagerat sig för enskilda asylsökande och flyktingar, anordnar Sveriges Kristna Råd utbildningar, seminarier m.m. i vilka också företrädare för myndigheter deltar. Man har på så sätt tillhandahållit mötesplatser för olika parter, bl.a. i syfte att förbättra samverkan och samsyn, för att så långt möjligt undvika

tvångsvisa verkställigheter.

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar bedriver sedan några år verksamhet i förhållande till enskilda asylsökande och andra utlänningar som söker råd och stöd. Byrån är ett resultat av samverkan mellan Amnesty International Svenska sektionen, Caritas, Rädda Barnen, Svenska kyrkan och Svenska Flyktingrådet. Verksamheten är förlagd till Stockholm. Fem personer arbetar på heltid och ger råd i stor utsträckning åt personer som har fått avvisningsbeslut och därför vänder sig till byrån.

4.2 International Organization for Migration

International Organization for Migration (IOM) är en mellanstatlig organisation som bildades år 1951 för att arbeta med flyktingsituationen i Europa efter andra världskriget. I dag är ett hundratal stater, däribland Sverige, medlemmar i organisationen. Den har sitt säte i Genève och bedriver verksamhet från cirka 70 olika kontor runt om i världen. Organisationens högsta beslutande organ, rådet, i vilket bl.a. Sverige ingår, har uppdragit åt organisationen att arbeta med återvändandefrågor, bl.a. beträffande personer som inte fått uppehållstillstånd. IOM beräknar att organisationen varje år hjälper cirka 100 000 människor att återvända.

IOM har sedan år 1979 arbetat operativt med en rad olika program för att bistå bl.a. asylsökande som frivilligt velat återvända till sina hemländer. Programmens innehåll och finansiering fastställs i avtal mellan IOM och den uppdragsgivande staten. Kostnaderna belastar den stat som ingått avtalet. IOM kan bl.a. bistå med att informera om återvändandeprogrammen och om möjligheterna att återvända till hemlandet. IOM kan dessutom arbeta med att fastställa utlänningens identitet och med att skaffa fram giltiga resehandlingar. IOM kan vidare arrangera resan till hemlandet samt beledsaga utlänningen under resan och vid ankomsten till hemlandet. IOM arbetar bl.a. med att underlätta inpassering i ankomstlandet. IOM kan slutligen ge visst stöd till utlänningen efter hemkomsten. Det kan exempelvis vara fråga om att ordna sjukvård eller att försöka ordna arbete eller utbildning. Särskilda insatser kan göras för utsatta personer som minderåriga och sjuka. De insatser som IOM gör efter ankomsten till hemlandet kan enligt avtalen också omfatta dem som sänts tillbaka mot sin vilja.

4.3 Stöd för återvändande i några europeiska länder

Danmark

I Danmark kan vissa grupper av utlänningar få ekonomiskt stöd för att frivilligt kunna lämna Danmark. Reglerna är förhållandevis detaljerade och innebär i huvudsak att ersättning utgår för resekostnader och för vissa kostnader för transport av lösöre och arbetsredskap. Utlänningarna kan dessutom i regel erhålla vissa kontantbelopp för att underlätta ankomsten till hemlandet eller det tredje land i vilket de erhållit uppehållstillstånd. Kontantbeloppen varierar mellan 2 000 DKR och 15 000 DKR för vuxna och mellan 1 000 DKR och 5 000 DKR för barn.

Frivilligorganisationen Dansk Flyktinghjälp har givits en viss roll i administreringen av de danska återvändandeprogrammen. Organisationen svarar bl.a. för all information om programmen samt tar emot vissa av de bidragsansökningar som görs. Enligt Dansk Flyktinghjälp har flera av programmen haft svårt att fungera tillfredsställande och antalet ansökningar har varit relativt begränsat. Dansk Flyktinghjälp har också uppgivit att UNHCR uttalat kritik mot att människor som lämnat Danmark återkommer till sina hemländer med förhållandevis mycket pengar, vilket kan försvåra återkomsten genom att väcka omgivningens avund och ogillande.

Belgien

Belgien har ingått avtal med IOM. Avtalet innebär att IOM skall bistå personer som har fått avslag på sin ansökan om asyl, som har valt att återkalla sin ansökan eller som vill lämna Belgien av något skäl. IOM skall enligt avtalet informera om möjligheten att återvända, arrangera hemresan samt bistå utlänningen vid hemkomsten. Kostnaden för programmet har budgeterats till 940 USD eller motsvarande cirka 7 300 kr per person. I detta belopp ingår resekostnader. Enligt IOM lämnade cirka 8 200 personer Belgien med hjälp av programmet under perioden 1984—1995. Av dessa återvände 85 procent till sina hemländer, medan återstoden valde att resa till andra länder.

Nederländerna

Sedan år 1992 har Nederländernas avtal med IOM om program för återvändande till bl.a. Etiopien. IOM skall bistå utlänningar som saknar uppehållstillstånd i Nederländerna och som vill lämna landet men inte kan göra det på grund av ekonomiska skäl. IOM bistår i huvudsak med att skaffa resedokument, arrangera hemresan samt med att beledsaga utlänningen i samband med avresan från Nederländerna. Ett visst finansiellt stöd ges också till dem som frivilligt lämnar landet. Den som återvänder sent under asylprocessen får ett reducerat belopp. Kostnaden för programmet är budgeterad till 1 060 USD eller motsvarande cirka 8 200 kr per person. Under år 1994 lämnade 1 406 utlänningar Nederländerna med hjälp av IOM. För åren 1995 och 1996 var motsvarande siffror cirka 1 400 respektive 1 200.

Enligt uppgift från företrädare för Nederländernas justitiedepartement kommer ett särskilt program för återvändande till Somalia att inledas i samarbete med IOM under hösten 1997.

Schweiz

Schweiz har som utgångspunkt att alla asylsökande skall kunna erhålla stöd för frivilligt återvändande. År 1993 antog Schweiz ett handlingsprogram för hur landet skall underlätta sådant återvändande. Samma år träffade Schweiz avtal med IOM om samarbete för att genomföra handlingsprogrammet. Enligt avtalet skall IOM observera och analysera utvecklingen i frågor som rör frivilligt återvändande. IOM skall vidare samordna schweiziska och utländska program för återvändande, övervaka och utvärdera relevanta projekt inom området samt samarbeta med nationella och internationella organ som är verksamma i frågor som rör frivilligt återvändande.

Flera olika insatser kan göras för att stödja frivilligt återvändande inom ramen för det schweiziska handlingsprogrammet. Redan under handläggningen av asylärendet får de asylsökande information om möjligheterna att få stöd för att frivilligt återvända till sina hemländer. De kan under vistelsen i Schweiz dessutom erbjudas kortare utbildningar inom olika områden som bedöms som användbara för att underlätta återkomsten till hemlandet. Det kan t.ex. vara utbildning i olika verkstadsmekaniska ämnen, husbyggande eller jordbruk. De kan dessutom erhålla finansiellt stöd för att underlätta återvändandet. Stödet uppgår till motsvarande cirka 3 000—7 000 kr. Pengarna skall som regel betalas ut innan avfärden från Schweiz. Några uppgifter om i hur många fall systemet kommit till praktisk användning har inte gått

att få.

Den schweiziska regeringen har vid sidan av det allmänna handlingsprogrammet särskilda återvändandeprogram för utlänningar från vissa länder. För närvarande finns ett program för återvändande till Bosnien-Hercegovina och det finns planer på att inleda ett särskilt program för Kosovo. Tidigare har det funnits program för Chile, Rumänien och Turkiet. Programmen utformas och administreras av det schweiziska justitiedepartementet med stöd av ett särskilt bemyndigande i den schweiziska utlänningslagtiftningen, enligt vilket departementet skall arbeta för att utlänningar skall reintegreras i sina hemländer. För år 1997 har justitiedepartementet tilldelats motsvarande drygt 500 miljoner kronor för arbetet med att repatriera utländska medborgare.

Enligt återvändandeprogrammet för Bosnien-Hercegovina utgår stöd till asylsökande som under handläggningen av asylärendet beslutar sig för att återvända till hemlandet och till dem som har nekats uppehållstillstånd och som lämnar Schweiz frivilligt inom den lagstadgade tidsfristen. Stödet uppgår till motsvarande cirka 21 000 kr per vuxen och cirka 11 000 kr per barn jämte resekostnader. Pengarna betalas ut efter hemkomsten till Bosnien-Hercegovina av det schweiziska Departementet för utveckling och tekniskt samarbete (DEZA), vilket bedriver verksamhet på plats i Bosnien-Hercegovina. Vid sidan av stödet till enskilda utgår stöd till återuppbyggandet av lokala strukturer i Bosnien-Hercegovina. När stöd betalas ut till en enskild, utgår motsvarande belopp till lokala projekt i den enskildes hemkommun. De lokala projekten kan avse t.ex. uppförande av bostäder och skolor eller olika insatser inom jordbruket. IOM bistår på uppdrag av den schweiziska staten med information om programmet och med handläggning av de ansökningar som kommer in. Bosnienprogrammet trädde i kraft i juni 1996 och den ursprungliga avsikten var att det skulle pågå t.o.m. december månad samma år. Programmet var ursprungligen dimensionerat för att ge stöd till 1 000 personer, men antalet inkomna ansökningar uppgick till hela 2 700 i slutet av år 1996. Det schweiziska Justitiedepartementet beslöt därför att programmet skall pågå också under år 1997 och förmodligen också under år 1998.

Programmet för Rumänien hade en mycket begränsad omfattning. Det turkiska programmet pågick från mars 1996 t.o.m. mars 1997 och var ett slags pilotprogram som fick omfatta högst 100 turkar som hade sökt asyl eller erhållit tillfälliga uppehållstillstånd i Schweiz. Den totala kostnaden för programmet var budgeterad till motsvarande drygt 2,5 miljoner kronor. Enligt programmet skulle IOM bistå med ekonomisk hjälp åt dem som önskade återvända till Turkiet. De fick

pengar till resekostnaderna samt motsvarande drygt 3 000 kr per person och månad under det första halvåret efter hemkomsten.

IOM har dessutom ingått avtal med Schweiz om att bistå utlänningar som har särskilda svårigheter att återvända till sitt hemland på grund av sjukdom. IOM informerar om möjligheterna att få vård i hemlandet, samordnar och organiserar genomförandet av behandlingen samt erlägger betalning för vårdkostnaden.

Tyskland

Tyskland har haft samarbetsavtal med IOM sedan år 1979. Programmen omfattar utlänningar som har nekats asyl men som har tillfälliga uppehållstillstånd i Tyskland, utlänningar som har återkallat sina ansökningar om asyl för att återvända till sina hemländer, utlänningar som tidigare har beviljats asyl samt utlänningar som har beviljats tillfälliga uppehållstillstånd och som vill lämna Tyskland för att resa till ett tredje land.

Det s. k. REAG-programmet handläggs av IOM i samarbete med UNHCR, olika frivilligorganisationer samt lokala och regionala myndigheter. Enligt programmet utgår bidrag till täckande av kostnader i samband med resan från Tyskland. I genomsnitt utbetalas 493 USD eller motsvarande knappt 4 000 kr för varje resa. Kostnaden för REAG-programmet under år 1997 är budgeterad till drygt 34 miljoner DEM, eller motsvarande knappt 150 miljoner kronor.

Stöd för frivilligt återvändande kan dessutom utgå enligt det s.k. GARP-programmet. Detta omfattar utlänningar från ett tiotal länder, däribland Albanien, Eritrea, Etiopien, Ghana och Libanon. Enligt detta program kan utlänningen erhålla bidrag till täckande av resekostnader samt ett visst finansiellt bidrag för att underlätta ankomsten till hemlandet. Bidraget betalas ut av IOM efter avresan från Tyskland och dess storlek varierar beroende på till vilket land utlänningen återvänder. Det maximala beloppet uppgick i december 1995 till 435 USD, eller motsvarande knappt 3 500 kr. Kostnaden för GARP-programmet under år 1997 är budgeterad till 30 miljoner DEM, eller motsvarande cirka 130 miljoner kronor.

Från år 1979 t.o.m. år 1994 lämnade cirka 156 000 personer (bl.a. gästarbetare och asylsökande) Tyskland med hjälp av REAG-programmet. Av dessa återvände cirka 94 000 personer till sina hemländer, medan återstoden valde att resa till andra länder.

Under innevarande år fram t.o.m. den 26 augusti har sammanlagt närmare 50 000 utlänningar lämnat Tyskland med hjälp av landets

program för frivilligt återvändande. Av dessa återvände drygt 46 000 till Bosnien-Hercegovina.

4.4 Överväganden

Stöd för att underlätta för dem som nekats uppehållstillstånd i Sverige att frivilligt lämna landet bör ges genom stöd till och samarbete med de humanitära frivilligorganisationerna och IOM. Strukturerade åtgärdsprogram, som så långt det är möjligt innehåller åtgärder under i stort hela perioden från det att utlänningen kommer till Sverige till dess att han har haft möjlighet att finna sig till rätta i sitt hemland, bör eftersträvas.

Jag vill inledningsvis betona att det av humanitära skäl är angeläget att bistå utlänningar som vill lämna Sverige för att återvända till sitt hemland. Det gäller också utlänningar som har nekats uppehållstillstånd i Sverige. I sammanhanget kan nämnas att UNHCR genom sin exekutivkommitté uttalat att man ser positivt på program som erbjuder rådgivning och stöd (return-related assistance) för att personer som inte är i behov av internationellt skydd frivilligt skall kunna återvända till sina hemländer. Även EU:s ministerråd uttalade liknande tankegångar i det beslut som antogs den 26 maj 1997 angående utbyte av information om bistånd till medborgare i tredje land som frivilligt återvänder till hemlandet (se avsnitt 2.2).

Människor som har valt att lämna sitt hemland för att bosätta sig i Sverige har ofta en stark vilja att få stanna här. Det gäller oavsett om de har sökt sig till Sverige på grund av asylskäl eller på grund av andra omständigheter. De har brutit upp från sin tidigare tillvaro och inte sällan med betydande uppoffringar tagit sig till Sverige. Många av dem har förhoppningar om att här kunna skapa en betydligt bättre framtid för sig själva och sin familj. Det är mot denna bakgrund som möjligheterna att förmå utlänningar att i högre grad frivilligt lämna Sverige bör ses.

Möjligheten att motivera den som har nekats uppehållstillstånd till att frivilligt lämna Sverige bör dessutom betraktas i ljuset av de levnadsbetingelser som erbjuds här i landet. En utlänning som vistas i Sverige lever under omständigheter som ofta är förmånligare än i hans hemland. Han är garanterad fri kost och logi, han har tillgång till kvalificerad hälso- och sjukvård och barnen har rätt till kostnadsfri undervisning. Sverige har ett väl utbyggt välfärdssystem även för den som vistas i Sverige utan att ha beviljats uppehållstillstånd. Även detta

bör tas i beaktande när man bedömer möjligheterna att förmå utlänningar som nekats eller som kan antas bli nekade uppehållstillstånd att frivilligt lämna Sverige.

Av det ovan sagda följer att jag är tveksam till möjligheterna att med hjälp av återvändandeprogram åstadkomma att de som nekats uppehållstillstånd i högre grad frivilligt lämnar Sverige. För att uppnå resultat fordras antingen att utlänningen erbjuds ett betydande finansiellt bidrag eller att han erbjuds ett strukturerat åtgärdsprogram vars innehåll kan anpassas till förutsättningarna och behoven i det enskilda fallet.

Att erbjuda dem som har nekats uppehållstillstånd i Sverige mer betydande finansiella bidrag för att de frivilligt skall kunna lämna landet är förenat med svårigheter. Det gäller bl.a. för fastställandet av nivån på bidragen. Den måste vara tillräckligt hög för att få avsedd effekt, men den bör samtidigt inte vara så hög att bidragen får utlänningar att söka sig till Sverige i stället för till andra länder. Härtill kommer att ett belopp som är lämpligt för att underlätta återvändande till exempelvis Bosnien-Hercegovina kan motsvara flera årslöner i ett annat land. Beloppet måste därför anpassas efter förhållandena i det enskilda fallet, vilket i sin tur kan uppfattas som orättvist och diskriminerande av dem som erhåller lägre belopp än andra utlänningar.

Det finns också anledning att uppmärksamma de negativa reaktioner som kan möta utlänningen i hemlandet om han återvänder med för de lokala förhållandena betydande tillgångar. Farhågor för sådana reaktioner har framförts av bl.a. UNHCR, se avsnitt 4.3. Liknande farhågor har framförts av företrädare för svenska frivilligorganisationer.

Mot bakgrund av det ovan anförda menar jag att det finns betydande invändningar mot att ge utlänningar som har nekats uppehållstillstånd renodlade finansiella bidrag för att de frivilligt skall kunna lämna Sverige. Jag menar att det i stället bör övervägas såväl att genom ekonomiskt stöd till frivilligorganisationerna möjliggöra för dessa att medverka vid återvändande som att i samarbete med IOM erbjuda strukturerade åtgärdsprogram. I det följande utvecklas dessa förslag närmare. Jag vill dock redan nu framhålla att erfarenheterna av den nyligen införda förordningen (1997:127) om bidrag till resor från Sverige för bosättning i annat land för utlänningar som vägrats uppehållstillstånd (se ovan) senare kommer att ge ett värdefullt underlag för bedömning av dessa frågor.

4.4.1 Samarbete med frivilligorganisationerna

Det är naturligt att de humanitära frivilligorganisationerna i sina kontakter med enskilda utlänningar gör delvis andra bedömningar än vad myndigheterna gör. Det är viktigt att förstå att organisationerna inte gör samma åtskillnad mellan olika utlänningar i fråga om deras status enligt utlänningslagstiftningen som myndigheterna måste göra. Denna skillnad i förutsättningar måste läggas till grund för övervägan-den om framtida samverkan mellan myndigheter och frivilligorganisationer.

I den övergripande ambitionen att så långt som möjligt söka undvika att avvisnings- och utvisningsbeslut verkställs med tvång eller hot om tvång finns starka skäl att förbättra samverkan med de humanitära frivilligorganisationerna. Man bör därvid överväga att på olika sätt ekonomiskt stödja dessa organisationer. Det måste dock vara organisationerna själva som var och en utifrån sina intressen och förutsättningar kan formera sina förslag till insatser inom området. Jag vill ändå peka på några områden där det kan vara ett gemensamt intresse att samverkan förstärks och ges förbättrat stöd.

Insatser som allmänt sett är ägnade att ge en tydligare bild av de regler och principer som ligger bakom prövningen av asylansökningar och av hur myndigheterna arbetar borde vara en viktig utgångspunkt. När det gäller organisationernas del i detta borde en förbättring av kunskaperna och insikten om detta bland de sökande kunna uppnås om företrädare för organisationerna fick större möjligheter att bistå den enskilde under hela handläggningen av utlänningsärendet. Dessa frågor övervägs i Utredningen om ny instans- och processordning vid tillämpning av utlännings- och medborgarskapslagstiftningen samt viss översyn av utlänningslagen (NIPU).

Jag återkommer i avsnitt 5.3 till frågan om frivilligorganisationernas medverkan i samband med Utlänningsnämndens prövning av s.k. ny ansökan.

I samband med en utlännings ankomst till gränsen sker en prövning av rätten till inresa. Ibland aktualiseras frågan om att med omedelbar verkställighet avvisa utlänningen till hemlandet eller till ett tredje land, i allmänhet ett s.k. första asylland. Förfarandet har mött kritik från flera frivilligorganisationer, främst utifrån ett rättsäkerhetsperspektiv. Det har också hävdats att den sökande inte ges det stöd och den information som skulle hjälpa till att bättre ta till sig och förstå grunden för beslutet. Det är värt att notera det starka intresse frivilligorganisationerna har visat för att bistå i dessa situationer. Sålunda har Rådgivningsbyrån, Svenska Röda Korset och Sveriges Kristna Råd lämnat förslag till hur de skall kunna få bättre möjligheter

att närvara då avvisningar med omedelbar verkställighet aktualiseras. Förslaget övervägs inom regeringskansliet.

Som tidigare angetts övertar Statens invandrarverk ansvaret för förvarsfrågor i utlänningsärenden från och med den 1 oktober 1997. Verket har sedan en tid fört en diskussion med flera frivilligorganisationer om på vilket sätt organisationerna kan delta i verksamheten i förvarslokalerna. Jag har erfarit att verket har en positiv syn på att utveckla detta samarbete och bedömer att organisationernas medverkan utgör ett viktigt komplement i de många gånger ansträngda situationer som förvarstagande innebär.

Det är rimligt att anta att verkställigheter skulle kunna ske i form av frivilliga avresor i fler fall än för närvarande, om en ledsagare från t.ex. en frivilligorganisation kunde följa med på resan. Ibland har dessutom organisationen en systerorganisation eller en samarbetsorganisation i ankomstlandet, vilken kan ge stöd under den första tiden efter ankomsten. Om man genom en sådan ordning skulle kunna undvika tvångsvisa verkställigheter med eskort från myndigheterna skulle mycket vara vunnet, främst från humanitära utgångspunkter men också från rent ekonomiska. Dels sker då utresan från Sverige tidigare, vilket sparar pengar, dels är som regel kostnaden för en ledsagare lägre än kostnaden för myndighetens eskort.

