

17 Sekretessfrågor

17.1 Sekretesslagstiftningen

Kommitténs bedömning: Inga ändringar bör göras i sekretesslagstiftningen.

Kommittén beskriver i olika sammanhang problem som hänger samman med att sekretess i vissa fall behövs. I vissa avseenden kan en större öppenhet väntas genom handläggningen inom domstolar. De problem som uppstår i sekretesshänseende kommer att få lösas inom ramen för den gällande lagstiftningen. Kommittén föreslår inte några ändringar av den.

17.2 Särskilt om länderinformation

Hos Invandrarverket, Utlänningsnämnden och Utrikesdepartementet finns det som framgår ovan en hel del länderinformation som är sekretessbelagd. Det kan gälla såväl allmän information som information i enskilda ärenden. Att informationen belagts med sekretess innebär att det inte finns möjlighet för allmänheten att ta del av informationen.

Även för den enskilda parten finns det begränsningar i insynen, och reglerna om partsinsyn aktualiserar två problem.

Den första frågan gäller vad som skall anses ha tillförts ett ärende. Om uppgifter hämtats in i ett enskilt ärende tillförs de akten i det ärendet och parten får då normalt också del av dem. Den allmänna rapportering som finns hos myndigheterna rörande ett visst land anses däremot inte ha tillförts ett enskilt ärende, och parten i ärendet kommer därför inte heller att få del av dem. Har uppgifter hämtats in i ett enskilt ärende och ett annat ärende rör exakt samma frågeställning, delges dock uppgifterna i regel i båda ärendena. Beträffande sådan information som inte har tillförts ett ärende är parten i samma situation som andra som önskar få del av allmänna handlingar hos myndigheten.

Den andra frågan gäller bedömningen av när det kan anses vara av synnerlig vikt enligt 14 kap. 5 § sekretesslagen att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. Den bedömningen kan ofta vara grannlaga. Vad som kan vara mest känsligt när det gäller länderinformation i utlänningsärenden är ofta vilka källor ambassaden använt för att hämta in informationen. Det är därför vanligt att materialet lämnas ut till parten men med uppgifter om källor övermålade. Material delges också ofta med förbehåll som innebär att parten eller hans ombud inte får föra uppgifterna vidare till någon annan person. Problemet har presenterats närmare i avsnitt 8.1.3.

17.2.1 Förslag från Asylprocessutredningen

I direktiven till Asylprocessutredningen konstaterades att Invandrarverket och Utlänningsnämnden kritiserades för att det av besluten sällan framgick på vilket bakgrundsmaterial som ställningstagandet grundades. Trovärdigheten i beslutsfattandet skulle enligt direktiven öka om sökanden i större utsträckning fick del av myndigheternas bakgrundsmaterial antingen i besluten eller genom att länderrapporter publicerades i större utsträckning. Samtidigt framhölls att hänsyn måste tas till att sekretess kunde gälla för bakgrundsmaterialet enligt 2 kap. eller 5 kap. sekretesslagen.

I sitt betänkande (SOU 1995:46) Effektivare styrning och rätts-säkerhet i asylprocessen ansåg utredningen att kritiken till betydande del torde ha sin grund i det förhållandet att reserapporter i första hand från Utlänningsnämnden inte redovisas offentligt. Utredningen uttalade vidare följande (s. 187 f.).

Ett dilemma som de asylsökande och deras ombud/biträden konfronteras med när det gäller reserapporterna är att vare sig rapporterna i sig eller uppgifter ur dem har tillförts själva asylärendet; rapporterna ingår i det allmänna kunskapsunderlag som beslutsfattaren har och utifrån vilket han eller hon – tillsammans med annan kunskap – fattar sina beslut i det enskilda ärendet. Detta leder till att bestämmelsen i 14 kap. 5 § SekrL om partsinsyn inte blir tillämplig. Det är givet att många asylsökande upplever att myndigheterna har tillgång till uppgifter som kan vändas emot dem utan att de ens fått tillfälle att bemöta uppgifterna; den rättsliga frågan om materialet tillförts ärendet saknar för dem varje intresse.