Det kan inte komma i fråga att en statlig utredare lämnar konkreta förslag om hur frivilligorganisationerna utformar sin verksamhet. Jag har dock ovan velat ge några exempel på områden där en samverkan mellan organisationerna och statsmyndigheterna förefaller naturlig och förtjänstfull.

Det framstår som lämpligt att Statens invandrarverk får möjlighet att stödja frivilligorganisationerna för sådan verksamhet som är ägnad att underlätta för personer som nekas uppehållstillstånd i Sverige att återvända. Sådan möjlighet kan ges genom bemyndigande att för detta ändamål använda en del av de resurser som förs över till verket i samband med övertagandet av verkställighetsansvaret. I detta sammanhang måste också möjligheterna till och formerna för samarbete med IOM vägas in (jfr avsnitt 4.4.2). Det är emellertid inte möjligt att inom ramen för denna utredning närmare ta ställning till och föreslå hur stödet till frivilligorganisationer skall utformas eller vilken omfattning det skulle kunna ha. Bland de frågor som måste övervägas är om stöd bör betalas ut till de olika frivilligorganisationerna med utgångspunkt från deras faktiska kostnader eller om stöd bör ges mer generellt och då antingen till olika organisationer eller till en samverkansorganisation, om en sådan kommer till stånd. Även frågan om det över huvud taget är möjligt eller lämpligt med sådant stöd till annat än en samverkansorganisation bör penetreras närmare. Den

omständigheten att återvändarstöd kan komma i fråga både för insatser i Sverige och för insatser i en mottagningsstruktur i det land till vilket utlänningen återvänder talar med viss tyngd för ett mer generellt stöd till ett samverkansorgan, hos vilket organisationerna sedan kan ansöka om stöd för sina konkreta insatser. Med beaktande av de synpunkter som framkommer i den fortsatta beredningen av utredningens förslag bör Statens invandrarverk i samråd med de humanitära frivilligorganisationerna kunna inkomma med förslag till regeringen om hur en stödverksamhet kan utformas. Regeringen torde därefter i regleringsbrev eller genom förordning närmare kunna reglera nivån och formerna för ett stöd.

4.4.2 Samarbete med IOM

Det är en fördel om stödet till dem som väljer att frivilligt återvända till sitt hemland sedan de nekats uppehållstillstånd i Sverige så långt det är möjligt utformas så att det innefattar ändamålsenliga insatser under i stort sett hela perioden från det att utlänningen kommer till Sverige till dess att han har haft möjlighet att finna sig till rätta i sitt hemland eller i ett annat land där han beviljats uppehållstillstånd. Det innebär att insatser för att underlätta ett frivilligt återvändande bör, om så erfordras, kunna göras under utlänningens vistelse här i landet, under resan från Sverige och i vissa fall även under viss tid efter ankomsten till hemlandet. En sådan verksamhet underlättas om den sker i samarbete med organ som har erfarenhet av verksamhet utanför Sverige. Ett sådant organ är IOM.

Som framgår av avsnitt 4.3 har IOM avtal om återvändandeprogram med bl.a. Belgien, Nederländerna, Tyskland och Schweiz. Utredningens kontakter med företrädare för ansvariga myndigheter i Nederländerna och Tyskland har givit vid handen att erfarenheterna i dessa länder av samarbetet med IOM är goda. I synnerhet gäller det Tysklands erfarenheter av återvändandeprogrammet för Bosnien-Hercegovina. Det kan i sammanhanget nämnas att exekutivkommittén för UNHCR har understrukit behovet av att angripa de hinder som finns för att personer som inte är i behov av internationellt skydd skall kunna återvända till sina hemländer. Exekutivkommittén har därvid uttalat att UNHCR bör samarbeta med andra internationella organisationer för att underlätta för dem som vill återvända samt att kommittén stödjer utvecklingen av verksamhet av det slag som IOM bedriver på detta område.

Det nu sagda leder fram till bedömningen att Sverige bör sträva efter att inleda ett samarbete med IOM i syfte att underlätta för dem

som nekats uppehållstillstånd att frivilligt lämna Sverige. Förutsättningarna för ett sådant samarbete får bedömas som goda. Avtal med IOM bör ges en flexibel form så att de kan tillgodose skilda förutsättningar och behov som de återvändande kan ha. Återvändande till vissa länder skulle t.ex. kunna kräva omfattande biståndsinsatser i det land till vilket utlänningen återvänder medan andra behov kan vara mer aktuella i andra fall. Det behöver således inte vara fråga om ett avtal utan snarare om olika avtal för olika grupper av återvändande. I sammanhanget bör också framhållas att det är angeläget att svenska frivilligorganisationer deltar i samarbetet. Från flera håll har gjorts gällande att IOM har små möjligheter att nå framgång i sitt arbete utan stöd från de nationella frivilligorganisationerna. Det gäller inte minst i arbetet med att göra IOM och befintliga återvändandeprogram kända bland dem som kan komma i fråga för programmen.

5 Institutet ny ansökan

I utredningens uppdrag ingår att överväga om utlänningslagens bestämmelser om ny ansökan om uppehållstillstånd kan ändras så att en sådan ansökan endast skall kunna prövas i direkt anslutning till att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall verkställas och utlänningen är tillgänglig för verkställighet. Om en sådan lösning inte kan anses vara ändamålsenlig eller är olämplig av annan anledning, skall utredningen överväga om det finns andra vägar att undvika att utlänningar håller sig undan när ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall verkställas.

5.1 Gällande ordning

Utlänningsärenden där asylskäl åberopas har en för förvaltningsärenden mycket speciell karaktär, då ett felaktigt beslut kan medföra att den enskilde utlänningens liv sätts i fara eller att han riskerar omänsklig behandling som tortyr eller andra övergrepp. Det har därför ansetts nödvändigt att i speciella fall kunna upphäva ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Bestämmelser för hur detta skall kunna ske har funnits i utlänningslagstiftningen under lång tid. I 1980 års utlänningslag fanns en omfattande reglering av möjligheten att få en ny prövning av rätten att stanna i Sverige i samband med verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Bestämmelserna innebar bl.a. en långtgående skyldighet för den verkställande polismyndigheten att överlämna verkställighetsärendet till Statens invandrarverk. Utlänningen hade dessutom i vissa fall möjlighet att överklaga polismyndighetens beslut att inte överlämna ärendet till Invandrarverket. Beslut av Invandrarverket i verkställighetsärenden där nya politiska skäl åberopades kunde överklagas till regeringen.

Regelverket i 1980 års utlänningslag ansågs innebära i det närmaste obegränsade möjligheter att få ett ärende prövat på nytt, vilket ledde till långa handläggningstider (prop. 1988/89:86 s. 113 f.). Regelverket upphävdes därför vid införandet av den nu gällande utlänningslagen år 1989 och i stället infördes institutet ny ansökan, vilket regleras av bestämmelsen i 2 kap. 5 b § UtlL. Bestämmelsen innebär att en utlänning kan få ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning

upphävt efter en ny ansökan om uppehållstillstånd. Den nya ansökan kan ses som ett slags extraordinärt rättsmedel, då prövningen sker utan hinder av att det redan föreligger ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut mot utlänningen.

Av förarbetena till bestämmelsen om ny ansökan framgår att avsikten har varit att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning skall upphävas endast i sällsynta undantagsfall. Bestämmelsen om ny ansökan har visserligen ändrats sedan år 1989, men utgångspunkten har genomgående varit att en ny ansökan om uppehållstillstånd skall beviljas endast om ett genomförande av verkställigheten kan medföra fara för utlänningens liv eller frihet eller om det av någon annan anledning finns starka skäl mot att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning. I förarbetena till 1989 års utlänningslag framhölls att ett undanröjande av det tidigare beslutet bör ske endast när verkställighet av ett avlägsnandebeslut kan antas leda till ett helt oönskat resultat och obotlig skada. Det föredragande statsrådet framhöll att det skall vara uteslutet att avlägsna utlänningen ur landet (prop. 1988/89:86 s.119).

En ny ansökan om uppehållstillstånd ges in till Utlänningsnämnden. Ansökan får bifallas endast om den grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet och om utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 3 kap. 4 § UtlL (asyl) eller om det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning. I prop. 1994/95:179 ges en utförlig redogörelse för situationer då en ny ansökan bör beviljas av humanitära skäl.

Ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas även om utlänningen ger in en ny ansökan. Av bestämmelsen i 8 kap. 10 § UtlL följer emellertid att Utlänningsnämnden har möjlighet att inhibera verkställigheten av det tidigare beslutet om avvisning eller utvisning i samband med prövning av en ny ansökan om uppehållstillstånd. Ett beslut om inhibition innebär att verkställighet tills vidare inte får ske. Enligt förarbetena bör verkställigheten inte inhiberas annat än om det vid en samlad bedömning framstår som någorlunda troligt att den nya ansökan kommer att bifallas. Det framhölls därvid att nya omständigheter till stöd för ansökan om uppehållstillstånd måste läggas fram. Utlänningen måste dessutom ange skäl för att dessa omständigheter inte tidigare har åberopats. I förarbetena betonas att en oklar eller ofullständig ny ansökan inte bör medföra att inhibition meddelas enbart av det skälet att oklarheterna skall kunna redas ut (prop 1988/89:86 s. 120).

Utlänningsnämnden har i dag inte någon jourverksamhet och saknar således möjlighet att pröva ansökningar om inhibition som kommer in

under exempelvis helger. Invandrarverket kan emellertid med stöd av 8 kap. 10 § 3 st UtlL meddela inhibition om särskilda skäl föreligger.

5.2 Kritik av gällande regler

Utformningen av institutet ny ansökan har ifrågasatts under senare år. Kritiken har i huvudsak gällt att nya ansökningar ges in i stor mängd även i ärenden där det är uppenbart att de inte kan bifallas och att antalet nya ansökningar därigenom vida överstiger vad lagstiftaren förutsatte vid införandet av 1989 års utlänningslag, vilket medför en orimlig belastning för Utlänningsnämnden. Det har också gjorts gällande att möjligheten att ge in ett obegränsat antal nya ansökningar och att få dem prövade oavsett om det vid tillfället är möjligt att verkställa avlägsnandebeslutet eller ej får till följd att den berörde utlänningen blir mindre benägen att rätta sig efter ett lagakraftvunnet beslut och att regelsystemet därför i praktiken motarbetar effektiviteten i verkställighetsarbetet.

Regeringen mottog i januari 1996 en skrivelse från Utlänningsnämnden med förslag till ändringar i bestämmelsen om ny ansökan. Nämnden framhöll i skrivelsen att en och samma person kan ge in ett obegränsat antal nya ansökningar med skyldighet för nämnden att pröva dem. Enligt Utlänningsnämnden är det inte ovanligt att en och samma person ger in mellan fem och tio nya ansökningar och det har i enstaka fall förekommit upp till 30 nya ansökningar från en och samma person. Utlänningsnämnden menar i sin skrivelse att institutet ny ansökan har urartat och att det i många fall förekommer rent missbruk, medvetet eller omedvetet. Enligt nämnden är det inte tillfredsställande och heller inte nödvändigt att en person som håller sig undan eller inte medverkar till en verkställighet skall kunna få tillgång till en sådan prövning som föranleds av en ny ansökan.

5.3 Överväganden

För att motverka att utlänningar håller sig undan verkställighet skall Utlänningsnämnden kunna vilandeförklara en ny ansökan om uppehållstillstånd, om utlänningen håller sig undan eller på annat sätt försvårar verkställighet av ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut. En ny ansökan skall innehålla uppgifter om var utlänningen vistas och hur han kan nås.

Utredningens uppdrag beträffande institutet ny ansökan är att överväga ändringar som kan motverka att utlänningar håller sig undan verkställighet. Behovet av sådana ändringar måste ses mot bakgrund av att det kan ifrågasättas om det är rimligt att de som obstruerar verkställigheten av ett i laga ordning tillkommet lagakraftvunnet beslut skall ha en obegränsad möjlighet att få till stånd en ny prövning av rätten att stanna i Sverige. Det framstår som särskilt tveksamt, om man beaktar att ianspråktagandet av Utlänningsnämndens resurser för dessa fall leder till att handläggningstiderna totalt sett ökar och därmed också väntetiderna.

Det är visserligen inte svårförståeligt att en utlänning, som vill stanna i Sverige men som fått avslag på sin begäran om detta, inte vill riskera att det lagakraftvunna belutet verkställs utan väljer att framställa sin nya ansökan från en för myndigheterna okänd ort. Detta innebär emellertid inte att ett sådant förfarande kan accepteras i ett rättssamhälle. Det är i stället ett samhällsintresse att motverka att utlänningar genom att hålla sig undan eller på annat sätt försvårar verkställighet av lagakraftvunna beslut. I annat fall riskerar respekten för gällande lagstiftning att urholkas, vilket i sin tur försvårar genomförandet av svensk migrationspolitik.

Strävan att motverka att en utlänning hindrar verkställigheten av ett lagakraftvunnet beslut får emellertid inte medföra att han fråntas möjligheten att få till stånd en prövning av nya skäl. Det är enligt min mening möjligt att göra ändringar i reglerna som leder till att den ovan redovisade målsättningen uppnås utan att syftet med institutet ny ansökan riskeras. Det bör betonas att förslaget är avsett att träffa enbart den som obstruerar verkställigheten av ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. När det av utlänningen åstadkomna hindret mot verkställighet har upphört, skall vederbörande ha sedvanlig möjlighet att få en ny ansökan prövad enligt gällande bestämmelser.

Det bör införas en direkt skyldighet för den som ger in en ny ansökan om uppehållstillstånd att lämna uppgifter om var han vistas

och hur han kan nås. Ansökan skall därför innehålla aktuella uppgifter om sökandens post- och bostadsadress, hans telefonnummer och alla övriga uppgifter som erfordras för att Utlänningsnämnden skall få kännedom om var han finns. Utlänningsnämnden skall också informeras om någon av dessa uppgifter förändras. Om de nu angivna uppgifterna saknas eller om det av handlingarna i ärendet framgår att lämnade uppgifter inte är korrekta, skall Utlänningsnämnden kunna vilandeförklara handläggningen av den nya ansökan.

Utlänningsnämnden bör dessutom kunna besluta om vilandeförklaring, om det av handlingarna framgår att utlänningen försvårar verkställighet av det lagakraftvunna avlägsnandebeslutet på något annat sätt än genom att hålla sig undan. Det kan exempelvis vara fråga om att han inte medverkar till att passhandling eller andra nödvändiga resehandlingar kan erhållas eller till att hans identitet och nationalitet med säkerhet kan fastställas.

Utlänningsnämnden skall kunna besluta om vilandeförklaring när verkställigheten av det lagakraftvunna beslutet är omöjlig att genomföra redan på grund av utlänningens eget agerande. Att verkställighet hindras även av andra omständigheter, t.ex. av att utlänningen vägras inpassering i hemlandet, bör inte föranleda att Utlänningsnämnden avstår från att besluta om vilandeförklaring.

Ett beslut om vilandeförklaring av en ny ansökan innebär att prövningen av ansökan skjuts upp. Det vilandeförklarade ärendet utgör dessutom hinder för ytterligare nya ansökningar och för prövning av ansökningar om inhibition som kommer in efter beslutet om vilandeförklaring. Det bör understrykas att ett beslut om vilandeförklaring enbart är ett beslut rörande handläggningen av den nya ansökan. Det medför således inte att verkställigheten av det lagakraftvunna avlägsnandebeslutet inhiberas.

Invandrarverket skall utan dröjsmål underrättas när en ny ansökan har vilandeförklaras. Jag utgår från att underrättelsen registreras, så att verket direkt kan se att det finns en vilandeförklarad ansökan.

Har utlänningen påträffats eller genom sitt eget agerande undanröjt grunden för beslutet om vilandeförklaring, skall Invandrarverket omedelbart underrätta Utlänningsnämnden, som då har att upphäva vilandeförklaringen och fortsätta handläggningen. I övriga fall skall Utlänningsnämnden avskriva det vilandeförklarade ärendet när det lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning upphör att gälla enligt bestämmelsen om preskription i 8 kap. 15 § UtlL.

En särskild fråga gäller om det bör införas någon bestämmelse som hindrar att verkställighet av det lagakraftvunna avlägsnandebeslutet genomförs innan Utlänningsnämnden haft tillfälle att behandla en vilandeförklarad ny ansökan med yrkande om inhibition. Det kan

framstå som naturligt att verkställighet inte skall kunna ske innan Utlänningsnämnden hävt vilandeförklaringen och fått möjlighet att pröva inhibitionsfrågan. En jämförelse måste emellertid göras mellan den sökandes situation vid en vilandeförklarad ny ansökan och situationen för den som utan att på något sätt obstruera verkställigheten ger in en ny ansökan med yrkande om inhibition.

Som tidigare angivits hindrar inte en ny ansökan verkställighet annat än om Utlänningsnämnden meddelar inhibition. Det skulle därför vara mindre lämpligt att införa ett förbud mot att verkställa ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut beträffande den som fått sin nya ansökan vilandeförklarad. Ett sådant förbud skulle innebära att exempelvis den som påträffas efter att ha gömt sig har större möjligheter att tills vidare undgå verkställighet än den som inte har motarbetat verkställigheten. En sådan ordning skulle motverka effektiviteten i verkställighetsarbetet och dessutom vara direkt orättvis. Något verkställighetsförbud i avvaktan på att en vilandeförklarad ansökan tas upp till prövning bör därför inte införas.

Det kan också anmärkas att Utlänningsnämnden ofta kommer att ha tagit ställning till ett yrkande om inhibition innan det står klart att ansökan skall vilandeförklaras. Av än större vikt är dock den möjlighet som Invandrarverket har att inhibera verkställigheten om det föreligger verkställighetshinder. Jag vill i detta sammanhang erinra om förarbetena till de nuvarande reglerna. I prop. 1988/89:86 (s. 120) understryks att det är viktigt att den verkställande polismyndigheten är lyhörd för vad som kan antas vara en ny ansökan och som kan innebära en begäran om att verkställigheten skall avbrytas. En motsvarande lyhördhet måste finnas hos Invandrarverket, om det i samband med verkställigheten framkommer uppgifter som tyder på att utlänningen lämnat in en ny ansökan med begäran om inhibition, vilken kan ha vilandeförklarats. Det åligger självfallet också Invandrarverket att uppmärksamma de hinder mot verkställighet som kan föreligga. Den möjlighet verket har att i dessa fall inhibera verkställigheten är således att betrakta som en skyldighet.

Slutligen vill jag peka på möjligheten att de humanitära frivilligorganisationerna (jfr avsnitt 4.4.1) får en aktiv roll i dessa ärenden. En tänkbar lösning skulle kunna vara att frivilligorganisationerna får rätt att i ärenden, som de bedömmer vara sådana att en ny ansökan bör bifallas, begära att vilandeförklaringen hävs även om utlänningen alltjämnt undandrar sig verkställighet. Det finns emellertid flera invändingar mot en sådan ordning. Till en början torde det krävas att det finns ett samverkande organ för de olika frivilligorganisationerna. Även om ett sådant skulle bildas framstår det också som olämpligt att föra in ytterligare en komponent i den undantagssituation som ny

ansökan trots allt är avsedd för. Det finns självfallet inte heller någon garanti för att en verkställighet skulle bli lättare att genomföra om även den nya prövningen skulle resultera i ett avslag. Sett ur det verkställighetsperspektiv som är utredningens utgångspunkt framstår lösningen därför som mindre lämplig. Det kan också anmärkas att denna fråga inte kan bedömas fristående från frågan om frivilligorganisationernas allmänna inflytande i asylprocessen. Denna fråga behandlas i Utredningen om ny instans- och processordning vid tillämpning av utlännings- och medborgarskapslagstiftningen samt viss översyn av utlänningslagen (NIPU). Innan denna utredning belyst och analyserat frågan bör den inte behandlas närmare i det tämligen begränsade sammanhang som det här är fråga om.

Frivilligorganisationerna bör i stället kunna spela en väsentlig roll i det föreslagna systemet genom att få möjlighet att tillhandahålla stöd och rådgivning åt utlänningar, som har vilandeförklarade ansökningar och där verkställighet blivit aktuell. Invandrarverket bör regelmässigt kunna se till att utlänningen i dessa fall får möjlighet att kontakta en frivilligorganisation. Det bör anförtros åt Invandrarverket att ta upp diskussioner med frivilligorganisationerna om former för samarbete i nu berört avseende. Det kan framhållas att liknande samarbete redan har etablerats i förvarssituationer och även prövats vid direktavvisningar.

6 Kriminalvårdens transporttjänst

Enligt direktiven skall utredningen belysa förutsättningarna för att flytta över verksamheten med utrikestransporter från Kriminalvårdens transporttjänst till Invandrarverket samt föreslå hur samverkan mellan inrikes- och utrikestransporter i så fall skall organiseras.

6.1 Gällande ordning

Den 1 januari 1994 omorganiserades kriminalvårdens transportverksamhet. En ny myndighet, Kriminalvårdens transporttjänst, bildades med ansvar för att planera och utföra längre inrikestransporter — företrädesvis förflyttningar mellan kriminalvårdsmyndigheter — samt utrikestransporter. Enligt förordningen (1990:1018) med instruktion för Kriminalvårdsverket är Kriminalvårdsstyrelsen chefsmyndighet för Transporttjänsten.

Transporttjänstens verksamhet regleras av föreskrifter i Kriminalvårdsverkets författningssamling (KVVFS 1995:1). Av föreskrifterna framgår bl.a. att Transporttjänsten på uppdrag skall planera och utföra vissa närmare angivna inrikestransporter i samband med de rättsvårdande myndigheternas verksamhet. Av inrikestransporterna avser cirka 65 procent häktade eller fängelsedömda personer. I övrigt märks transporter av bl.a. gripna eller anhållna, omhändertagna enligt de socialrättsliga vårdlagarna, förvarstagna utlänningar samt inrikestransporter i samband med avvisning eller utvisning.

Beträffande Transporttjänstens utrikestransporter anges i Kriminalvårdsverkets författningssamling endast att polismyndigheten enligt utlänningslagen är verkställande myndighet vid beslut om avvisning eller utvisning samt att Kriminalvårdsstyrelsen är verkställande myndighet enligt nordiska verkställighetslagen (1963:193), internationella verkställighetslagen (1972:260) och utlämningslagstiftningen. I författningssamlingen anges vidare att Kriminalvårdsstyrelsen efter beslut i sådant ärende kan beställa transport hos Transporttjänsten och besluta om formerna för transportens genomförande.

Volymer och kostnader

Under år 1996 transporterades 34 993 personer inrikes av Transporttjänsten. Samma år utförde Transporttjänsten utrikestransporter av 4 171 personer. Antalet utrikestransporter under år 1996 var cirka 50 procent lägre än under budgetåret 1994/95.

För närvarande är 164 årsarbetskrafter sysselsatta med planeringen och genomförandet av inrikestransporter, medan 59 årsarbetskrafter är engagerade för utrikestransporter. Under år 1996 uppgick den totala kostnaden för inrikestransporter till närmare 78 miljoner kronor, medan kostnaderna för utrikestransporter uppgick till drygt 102 miljoner kronor. I sammanhanget kan nämnas att den genomsnittliga kostnaden för att transportera en person utrikes uppgick till 24 541 kr under år 1996.

Något närmare om utrikestransporter

Av det ovan sagda framgår att Transporttjänsten på uppdrag av polismyndigheterna ombesörjer utrikestransporter av personer som skall avvisas eller utvisas från Sverige. Det innebär att Transporttjänsten utför alla praktiska åtgärder till förberedande av transporten, som planering av resväg och färdsätt samt bokning av biljetter och hotell. Transporttjänsten får överlåta vissa uppgifter på en resebyrå, med vilken Kriminalvårdsstyrelsen träffat avtal om resebyråtjänster. Transporttjänsten skall vidare underrätta Interpolsektionen vid Rikspolisstyrelsen om transporten. Interpol ombesörjer därefter kontakterna med utländska myndigheter.

Polismyndigheten avgör om utlänningen skall eskorteras under transporten och i så fall om eskorten skall utgöras av polis eller av personal från Transporttjänsten. Enligt Kriminalvårdsverkets författningssamling kan Transporttjänsten, efter samråd med polismyndigheten i ett visst ärende, begära att polis skall medverka under transporten. Om resan skall företas utan personal från Transporttjänsten som eskort, beställer polismyndigheten endast färdbiljetter och hotellövernattningar hos Transporttjänsten. Skall Transporttjänstens personal medverka i eskorten, ger polismyndigheten Transporttjänsten i uppdrag att genomföra transporten.

6.2 Verkställighetsutredningens överväganden och förslag

Verkställighetsutredningen konstaterade att Transporttjänsten svarar för kriminalvårdens behov av resor såväl inom landet som utomlands. Enligt Verkställighetsutredningen utgör avvisnings- och utvisningsresor en liten del av Transporttjänstens verksamhet. Utredningen framhöll därvid att verksamheten, såvitt gick att bedöma, fungerar väl (SOU 1995:55 s. 95).

Verkställighetsutredningen ansåg att en renodling av ansvaret för verkställighetsarbetet skulle kunna tala för att också Transporttjänstens verksamhet beträffande avvisade och utvisade skall överföras till den myndighet som har ansvaret för asylprocessen i övrigt. Utredningen påpekade därvid att ett sådant förslag förutsätter att det inte leder till att Invandrarverket och Kriminalvårdsverket bygger upp parallella kompetenser för i princip likartad verksamhet. Verkställighetsutredningen fann att Transporttjänsten organiserat sitt arbete så att verksamheten med inrikesresor är skild från den verksamhet som omfattar avresor för avvisade och utvisade. Enligt utredningen skulle en överföring av ansvaret för utrikestransporterna därför inte leda till effektivitetsförluster i Transporttjänstens huvudsakliga verksamhet och inte heller till att en kostsam och dubbel kompetens inom flera myndigheter skulle byggas upp.

Mot denna bakgrund och med hänvisning till värdet av att samla ansvaret för hanteringen av asylärenden hos en myndighet föreslog Verkställighetsutredningen att Statens invandrarverk skall ta över den del av Kriminalvårdens transporttjänst som rör transporter ut ur landet av avvisade och utvisade.

6.3 Överväganden

Verksamheten med utrikestransporter bör inte flyttas över från Kriminalvårdens transporttjänst till Statens invandrarverk.

Jag delar Verkställighetsutredningens ståndpunkt att det ligger ett värde i att samla ansvaret för hanteringen av asylärenden hos en enda myndighet. På så sätt undanröjs den risk för effektivitetsförlust som uppkommer när två olika myndigheter skall samordna sina ansträngningar för att åstadkomma resultat. Denna utgångspunkt talar för att verksamheten med utrikestransporter av avvisade eller utvisade

utlänningar bör föras över till Invandrarverket. För att så bör ske talar dessutom att det av principiella skäl kan ifrågasättas om transporterna bör utföras av kriminalvårdens tjänstemän. Det kan ge ett felaktigt intryck av att den avvisade eller utvisade utlänningen är kriminell.

Skälen för att flytta över verksamheten med utrikestransporter till Invandrarverket skall emellertid vägas mot de invändningar som finns mot en sådan förändring. Till en början vill jag slå fast att jag delar Verkställighetsutredningens uppfattning att Transporttjänstens arbete med utrikestransporter fungerar väl. Att så är fallet har varit ett genomgående intryck under mina kontakter med företrädare för Transporttjänsten och andra organ som är verksamma i handläggningen av utlänningsärenden. Den relativt nystartade verksamheten ger intryck av att vara både välskött och kostnadseffektiv. Detta bör bilda utgångspunkt för den fortsatta bedömningen.

Det finns flera skäl som talar mot att Transporttjänstens nuvarande ansvarsområde bör splittras på olika händer. Oavsett vilken myndighet som ansvarar för transportverksamheten, fordras att den har en viss volym för att den skall kunna bedrivas effektivt och ändamålsenligt. Ur ett övergripande samhällsperspektiv finns det därför skäl att samla ansvaret för verksamheten i en hand. Transportverksamhet av ifrågavarande slag fordrar dessutom transporttekniska kunskaper, vilka varken polismyndigheterna eller Invandrarverket för närvarande besitter i erforderlig utsträckning.

Till det nu sagda skall läggas behovet av att relativt snabbt kunna anpassa transportorganisationens storlek till rådande behov. Antalet utrikestransporter som utförs under ett år är direkt beroende av den migrationspolitiska situation som råder. Antalet har också varierat kraftigt under senare år. Transporttjänsten inrättades den 1 januari 1994 och under de tre första verksamhetsåren uppgick antalet transporterade personer till 15 868, 5 520 respektive 4 171. De stora variationerna i verksamhetens omfattning gör att transportorganisationen måste kunna anpassas till den ärendemängd som föreligger. En kraftig inströmning av exempelvis asylsökande leder i sin förlängning till att transportorganisationen relativt snabbt måste kunna expandera. Eftersom Invandrarverkts organisation i en sådan situation också är ansträngd är det en fördel att transportorganisationen ligger utanför Invandrarverket. Det är sannolikt lättare att i en ansträngd situation förstärka en transportorganisation som inte tillhör ett redan ansträngt Invandrarverk. På samma sätt är det lättare att låta transportorganisationen krympa när antalet asylsökande och därmed ärendemängden minskar.

Slutligen bör framhållas att Transporttjänsten uteslutande är bemannad med personal som har ett förflutet som vårdare inom

kriminalvården. Det innebär att de har såväl utbildning som erfarenhet av att arbeta med människor i tvångssituationer. Dessa färdigheter är ofta värdefulla i arbetet med att genomföra transporter av människor som skall avvisas eller utvisas från Sverige. I anslutning till vad som sägs i föregående stycke bör också framhållas att Transporttjänsten har möjligheter att rekrytera personal med lämplig bakgrund från kriminalvårdens övriga verksamhet.

Det nu anförda utgör, enligt min mening, tillräckliga skäl för att inte flytta över verksamheten med utrikestransporter till Statens invandrarverk.

För att utrikestransporterna av avvisade och utvisade i framtiden skall fungera på bästa sätt är det angeläget att Kriminalvårdsstyrelsen och Statens invandrarverk utvecklar ändamålsenliga former för samarbete. Det gäller inte minst på grund av att Kriminalvårdsstyrelsen lyder under Justitiedepartementet medan Statens invandrarverk tillhör Utrikesdepartementets ansvarsområde. Att närmare överväga hur samarbetet bör utformas ligger dock inte inom ramen för utredningens uppdrag.

7 Inre utlänningskontroll

7.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att undersöka förutsättningarna för att utveckla fortsatt effektiva, humana och värdiga metoder för kontroll av utlänningar som vistas i landet. I direktiven anges därvid i huvudsak följande.

> Sveriges deltagande i Schengensamarbetet skapar en delvis ny situation. De problem som kan uppkomma torde dock inte vara av annan natur än att de kan och bör hanteras inom ramen för vad som kan anses utgöra sedvanlig polisiär verksamhet. Utredningen skall belysa vilka förändringar av nuvarande metoder eller nya metoder som kan behövas för att kunskaper skall kunna hämtas in och för att erforderlig kontroll skall kunna ske. Därvid skall uppmärksammmas hur den inre utlänningskontrollen bör utformas i anslutning till gränsövergångar mot andra länder som deltar i Schengensamarbetet. Det är angeläget att metoderna inte kränker enskildas berättigade anspråk på integritet. Utredningen skall belysa också sådana aspekter på olika tänkbara metoder. Dessa skall uppfylla högt ställda krav på rättssäkerhet. Den inre utlänningskontrollen är nära knuten till polisens verksamhet. Utredaren skall emellertid utifrån sina överväganden i övrigt, såväl i fråga om ansvaret för verkställigheten av avvisnings- och utvisningsbeslut som i fråga om metoderna för den inre utlänningskontrollen, även överväga om någon förändring bör ske i fördelningen mellan polismyndigheterna och Invandrarverket av ansvaret för den inre utlänningskontrollen. Med hänsyn till den inre utlänningskontrollens i stora delar nära samband med polisiär verksamhet bör utgångspunkten vara att ansvaret i huvudsak även i framtiden ligger på polismyndigheterna.

7.2 Gällande ordning

Kontroll av utlänningars rätt att resa in i och att vistas här i landet kan ske antingen vid gränsen i samband med att utlänningen reser in i Sverige eller inne i landet efter inpasseringen. Kontroll av sistnämnda

slag benämns inre utlänningskontroll. Den syftar dels till att övervaka att utlänningar inte uppehåller sig här i landet utan erforderliga tillstånd, dels till att söka efter utlänningar som skall lämna landet enligt beslut om avvisning eller utvisning. Det är polismyndigheterna som har huvudansvaret för denna kontroll.

Den inre utlänningskontrollen regleras i huvudsak av bestämmelsen i 5 kap. 6 § UtlL. En utlänning som vistas i Sverige får underkastas vissa kontrollåtgärder under förutsättning att det finns anledning anta att han saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

Utlänningen är i nu angivna fall skyldig att på begäran av en polisman förete sitt pass eller någon annan handling som visar att han har rätt att uppehålla sig i Sverige. Att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha pass framgår av bestämmelsen i 1 kap. 2 § UtlF. Skyldigheten för utlänningen att visa sitt pass innebär emellertid inte att han är tvungen att bära passet på sig under vistelsen i Sverige (prop. 1988/89:86 s. 172). Den som inte har sitt pass med sig får i stället uppmanas att senare inställa sig hos polismyndigheten eller Invandrarverket för att visa upp passet. Övriga handlingar som utlänningen är skyldig att förete är exempelvis visering, arbetstillstånd och andra identitetshandlingar än pass.

Enligt 5 kap. 6 § UtlL är en utlänning dessutom skyldig att på kallelse inställa sig hos Statens invandrarverk eller hos polismyndigheten och därvid lämna uppgifter om sin vistelse i Sverige. Om han inte inställer sig efter kallelse, eller om det med hänsyn till hans personliga förhållanden eller av annan anledning kan antas att han inte skulle följa en kallelse, får han hämtas av polis utan föregående kallelse. I motiven sägs att bestämmelsen om hämtning utan föregående kallelse självfallet har tillämpning på situationer då en kallelse tvärtom kan antas få till följd att utlänningen håller sig undan. I förarbetena understryks att hämtning utan föregående kallelse skall tillämpas restriktivt och att det inte får ske slentrianmässigt utan endast när det bedöms behövligt (prop. 1981/82:146 s. 66).

Av 6 kap. 1 § UtlL följer att en utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning i samband med kallelse eller hämtning enligt ovan. Vägrar utlänningen att fullgöra denna skyldighet, får han hållas kvar. Han är dock inte skyldig att stanna kvar längre än nödvändigt och inte i något fall mer än sex timmar. Tiden räknas från det att utlänningen inställde sig eller fördes in till myndigheten efter hämtning. Ett längre kvarhållande kan bara ske efter beslut om att utlänningen skall tas i förvar. Beslut om att utlänningen skall stanna kvar enligt ifrågavarande bestämmelse kan fattas av en enskild polisman och beslutet går inte att överklaga.

De nu angivna kontrollåtgärderna får vidtas endast om det finns anledning anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det finns särskild anledning till kontroll. Det finns anledning att något närmare uppehålla sig vid denna begränsning. Som allmän utgångspunkt gäller dessutom vid tillämpningen av utlänningslagstiftningen att utlänningars frihet inte får begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Detta stadgas i den inledande bestämmelsen i 1 kap. 1 § UtlL och gäller självfallet även för utövandet av den inre utlänningskontrollen.

I förarbetena till nu gällande utlänningslag uttalas att en utlännings uppträdande eller umgänge ibland kan ge anledning misstänka att han inte har rätt att vistas här i landet. I sådana fall får kontrollåtgärder enligt 5 kap. 6 § UtlL företas (prop. 1988/89:86 s. 172 f.). JO har i ärenden om utlänningskontroll (dnr 762-1980 och 1377-1981) framhållit att "enbart det förhållandet att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt inte kan ge tillräcklig anledning att hejda vederbörande på gatan och inleda utlänningskontroll". I Rikspolisstyrelsens författningssamling stadgas att en person inte får kontrolleras enbart därför att han på grund av hudfärg, språk, namn, beteende eller eljest kan antas vara utlänning (RPS FS 1986:3). Det fordras sålunda att någon särskild omständighet ger anledning anta att utlänningen saknar rätt att vistas i Sverige.

I propositionen till 1989 års utlänningslag ges ingen förklaring till vad som avses med stadgandet i 5 kap. 6 § UtlL om att kontroll får ske "om det annars finns särskild anledning till kontroll". I den utredning som låg till grund för lagstiftningsarbetet sades emellertid allmänt att anledning företa kontroll kan föreligga t.ex. därför att en allmän kontroll görs vid ett tillfälle. Det är dock osäkert i vilken mån detta uttalande avser ifrågavarande rekvisit. Uttalandet återkom inte under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Arbetet med den inre utlänningskontrollen initieras bl.a. av olika anmälningar rörande utlänningar som under sin vistelse i Sverige kommer i kontakt med olika myndigheter. Av bestämmelserna i 6 kap. 1 och 2 §§ UtlF följer att skattemyndighet, arbetsförmedlingskontor, socialnämnd och skolstyrelse skall underrätta polismyndigheten vid den första kontakten med en utlänning som inte har eller visar att han har sökt uppehållstillstånd i Sverige och som inte är undantagen från skyldigheten att ha sådant tillstånd. Underrättelsen skall innehålla uppgift om utlänningens namn, födelsedatum, medborgarskap och bostadsadress här i landet. Polismyndigheten skall efter att ha erhållit underrättelsen se till att utlänningen ansöker om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd eller vidta de andra åtgärder som underrättelsen ger anledning till. Avsikten med dessa bestämmelser är att möjliggöra den

inre utlänningskontrollen (Regeringens förordningsmotiv 1989:3 s. 43).

Förutom anmälningar från myndigheter av nu angivet slag får polismyndigheterna inte sällan tips och uppgifter från allmänheten, såväl från namngivna personer som från anonyma, om att utlänningar vistas eller arbetar på uppgivna adresser utan att ha erforderliga tillstånd.

Inre utlänningskontroll bedrivs också i samband med andra åtgärder som ingår i polisens verksamhet. Att utlänningar som vistas i Sverige har erforderliga tillstånd kontrolleras ibland i samband med exempelvis kontroller av arbetsplatser, näringsställen och klubblokaler, vid trafikkontroller samt vid sedvanliga polisingripanden av olika slag.

En av de mest grannlaga frågorna beträffande inre utlänningskontroll är i vilken mån polisen får undersöka bostäder och andra hus, rum eller slutna förvaringsställen. I regeringsformens 2 kap. tillförsäkras varje medborgare gentemot det allmänna vissa grundläggande fri- och rättigheter. Med uttrycket "det allmänna" avses i regeringsformen bl.a. myndigheter som exempelvis polismyndigheter (prop. 1975/76:209 s. 86, 140 f.). Enligt RF 2 kap. 6 § är sålunda varje svensk medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Enligt RF 2 kap. 22 § är utlänningar i detta hänseende likställda med svenska medborgare, om annat inte följer av särskilda föreskrifter i lag.

Skyddet mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång är inte absolut utan kan enligt RF 2 kap. 12 § första stycket begränsas genom bestämmelse i lag. Enligt samma lagrum kan, efter bemyndigande i lag, skyddet begränsas även genom annan författning i vissa särskilt angivna fall. Begränsning får dock, enligt RF 2 kap. 12 § andra stycket, göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den.

I 20 § PolL finns bestämmelser om husrannsakan i andra syften än att utreda brott. För att söka efter en person som "med laga stöd skall omhändertas" får en polisman bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller till annat hus, rum eller ställe som tillhör eller disponeras av honom. Detsamma gäller lokaler som är tillgängliga för allmänheten. Om det finns synnerliga skäl att anta att undersökningen kommer att ge det avsedda resultatet, får den ske även hos annan än den eftersökte. I förarbetena till polislagen betonas att förutsättningen för att husrannsakan skall få företas bör vara att det är en bestämd person som polisen söker efter och att bestämmelsen således inte ger stöd för att polisen bereder sig tillträde till bostäder eller andra lokaler för att mera allmänt leta efter efterlysta personer (prop. 1983/84:111

s. 127 och s. 129). Kravet på synnerliga skäl för att företa husrannsakan hos annan än den eftersökte anses innebära att det skall föreligga en faktisk omständighet som påtagligt visar att man med fog kan förvänta sig att den eftersökte finns hos den där husrannsakan företas (JO 1996/97 s. 175). Justitiekanslern har i ett beslut uttalat att inte ens om utlänningen eller en annan person har öppnat och släppt in polismän i bostaden eller lokalen är det tillåtet att göra någon undersökning eller kontroll av andra personer som kan finnas där (JK:s beslut 1982-03-05 med dnr 1929-80-21).

Beslut om husrannsakan enligt 20 § PolL fattas av polismyndigheten. Föreligger fara i dröjsmål, får en polisman dock göra husrannsakan även utan föregående beslut av myndigheten. Husrannsakan av nu angivet slag får inte utan särskilda skäl vidtas mellan klockan 21.00 och 6.00.

Bestämmelsen om husrannsakan i 20 § PolL är tillämplig i samband men inre utlänningskontroll. Husrannsakan får ske för att söka efter en viss utlänning som "med laga stöd skall omhändertas". Det innebär att det skall finnas en klar och konkret misstanke att det på en viss plats finns en utlänning, som skall tas i förvar enligt utlänningslagen.