Utredningen har förståelse för att sekretessaspekter kan göra sig gällande för vissa uppgifter som kan finnas i myndigheternas rapporter från utredningsresor. Inte desto mindre måste det ifrågasättas varför myndigheterna inte går de asylsökande till mötes i så måtto att man upprättar två versioner av reserapporterna, dvs. en fullständig med källangivelser och en "avmaskad" som innehåller ett koncentrat av den uppfattning som myndigheterna fått av förhållandena i ett visst land. Redan en sådan åtgärd skulle enligt utredningens förmenande kunna förbättra insynen så att de asyl-

sökande och deras ombud/biträden inte längre skulle behöva sväva i tveksamhet om rapporternas innehåll.

Lösningen med "avmaskade" rapporter är emellertid endast partiell. En nackdel med metoden är att offentliggörandet av en sålunda neutraliserad rapport i sämsta fall kan få en vilseledande effekt. Rapporten utgör endast en komponent av den länderkunskap som finns hos myndigheterna. Det är därför inte säkert att rapporten får den konsekvens för bedömningen av förhållandena i ett visst land som den kan synas ge uttryck för. Utredningen anser därför att det är betydelsefullt att en samlad bild av myndigheternas länderkunskap tas fram. Detta bör ske genom att regelbundet uppdaterade länderöversikter ges ut. Dessa bör innehålla inte bara uppgifter från reserapporter utan även uppgifter från den generella UD-rapporteringen och annat bakgrundsmaterial. Översikterna bör vidare innehålla en faktadel och en analysdel. Ett minikrav bör också vara att översikterna revideras efter varje utredningsresa eller annat material som innebär förändringar i fakta- eller analysdelen.

Stora krav bör ställas på dem som skall sammanställa länderöversikter av detta slag. Uppgiften bör naturligen ankomma på Invandrarverket med hänsyn till att det är på verket som basen för asylprocessen finns. Även om ansvaret för länderöversikterna sålunda bör placeras hos Invandrarverket bör verket samråda med Utlänningsnämnden beträffande innehållet i översikterna. Representanter för nämnden bör också kunna delta i delegationen vid utredningsresor.

Att Utlänningsnämnden måste ha frihet att göra egna bedömningar om förhållanden i främmande länder är självklart. Dessa bedömningar bör enligt utredningens mening komma till uttryck i principbeslut i stor nämnd som publiceras i Utlänningsnämndens praxissamling. Länderöversikterna samt principbesluten bör tillsammans ge en bra bild för de asylsökande och deras ombud/biträden av vilket bakgrundsmaterial som finns hos myndigheterna och beträffande de bedömningar som görs beträffande förhållanden i olika länder.

Även om länderöversikter och principbeslut kan förbättra situationen avsevärt löser detta inte alla problem. Ett problem som kvarstår är frågan om visst bakgrundsmaterial bör tillföras ett enskilt asylärende. Enligt gällande ordning är det ytterst en sak för myndigheten att bestämma vilka handlingar som skall tillföras ett ärende (jfr Justitiekanslerns beslut den 21 november 1978 i anledning av klagomål från advokaten Peter Nobel mot Invandrarverket angående partskommunikation i utlänningsärenden m.m.). Att införa en särreglering på det området för utlänningsärenden är inte att förordas. Det finns emellertid andra möjligheter att ge de asylsökande och deras ombud/biträden en bättre uppfattning om vilken bakgrundsinformation som har betydelse för det aktuella ärendet.

Ett sätt är att myndigheterna utförligt i sina beslut redovisar det material som ligger till grund för bedömningen av förhållandena i utlänningsarnas hemländer. Detta kan i de flesta fall göras tämligen enkelt genom att hänvisningar görs till länderöversikter eller principbeslut. Genom en sådan redovisning ges en stringent ram för processen vid ett överklagande. Skulle Utlänningsnämnden vilja tillföra nytt sådant bakgrundsmaterial är det naturligt att det materialet tillförs akten. Mot bakgrund av att en samlad bild av bakgrundsmaterial finns i länderöversikterna finns det knappast någon risk att nyinförskaffad information kan verka vilseledande på det sätt som beskrivits ovan. Utredningen rekommenderar myndigheterna att använda denna lösning.