Med stöd av 20 § PolL får en polisman bereda sig tillträde till en bostad eller något annat ställe också för att söka efter ett föremål som polisen med stöd av lag eller annan författning skall omhänderta. Det finns därvid anledning att uppmärksamma bestämmelsen i 5 kap. 3 § UtlL, enligt vilken polisen får omhänderta en utlännings pass eller annan identitetshandling antingen i samband med en ansökan om uppehållstillstånd eller i samband med en verkställighet. Husrannsakan får emellertid, i likhet med vad som gäller vid personell husrannsakan, företas endast för att söka efter en bestämd handling. Att mer allmänt hos en utlänning söka efter handlingar som är av intresse i utlänningsärendet skulle vara lagstridigt. Polisen får därvid nöja sig med den skyldighet, som utlänningen har att svara på frågor om sin vistelse i Sverige.

Det saknas närmare föreskrifter och anvisningar om hur den del av den inre utlänningskontrollen som bedrivs på fältet praktiskt skall gå till. Den enskilde polismannen får därför söka vägledning i de allmänna principer som finns för polisens arbete och som kommer till uttryck i bl.a. polislagen. Enligt 8 § PolL skall en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas skall det ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Avslutningsvis finns anledning erinra om det funktionella samband

som finns mellan bestämmelsen i 5 kap. 6 § UtlL och reglerna för så kallad polisiering i 14 § PolL, vilken reglerar frågan om omhändertagande för identifiering av en okänd person enligt följande. Om en okänd person anträffas av en polisman och det finns särskild anledning anta att han är efterspanad eller efterlyst och med stöd av lag skall berövas friheten vid anträffandet, får han omhändertas för identifiering, om han vägrar lämna uppgift om sin identitet eller om det finns särskild anledning anta att hans uppgift om denna är oriktig. Bestämmelsen gör inte någon skillnad mellan svenska medborgare och utlänningar.

7.3 Schengen

Bakgrund och innebörd

En utförlig redogörelse för bakgrunden och innebörden av Schengensamarbetet lämnas i departementspromemorian Sveriges anslutning till Schengensamarbetet (Ds 1997:38). I korthet bör dock följande nämnas till belysning av betydelsen av Schengensamarbetet för den framtida svenska utlänningskontrollen.

Den fria rörligheten för personer är, tillsammans med den fria rörligheten för varor, tjänster och kapital, en av grundstenarna i regelverket för den inre marknaden inom den Europeiska unionen. Den innebär en rättighet för medborgare i EU-länderna att fritt resa in och uppehålla sig i en annan medlemstat, att där bo och leva, ta anställning, starta egen verksamhet, studera och behandlas på samma sätt som landets egna medborgare.

Målet var att undanröja alla hinder för den fria rörligheten före utgången av år 1992, men detta mål har ännu inte kunnat uppnås såvitt gäller personer. Orsaken till att personkontrollen vid gränserna mellan EU-staterna ännu inte har avskaffats i enlighet med de ändringar i Romfördraget som gjordes genom den Europeiska enhetsakten år 1986 är att det råder oenighet i bl.a. frågan om personer som inte är EU-medborgare skall kunna röra sig fritt inom EU:s territorium sedan de väl passerat den yttre gränsen. Därtill kommer att det samarbete som rör bl.a. det rättsliga och polisiära området — s.k. kompensatoriska åtgärder — ännu inte har genomförts, vilket är en förutsättning för att kontrollerna skall kunna avvecklas vid gränserna mellan EU-länderna. De kompensatoriska åtgärderna avser bl.a. regler för en enhetlig kontroll av EU:s gemensamma yttre gräns samt samarbete i fråga om brottsbekämpning. Avsikten är att personkontrollen vid gränserna mellan EU-staterna skall regleras genom den s.k. yttre gränskontroll-

konventionen, men denna har ännu inte förhandlats färdigt.

För att skynda på förverkligandet av den fria rörligheten för personer träffades i staden Schengen i Luxemburg år 1985 ett särskilt mellanstatligt avtal mellan Frankrike, Beneluxländerna och dåvarande Västtyskland. Schengenavtalet kan ses som ett provisorium i väntan på att medlemsstaterna i EU kan enas om gemensamma regler för den fria rörligheten för personer. Avtalet ligger vid sidan av EU och innebär en överenskommelse om att successivt avveckla personkontrollerna vid gränserna mellan de avtalande staterna och att utveckla det polisiära och rättsliga samarbetet mellan dem.

År 1990 undertecknades en tillämpningskonvention (nedan benämnd Schengenkonventionen) till Schengenavtalet. Konventionen innehåller bestämmelser om praktiska åtgärder för att genomföra avvecklingen av gränskontrollerna vid gränserna mellan Schengenstaterna samt bestämmelser för övriga åtgärder inom samarbetet. Det är denna konvention som innehåller de viktigaste reglerna för Schengensamarbetet. Schengenkonventionen började tillämpas den 26 mars 1995 och samtidigt upphörde gränskontrollerna mellan de sju stater som då hade anslutit sig till konventionen.

Varje stat som är medlem i EU har rätt att delta i Schengensamarbetet. De länder som i dag deltar i det aktiva samarbetet är, förutom de ursprungliga fem grundarstaterna, även Portugal och Spanien. Italien, Grekland, Österrike, Danmark, Finland och Sverige har också undertecknat avtal om anslutning till samarbetet, men de deltar ännu inte i det praktiska, operativa samarbetet. I december 1996 undertecknade Norge och Island särskilda samarbetsavtal, genom vilka dessa länder knyts till samarbetet.

Sveriges anslutningsavtal undertecknades i december 1996 och innebär att vi deltar i samarbetet och i beslutsfattandet. Sverige deltar emellertid ännu inte fullt ut i det praktiskt, operativa samarbetet. Sverige och övriga Schengenstater måste först vidta de förberedande åtgärder som krävs för att vi skall kunna delta praktiskt och operativt. Det innebär bl.a. att anslutningsavtalet skall ratificeras av Sverige och övriga stater, Schengens informationssystem (SIS) skall byggas ut, gränskontrollen skall anordnas i enlighet med Schengenkonventionens krav, flygplatser skall byggas om och vissa förändringar skall genomföras i lagstiftningen. När detta har skett kommer Sverige att få tillfälle att delta också praktiskt och operativt i Schengensamarbetet.

Närmare om innebörden av Schengensamarbetet

Schengensamarbetet syftar, som tidigare har sagts, till att åstadkomma fri rörlighet för personer genom att alla personkontroller vid de inre gränserna avskaffas. Med inre gräns avses Schengenländernas gemensamma gränser samt deras flygplatser för flyg mellan länderna och kusthamnar utan trafik till länder utanför Schengenområdet. Den fria rörligheten innebär att de inre gränserna får passeras överallt utan personkontroll och den omfattar inte enbart Schengenländernas egna medborgare utan gäller för alla som lagligen vistas på deras område. Schengenstaterna har dock rätt att i undantagsfall och under en begränsad tidsperiod genomföra nationella gränskontroller då den allmänna ordningen eller statens säkerhet så kräver.

Schengensamarbetet utgår från att bortfallet av personkontrollerna vid de inre gränserna skall kompenseras av andra åtgärder. Det kräver att medlemsländerna noggrant kontrollerar områdets yttre gräns. Med yttre gräns avses Schengenländernas land- och sjögränser mot icke-Schengenländer samt flygplatser och hamnar med trafik till länder utanför Schengenområdet.Vid den yttre gränsen skall inresekontroll ske av samtliga resande enligt för Schengenländerna enhetliga regler. Den yttre gränsen får i princip passeras endast vid särskilda gränsövergångar och under vissa öppettider. Avsnitten mellan gränsövergångarna skall övervakas med rörliga enheter. Schengenstaterna förbinder sig att införa påföljder mot otillåtet passerande av yttre gräns. Schengenländerna garanterar dessutom att flygpassagerare, som kommer från tredje land för att fortsätta med flyg inom Schengenområdet, skall underkastas personkontroll på ankomstflygplatsen. Sådan kontroll skall ske också av den som från ett flyg inom Schengenområdet skall fortsätta med flyg till tredje land.

Vid den yttre gränsen skall såväl inrese- som utresekontroll ske. Personer som reser in i Schengenområdet skall få sina resedokument kontrollerade för att fastställa identiteten. Särskild uppmärksamhet skall därvid ägnas hot mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen. Medborgare i tredje land skall underkastas en mer noggrann inresekontroll än medborgare i en Schengenstat. — Kontroll av personer som reser ut från Schengenområdet skall utföras i samtliga fall vad gäller medborgare i tredje land.

För att en medborgare från tredje land skall tillåtas resa in i Schengenområdet ställs ett antal krav. Han skall inneha sådana resehandlingar som har fastställts som godtagbara, han skall ha tillräckliga medel för sitt uppehälle och, i förekommande fall, visering. Han får inte utgöra en risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella

förbindelser. En spärrlista har upprättats över personer som skall vägras inresa.

En utlänning som har rest in på föreskrivet sätt i någon av Schengenstaterna är, enligt Schengenkonventionens artikel 22, skyldig att anmäla sig hos den behöriga myndigheten i det Schengenland vars territorium han beträder. Anmälan skall göras antingen i samband med inresan eller inom tre arbetsdagar därefter. Detsamma gäller för en utlänning som är bosatt i ett Schengenland och som reser till ett annat Schengenland. Det kan anmärkas att det framstår som tveksamt om ifrågavarande bestämmelse innebär en principiell skyldighet att föranstalta om ett anmälningsförfarande inte bara för den som passerar Schengenområdets yttre gräns utan även för den som passerar en gräns mellan två Schengenstater. Ordalydelsen ger närmast vid handen att även passerandet av en inre Schengengräns omfattas av bestämmelsen. Denna fråga kan dock inte anses ingå i utredningens uppdrag, vilket enbart avser utlänningskontroll inne i Sverige.

I Schengenkonventionen finns en bestämmelse om s.k. hotellkontroll. Enligt artikel 45 förbinder sig Schengenländerna att vidta nödvändiga åtgärder som garanterar att den som driver hotell- eller pensionatsrörelse ser till att utländska gäster personligen fyller i och undertecknar registreringskort och att de styrker sin identitet. Detsamma gäller i fråga om utländska gäster som "tillfälligt vistas" på en plats som används för yrkesmässig uthyrningsverksamhet, i synnerhet den som bor i tält, husvagn eller båt. Med utländska gäster avses i detta sammanhang även medborgare i andra Schengenländer samt medborgare i andra medlemsstater i EU. Undantag skall dock göras för makar, medföljande minderåriga samt medlemmar i gruppresor. De ifyllda registerkorten skall bevaras för behöriga myndigheter och vidarebefordras till dessa, om myndigheterna anser det nödvändigt för att kunna vidta skyddsåtgärder mot hot, för straffrättsliga förfaranden eller för att klargöra omständigheterna kring försvunna personer eller trafikolyckor. Undantag från skyldigheten att vidarebefordra registerkorten skall göras om nationell lag stadgar annorlunda.

Schengenländerna skall bygga upp ett långtgående samarbete i polisiära och rättsliga frågor för det praktiska vardagsarbetet. Det innebär bl.a. utökat informationsutbyte för att öka möjligheterna för polisen att ingripa mot brott, samverkan om utlämning för brott och bistånd med s.k. inbördes rättshjälp i brottmål. Schengensamarbetet innebär dessutom möjligheter till direkt operativt polissamarbete samt samarbete i bekämpandet av narkotika. Ett datoriserat informationssystem (SIS) har byggts upp. Det innehåller bl.a. uppgifter som erfordras för att kunna efterlysa utlänningar som skall tas i förvar inför

utvisning samt uppgifter om utlänningar som upptagits på spärrlista, för att de ansetts utgöra hot mot allmän ordning och säkerhet eller statens säkerhet eller på grund av att de varit föremål för vissa åtgärder såsom avvisning eller utvisning.

Schengensamarbetet innebär vidare att länderna genomför en gemensam viseringspolitik där en visering utfärdad till ett Schengenland gäller för inresa och vistelse också i övriga Schengenländer. Sådan visering får ges för högst tre månaders vistelse per halvår räknat från dag för första inresa. I likhet med EU har Schengenstaterna en gemensam s.k. negativlista, dvs en förteckning över länder vars medborgare skall ha visering för inresa i Schengenområdet. I Schengensamarbetet finns dessutom en förteckning över stater vars medborgare inte är viseringspliktiga till något Schengenland samt en lista över stater för vilkas medborgare Schengenländerna var för sig avgör om visering erfordras.

En utlänning som erhållit visering till ett Schengenland får röra sig fritt inom hela Schengenområdet under den tid viseringen gäller. En utlänning från ett land som det inte finns viseringskrav mot får röra sig fritt inom Schengenområdet i högst tre månader under en period om sex månader räknat från den första inresedagen. En utlänning som har uppehållstillstånd utfärdat av en Schengenstat får röra sig fritt inom hela Schengenområdet i högst tre månader.

Den fria rörligheten för personer inom Schengenområdet har inte ansetts utgöra något egentligt hinder för medlemsländerna att bedriva inre utlänningskontroll. Inom ramen för Schengenreglerna är medlemsländerna i princip fria att organisera och bedriva sin inre utlänningskontroll som de finner lämpligt. Insatserna får emellertid inte koncentreras till gränsområdena på ett sådant sätt att de i realiteten utgör en förtäckt gränskontroll. Den inre kontrollen får med andra ord inte utformas så att den i formell mening utgör en kontroll över hela landet, samtidigt som den i praktiken bedrivs uteslutande vid gränserna. Med denna begränsning möter det å andra sidan knappast något hinder att i anslutning till gränserna bedriva kontroll av samma slag som i övriga delar av landet i den omfattning som anses erforderlig.

7.4 Överväganden

7.4.1 Allmänna utgångspunkter

Motiv för inre utlänningskontroll

För att klargöra behovet av en väl fungerande inre utlänningskontroll bör inledningsvis något sägas om syftet med denna kontrollverksamhet. Traditionellt syftar den inre utlänningskontrollen dels till att övervaka att utlänningar inte uppehåller sig eller verkar här i landet utan erforderliga tillstånd, dels till att söka efter utlänningar som skall lämna landet enligt beslut om avvisning eller utvisning. Dessa huvudsyften bör även framledes gälla för den inre kontrollen, vilken således är ett viktigt instrument i realiserandet av den svenska utlänningslagstiftningen.

Enligt utredningens uppfattning är behovet av en effektiv inre kontroll olika starkt beroende på om den avser utlänningar som besöker landet tillfälligt, t.ex. som turister, eller om den avser utlänningar som kommer till Sverige i andra syften, t.ex. för att bosätta sig eller för att arbeta under en kortare eller längre tid, trots att de saknar erforderliga tillstånd. Sistnämnda grupp bör ur ett migrationspolitiskt perspektiv vara den viktigaste i fråga om inre utlänningskontroll.

Enligt utredningsdirektiven skall jag beskriva i vilken grad utlänningar uppehåller sig i Sverige utan nödvändiga uppehållstillstånd. Att mer exakt beräkna hur många som uppehåller sig här i landet i strid med utlänningslagstiftningen låter sig inte göras inom ramen för denna utredning. I sammanhanget kan nämnas att det inte har ansetts möjligt att göra en sådan beräkning i något av de europeiska länder som utredningen har kontaktat. För att ändå ge en ungefärlig uppfattning av i vilken grad det förekommer att utlänningar uppehåller sig i Sverige utan nödvändiga uppehållstillstånd kan dock följande tas till utgångspunkt. Som tidigare har framhållits var drygt 6 000 utlänningar efterlysta i verkställighetsärenden vid utgången av år 1996. Antalet har sedan år 1992 varierat mellan 3 329 och 8 454. Det är inte orimligt att anta att en betydande andel av de efterlysta håller sig kvar i Sverige i vart fall under en tid. Samtidigt bör ett visst antal ha lämnat Sverige på egen hand utan att meddela myndigheterna om sin avresa. Enligt företrädare för olika frivilligorganisationer kan mellan 1 000 och 3 000 av de som var efterlysta vid utgången av år 1996 antas ha lämnat landet på detta sätt. Det skulle betyda att cirka 4 000 finns kvar i landet. Till detta antal skall läggas de utlänningar som

reser in i Sverige och stannar här under en längre eller kortare tid utan att alls ge sig till känna för myndigheterna. Storleken på denna grupp är omöjlig att beräkna, men den kan rimligen uppskattas till något eller några tusental i genomsnitt över tiden.

Det finns ett uppenbart samband mellan den yttre utlänningskontroll som sker vid Sveriges gränser och den inre kontrollen. Utformningen och graden av effektivitet i den sistnämnda är i hög grad avhängig utformningen och effektiviteten i den yttre utlänningskontrollen. Den yttre kontrollen förändrades på ett genomgripande sätt redan i samband med att överenskommelsen med Danmark, Finland och Norge om avskaffandet av passkontrollen vid de gemensamma gränserna trädde i kraft 1958. Överenskommelsen innebär bl.a. att passkontrollen av utlänningar skall ske endast vid det nordiska områdets gränser mot omvärlden. Vi har därmed redan till stor del avhänt oss möjligheten att vid inresan kontrollera dem som reser in i Sverige från ett annat nordiskt land. En nordisk medborgare behöver vid sådan inresa inte visa upp sitt pass, men han måste vid behov visa att passfrihet gäller. Andra utlänningar som reser in från ett nordiskt land behöver visa sitt pass endast när polisen begär det, vilket sker vid bl.a. stickprovsvis anordnade personkontroller. Ett svenskt deltagande i Schengensamarbetet innebär att personkontrollen i princip upphör vid Sveriges gränser till de länder som deltar i Schengensamarbetet. En sådan utveckling medför av lätt insedda skäl krav på en effektiv inre utlänningskontroll. Detta samband framhålls också i utredningens direktiv.

I sammanhanget kan erinras om att vissa av Sveriges internationella åtaganden medför krav på en fungerande inre utlänningskontroll. Enligt den nordiska passkontrollöverenskommelsen har de nordiska länderna åtagit sig att efter särskild framställning efterforska utlänning (SÖ 1979:26, artikel 6). I Schengenkonventionens artikel 23 föreskrivs att en utlänning som inte uppfyller villkoren för vistelse på någon av Schengenstaternas område i princip utan dröjsmål skall lämna Schengenområdet. Om det inte sker frivilligt skall han, enligt konventionen, utvisas. För Sveriges fullgörandet av dessa åtaganden fordras en fungerande inre utlänningskontroll.

Det hittills sagda understryker vikten av en väl fungerande inre utlänningskontroll. Fråga är i vilken mån den nuvarande kontrollverksamheten är tillräckligt effektiv. Den inre utlänningskontrollen tillämpades tidigare relativt flitigt. Enligt uppgift minskade dock kontrollens omfattning betydligt under loppet av 1980-talet och det är numera en vitt spridd uppfattning att den inre utlänningskontrollen är eftersatt. Rikskriminalpolisen har i ett internt yttrande till Rikspolisstyrelsen den 13 november 1995 (DIR-089-4764/95) anfört att

den inre utlänningskontrollen är ordentligt eftersatt. Det saknas anledning att ifrågasätta denna uppfattning.

Metoder för inre utlänningskontroll

Den inre utlänningskontrollens effektivitet beror självfallet i hög grad på vilka metoder som används. Svårigheten består i att finna effektiva metoder som inte innebär opåkallade kränkningar av den personliga integriteten. I detta sammanhang finns anledning återge JO:s uttalanden i frågan. JO har uttalat att den inre utlänningskontrollen som tjänsteåtgärd betraktad kanske kan uppfattas som föga skild från andra typer av kontroll, t.ex. körkortskontroll. Enligt JO är dock skillnaden påtaglig genom att utlänningskontrollen innebär ett utpekande av person och den är därför mer grannlaga än den rutinmässiga körkortskontrollen, som alla vet kan göras utan att det tyder på misstankar om att bilföraren saknar körkort. Enligt JO kan den inre utlänningskontrollen upplevas som särskilt besvärande i vissa fall, t.ex. om invandrare, som blivit svenska medborgare, gång efter annan utsätts för förfrågningar om pass och liknande.

Det bör redan nu understrykas att intresset av att värna den personliga integriteten medför en betydande begränsning av möjligheterna att finna nya effektiva metoder för inre utlänningskontroll. Det får, enligt utredningens uppfattning, anses uteslutet att exempelvis införa en skyldighet för sjukvården att underrätta polismyndigheten om patienter som söker vård medan de vistas i Sverige i strid mot utlänningslagstiftningen. Det får också anses uteslutet att införa en generell skyldighet för utlänningar att alltid bära med sig pass och bevis om uppehållstillstånd, med rätt för polisen att när som helst kontrollera handlingarna. De nuvarande reglerna måste i allt väsentligt anses tillräckliga och de framstår för övrigt som minst lika effektiva som reglerna i de Schengenländer som utredningen kontaktat. Det finns dock behov av vissa klarlägganden och kompletteringar samt av vissa förändringar av de förutsättningar under vilka bestämmelserna tillämpas.

Enligt direktiven skall utredningen uppmärksamma hur den inre utlänningskontrollen bör utformas i anslutning till gränsövergångar mot andra länder som deltar i Schengensamarbetet. Dessa kommer att vara intressanta för polisens inre utlänningskontroll även i ett Schengenperspektiv. Av redogörelsen för Schengenkonventionen i föregående avsnitt följer att inre utlänningskontroll får utövas i anslutning till Sveriges gränser under samma förutsättningar som på alla andra platser inne i landet och i princip i den omfattning som

anses erforderlig. Den gränsnära kontrollverksamheten måste dock lyda under samma lagstiftning och förutsättningar som den inre utlänningskontrollen i övrigt. Med detta som utgångspunkt är det upp till de verkställande myndigheterna att besluta om var kontrollverksamheten bör utövas. Det finns dock anledning att särskilt peka på möjligheten och behovet av att förlägga den inre utlänningskontrollen i anslutning till Sveriges gränsområden. Avskaffandet av personkontrollen vid gränsen bör i viss mån kunna kompenseras av en särskilt god inre utlänningskontroll i de gränsnära områdena. Det kan i sammanhanget nämnas att Tyskland och Nederländerna har fokuserat sin utlänningskontroll till de gränsnära områdena efter ländernas inträde i Schengensamarbetet. Emellertid gäller den begränsningen att kontrollverksamheten i dessa områden inte får bedrivas så att den i realiteten utör en förtäckt gränskontroll, se avsnitt 7.3.

7.4.2 Ansvaret för den inre utlänningskontrollen

Ansvaret för den inre utlänningskontrollen bör även i fortsättningen i huvudsak vila på polismyndigheterna. Även Statens invandrarverk bör emellertid kunna utföra åtskilliga kontrollåtgärder.

När det gäller frågan om fördelningen mellan polismyndigheterna och Invandrarverket av ansvaret för den inre utlänningskontrollen sägs i direktiven att utgångspunkten bör vara att ansvaret i huvudsak även i framtiden skall ligga på polismyndigheterna. Detta motiveras med att den inre utlänningskontrollen i stora delar har ett nära samband med polisiär verksamhet. Frågan skall emellertid, enligt direktiven, övervägas utifrån utredningens överväganden i övrigt, såväl i fråga om ansvaret för verkställigheten av avvisnings- och utvisningsbeslut som i fråga om metoderna för den inre utlänningskontrollen.

Utredningen har beträffande överföringen av verkställighetsansvaret föreslagit att Statens invandrarverk inte skall tillföras egen polisiär kompetens. Det gäller såväl förmågan och behörigheten att bedriva polisiärt efterspaningsarbete som förmågan och behörigheten att tillgripa tvångsmedel, se avsnitt 3.2. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att den inre utlänningskontrollen har ett nära samband med polisiärt arbete bör ansvaret för denna kontrollverksamhet även framledes i huvudsak vila på polismyndigheterna. Mina fortsatta överväganden ändrar inte denna bedömning.

Statens invandrarverk bör dock kunna utnyttjas i större utsträckning

än för närvarande i arbetet med den inre utlänningskontrollen. Inom verket finns tillgång till i sammanhanget värdefull information. Det gäller exempelvis de uppgifter som finns i verkets register och i enskilda ärenden. Invandrarverket har numera också möjlighet att med hjälp av fingeravtrycksregistret kontrollera att en utlänning inte söker tillstånd i olika identiteter. Genom Schengensamarbetet får Invandrarverket dessutom tillgång till SIS-registret i de delar som rör bl.a. utlänningar som varit föremål för avvisning eller utvisning från annat Schengenland (se artikel 101 jfr med artikel 96 i Schengenkonventionen). Invandrarverket kommer dessutom att få tillgång till ytterligare information, om utredningens förslag beträffande vissa myndigheters underrättelseskyldighet genomförs, se avsnitt 7.4.7. Tillgänglig information bör kunna användas såväl i Invandrarverkets eget verkställighetsarbete som i den inre utlänningskontrollen. Det bör uppdras åt Statens invandrarverk och Rikspolisstyrelsen att i detta avseende utveckla ändamålsenliga samarbetsformer.

Jag vill i sammanhanget framhålla att utbetalning av understöd enligt LMA, som regelmässigt sker genom insättning på konto som utlänningen sedan disponerar med hjälp av sitt s.k. SIV-kort, bör ske vid personlig inställelse hos Invandrarverket, när det finns anledning misstänka att vederbörande söker att undandra sig verkställighet. Det finns i förevarande sammanhang dessutom skäl att peka på Invandrarverkets möjlighet att spåra utlänningen med hjälp av de uttag han gör med hjälp av sitt SIV-kort.

7.4.3 Polisens organisation m.m.

En effektiv inre utlänningskontroll förutsätter tillgång till personal med särskilda kunskaper i utlänningsfrågor. Utgångspunkten bör därför vara att arbetet med den inre utlänningskontrollen skall organiseras centralt inom varje länspolismyndighet. För att åstadkomma en bättre effektivitet i kontrollen bör dessutom tillgången till avancerade tekniska hjälpmedel förbättras.

Rikskriminalpolisen bör engageras i arbetet med att inhämta information av övergripande karaktär i frågor som rör den inre utlänningskontrollen.

I dag utförs den inre utlänningskontrollen i huvudsak av personal som avdelats särskilt för att arbeta med utlänningsfrågor. Ofta bedrivs arbetet vid särskilda utlänningsrotlar eller motsvarande. Som framhålls i avsnitt 2.4.3. kan en överföring av verkställighetsansvaret till Statens

invandrarverk medföra att det vid vissa polismyndigheter inte längre kommer att vara ändamålsenligt att avdela viss personal huvudsakligen för utlänningsärenden. En utveckling som innebär att polisens kvarvarande uppgifter i utlänningsfrågor- däribland den inre utlänningskontrollen — sprids ut i polisens organisation riskerar att inverka negativt på polisens kompetens i utlänningsfrågor och därmed också att försämra möjligheterna att bedriva en effektiv inre utlänningskontroll.

Det är önskvärt att den inre utlänningskontrollen blir en mer naturlig del i polisens verksamhet. Av lätt insedda skäl är det emellertid knappast möjligt att ge samtliga poliser de speciella detaljkunskaper som fordras. Arbetet kräver goda kunskaper om centrala delar av den svenska utlänningslagstiftningen samt grundläggande kunskaper om relevanta bestämmelser i EG-rätten och om innehållet i Schengenkonventionen. Därtill fordras erfarenheter av utländska dokument. Huvudansvaret för denna kontrollverksamhet bör därför även framledes anförtros åt särskilt avdelad polispersonal. Detta kan åstadkommas genom att ansvaret för kontrollen samlas på ett förhållandevis begränsat antal enheter i landet.

Utgångspunkten bör vara att arbetet med den inre utlänningskontrollen skall organiseras centralt inom varje länspolismyndighet. Avvikelser bör emellertid kunna förekomma när lokala förhållanden påkallar det. I områden som erfarenhetsmässigt hyser ett begränsat antal utlänningar bör flera länspolismyndigheter kunna samarbeta, så att verksamheten i en större region leds från en ort.

Att verksamheten med inre utlänningskontroll organiseras centralt inom varje länspolismyndighet innebär inte nödvändigtvis att all i verksamheten deltagande personal bör samlas till en enda ort. Arbetet fordrar inte sällan kunskaper om lokala förhållanden och det bör i vart fall på orter som erfarenhetsmässigt hyser många utlänningar finnas polispersonal med uppgift att arbeta med inre utlänningskontroll.

I sammanhanget bör något nämnas om vikten av att kunna inhämta relevant information. För att den inre utlänningskontrollen skall kunna bedrivas effektivt krävs att arbetet systematiskt inriktas på åtgärder som med fog kan förväntas ge resultat. För det krävs tillgång till information. Det gäller såväl beträffande enskilda förhållanden i individuella ärenden som på ett mer övergripande plan i frågor som rör utlänningars illegala vistelse här i riket.

Möjligheterna att systematiskt inhämta information av nu avsett slag torde i viss mån förbättras om arbetet med inre utlänningskontroll organiseras länsvis. Jag menar emellertid att ett sådant kunskapsinhämtande bör kompletteras med en möjlighet att skaffa, analysera och bearbeta information av mer övergripande karaktär om bl.a. vissa

mönster beträffande utlänningars olovliga vistelse och verksamhet i Sverige. Inom Rikskriminalpolisen finns en särskild enhet som har inriktats på att inhämta och analysera information om bl.a. illegal invandring, främst i form av s.k. människosmuggling. Enligt utredningens uppfattning bör ifrågavarande enhet kunna ansvara för nu nämnda uppgiftsinsamlande och analysarbete med avseende på inre utlänningskontroll.

Schengensamarbetets konsekvenser för den personkontroll som i dag sker vid Sveriges gränser kommer att försvåra för polisen att skaffa den allmänna överblick över resandeströmmarna som dagens kontrollarbete ger. Det nu föreslagna informationsarbetet skulle kunna bidra till att i viss mån kompensera detta bortfall.

I sammanhanget bör också framhållas att den inre utlänningskontrollen kan underlättas av och i framtiden även vara beroende av tekniska hjälpmedel. En omfattande förteckning över pass och andra resehandlingar finns i det s.k. EDISON-registret, ett CD-rom baserat register som i viss utsträckning redan används i den yttre utlänningskontrollen. Ett annat hjälpmedel är den s.k. photophonen, med vilken bilder av pass och andra handlingar kan överföras elektroniskt för kontroll av t.ex. myndigheter i det påstådda utfärdarlandet. Jag vill understryka vikten av att avancerade hjälpmedel av detta slag är tillgängliga i största möjliga utsträckning även för dem som arbetar med inre utlänningskontroll. Möjligheterna att skaffa avancerade tekniska hjälpmedel bör öka om verksamheten med den inre utlänningskontrollen organiseras centralt inom varje länspolismyndighet.

7.4.4 Bestämmelsen i 5 kap. 6 § UtlL

Utformningen av bestämmelsen i 5 kap. 6 § UtlL bör ändras, så att det klart framgår att inre utlänningskontroll i vissa fall får genomföras även om det inte finns anledning anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig i Sverige. Så kan vara fallet när polismyndigheten har kontakt med utlänningen av annan anledning än för att utföra utlänningskontroll eller i samband med inresan i Sverige.

De i 5 kap. 6 § UtlL angivna kontrollåtgärderna får, enligt bestämmelsens andra stycke, vidtas endast om det finns anledning anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig i Sverige eller om det annars finns särskild anledning till kontroll. Stadgandet, vars närmare innebörd behandlas i avsnitt 7.2, infördes i och med att 1989 års

utlänningslag trädde i kraft. Enligt förarbetena var avsikten att erinra om att det måste finnas någon särskild anledning att kontrollera en viss utlänning för att de i bestämmelsen angivna kontrollåtgärderna skall få vidtas (prop. 1988/89:86 s. 172)

En icke obetydlig del av den inre utlänningskontrollen utförs i samband med annan verksamhet inom polisen. Det är exempelvis inte ovanligt att utlänningskontroll genomförs i samband med trafikkontroller. I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för ifrågavarande verksamhet sägs att inre utlänningskontroll kan genomföras då polisen kommer i kontakt med en utlänning som exempelvis ansöker om ett tillstånd, anmäler ett brott eller stannas i en trafikkontroll. Att genomföra utlänningskontroll i sådana sammanhang torde knappast grundas på att det i det enskilda fallet finns anledning anta att utlänningen saknar rätt att vistas i Sverige. Det får dessutom anses oklart vilket stöd dessa kontroller har i det avslutande stadgandet i 5 kap. 6 § UtlL, om att kontroll får ske *om det annars finns särskild anledning till kontroll*. Som framhålls i avsnitt 7.2, lämnas i förarbetena inte någon egentlig vägledning för hur detta rekvisit skall förstås.

Det är angeläget att ifrågavarande bestämmelse får en utformning som på ett rimligt sätt tillgodoser både effektivitets- och integritetsintresset. Bestämmelsen bör dessutom ange under vilka förutsättningar kontroll får ske. Av det ovan sagda följer att det är tveksamt om bestämmelsens nuvarande utformning uppfyller dessa krav i fråga om de kontroller som sker i samband med att polismyndigheten har kontakt med utlänningen av annan anledning än att kontrollera hans rätt att vistas i Sverige. Jag menar att intresset av en effektiv inre utlänningskontroll utgör skäl att behålla den nuvarande ordningen med kontroller av detta slag. Att genomföra utlänningskontroll i samband med en redan etablerad kontakt vid t.ex. en trafikkontroll måste ur integritetssynpunkt anses vara betydligt mindre känsligt än att hejda vederbörande på gatan för att inleda utlänningskontroll. Bestämmelsen i 5 kap. 6 § andra stycket bör därför ändras så att den ger klart stöd för att genomföra utlänningskontroll av nu ifrågavarande slag.

En annan situation då det måste anses befogat och ur integritetssynpunkt mindre kränkande att genomföra inre utlänningskontroll är i samband med utlänningens inresa i Sverige. Polisen bör i anslutning till inresan kunna utföra selektiva, icke misstankebaserade, kontroller inom ett tämligen snävt avgränsat område innanför territorialgränsen. Det är viktigt att denna kontrollverksamhet inte utformas som en förtäckt gränskontroll i vilken kontrollen utförs slumpmässigt eller stickprovsvis, se avsnitt 7.2.

Förutsättningarna för att få genomföra inre utlänningskontroll i

samband med att polismyndigheten av annan anledning har kontakt med utlänningen eller i samband med utlänningens inresa i Sverige utvecklas närmare i författningskommentaren. Det är dock angeläget att redan nu understryka vikten av att dessa kontrollmöjligheter används med omdöme. Det intrång och de olägenheter för utlänningen som följer av kontrollens genomförande får inte stå i missförhållande till syftet med kontrollen och övriga omständigheter. Detta följer såväl av bestämmelsen i 1 kap. 1 § andra stycket UtlL som av den allmänna proportionalitetsprincip som lagts fast i 8 § PolL och behöver därför inte framhållas särskilt i bestämmelsen om inre utlänningskontroll.

7.4.5 Hotellkontroll

Schengenkonventionen ställer krav på att medlemsländerna har s.k. hotellkontroll. Det finns därför skäl att införa detta kontrollinstrument i Sverige

Tidigare fanns i utlänningslagstiftningen en bestämmelse om s.k hotellkontroll. Den innebar en skyldighet för den som drev hotell eller pensionat att skriftligen anmäla till polismyndigheten när en utländsk gäst anlände respektive avreste. Anmälan skulle innehålla uppgifter om utlänningens fullständiga namn, födelsedatum, födelseland, medborgarskap, hemland, hemort, adress här i landet samt uppgift om tiden för hans ankomst respektive avresa. Dessutom skulle en anmälan om ankomst innehålla uppgift om den ort inom eller utom riket där utlänningen senast uppehållit sig. I en anmälan om avresa skulle anges vart utlänningen närmast tänkte bege sig. Anmälan skulle lämnas eller sändas med posten till polismyndigheten inom 24 timmar från utlänningens ankomst respektive avresa. Bestämmelsen om hotellkontroll avskaffades år 1989.

Regeringen tillsatte år 1992 en interdepartemental arbetsgrupp (Gränskontrollgruppen) med uppgift att utreda frågor om gränskontroller och gränsformaliteter i perspektivet av ett svenskt EU-medlemskap. I sin slutrapport redovisade arbetsgruppen förslag till en rad kompensatoriska åtgärder som inte avser gränskontroll. Gränskontrollgruppen menade bl.a. att hotellkontroll skulle kunna utgöra ett komplement till övriga kontrollåtgärder. Samtidigt framhölls att hotellkontroll riskerar att ge upphov till en vidlyftig byråkrati. Gränskontrollgruppens menade sig sakna underlag för att säkert bedöma om någon form av hotellkontroll bör återinföras i Sverige, men framhöll att sådan kontroll tillämpas i många andra länder och att frågan därför borde

utredas närmare i särskild ordning.

Enligt Schengenkonventionens artikel 45 är medlemsstaterna skyldiga att bedriva s.k. hotellkontroll. Detta utgör tillräckligt skäl för att återinföra denna kontrollverksamhet i Sverige. Den återstående frågan är hur kontrollen skall utformas.

Avskaffandet av den svenska hotellkontrollen år 1989 motiverades av att värdet av kontrollen inte ansågs tillräckligt i förhållande till den byråkrati som den förorsakade. Denna erfarenhet bör beaktas i förevarande sammanhang. Hotellkontrollen bör således utformas så att den inte orsakar en mer vidlyftig administration än nödvändigt.

I 12 kap. 1 § UtlL stadgas att regeringen får meddela föreskrifter om bl.a. skyldighet att anmäla utlänningars vistelse eller anställning i Sverige. Denna möjlighet bör användas för att återinföra hotellkontrollen. Förordningstexten bör utformas i så nära anslutning till Schengenkonventionens artikel 45 som möjligt.

Det bör överlåtas åt Rikspolisstyrelsen att utforma formulär för de registreringskort som skall användas. Därvid bör möjligheterna att föra registret med hjälp av modern informationsteknologi särskilt uppmärksammas.

7.4.6 Eget boende för asylsökande m.fl.

Möjligheten att sätta ned bidragen enligt LMA bör komma till användning i större utsträckning när utlänningen försvårar bl.a. verkställigheten av ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut. Statens invandrarverk bör dessutom få möjlighet att i vissa fall redan från början neka bidrag till kostnader för eget boende.

Som anges ovan syftar den inre utlänningskontrollen bl.a. till att söka efter utlänningar som skall lämna landet enligt beslut om avvisning eller utvisning. Möjligheterna till framgång i denna verksamhet påverkas bl.a. av formerna för Invandrarverkets mottagande av asylsökande.

Sedan några år är inriktningen att mottagandet skall präglas mindre av omhändertagande och mer av att utlänningen skall ta ansvar för sitt eget liv. Utgångspunkten är att bl.a. asylsökande i första hand skall bo i eget boende utanför Invandrarverkets förläggningar (prop. 1993/94:94 s. 34). I viss utsträckning har denna utveckling medfört svårigheter för den inre utlänningskontrollen och för verkställighetsarbetet.

Mottagandet av bl.a. asylsökande regleras i lagen (1994:137) om

mottagande av asylsökande m.fl. Berättigade till bistånd är de som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 3 kap. 2 § eller 3 § UtlL (asylsökande), de som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd och de som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och som av särskilda skäl medgivits rätt att vistas här medan ansökan prövas. Rätten till bistånd upphör när utlänningen får permanent uppehållstillstånd eller när han lämnar landet. Således har även den som skall avvisas eller utvisas rätt till bistånd fram till dess att verkställighet sker.

Rätten till bistånd omfattar dagersättning, logi på en förläggning eller bidrag till kostnaden för eget boende samt bistånd för annat angeläget behov, s.k. särskilt bidrag. Invandrarverket skall dessutom erbjuda sysselsättning i form av svenskundervisning, skötsel av förläggningar eller annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen i Sverige meningsfull.

När det gäller möjligheterna att effektivisera den inre utlänningskontrollen och verkställighetsarbetet är bestämmelserna i 10 och 12 §§ LMA av särskilt intresse. De innebär att utlänningen under vissa förutsättningar kan förlora sin rätt till bistånd helt eller delvis. Enligt 10 § LMA kan dagersättningen sättas ned för den som har fyllt 18 år och som utan giltigt skäl vägrar att delta i den verksamhet som ordnas av Invandrarverket eller som genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd. Om den som har fått sin dagersättning nedsatt fortsätter på angivet sätt, kan rätten till bidrag till kostnad för eget boende helt upphöra, om han i stället erbjuds plats på en förläggning. Även dagersättningen kan sättas ned helt, om fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen.

Enligt 10 § LMA kan bostads- och dagersättningen sättas ned också för den som utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning skall kunna verkställas. Det kan exempelvis gälla den som vägrar att medverka till att söka passhandling som krävs för återresan (prop. 1993/94:150, bil. 11 s. 6). I 12 § LMA stadgas att den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas inte har rätt till bistånd. Det är oklart i vilken utsträckning reglerna om nedsättning kommer till användning.

Ur strikt kontrollsynpunkt skulle det vara bättre om eget boende över huvud taget inte kunde komma ifråga för personer med oklar identitet eller för personer för vilka verkställighetsproblem kan förutses. Den praktiska betydelsen av att dessa utlänningar i stället bor på förläggning bör dock inte överdrivas. Även under den tid då sådant boende var regel försvårades verkställigheten ofta av att utlänningen höll sig undan. Det bör dessutom framhållas att förläggningarna

varken är eller bör vara slutna inrättningar. En fullständig återgång till förläggningsboende skulle också innebära stora kostnader för statsmakterna, vilka sannolikt inte skulle uppvägas av den förbättrade kontrollmöjligheten och därmed följande effektivitet i verkställighetsarbetet. Av lika stor vikt är att det av humanitära skäl är påkallat att i största möjliga utsträckning underlätta eget boende. De svårigheter som denna boendeform kan medföra för den inre utlänningskontrollen och för verkställighetsarbetet bör dock föranleda att möjligheten att sätta ned dagersättningen och bidraget till eget boende bör komma till användning i större utsträckning.