En annan möjlighet är att myndigheterna allmänt ändrar attityd och i större omfattning tillför ärenden det bakgrundsmaterial som finns. Utredningen rekommenderar även en sådan attitydförändring. Annars riskerar

reglerna om partsinsyn och kommunikation i 16 och 17 §§ FL att bli urholkade. Det är främst innehållet i reserapporter som kan komma i fråga att tillföra ärenden. Dessa bör i vissa fall tillföras ärenden eftersom innehållet i rapporterna åtminstone indirekt får anses ha betydelse för myndigheternas ställningstagande till asylansökningar. Detta förhållande blir särskilt märkbart när det är ett antal asylsökande som föranleder en utredningsresa till ett visst land och ärenden avgörs först sedan besöket skett.

En tredje metod är slutligen att myndigheterna och då främst Invandrarverket tydligt anger i besluten vilket bakgrundsmaterial som ligger till grund för deras uppfattning om ett visst land, t.ex. en reserapport eller UD-rapportering. Frågan om dessa källors offentlighet får sedan avgöras i sedvanlig ordning.

17.2.2 Domstolarnas tillgång till länderinformation

En fråga av betydelse i sammanhanget är domstolarnas tillgång till material som inte är öppet för envar. Sådant material kan givetvis av Invandrarverket föras in i och åberopas i processen. Domstolen får därmed del av det och får med tillämpning av gällande sekretessregler avgöra om materialet är sekretessbelagt även hos domstolen samt om någon sekretessregel är tillämplig även gentemot den enskilda parten. Även om – i undantagsfall – någon sådan regel skulle vara tillämplig, innebär denna ordning åtminstone att förekomsten av hemligt material är känd för den enskilde.

Den svåra frågan här är emellertid en annan och rör vad som kan kallas bakgrundsmaterial eller vad som skall kunna ingå i domstolens "allmänbildning". Frågan rör inte bara information som samlats hos Invandrarverket. Den kan också uppstå om domstolen på annat håll skulle få tillgång till hemligt material.

En sådan tillgång till material av betydelse för utgången i enskilda ärenden medför enligt kommitténs uppfattning klara risker för att fördelarna med tvåpartsprocessen till stora delar går till spillo. Bl.a. kan risken inte negligeras för att Invandrarverket mer eller mindre medvetet underlåter att åberopa viss kunskap i uppfattningen att domstolen ändå har tillgång till den.

Kommittén anser således att domstolarna inte automatiskt skall ha tillgång till inom andra myndigheter sekretessbelagda uppgifter. Detta accentuerar behovet av att rapporter från utlandsmyndigheter och andra, såsom Invandrarverket, upprättas i två versioner, när vissa delar av rapporterna behöver sekretessbeläggas.

En ordning som innebär att domstolarna inte automatiskt har tillgång till sekretessbelagt material innebär emellertid inte att de problem som Asylprocessutredningen behandlat och som redogjorts för ovan är lösta. Kunskap som domstolen fått del av i tidigare ärenden kan behöva föras in som processmaterial i senare ärenden. Kommittén anser därvid

att någon av de metoder som rekommenderats av Asylprocessutredningen får användas, men att valet bör kunna överlämnas till de tillämplande myndigheterna, dvs. Invandrarverket och domstolarna.

18 Regeringens styrning av praxis

Kommitténs förslag: Möjligheten att lämna över enskilda ärenden till regeringen för vägledande beslut slopas. Regeringens styrning får i stället ske genom förordningar.