De nuvarande reglerna bör dessutom kompletteras med en möjlighet att i vissa fall neka bidrag till kostnaden för eget boende redan från början. Statens invandrarverk bör kunna fatta ett sådant beslut, när det finns särskild anledning anta att utlänningen kommer att försvåra handläggningen av ärendet om uppehållstillstånd eller verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Det bör i dessa fall inte utgå något ekonomiskt stöd som direkt underlättar för utlänningen att etablera sig utanför Invandrarverkets förläggningar.

Det skall således krävas särskilda skäl för att neka en utlänning bidrag till kostnaden för eget boende i nu föreslagen ordning. Omständigheterna skall vara sådana att det framstår som särskilt angeläget att beakta intresset av en god inre utlänningskontroll.

Beslut att neka bidrag för eget boende skall kunna överklagas enligt bestämmelsen i 22 § LMA.

7.4.7 Underrättelseskyldighet för vissa myndigheter

Tillämpningsområdet för den underrättelseskyldighet som vilar på vissa myndigheter enligt bestämmelserna i 6 kap. 1 och 2 §§ UtlF bör vidgas. Underrättelserna bör sändas både till polismyndigheten och till Statens invandrarverk.

I avsnitt 7.2 lämnas en redogörelse för den underrättelseskyldighet som åvilar vissa myndigheter enligt 6 kap. 1 och 2 §§ UtlF och som syftar till att möjliggöra den inre utlänningskontrollen.

I avsnitt 7.4.3 framhålls vikten av att den inre utlänningskontrollen kan bedrivas med stöd av relevant information. Underrättelseskyldigheten enligt 6 kap. 1 och 2 §§ UtlF är i det avseendet av intresse. Det finns inte någon tillgänglig statistik över i vilken utsträckning underrättelser kommer in till landets polismyndigheter, men det förefaller vara en allmän uppfattning inom polisen att så sker endast

i begränsad omfattning. Om så är fallet, kan en tänkbar anledning vara att det sällan förekommer myndighetskontakter av det slag som anges i bestämmelserna, men det kan också vara så att de underrättelseskyldiga myndigheterna har dålig kännedom om gällande bestämmelser.

Intresset av att den inre utlänningskontrollen skall kunna utföras med stöd av relevant information gör att tillämpningsområdet för ifrågavarande bestämmelser bör vidgas. Underrättelser av ifrågavarande slag bör dessutom sändas till både polismyndigheten och Statens invandrarverk med anledning av att Invandrarverket föreslås ta över verkställighetsansvaret. Det kan härvid framhållas att Invandrarverkets tillgång till ifrågavarande information kan minska behovet av polisens biträde med eftersökningsarbete.

För närvarande gäller enligt 6 kap. 1 § UtlF att någon underrättelseskyldighet inte föreligger beträffande utlänningar som visar att de har sökt uppehållstillstånd i Sverige. Denna begränsning bör tas bort. Underrättelseskyldigheten är dessutom begränsad till att gälla endast vid myndigheternas första kontakt med den utlänning som omfattas av bestämmelserna. Även denna begränsning bör tas bort såvitt avser skattemyndigheten, arbetsförmedlingen och skolstyrelsen. Att göra likaledes beträffande socialnämnden skulle medföra oklarheter angående omfattningen av underrättelseskyldigheten.

Skattemyndigheten bör dessutom åläggas en skyldighet att underrätta Statens invandrarverk och polismyndigheten när en utlänning, som inte är undantagen enligt vad som sägs i 6 kap. 1 § UtlF, begär hindersprövning för att ingå äktenskap eller registrerat partnerskap. Det kan i detta sammanhang nämnas att kontrollen av uppgifter beträffande identitet och tidigare äktenskap vid hindersprövningen rörande utlänningar inte sällan framstår som bristfällig. Det kan bero på otillräckliga kunskaper om förfalskade identitetshandlingar samt om möjligheten att från andra länder hämta in erforderliga handlingar. Ökad utbildning i dessa frågor för berörda myndigheter bör övervägas.

De i 6 kap. 2 § UtlF angivna myndigheterna bör utöver vad som nu har sagts få till uppgift att mer allmänt bistå Statens invandrarverk och polismyndigheten med information av ifrågavarande slag. Myndigheterna bör åläggas en generell skyldighet att underrätta polismyndigheten, när de i sin verksamhet får kännedom om förhållanden som ger anledning misstänka att en utlänning uppehåller sig i Sverige eller arbetar här utan erforderliga tillstånd. Det kan exempelvis vara fråga om att skattemyndigheten eller arbetsförmedlingen funnit anledning misstänka att en arbetsgivare anställt utlänningar utan arbetstillstånd.

Det finns slutligen anledning överväga hur berörda myndigheters kännedom om ifrågavarande underrättelseskyldighet kan förbättras.

Statens invandrarverk och Rikspolisstyrelsen bör få i uppdrag att efter samråd med exempelvis Riksskatteverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Kommunförbundet och Skolverket öka myndigheternas kännedom om gällande bestämmelser.

8 Genomförandet av förslagen

8.1 Ekonomiska konsekvenser

Det finns skäl att inledningsvis betona vikten av att de ekonomiska konsekvenserna av förslagen betraktas ur ett övergripande perspektiv. Flera av förslagen kan komma att innebär nya eller ökade kostnader. Gemensamt för dem är emellertid att de syftar till att bidra till en effektivare verkställighet och därmed till lägre sammanlagda kostnader för Utgiftsområde 8 (Invandrare och flyktingar). Om effektiviteten ökar i verkställighetsarbetet, kan betydande belopp sparas, dels genom att kostnaderna för att genomföra verkställigheter minskar, dels genom att kostnaderna för utlänningens vistelse i Sverige minskar.

Överföringen av verkställighetsansvaret

På uppdrag av regeringen redovisade Rikspolisstyrelsen i augusti 1996 kostnaderna för handläggningen av olika slag av utlänningsärenden under perioden juli 1995—juni 1996. Kostnaden för "handläggningen av verkställighetsärenden" redovisades till sammanlagt 36,9 miljoner kronor, varav 17 miljoner kronor avsåg "polismanstimmar". "Antal ärenden" uppgavs vara 12 628. Härtill kom kostnader för "utrikes resor som eskort vid verkställighet" och "ändra kostnader för bevakning m.m.", vilka redovisades till sammanlagt 8,8 miljoner kronor respektive 1,5 miljoner kronor.

Rikspolisstyrelsen uppgav till utredningen i maj 1997 att sammanlagt drygt 92 årsarbetskrafter går åt för handläggningen av verkställighetsärenden. Av dessa avser drygt 67 årsarbetskrafter polispersonal, medan återstoden avser s.k. civil personal. Det kan nämnas att de 92 årsarbetskrafterna är fördelade på sammanlagt 320 olika befattningshavare.

Utredningen har givit företrädare för Invandrarverket i uppdrag att beräkna de ekonomiska effekterna av en överföring av verkställighetsansvaret. Innebörden av de uppgifter som har redovisats till utredningen, vilka enligt uppgiftslämnaren skall ses som mycket preliminära, är att överföringen medför en besparing på 15 procent. Polismyndigheternas 92 årsarbetskrafter skulle, enligt beräkningen,

således kunna ersättas med cirka 78 årsarbetskrafter hos Invandrarverket. Den beräknade besparingen om 15 procent, vilken antas komma tidigast något år efter övertagandet, förväntas uppstå genom att verkställighetsfrågan integreras i Invandrarverkets övriga verksamhet, vilket innebär samordningsvinster. Till utredningen har vidare framförts att Invandrarverket kommer att ha initiala kostnader för bl.a. anpassing av IT-stöd och utbildning. Enligt beräkningarna kommer dessa kostnader att uppgå till cirka 8 miljoner kronor.

Det är utredningens uppfattning att det är vanskligt att beräkna de ekonomiska effekterna av att verkställighetsansvaret förs över till Statens invandrarverk. Flera svårbedömda faktorer måste vägas in i bedömningen. Det är sannolikt att vissa samordningsvinster kan uppkomma genom att verkställighetsfrågan på ett bättre sätt än för närvarande kan integreras i handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd. Därvid skall Invandrarverkets allmänna kompetens i utlänningsärenden vägas in. Utredningen saknar möjligheter att närmare beräkna storleken av de förväntade samordningsvinsterna. Det bör dock framhållas att utredningen inte funnit anledning ifrågasätta den enligt ovan beräknade besparingen om 15 procent.

Vid beräkningen av de ekonomiska konsekvenserna måste emellertid hänsyn tas till ytterligare några faktorer. De kostnader som Rikspolisstyrelsen redovisat enligt ovan avser hela polisens nuvarande befattning med verkställigheter, således även verkställighet av s.k. direktavvisningar efter beslut av polismyndighet och av utvisningar efter dom eller beslut av domstol på grund av brott. Utredningens direktiv innebär att polismyndigheterna kommer att behålla ansvaret för dessa verkställigheter. Polisen kommer således även framledes att ha kostnader för verkställighetsarbete. Till detta skall läggas att Invandrarverket, enligt utredningens förslag, skall ha möjlighet att begära biträde av polis enligt vad som sägs i avsnitt 3.2.3. Även denna handräckningsverksamhet kommer att medföra kostnader för polisen. Storleken av kostnaderna för polisens framtida befattning med verkställighetsärenden låter sig inte närmare beräknas. Utredningen avstår från att försöka göra en uppskattning av kostnaderna.

Det hittills sagda om ekonomiska konsekvenser av överföringen av verkställighetsansvaret avser endast kostnader för att handlägga verkställighetsärenden. Därjämte måste konsekvenserna för effektiviteten i verkställighetsarbetet beaktas. Utgångspunkten för överföringen är att Invandrarverket har bättre förutsättningar än polismyndigheterna att få beslut om avvisning och utvisning verkställda. En sådan utveckling skulle innebära betydande besparingar i kostnaderna för utlänningars vistelse i Sverige. Det är, enligt utredningens uppfattning, i detta avseende som de egentliga besparingarna kan uppkomma. Det

kan nämnas att den genomsnittliga förläggningskostnaden för närvarande uppgår till 186 kr per person och dygn. Beloppet, vilket antas stiga till 205 kr under år 1998 (prop. 1997/98:1), avser enbart kostnader för mat, bostad, sjukvård och liknande levnadsomkostnader. En enkel beräkning ger vid handen att en enda veckas förkortning av vistelsetiden i Sverige i 5 000 fall skulle ge en besparing om cirka 7 miljoner kronor.

Övriga förslag

I avsnitt 3.3 föreslås att Statens invandrarverk bör beakta verkställighetsfrågan löpande under hela handläggningen av ett ärende om uppehållstillstånd. Förslaget torde inte medföra några ökade kostnader av betydelse i detta sammanhang.

I avsnitt 3.4 föreslås att Invandrarverket i ökad utsträckning bör förlägga sin verksamhet till de större flygplatserna och till de större färjehamnarna, för att på så sätt åstadkomma att fler lämnar in sin ansökan om uppehållstillstånd direkt vid ankomsten till Sverige. Vidare framhålls att det är angeläget att genomföra Verkställighetsutredningens förslag om s.k. gatekontroll. Ett genomförande av dessa förslag medför kostnader för personal och nödvändiga lokalanpassningar. Storleken på kostnaderna låter sig inte uppskatttas i detta sammanhang, men de kan antas bli betydande. Det finns därför anledning att särskilt understryka de positiva effekterna för verkställighetsarbetet och de besparingar som blir följden av ett genomförande av förslagen.

I avsnitt 3.5 föreslås att Invandrarverket skall ges ökade möjligheter till närvaro vid Sveriges beskickningar i utlandet. För att ge en uppfattning om kostnaderna, kan hänvisas till beräkningar som gjorts i andra sammanhang. De nordiska länderna förbereder ett samarbete med gemensamma s.k. utlänningsattachéer och kostnaden för en attaché har på årsbasis budgeterats till 1,5 miljoner danska kronor, eller motsvarande närmare 1,7 miljoner svenska kronor.

Kostnaderna för det i avsnitt 4.4 föreslagna samarbetet med de svenska humanitära frivilligorganisationerna och med IOM är beroende av samarbetets omfattning och innehåll. Kostnaderna kan således fastställas först efter erforderliga förhandlingar med berörda organisationer. Det finns dock anledning att i detta sammanhang särskilt påminna om de uppgifter som lämnas i avsnitt 4.3 angående andra länders samarbete med IOM. Genomgående gäller att de olika återvändandeprogrammen måste bedömas som kostnadseffektiva med hänsyn till uppnådda resultat. Det bör slutligen understrykas att ett samarbete med IOM och med de svenska frivilligorganisationerna

sannolikt skulle leda till att fler kan lämna Sverige frivilligt. Kostnaderna för ett sådant samarbete skulle därför kunna finansieras genom minskade kostnader för såväl utlänningars vistelse i Sverige som för verkställighetsarbetet.

Den i avsnitt 5.3 föreslagna möjligheten för Utlänningsnämnden att vilandeförklara en ny ansökan om uppehållstillstånd torde inte medföra några ökade handläggningskostnader av betydelse i detta sammanhang. Däremot kan förslaget förväntas innebära en betydande reducering av antalet nya ansökningar. Det bör nämnas att handläggningen av dessa ansökningar för närvarande tar en betydande del av Utlänningsnämndens resurser i anspråk. Under budgetåret 1995/96 avgjorde nämnden sammanlagt 14 278 ärenden. Av dessa avsåg 4 804 nya ansökningar. Den totala kostnaden för denna verksamhetsgren uppgick till nästan 27 miljoner kronor. Den genomsnittliga kostnaden för att avgöra en ny ansökan om uppehållstillstånd uppgick till 5 599 kr.

Flertalet av förslagen till förbättringar av den inre utlänningskontrollen som lämnas i avsnitt 7.4 medför inga ökade kostnader för statsmakterna av betydelse i detta sammanhang. Förslaget att begränsa rätten till bidrag för eget boende medför dock ökade kostnader. Statens invandrarverk räknar i budgetsammanhang med att kostnaden för dem som bor på förläggning är sammanlagt 30 kr högre per dygn än kostnaden för dem som bor i eget boende. Förläggningsboende ger högre kostnader för lokaler och personal, medan kostnaden för den organiserade verksamheten är lägre.

8.2 Ikraftträdande

De i kapitel 3 lämnade förslagen till hur verkställighetsansvaret kan föras över till Statens invandrarverk kräver att berörda myndigheter får tid att förbereda överföringen. Statens invandrarverk måste bl.a. överväga vilka resurser som erfordras samt rekrytera och utbilda den personal som skall arbeta i verksamheten. Med hänsyn härtill och med beaktande av den tidsåtgång som erfordras för den fortsatta beredningen av förslagen i regeringskansli och riksdag bör förslagen i denna del kunna träda i kraft den 1 januari 1999.

Förslagen i kapitel 5 respektive 7 beträffande vilandeförklaring av ny ansökan och den inre utlänningskontrollen kräver inte några omfattande förberedande åtgärder innan de kan träda i kraft. Tidpunkten för ikraftträdandet bestäms därför i allt väsentligt av tidsåtgången för den fortsatta beredningen av förslagen i regeringskansli och riksdag. Förslagen i nu berörda delar bör kunna träda i kraft senast den 1 juli 1998.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

5 kap.

3 §

Ändringen föranleds av uppdelningen av verkställighetsansvaret mellan polismyndigheterna och Statens invandrarverk enligt 8 kap. 11 §. Ifrågavarande handlingar skall kunna tas om hand av den verkställande myndigheten, oavsett om det är Invandrarverket eller en polismyndighet.

6 §

Ändringen i bestämmelsens andra stycke syftar till att ge ett tydligare stöd för att en utlänning i vissa situationer kan bli föremål för de kontrollåtgärder som anges i första stycket trots att det inte finns någon egentlig anledning anta att han saknar rätt att vistas i Sverige. Kontroll skall kunna utföras dels när polismyndigheten av en eller annan anledning ändå har kontakt med utlänningen, dels i anslutning till utlänningens inresa i Sverige. Gemensamt för dessa situationer är att kontrollen knappast kan anses innebära något egentligt intrång i utlänningens personliga integritet och att den därför får anses befogad.

Det är knappast möjligt att mer precist ange var gränsen går mellan å ena sidan de situationer i vilka det finns anledning anta att utlänningen saknar rätt att vistas i Sverige och å andra sidan de situationer i vilka det annars är befogat att kontrollera honom. Det torde närmast vara fråga om en glidande skala. Polismyndigheten bör under alla omständigheter kunna genomföra inre utlänningskontroll i samband med ett ingripande mot utlänningen med stöd av rättegångsbalken, polislagen eller lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. eller om utlänningen är föremål för polishandräckning på begäran av annan myndighet. Kontroll bör dessutom kunna ske på ifrågavarande grund när polisen kommer i kontakt med utlänningen i samband med ett sådant ingripande mot någon annan person eller när utlänningen av en eller annan anledning uppmärksammas i polisens brottsutredande verksamhet. Utlänningskontroll bör dessutom kunna

genomföras i samband med annan kontroll- eller tillsynsverksamhet, som t.ex. arbetsplatskontroller eller trafikövervakning. I samband med trafikkontroller bör såväl förare som passagerare kunna bli föremål för utlänningskontroll. En utlänning som vänder sig till polisen i s.k. polismyndighetsärenden (bl.a. vapenlicenser, tillstånd till demonstrationer m.m.) eller för att få upplysningar eller annan service bör också kunna bli föremål för inre utlänningskontroll.

Som framhålls i den allmänna motiveringen, avsnitt 7.4.4, är det angeläget att understryka att ifrågavarande kontrollmöjlighet används med omdöme. Det bör exempelvis inte komma i fråga att på den nu aktuella grunden genomföra inre utlänningskontroll beträffande den som har utsatts för ett brott som inte kan betecknas som bagatellartat eller som har varit inblandad i en allvarligare olycka. I dessa och liknande utsatta situationer får kontrollåtgärder vidtas endast om det finns anledning anta att utlänningen saknar rätt att vistas i Sverige.

Ytterligare en situation då det ibland kan anses befogat att utföra inre utlänningskontroll är i omedelbar anslutning till utlänningens inresa i Sverige. Även en sådan kontroll måste anses mindre känslig ur integritetssynpunkt. Det bör dock understrykas att kontrollen inte får bedrivas så att den i realiteten utgör en förtäckt gränskontroll. Det innebär att valet av vilka som skall kontrolleras inte får ske slumpmässigt eller stickprovsvis så att den enbart har sin grund i passerandet av gränsen. Polisen bör emellertid i nu avsedda situationer kunna utföra selektiva, icke misstankebaserade, kontroller av det slag som tillämpas av tullen (jfr prop. 1995/96:166 s. 55 ff.). Sålunda bör en utlänning kunna kontrolleras i anslutning till inresan utan att det föreligger misstanke om brott mot utlänningslagstiftningen om han t.ex. kan hänföras till vad som ibland kallas en särskild riskprofil eller om polismannen genom att använda sin intuition eller erfarenhet finner att en person bör kontrolleras. Det bör understrykas att kontroller av nu angivet slag endast får företas i omedelbar anslutning till utlänningens inresa i Sverige medan utlänningen fortfarande uppehåller sig inom ett tämligen snävt avgränsat område innanför territorialgränsen.

9 §

Paragrafen reglerar vilken myndighet som skall anses vara handläggande myndighet och därmed behörig att fatta beslut om förvar eller uppsikt. Ändringarna är av redaktionell natur och följer av de ändringar som föreslås beträffande verkställighetsansvaret.

8 kap.

11 §

I paragrafen anges vilka myndigheter som skall se till att beslut om avvisning eller utvisning verkställs. Ändringen innebär att polismyndigheten ansvarar för verkställigheten av en polismyndighets beslut om avvisning samt för verkställigheten av dom eller beslut om utvisning, som meddelats av domstol med stöd av 4 kap. 7 §. Statens invandrarverk ansvarar för verkställigheten av övriga avlägsnandebeslut. Om ett av polisen fattat avvisningsbeslut överklagas till Invandrarverket, övergår ansvaret för verkställigheten först när Invandrarverket fattat beslut i avvisningsärendet.

12—13 §§

Ändringarna föranleds av förslaget att verkställighetsansvaret skall delas mellan polismyndigheterna och Statens invandrarverk enligt 11 §.

17 §

Paragrafen är ny och behandlar möjligheten för Statens invandrarverk att få biträde av polis för att genomföra verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Avsikten är att tillgodose behovet av polisiär kompetens av de slag som anges i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.4.3. Bestämmelsen har utformas med ledning av den regel som införs 1 oktober 1997 i 6 kap. 17 § om biträde i samband med förvar.