Regeringens styrning av rättstillämpningen i *utlänningsärenden* kan som påpekats i kapitel 3 ske genom i allt väsentligt två metoder, nämligen förordningsmetoden eller ärendemetoden. Förordningsmetoden avser regeringens möjligheter att genom förordning meddela föreskrifter om prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd. Ärendemetoden avser regeringens möjligheter att genom beslut i enskilda ärenden styra rättstillämpningen. Möjligheten att styra genom avgöranden i enskilda fall (ärendemetoden) har minskat och möjligheten att styra med hjälp av regeringens förordningsmakt (förordningsmetoden) har vidgats genom ändringar i utlänningslagen som trädde i kraft den 1 januari 1997. Förordningsinstrumentet kan emellertid enligt direktiven i många fall ses som omständligt och uppfyller då inte de krav på snabbhet som ett akut läge kan aktualisera.

Som påpekats i den migrationspolitiska propositionen (prop. 1996/97:25 s. 159) framställs det alltemellanåt i den allmänna debatten krav på att regeringen på eget initiativ skall ändra beslut som fattats av Invandrarverket och Utlänningsnämnden. Att regeringen skall kunna ändra lagakraftvunna beslut i enskilda ärenden är självfallet, påpekades det, grundlagsmässigt uteslutet.

Även tanken att domstolar skulle lämna över ärenden till regeringen för praxisledning måste anses stå i mindre god överensstämmelse med grundläggande principer om maktfördelning och om domstolarnas självständighet. Det finns här anledning att erinra om föreskriften i regeringsformen att ingen myndighet och inte heller riksdagen får bestämma hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt skall tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Kommittén vill här också understryka vikten av att påtryckningar undviks från vad som kan uppfattas som företrädare för övriga statsmakter.

Till det sagda kommer att avgörandet i ärenden som överlämnats till regeringen för vägledande beslut ofta dragit ut på tiden och att detta medfört att även ett stort antal andra ärenden för vilka vägledningen söks blir liggande.

Kommittén föreslår således att någon möjlighet att lämna över ärenden till regeringen för vägledande beslut inte längre skall föreligga. Regeringens styrning av utlänningslagens tillämpning får i stället ske genom föreskrifter i förordning inom ramen för bemyndiganden i lag. Några sådana bemyndiganden utöver dem som redan finns behövs enligt kommitténs uppfattning inte. Kommittén har i avsnitt 12.2.3 pekat på att med den utvidgade användning av förordningsmakten som kommittén förespråkar accentueras betydelsen av att regeringen handlägger frågor om nya eller ändrade förordningar skyndsamt.

I kommitténs uppdrag att ta ställning till hur regeringens behov av styrning av rättstillämpningen skall tillgodoses ingår inte att bedöma detta för *medborgarskapsärenden*, utan den frågan ingår i uppdraget för 1997 års medborgarskapskommitté. I kommitténs uppdrag ingår däremot att lägga fram förslag till ändringar i lagen om svensk medborgarskap som föranleds av en ändrad processordning i utlänningsärenden. Av den ändrade processordning som kommittén föreslår följer enligt kommitténs uppfattning att inte heller medborgarskapsärenden kommer att kunna lämnas över till regeringen för praxisbildande beslut.

19 Säkerhetsärenden

Kommittén skall enligt sina direktiv utreda om det mot bakgrund av Sveriges internationella förpliktelser finns behov av att ändra den gällande ordningen med regeringen som första och enda beslutsinstans i ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Om ett sådant behov finns skall kommittén lämna förslag på en ändrad beslutsordning som uppfyller de krav som ställs. Kommittén är därvid oförhindrad att föreslå att någon annan instans än regeringen skall fatta beslut eller att en ordning skall införas varigenom regeringens beslut kan bli föremål för prövning i någon form. Kommittén skall särskilt beakta att de ofta känsliga säkerhets- och utrikespolitiska överväganden som kan bli aktuella i dessa ärenden tillgodoses i beslutsfattandet.