Bestämmelsen innebär att polismyndigheten i vissa situationer åläggs att lämna sitt biträde i Invandrarverkets verkställighetsarbete. För det första skall Invandrarverket kunna begära biträde när den som skall avvisas eller utvisas från Sverige håller sig undan och det har visat sig erforderligt med eftersökningsarbete av det slag som polis har både kompetens och behörighet att utföra. Det innebär att Statens invandrarverk skall ha uttömt sina egna möjligheter att hitta utlänningen och att det därför finns behov av polisiärt eftersöknings- eller spaningsarbete. Invandrarverket skall dessutom kunna begära biträde av polismyndighet om det, enligt verkets mening, kan befaras bli nödvändigt att tillgripa tvång av det slag som polis har förmåga och behörighet att använda.

Som framhålls i den allmänna motiveringen skall syftet med en begäran om polismyndighetens biträde vara att möjliggöra genomförandet av en verkställighet. Det bör understrykas att behovet av biträde måste övervägas omsorgsfullt i varje enskilt fall. Det bör också framhållas att ansvaret för verkställigheten ligger kvar hos Invandrarverket, även om polismyndigheten lämnar sitt biträde i de delar som fordrar polisiär kompetens. Det innebär att verkställighetsarbetet i

övrigt skall utföras av Invandrarverket.

11 kap.

11 §

Paragrafen är ny och behandlar dels vilka formella uppgifter som sökanden skall lämna i en ny ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b §, dels Utlänningsnämndens möjlighet att vilandeförklara handläggningen av en ny ansökan. Motiven för bestämmelsen anges i den allmänna motiveringen, avsnitt 5.3.

I bestämmelsens *första stycke* anges de formella uppgifter som sökanden skall lämna i sin nya ansökan om uppehållstillstånd. Syftet är att Utlänningsnämnden skall få kännedom om var sökanden finns och om hur han kan nås.

Enligt första punkten skall sökanden uppge sin aktuella post- och bostadsadress. Uppgift om bostadsadress behöver lämnas bara om den inte sammanfaller med postadressen. Uppgifter som fyller syftet med bestämmelsen skall lämnas även om sökanden saknar fast adress.

Av andra punkten följer att sökanden, i förekommande fall, skall lämna uppgift om telefonnummer som han kan nås på. Uppgiften skall lämnas även om han saknar egen telefon, men kan nås via någon annans.

Innebörden av tredje punkten är att sökanden skall redovisa alla övriga uppgifter som behövs för att Utlänningsnämnden skall få kännedom om var han finns och hur han kan nås.

I *andra stycket* åläggs sökanden att utan dröjsmål underrätta Utlänningsnämnden om någon av de lämnade uppgifterna ändras, exempelvis till följd av att han byter bostad.

Enligt *tredje stycket* har Utlänningsnämden möjlighet att i vissa fall förordna om att handläggningen av en ny ansökan skall vila. Förslaget behandlas utförligt i den allmänna motiveringen, avsnitt 5.3.

9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

8 §

Av paragrafen följer att asylsökande och utlänningar som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd har rätt till bistånd enligt 13—19 §§. I paragrafen har införts ett nytt andra stycke, vilket begränsar rätten till bidrag till bostadskostnader enligt 16 §. Förslaget syftar till att

komplettera nedsättningsreglerna i 10 och 12 §§, genom att Statens invandrarverk får möjlighet att i vissa fall redan från början neka en utlänning bidrag till bostadskostnader. Ändringen behandlas i den allmänna motiveringen, avsnitt 7.4.6.

Statens invandrarverk skall redan från början av mottagandet kunna neka en utlänning bidrag till bostadskostnad, om det finns särskild anledning anta att han kommer att försvåra utredningen i ärendet om uppehållstillstånd eller verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Det skall således föreligga särskilda skäl för ett sådant beslut. Sådana skäl kan föreligga om det står klart att utlänningen medvetet lämnar falska uppgifter om t.ex. sin identitet eller nationalitet eller om det står klart att han medvetet lämnar oriktiga uppgifter som förklaring till att han saknade pass eller andra resedokument vid ankomsten till Sverige. Enbart den omständigheten att det råder oklarhet i dessa avseenden är emellertid inte tillräckligt för att bidrag skall nekas. Förhållandena skall dessutom vara sådana att det framstår som särskilt angeläget att ha kontroll över utlänningens vistelse i Sverige och att det därför är önskvärt att han bor på en förläggning.

Ett beslut att neka en utlänning bidrag till bostadskostnad skall gälla tills vidare. Så snart grunden för beslutet är undanröjd, skall utlänningen ha rätt till bidrag i vanlig ordning.

Invandrarverkets beslut kan överklagas till länsrätt enligt bestämmelsen i 22 §.

16 §

Ändringen föranleds av den i 8 § andra stycket föreslagna begränsningen av rätten till bidrag till bostadskostnad.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Hans Rosenqvist

Utredaren har gjort flera invändningar mot att verkställighetsansvaret flyttas över till Invandrarverket.

Av dessa anser jag splittringen av verkställighetsansvaret, behovet av polisiär kompetens, effekten för den inre kontrollen och lokaliseringen av Invandrarverkets verksamhet väga tyngst tillsammans med den uppenbara risken att polisens kompetens på utlänningsområdet på ett allvarligt sätt riskerar att sjunka till en alldeles för låg nivå. En sådan kompetens är inte bara av vikt när det gäller ärenden och spörsmål enligt utlänningslagstiftningen utan även i den brottsbekämpande verksamheten.

Jag kan inte inse det vettiga och värdefulla i att dela upp verkställighetsansvaret mellan Invandrarverket och polismyndigheterna. Som utredaren påpekar blir utlänningslagen mer svåröverskådlig och det finns en fara för att detta skulle försvåra kontakterna med utländska myndigheter.

När det gäller behovet av polisiär kompetens finns det flera aspekter att beakta. Allteftersom arbetsuppgifterna på utlänningsområdet försvinner från polisen minskar naturligtvis den polisiära kompetensen, såväl personellt som kunskapsmässigt. Stora och för all polisiär verksamhet viktiga kunskaper försvinner den 1 oktober 1997 och jag befarar att man med en överföring av verkställighetsansvaret klipper av en av de sista strängarna mellan polismyndigheterna och utlänningsverksamheten. Det kommer att bli svårare att upprätthålla och utföra den inre kontrollen, som med all sannolikhet det operativa Schengensamarbetet kommer att ställa stora krav på.

Ett skäl till att föra över verkställighetsansvaret till Invandrarverket är att man riskerar en bristande effektivitet, när två myndigheter skall samverka. Eftersom verket enligt utredarens förslag måste begära polisens hjälp i åtskilliga ärenden kan resultatet bli det motsatta än det eftersträvade. Myndigheterna måste samverka på ett ännu närmare sätt. Skillnaden mot dagens ordning blir dock att polismyndigheterna kommer att vara i händerna på Invandrarverket. En renodling av myndigheternas ansvarsområden och koncentration på det som uppfattas som respektive myndighets kärnverksamhet kan inte drivas

hur långt som helst, i vart fall inte när det kan bli fråga om tvångsmedels- och våldsanvändning.

Utredaren är i sitt förslag till lagtext vad gäller polismyndighetens skyldighet att lämna Invandrarverket handräckning i verkställighetsärenden tämligen restriktiv. Det bör i det sammanhanget erinras om att tusentals utlänningar (5 526 vid utgången av man 1997) är efterlysta i samband med verkställigheter. Behovet av att leta efter dem kommer att kvarstå, men polisen kommer att ha minskade resurser för denna verksamhet, eftersom man inte har verkställighetsansvaret. I dag kan polisen göra sina insatser när rätt läge har infunnit sig och snabba åtgärder kan vidtas när så erfordras. Man styr sitt eget arbete. Efter en överföring av verkställighetsansvaret skall polisen agera på begäran av Invandrarverket, varvid det är långt ifrån säkert att erforderliga resurser finns vid varje enskilt tillfälle. Även om denna verksamhet inte med nödvändighet behöver bli lågprioriterad hos polismyndigheterna, skall den ju ändå bedrivas i konkurrens med all annan polisiär verksamhet inom myndigheten. Till detta kommer att kompetensen hos polisen inte längre kommer att ha samma nivå som i dag. Några speciellt utpekade "utlänningspoliser" kommer inte att finnas på många polismyndigheter. Det blir i stället poliser som normalt inte har någon större kunskap av utlänningsfrågor som kommer att tas i anspråk för handräckning till Invandrarverket.

I utredningen förs ett resonemang om möjligheten att verkställighetsansvaret under vissa omständigheter skulle flytas över till polismyndigheten. Utredaren anser detta vara lämpligt i flera avseenden, bl.a. för att den myndighet som har att utföra det egentliga arbetet också har det fulla ansvaret. Idén avfärdas emellertid. Jag anser att resonemanget egentligen är en invändning mot att över huvud taget flytta över verställighetsansvaret till Invandrarverket, eftersom det ändå blir polismyndigheten som får göra det egentliga arbetet i "svårartade" ärenden.

Omfattningen av när verket antar att tillgång till och bruk av tvångsmedel, som endast polisen kan bruka sig av, blir nödvändig för att genomföra en verkställighet är givetvis svår att uppskatta. Det kan finnas en fara i att bedömningen görs lättvindigt och kanske rent av slentrianmässigt samtidigt som man kan fråga sig från vilka utgångspunkter verket skall göra dessa bedömningar. Jag tror inte att det spelar någon större roll hur restriktivt lagtexten utformas i detta sammanhang — det blir ändå polismyndigheterna som i stor utsträckning kommer att få utföra det praktiska arbetet.

Den hantering av utlänningsärenden som blir kvar hos polisen, framför allt egna avvisningsbeslut och verkställighet av dessa och verkställighet av utvisningsbeslut på grund av brott, riskerar att

utsättas för kvalitetssänkningar. I de mindre och medelstora myndigheterna kommer det förmodligen inte att finnas många som har utlänningsärenden som sin huvudsakliga arbetsuppgift. Risken att resultatet av en inre kontroll inte blir det avsedda är uppenbar, om kompetensen på utlänningsområdet är för låg.

Ett starkt argument mot en överföring till Invandrarverket är verkets lokalisering. Polisen finns överallt i landet. Jag ifrågasätter inte verkets ambitioner att vilja lösa denna fråga, men jag tror att geografin blir ett oöverstigligt hinder. En avgörande skillnad mot den överföring av ansvaret för ansökningar och utredningar i tillstånds- och medborgarskapsärenden som sker den 1 oktober 1997 är att i sådana ärenden är utlänningen intresserad av träffa Invandrarverkets personal medan många inte kommer att vilja göra det i ett verkställighetsärende. Jag har frågat mig förut och jag frågar mig igen; hur skall Invandrarverket verkställa ett beslut om avlägsnande beträffande en utlänning som vistas i t.ex. Kiruna och som inte vill resa frivilligt? Av utredningen framgår med all önskvärd tydlighet de problem som kommer att uppstå vid en överföring av verkställighetsansvaret. Att personal från verket skall bedriva verksamhet på vissa orter ett par dagar var fjortonde dag kan dessutom innebära att en verkställighet fördröjs i onödan. Till detta kommer kostnader för verkets personal för resor och traktamenten.

Väl medveten om utformningen av regeringens direktiv anser jag att utredarens skäl för en överföring av verkställighetsansvaret till Invandrarverket inte är särskilt starka och bärkraftiga.

Frågan om renodling av myndigheternas ansvarsområden har jag berört ovan. Jag anser vidare, som också har antytts tidigare, att det splittrade verkställighetsansvaret och den föreslagna polishandräckningen mycket väl kan leda till bristande effektivitet och svårigheter att följa upp myndigheternas verksamhet.

Utredaren ansluter sig till vad Verkställighetsutredningen (SOU 1995:55) anförde om den bristande effektivitet och de svårigheter som riskerar att uppkomma då olika myndigheter samverkar vid verkställighet av beslut. En samverkan mellan Invandrarverket och polisen kommer efter en överflyttning av verkställighetsansvaret i många ärenden att behöva vara ännu större än i dag. Jag tänker naturligtvis på polisens uppgift att leta efter dem som gömmer sig undan en verkställighet och att bistå verket när våldsanvändning kan bli aktuell. Polismyndigheterna kommer dessutom, som tidigare sagts, normalt inte att ha speciella resurser för detta arbete.

Jag bestrider på intet sätt Invandrarverkets unika kompetens i utlänningsfrågor. Jag har däremot svårt att koppla ihop den breda och djupa kompetensen i en rad frågor som rör utlänningar och migration

med verkställighet av avlägsnandebeslut. I den senare verksamheten behövs en annan kompetens. Man måste utgå ifrån att utlänningens skäl att få stanna i Sverige liksom situationen i hans hemland har penetrerats noga i tillståndsärendet. Någon analys på verkställighetsstadiet torde inte behövas. Att verket har den bästa kännedomen i det enskilda ärendet är självklart och borgar för att man fattar riktiga beslut, men jag har svårt att se att denna kännedom skulle vara ett "starkt argument" för att flytta över verkställighetsansvaret till verket. Man måste ha klart för sig att det knappast är den person hos Invandrarverket som har utrett ärendet som senare också kommer att utföra verkställigheten. En asylutredning görs nästan uteslutande på verkets asylenheter i Stockholm, Göteborg och Malmö. Därefter flyttar utlänningen till en av verkets förläggningar eller till eget boende. I Stockholm, Göteborg eller Malmö finns inga förläggningar. Man kan fråga sig hur verkställigheter beträffande utlänningar som finns på verkets förläggningar skall gå till, om de inte är belägna på orter där verket inte har annan än förläggningsverksamhet. Samma fråga gäller i kanske än högre grad utlänningar som bor i eget boende på orter där Invandrarverket över huvud taget inte bedriver någon verksamhet.

Utredaren för fram att det av principiella skäl kan ifrågasättas om det är lämpligt att verkställigheten sköts av polis. Här vill jag påpeka att verkställigheter i stort sett i hela världen sköts av polis. Sveriges ordning med att eskort normalt skall utgöras av transportledare från Kriminalvårdsverket är mycket ovanlig och svensk polis är med i själva verkställigheten i huvudsak när det bedöms kunna bli förhandling med myndigheterna på destinationsorten. Det anses generellt vara en fördel att polis talar med polis i sådana situationer. Det är således så att det normalt inte är polis som utgör eskort utan polisen gör "grundarbetet" i verkställigheten med bl.a. kontakter med utländska och inhemska myndigheter.

Jag anser att utredaren förtjänstfullt har beskrivit invändningar mot att föra över verkställighetsansvaret. Hon har också anfört att det finns betänkligheter mot en överföring och att invändningarna mot en sådan är betydande. Däremot anser jag att skälen för en överföring är vaga i såväl utredningens direktiv som i utredarens överväganden. Utredarens slutsatser borde därför ha blivit att invändningarna mot en överföring, i vart fall sammantagna, är avgörande.

Jag anser således att verkställighetsansvaret fullt ut bör ligga kvar hos landets polismyndigheter. Det bör utredas hur arbetet inom polisen på detta område kan göras ännu effektivare, kanske genom en uppbyggnad av länsvisa eller på annat sätt regionala enheter, givetvis med lokal kompetens på ort och ställe runt om i landet.

Särskilt yttrande av experten Eva Ulfvebrand

Ny ansökan

Ny ansökan kan betraktas som ett extraordinärt rättsmedel som är avsett att användas i undantagsfall och i vissa speciella situationer. Jag anser att utgångspunkten när det gäller behandlingen av en ny ansökan måste vara att tillvarata rätten för de asylsökande som på grund av olika omständigheter behöver få sitt ärende prövat ännu en gång, oavsett om de håller sig gömda eller ej. Intresset av att motverka eventuellt missbruk av institutet måste få komma i andra hand.

Redan av detta skäl anser jag att förslaget om vilandeförklaring av en ny ansökan där de asylsökande håller sig gömda, inte är godtagbart. En prövning måste enligt min mening kunna ske i sådana fall där nytt intyg angående sökandens psykiska tillstånd inges eller då barns situation av läkare eller annan kompetent person bedöms vara ohållbar. Om förstärkt eller ny risk för förföljelse i hemlandet skulle ha uppstått bör även sådana omständigheter prövas utan hinder av att sökanden, för sin säkerhets skull, håller sig gömd för att undvika återsändande. Det skulle strida mot de svenska åtagandena enligt 1951 års flyktingkonvention att inte beakta detta. Att Invandrarverket i verkställighetsärendet skall vara uppmärksam på denna typ av situationer är inte tillräckligt. En sådan ordning riskerar också att återupprätta den situation man ville undgå när Utlänningsnämnden övertog prövningen av ny ansökan, nämligen att Invandrarverket i viss mån i praktiken överprövar nämndens beslut.

Jag ifrågasätter vidare om en möjlighet till vilandeförklaring leder till att färre personer gömmer sig eller håller sig gömda kortare tid. Utan att detta syfte uppnås finns det inte anledning att införa möjlighet till vilandeförklaring. Medvetandet om att man när man uppgivit sin vistelseadress kan hämtas för verkställighet när som helst ökar knappast benägenheten att träda fram. I samma ögonblick någon som uppgett sin adress hämtas för verkställighet kommer övriga gömda att vägra att avslöja var de finns.

I en situation där vissa formalia, i enlighet med förslaget, måste ingå för att en ny ansökan skall tas upp till behandling bör också tillgång till juridisk hjälp finnas. Skulle begreppet vilandeförklaring införas i någon form behöver också rätten till offentligt biträde utökas.

Frivilligorganisationernas roll

En nyckelfråga är om frivilligorganisationerna kan göra en humanitär insats för att lösa upp de problematiska situationer som ibland uppstår vid verkställigheter. Jag instämmer med utredaren att organisationernas roll i asylprocessen bör övervägas i ett sammanhang. Den tanke som utredningen framför men i och för sig också avfärdar, att ge organisationerna en särskild roll när det gäller fråga om ny ansökan som inges av gömda asylsökande finner jag intressant. Detta är dock en fråga som behöver diskuteras vidare inom och mellan de berörda organisationerna. Detta gäller även andra frågor av liknande slag som t.ex. det förslag som utredningen har om att skapa ett mer organiserat samarbete för ledsagande av personer som avvisats till hemlandet. Under den alltför korta tid som utredningen haft till sitt förfogande har sådana diskussioner inte kunnat föras i nämnvärd grad varför jag inte heller själv är beredd att ta ställning.

Frågan om hur frivilligorganisationerna kan arbeta med och stödja personer som fått avslag på sin asylansökan är föremål för en livlig debatt ute i Europa. Holländska myndigheter var i juni i år värd för ett stort möte där såväl organisationer som myndigheter deltog och där bl.a. denna fråga diskuterades. Även ECRE, European Council on Refugees and Exiles, har vid ett flertal tillfällen haft ämnet på sin agenda liksom frågan diskuterats mellan de nordiska flyktingorganisationerna senast vid ett möte i Köpenhamn i augusti i år.

Inre utlänningskontroll

Utredningen har i uppdrag att också se över bestämmelserna om den inre utlänningskontrollen. Detta har aktualiserats särskilt med tanke på Schengenbestämmelserna. Jag anser att det är viktigt att Schengenbestämmelserna inte används som täckmantel för att införa ett alltför strikt kontrollsystem. Det är svårt att överblicka konsekvenserna för den enskilde i det förslag som nu ligger angående inhämtande av information av mer övergripande karaktär för att kartlägga illegal vistelse i Sverige. Att organisera illegal invandring är ett brott och inte minst för att värna asylrätten är det viktigt att komma åt organisatörer, som ofta är hänsynslösa i sin verksamhet. Men hur riskerar vanliga människor, svenskar såväl som invandrare med uppehållstillstånd, att drabbas av ett sådant arbetssätt? Vilka metoder kommer man att använda sig av? Jag anser att frågan behöver utredas ytterligare och kan därför inte ansluta mig till förslaget.

Bilaga

Kommittédirektiv

Dir. 1997:6

Ansvarsfördelning vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut samt inre utlänningskontroll

Beslut vid regeringssammanträde den 16 januari 1997.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att föreslå hur ansvaret för att verkställa beslut om avvisning och utvisning kan flyttas över från polismyndigheterna till Statens invandrarverk. Besluten skall liksom hittills verkställas på ett värdigt och effektivt sätt. Möjligheterna att de humanitära frivilligorganisationerna därvid kan ges en roll skall uppmärksammas. Förutsättningarna för att flytta över verksamheten med utrikestransporter från Kriminalvårdens transporttjänst till Invandrarverket skall undersökas. Förslag skall lämnas om vilken rätt Invandrarverkets personal bör ges att efter en sådan ändring av ansvarsfördelningen använda tvångsmedel.

Utredaren skall överväga om utlänningslagens regler om ny ansökan om uppehållstillstånd endast skall kunna prövas i direkt anslutning till att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall verkställas och utlänningen är tillgänglig för verkställighet.