I fråga om Sveriges internationella åtaganden framhålls att konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) innehåller bestämmelser bl.a. till skydd mot godtyckliga avvisningar och utvisningar av utlänningar och att i konventionens artikel 13 stadgas att personen i fråga skall ha en effektiv möjlighet att föra talan mot ett beslut varigenom en rättighet enligt konventionen kränkts. En liknande reglering finns i Förenta nationernas konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Vidare hänvisas till rådets direktiv 64/221/EEG om samordning av särskilda åtgärder som gäller utlänningars rörlighet och bosättning, där det ställs vissa minimikrav när det gäller den processuella ordningen vid beslut om avvisning och utvisning av personer som omfattas av direktivet.

I direktiven påpekas att från och med den 1 januari 1997 även beslut om uppehållstillstånd som inte är förenat med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kan överklagas. Skälet till dessa ändringar var enligt motiven (prop. 1996/97:25 s. 211, 214) att anpassa lagstiftningen till Sveriges internationella åtaganden. De överväganden som låg till grund för den nämnda lagändringen är av intresse även i andra fall där regeringen fattar beslut om avvisning eller utvisning utan att beslutet kan överklagas.

19.1 Gällande ordning

19.1.1 Ärenden enligt utlänningslagen som rör säkerhet

De flesta ärenden som rör rikets säkerhet handläggs enligt utlänningslagen. Uppehållstillstånd kan enligt den lagen vägras både flyktingar och skyddsbehövande i övrigt under vissa förutsättningar. Sådant tillstånd får vägras om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja tillstånd. En utlänning får dock aldrig avvisas eller utvisas till ett land så att han eller hon riskerar att straffas med döden eller kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. I ärenden där frågan är om uppehållstillstånd av humanitära skäl fattas beslut efter en avvägning mellan skälen för och emot uppehållstillstånd.

Några tvingande bestämmelser om särskild handläggning av dessa ärenden finns inte. Vad som finns är bestämmelser i 7 kap. 11 § UtIL om att Invandrarverket eller Utlänningsnämnden med eget yttrande får lämna över ärenden till regeringen för beslut. En av grunderna för sådant överlämnande är enligt andra stycket 2 att ärendet bedöms ha sådan betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet att regeringen bör pröva ärendet. När Invandrarverket överlämnar ett ärende till regeringen skall verket först sända ärendet till Utlänningsnämnden, och nämnden skall med eget yttrande skyndsamt vidarebefordra ärendet till regeringen. Av nämndens yttrande skall framgå vilken uppfattning nämnden har i sakfrågan samt i frågan om ärendet bör avgöras av regeringen. Den nu aktuella lydelsen av lagrummet trädde i kraft den 1 januari 1997 och innebär en viss inskränkning av möjligheterna att lämna över ärenden till regeringen.

Antalet säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen är relativt ringa, under senare år ett par tiotal om året. Det rör sig dock om betydligt fler ärenden än enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

19.1.2 Säkerhetsärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

En utlänning som inte avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen får utvisas ur landet enligt lagen om särskild utlänningskontroll, om det

1. behövs av hänsyn till rikets säkerhet, eller

2. med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften.

Det som sägs under 2 gäller inte när fara föreligger för sådan gärning i en annan stat som har övervägande karaktär av politiskt brott.

Beslut om utvisning meddelas av regeringen i första och enda instans. Frågan tas upp på ansökan av Rikspolisstyrelsen – i praktiken Säkerhetspolisen – eller av regeringen självmant.

En polismyndighet, en länsstyrelse eller Invandrarverket skall anmäla till Rikspolisstyrelsen, om myndigheten finner anledning att anta att ett beslut om utvisning bör meddelas.

Om ärendet inte är synnerligen brådskande skall regeringen hämta in yttrande från Invandrarverket och låta hålla förhandling vid en tingsrätt innan den fattar beslut i ärendet. Förhandlingen skall hållas vid Stockholms tingsrätt, om inte särskilda skäl talar emot det. Förhandlingen skall då hållas vid en annan tingsrätt. Om det finns skäl för det, skall regeringen hämta in yttrande från tingsrätten. Yttrandet har dock, som framgår nedan av motivuttalanden, inte avsetts omfatta en fullständig prövning av fakta i ärendet utan främst frågor om bevisbedömning.

Vid förhandlingen skall utlänningen höras. Rikspolisstyrelsen skall vara utlänningens motpart. Tingsrätten får bestämma att även andra än utlänningen skall höras vid förhandlingen.

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

Rätten får enligt lagen grunda sitt yttrande även på handlingar eller annat material som utlänningen enligt 14 kap. 5 § sekretesslagen inte fått ta del av. Det lagrummet i sekretesslagen innehåller en undantagsbestämmelse från den allmänna regeln att en part i ett mål eller ärende hos en domstol eller förvaltningsmyndighet har rätt att ta del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. Undantagsbestämmelsen innebär att handling eller annat material inte får lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs.

Här finns anledning att peka på en väsentlig skillnad i konstruktionen mellan utlänningslagen och lagen om särskild utlänningskontroll. För ärenden enligt utlänningslagen gäller enligt 4 kap. 12 § första stycket att verkställighetshinder skall beaktas redan vid prövningen av själva avvisnings- eller utvisningsfrågan. Detta avses få till följd att beslut om avvisning eller utvisning inte meddelas i de fall det konstateras att ett beslut inte skulle gå att verkställa. I sådana fall får i stället

uppehållstillstånd ges. Det ges då som tillfälligt uppehållstillstånd. I de fall som regleras i lagen om särskild utlänningskontroll bör däremot inte uppehållstillstånd meddelas ens när det står klart att ett utvisningsbeslut inte skulle gå att verkställa. I dessa situationer skall i stället meddelas utvisningsbeslut med förordnande om inhibition enligt 10 §. Ett beslut om utvisning har i ärenden enligt den lagen den viktiga funktionen att utgöra en förutsättning för beslut om anmälningsplikt och – i terroristfallen – om tvångsmedel enligt 19–22 §§. Dessa tvångsmedel omfattar såväl husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning som hemlig teleavlyssning och granskning av brev och andra försändelser.

Regeringen kan besluta om anmälningsplikt och om tvångsmedel i samband med förordnande om inhibition av utvisningsbeslutet och inom tre år från detta beslut. Såvitt avser de speciella tvångsmedlen, såsom hemlig teleavlyssning, innebär dock regeringens beslut endast ett bemyndigande för Rikspolisstyrelsen att begära tillstånd till åtgärden hos domstol (Stockholms tingsrätt). Frågan om anmälningsplikt och tvångsmedel efter treårsfristens utgång prövas direkt av domstol (Stockholms tingsrätt). Samma regler om anmälningsplikt och tvångsmedel gäller om ett avlägsnandebeslut enligt utlänningslagen inte kan verkställas och omständigheterna är sådana att den särskilda lagen skulle kunnat vara tillämplig.

Avsikten är att frågor om anmälningsplikt och tvångsmedel, när det är regeringen som beslutar om dem, skall behandlas vid den förhandling som skall ske i själva utvisningsfrågan. Om så inte har skett, bör regeringen förordna om erforderlig förhandling i dessa frågor (prop. 1990/91:118 s. 84).

I förarbetena (a.prop. s. 83) hänvisas till att det tidigare angetts som en riktpunkt att avlägsnandebeslut med stöd av terroristlagstiftningen som inte verkställts efter fem år i allmänhet borde kunna upphävas. Detta uttalande bedömdes fortfarande kunna tjäna till vägledning, men det betonades också att en bedömning måste göras i varje enskilt fall. Resultatet av bedömningen kunde medföra både att utvisningsbeslutet anses böra bestå längre tid och att det kan upphävas tidigare.

Med konstruktionen av lagen om särskild utlänningskontroll hänger samman att regeringen antingen i själva utvisningsbeslutet – om det skall verkställas omedelbart – eller också i ett eventuellt senare beslut om verkställighet skall ange om utlännningen bara kan sändas till ett visst bestämt land eller om verkställighet inte kan ske till något visst land.

Sedan lagen om särskild utlänningskontroll trädde i kraft den 1 juli 1991 har endast ett fåtal utlänningar utvisats med stöd av den. Utvis-

ning med stöd av denna lag skall som framgår av den inte ske, om det finns grund för avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen.