Utredaren skall även undersöka om nya eller förändrade metoder för den inre utlänningskontrollen behövs och om någon förändring bör ske i fördelningen av ansvaret mellan myndigheterna.

2

Bakgrund

Verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut

Enligt utlänningslagen (1989:529) skall ett av en polismyndighet fattat avvisningsbeslut verkställas så snart som möjligt även om det inte har vunnit laga kraft. Detsamma gäller beträffande Invandrarverkets beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet och domstols dom eller beslut om utvisning. I andra fall skall en utlänning som avvisats lämna landet inom två veckor och en utlänning som utvisas lämna landet inom fyra veckor efter det beslutet vunnit laga kraft, om inte annat bestämts. Om utlänningen inte självmant reser ut ur Sverige, skall polismyndigheten i det polisdistrikt där utlänningen vistas verkställa avvisnings- eller utvisningsbeslutet. I de flesta fall organiseras utresan ur Sverige av Kriminalvårdens transporttjänst på uppdrag av den ansvariga polismyndigheten.

Utredningen om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning (Verkställighetsutredningen) har i sitt betänkande Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden (SOU 1995:55) föreslagit ett antal organisatoriska förändringar. Flyktingpolitiska kommittén har i sitt betänkandet Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv (SOU 1995:75) tillstyrkt förslagen. De innebär bl.a. att ansvaret för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut förs över från polismyndigheterna till Invandrarverket samt att Kriminalvårdens transporttjänst organisatoriskt flyttas till Invandrarverket i den del som avser utrikestransporter.

En ordningen där flera myndigheter samverkar vid verkställandet av beslut, kan enligt Verkställighetsutredningen leda till bristande effektivitet och svårigheter att följa upp myndigheternas verksamhet. Respektive myndighet kan ha svårt att planera sin egen verksamhet då den är beroende av åtgärder och prioriteringar som vidtas av andra myndigheter. Exempelvis beror behovet av förläggningsplatser hos

Invandrarverket bl.a. på vilka prioriteringar som görs då avvisningsbeslut verkställs.

Ett av de allvarligaste problemen då avvisnings- eller utvisningsbeslut skall verkställas är emellertid helt oberoende av vilken ansvarsfördelning som finns mellan svenska myndigheter, nämligen att vissa länder vägrar låta de egna medborgarna återvända till hemlandet. Ett annat allvarligt problem är att utlänningen håller sig undan och därmed avsiktligt hindrar besluten från att verkställas.

Tvångsmedel

Det förslag som lämnats av Utredningen om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning förutsätter att Invandrarverkets personal får rätt att tillgripa tvångsmedel för att även kunna verkställa beslut i fall där utlänningen vägrar lämna landet. Detta förutsätter såväl en klar fördelning av ansvaret för tvångsanvändning mellan Invandrarverket och polismyndigheterna som samverkan mellan berörda myndigheter. Det förutsätter även att de tjänstemän hos Invandrarverket som ges sådana befogenheter har lämplig utbildning.

En arbetsgrupp inom Utrikesdepartementet utarbetar för närvarande förslag till sådana författningsändringar som aktualiseras av att ansvaret för att hålla utlänningar i förvar enligt utlänningslagen avses bli överflyttat från polismyndigheterna till Invandrarverket. Arbetsgruppen skall redovisa sina förslag senast den 31 januari 1997.

Ny ansökan om uppehållstillstånd

Före införandet av 1989 års utlänningslag fanns en omfattande reglering av möjligheterna att i samband med verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut få till stånd en ny prövning av rätten att stanna i Sverige. Polismyndigheterna

4

hade bl.a. skyldighet att lämna över ett verkställighets-ärende till Invandrarverket när det åberopades nya asylskäl som inte ansågs vara uppenbart oriktiga eller när det på grund av andra orsaker än åberopade asylskäl uppstod hinder eller svårigheter att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning eller om det var tveksamt om eller hur beslutet skulle verkställas. Dessa bestämmelser ersattes i nu gällande utlänningslag med en möjlighet för den enskilde utlänningen att få en ny ansökan om uppehållstillstånd prövad, fastän avlägsnandebeslutet vunnit laga kraft. Möjligheterna att få bifall till en sådan ny ansökan begränsades emellertid. För att en ny ansökan skulle kunna bifallas och ett tidigare meddelat avvisnings- eller utvisningsbeslut upphävas krävdes att det fördes fram omständigheter som inte prövats tidigare. En ytterligare förutsättning var att de omständigheter som åberopats antingen innebar att utlänningen hade rätt till asyl här eller innefattade synnerliga skäl av humanitär art. Bestämmelserna om ny ansökan om uppehållstillstånd finns numera i 2 kap. 5 b § utlänningslagen och ändrades senast år 1997 (SFS 1996:1379). Enligt den gällande lydelsen fordras förutom nya omständigheter att utlänningen endera har rätt till uppehållstillstånd enligt 3 kap. 4 § utlänningslagen eller att det skulle strida mot humanitetens krav att verkställa avlägsnandebeslutet, för att en ny ansökan skall få bifallas. Sedan den 1 juli 1994 prövar Utlänningsnämnden dessa ansökningar.

Antalet nya ansökningar om uppehållstillstånd är stort. De förefaller ha kommit att alltmer utnyttjas som om de utgör ett led i det ordinarie förfarandet i asylprocessen. Utlänningsnämnden har i skrivelse till regeringen (A96/179/MP) föreslagit att en ny ansökan endast skall kunna prövas i direkt anslutning till att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall verkställas och utlänningen är tillgänglig för verkställighet. Det stora antalet nya ansökningar om uppehållstillstånd är i sig ett problem såväl organisatioriskt som resursmässigt. Det bör emellertid också ses som ett av

flera symtom på de allmänna problemen som rör verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. När det av olika skäl går lång tid utan att ett beslut verkställs, ökar sannolikheten för att det kommer till nya omständigheter som kan komma att läggas till grund för en ny ansökan om uppehållstillstånd.

Inre utlänningskontroll

Utlänningar som vistas i Sverige är enligt utlänningslagen skyldiga att på begäran av en polisman visa upp pass eller andra handlingar som visar att de har rätt att uppehålla sig här. Utlänningar är också skyldiga att på kallelse infinna sig hos Invandrarverket eller en polismyndighet för att lämna uppgifter om sin vistelse här. Ansvaret för denna s.k. inre utlänningskontroll ligger på polismyndigheterna. Flyktingpolitiska kommittén har i sitt betänkande framhållit att denna kontroll bör tillmätas en större betydelse än den synes ha för närvarande. Kommittén finner det synnerligen angeläget att polisen ökar sina insatser i denna del.

Deltagandet i Schengensamarbetet innebär att Sverige medverkar i arbetet att avskaffa passkontroller mellan de deltagande staterna. En minskad kontroll vid dessa gränser förutsätter att kontrollåtgärder i stället vidtas dels vid gränserna mot länder som inte deltar i samarbetet, dels inne i respektive land. Detta är nödvändigt för att undvika att personer reser in i och uppehåller sig utan tillstånd i Sverige och därmed kringgår reglerna för invandring. Det förhållandet att utlänningar vistas i landet under längre tid utan uppehållstillstånd utgör i många länder ett stort socialt problem. Dessa problem har hittills varit små i Sverige och övriga nordiska länder bl.a. på grund av att möjligheten att klara sig undan upptäckt varit förhållandevis liten. Den fria rörligheten av personer inom EU är av stort värde i många sammanhang. Det finns emellertid en uppenbar risk att lättnader i kontrollen vid gränserna mellan de länder som deltar i Schengensamarbetet utnyttjas för illegal invandring. Tillämpningen av utlänningslagstiftningen har i

6

Sverige, liksom i andra medlemsländer i EU, hittills främst kommit att inriktas på att pröva frågan om uppehållstillstånd för personer som är skyddsbehövande eller som åberopar nära släktanknytning. Allt större resurser satsas på att höja kvaliteten i utredningarna av enskilda asylärenden. En person som vill invandra till Sverige och som bedömer att hans eller hennes skäl inte är tillräckliga för att få uppehållstillstånd kan därför välja mellan att resa in legalt, när detta är möjligt, eller annars försöka resa in illegalt och efter inresan undvika att kontakta myndigheterna.

Uppdrag

Under senare år har statsmakterna strävat efter en renodling av myndigheternas ansvarsområden och en koncentration på det som uppfattas som respektive myndighets kärnverksamhet. Detta medför behov av att definiera varje myndighets uppgifter och att fastställa avgränsningarna till andra myndigheters ansvarsområden. Frågan om vilken myndighet som organisatoriskt skall svara för en verksamhet kan ses såväl i förhållande till sakinnehållet i verksamheten som till myndighetens totala roll i samhället.

När förändringar övervägs skall nuvarande rättssäkerhetsnivå bibehållas och förslag till ändringar skall vara inriktade på åtgärder som innebär minsta möjliga intrång i enskilda personers integritet så att besluten såsom hittills kan verkställas och kontroller genomföras på ett värdigt och humant sätt.

En särskild utredare tillsätts med uppdrag att, med utgångspunkt i de förslag som lämnats av Verkställighetsutredningen, föreslå hur ansvaret för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som fattats av regeringen, Invandrarverket eller Utlänningsnämnden kan flyttas över från polismyndigheterna till Invandrarverket med förbättrad effektivitet. Att överväga frågan om Invandrarverket även skall ges ansvaret att verkställa avvisningar efter beslut av

polismyndighet eller utvisningar efter dom eller beslut av domstol ingår inte i utredarens uppdrag. Utredaren skall däremot belysa förutsättningarna för att utlänningar som befunnits sakna skäl för uppehållstillstånd i högre grad frivilligt lämnar Sverige och, när detta inte sker, hur avvisnings- och utvisningsbeslut skall kunna såsom hittills verkställas på ett effektivt och värdigt sätt. Möjligheterna att därvid ge humanitära frivilligorganisationer en roll skall uppmärksammas. Om utredaren finner avgörande invändningar mot att flytta över ansvaret till Invandrarverket bör en alternativ lösning undersökas.

Utredaren skall undersöka förutsättningarna att från Kriminalvårdens transporttjänst till Invandrarverket flytta över verksamheten med utrikestransporter och hur samverkan mellan inrikes- och utrikestransporter i så fall skall organiseras.

Utredaren skall vidare föreslå vilken rätt Invandrarverkets personal, vid en överflyttning av ansvaret, skall ges när det gäller att använda tvångsmedel för att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut samt vilka krav som bör ställas på utbildning av denna personal. Utredaren skall utgå från att Invandrarverket inte skall ges rätt att använda tvångsmedel annat än vid verkets anläggningar, vid gränsstationer, vid transport mellan dessa platser samt i samband med transport ut ur Sverige. Utredaren skall utgå från de förslag som redovisas av den arbetsgrupp inom Utrikesdepartementet som skall lämna förslag till författningsändringar vilka aktualiseras av att ansvaret för att hålla utlänningar i förvar enligt utlänningslagen avses bli överflyttat från polismyndigheterna till Invandrarverket.

Utredaren skall överväga om utlänningslagens regler om ny ansökan om uppehållstillstånd kan ändras så att en sådan ansökan endast skall kunna prövas i direkt anslutning till att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall verkställas och utlänningen är tillgänglig för verkställighet. Om en sådan lösning inte kan anses vara ändamålsenligt eller är olämplig av annan anledning, skall utredaren överväga om det finns andra

8

vägar att undvika att utlänningar håller sig undan när ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall verkställas.

Utredaren skall beskriva i vilken grad utlänningar uppehåller sig i landet utan nödvändiga uppehållstillstånd och undersöka förutsättningarna för att utveckla fortsatt effektiva, humana och värdiga metoder för kontroll av utlänningar som vistas i landet. Sveriges deltagande i Schengensamarbetet skapar delvis en ny situation. De problem som kan uppkomma torde dock inte vara av annan natur än att de kan och bör hanteras inom ramen för vad som kan anses utgöra sedvanlig polisiär verksamhet. Utredningen skall belysa vilka förändringar av nuvarande metoder eller nya metoder som kan behövas för att kunskaper skall kunna hämtas in och för att erforderlig kontroll skall kunna ske. Därvid skall uppmärksammas hur den inre utlänningskontrollen bör utformas i anslutning till gränsövergångar mot andra länder som deltar i Schengensamarbetet. Det är angeläget att metoderna inte kränker enskildas berättigade anspråk på integritet. Utredningen skall belysa också sådana aspekter på olika tänkbara metoder. Dessa skall uppfylla högt ställda krav på rättssäkerhet. Den inre utlänningskontrollen är nära knuten till polisens verksamhet. Utredaren skall emellertid utifrån sina överväganden i övrigt, såväl i fråga om ansvaret för verkställigheten av avvisnings- och utvisningsbeslut som i fråga om metoderna för den inre utlänningskontrollen, även överväga om någon förändring bör ske i fördelningen mellan polismyndigheterna och Invandrarverket av ansvaret för den inre utlänningskontrollen. Med hänsyn till den inre utlänningskontrollens i stora delar nära samband med polisiär verksamhet bör utgångspunkten vara att ansvaret i huvudsak även i framtiden ligger på polismyndigheterna.

Hänsyn skall tas till de internationella förpliktelser Sverige åtagit sig genom medlemskapet i EU och deltagandet i Schengensamarbetet. Uppmärksamhet skall riktas mot de förändringar den fria rörligheten inom EU kan medföra varvid

reglerna i Dublinkonventionen och inom Schengensamarbetet rörande bl.a. återtagandefrågor särskilt skall beaktas.

En utgångspunkt för utredningen skall vara att kostnaderna inte får överskrida nuvarande kostnader för jämförbar verksamhet och volym inom utgiftsområdena 4 Rättsväsendet och 8 Invandrare och flyktingar. Utredaren skall redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen samt ange finansieringen i den mån några förslag skulle innebära utgiftsökningar. Utredaren skall därvid ange vilka kostnader som är initiala och vilka som är mer långsiktiga. Utredaren skall även redovisa de effektivitetsvinster som kan uppnås genom förslagen. Konsekvenserna för polismyndigheternas och Invandrarverkets övriga verksamhet skall också redovisas. Utredaren skall lämna förslag på de författningsändringar som förslagen föranleder.

Utredaren skall samråda med berörda myndigheter och organisationer och med andra utredningar som berör Invandrarverkets verksamhet. För arbetet gäller kommittédirektiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och att redovisa konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Uppdraget skall redovisas senast den 30 juni 1997.

KUNGL BIBLIOTEKET · STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvaret för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstituten. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden
    Rättslig reglering
    – Grundlag
    – Lag om trossamfund
    – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden
    Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden
    Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden
    Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden
    Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden
    Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden
    Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten.
    För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Brister i omsorg
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten.
    Hur fungerar ministerstyre i praktiken? Fi.
55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
56. Folket som rådgivare och beslutsfattare. + Bilaga 1 och 2. Ju.
57. I medborgarnas tjänst.
    En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
58. Personaluthyrning. A.
59. Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. Ku.
60. Betal-TV inom Sveriges Television. Ku.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från Storstadskommittén. S.
62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland betong och kojor från Storstadskommittén. S.
63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A
65. Polisens register. Ju.
66. Statsskuldspolitiken. Fi.
67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
69. Besparingar i stort och smått. U.
70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. Fö.
71. Politik för unga.
+ 2 st bilagor. In.
72. En lag om socialförsäkringar. S.
73. Inför en svensk policy om säker elektronisk kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet och SEIS den 11 december 1996. IT-kommissionens rapport 6/97. K.
74. EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. Jo.
75. Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. Fi.
76. Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
77. Uppföljning av inkomstskattelagen. Fi.
78. Medelsförvaltning i kommuner och landsting. In.
79. Försäkringsmäklare. En lagöversyn av Försäkringsmäklarutredningen. Fi.
80. Reformerad stabsorganisation. Fi.
81. Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. In.
82. Lika möjligheter. In.
83. Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. A.
84. En hållbar kemikaliepolitik. M.
85. Förmån efter inkomst – Samordnat inkomst begrepp för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för rätt till sjukpenninggrundande inkomst. S.
86. Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. Fi.
87. Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. A.
88. Upphandling för utveckling. N.
89. Handeln med skrot och begagnade varor. N.
90. Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. In.
91. Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. Jo.
92. Medieföretag i Sverige – Ägande och strukturförändringar i press, radio och TV. Ku.
93. Hantering av fel i utjämningssystemet för kommuner och landsting. In.
94. Konkurrensneutralt transportbidrag. N.
95. Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. Ku.
96. Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. Fi.
97. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. M.
98. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. M.
99. En ny vattenadministration. Vatten är livet. M.
100. Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. Ku.
101. Behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga. Fö.
102. Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden. Jo.
103. Rapport med förslag om sändningsorter. Ku.
104. Polis i fredens tjänst. UD.
105. Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. M.
106. En fond för unga konstnärer. Ku.
107. Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. U.
108. Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. U.
109. Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. Fö.
110. Säkrare obligationer? Fi.
111. Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. Ju.
112. En samordnad militär skolorganisation.
113. Mot halva makten – elva historiska essäer om kvinnors strategier och mäns motstånd. A.
114. Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid. A.
115. Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning. A.
116. Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. S.
116. Barnets bästa – en antologi. S.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

117. Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. Ku.
118. Delade städer. S.
119. En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet. S.
120. Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. U.
121. Skolfrågor – Om skola i en ny tid. U.
122. Rättigheter i luftfartyg. K.
123. Ett effektivare näringsförbud. N.
124. IT-kommissionens hearing om den nya medie- och programvaruindustrin. Andrakammarsalen, Riksdagen, 1997-06-16. K.
125 Ett svenskt investerarskydd. Fi.
126. Bilen, miljön och säkerheten. Fi.
127. Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. Ju.
128. Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. UD.

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
Polisens register. [65]
Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. [111]
Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. [127]

Utrikesdepartementet

Återkallelse av uppehållstillstånd. [67]
Polis i fredens tjänst. [104]
Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. [128]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. [70]
Behandling av personuppgifter om
totalförsvarspliktiga. [101]
Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. [109]
En samordnad militär skolorganisation.[112]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
Brister i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]
Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. [61]
Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. [62]
En lag om socialförsäkringar. [72]
Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [76]
Förmån efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp
för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för
rätt till sjukpenninggrundande inkomst. [85]
Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention
om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. [116]
Barnets bästa – en antologi. [116]
Delade städer. [118]
En tydligare roll för hälso- och sjukvården i
folkhälsoarbetet. [119]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från
en hearing anordnad av IT-kommissionen den
18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik,
demokrati och delaktighet den 8 november 1996
anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-
kommissionen och Kommunikationsforsknings-
beredningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan – tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]
Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av
IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet
och SEIS den 11 december 1996.
IT-kommissionens rapport 6/97. [73]
Rättigheter i luftfartyg. [122]
IT-kommissionens hearing om den nya medie- och
programvaruindustrin. Andrakammarsalen,
Riksdagen, 1997-06-16. [124]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex
förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksam-
hetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvaret för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt
och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och
vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiseringens betydelse för
svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltnings-
politiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]
I medborgarnas tjänst.
En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]
Statsskuldspolitiken. [66]
Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. [75]
Uppföljning av inkomstskattelagen. [77]
Försäkringsmäklare. En lagöversyn av Försäkringsmäklarutredningen. [79]
Reformerad stabsorganisation. [80]
Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. [86]
Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. [96]
Säkrare obligationer? [110]
Ett svenskt investerarskydd. [125]
Bilen, miljön och säkerheten. [126]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]
Besparingar i stort och smått. [69]
Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. [107]
Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. [108]
Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. [120]
Skolfrågor – Om skola i en ny tid. [121]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]
Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]
EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. [74]
Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. [91]
Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden. [102]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]
Personaluthyrning. [58]
Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. [64]
Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. [83]
Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. [87]
Mot halva makten – elva historiska essäer om kvinnors strategier och mäns motstånd. [113]
Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid. [114]
Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning. [115]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]
Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. [41]
Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. [42]
Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. [44]
Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. [45]
Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. [47]
Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. [55]
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. [59]
Betal-TV inom Sveriges Television. [60]
Grannlands-TV i kabelnät. [68]
Medieföretag i Sverige – Ägande och strukturförändringar i press, radio och TV. [92]
Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. [95]
Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. [100]
Rapport med förslag om sändningsorter. [103]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

En fond för unga konstnärer. [106]
Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. [117]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstituten. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]
Upphandling för utveckling. [88]
Handeln med skrot och begagnade varor. [89]
Konkurrensneutralt transportbidrag. [94]
Ett effektivare näringsförbud. [123]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]
Politik för unga.
+ 2 st bilagor. [71]
Medelsförvaltning i kommuner och landsting. [78]
Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. [81]
Lika möjligheter. [82]
Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. [90]
Hantering av fel i utjämningssystemet för kommuner och landsting. [93]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]
En hållbar kemikaliepolitik. [84]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. [97]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. [98]
En ny vattenadministration. Vatten är livet. [99]
Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. [105]

FRITZES
Postadress: 106 47 Stockholm
Fax 08-690 91 91, Telefon 08-690 91 90
ISSN 0373-2304