Regeringen lämnar årligen i en skrivelse till riksdagen en redogörelse för tillämpningen av lagen.

Att ett säkerhetsärende handläggs enligt utlänningslagen och inte enligt lagen om särskild utlänningskontroll innebär att skilda regler kommer att gälla på flera punkter.

En grundläggande skillnad i handläggningsordningen är att regeringen självmant kan ta upp ett ärende enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Någon sådan möjlighet finns inte när det gäller ärenden enligt utlänningslagen. Ärenden enligt den lagen behöver inte heller komma under regeringens prövning utan kan avgöras i den vanliga instansordningen. Så sker om ärendet inte lämnas över till regeringen av Invandrarverket eller Utlänningsnämnden.

Eftersom ett ärende enligt utlänningslagen måste ha lämnats över av antingen Invandrarverket eller Utlänningsnämnden för att komma under regeringens prövning, finns det alltid ett yttrande från den myndighet som lämnat över ärendet samt, då ärendet lämnas över av Invandrarverket, också av Utlänningsnämnden. De flesta säkerhetsärenden lämnas över av Invandrarverket, och det finns således oftast yttranden från såväl verket som nämnden. Det finns inte i utlänningslagen någon motsvarighet till bestämmelsen i lagen om särskild utlänningskontroll om att yttrande från myndigheten kan underlåtas om ärendet är synnerligen brådskande.

Utlänningslagen ger till skillnad från lagen om särskild utlänningskontroll inte någon möjlighet till förhandling inför tingsrätt.

19.1.3 Europakonventionens ställning

Europakonventionen gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag (prop. 1993/94:114, bet. 1993/94:KU24, rskr. 1993/94:246, SFS 1994:1219). Samtidigt med att konventionen inkorporerades, föreskrevs i en särskild bestämmelse i regeringsformen (2 kap. 23 §) att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med konventionen. I förarbetena påpekas att verkliga eller skenbara konflikter mellan konventionen och annan lag – då motstridigheten inte är av den uppenbara karaktär som förutsätts i lagprövningsregeln i 11 kap. 4 § regeringsformen – får lösas genom lagtolkning eller med hjälp av rättstillämpningsmetoder. Vidare påpekas att det skall vara en uppgift för lagstiftaren att löpande se till att den inhemska rätten stämmer överens med konventionen.

19.2 Bakgrund till gällande ordning

Ordningen med regeringen som beslutsinstans i säkerhetsärenden har sin bakgrund i regeringens allmänna ansvar för säkerheten i landet. Ordningen med regeringen som enda beslutsinstans i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen hänger också samman med att Säkerhetspolisen har intagit en reserverad hållning när det gäller att lämna Invandrarverket en närmare redogörelse för skälen till att en ansökan om uppehållstillstånd avstyrks.

I förarbetena till lagen om särskild utlänningskontroll (prop. 1990/91:118 s. 53 f.) framhölls att utvisning typiskt sett är en långt mera ingripande åtgärd än avvisning. I utvisningsfallen kan fråga uppkomma om att avlägsna en utlänning som kanske har permanent uppehållstillstånd och på olika sätt har anpassat sig till en vistelse här i landet. Redan med hänsyn härtill ansågs det uppenbart att beslut om utvisning på grund av befarad terrorism inte rimligen borde kunna fattas av något annat organ än antingen regeringen eller domstol. Med hänsyn till bl.a. de känsliga utrikespolitiska bedömningar som kan behöva göras i terroristärenden ansågs starka skäl tala för att besluten om utvisning även i fortsättningen skulle ligga på regeringen. Även vid bedömningen av frågan om lagens tillämplighet vid risk för terroraktioner utomlands framhölls – i samband med diskussion om folkrättsliga aspekter på olika aktioner – att avsikten var att tillämpningen av lagstiftningen skulle ligga i regeringens hand och att regeringen fick handlingsutrymme i förekommande gränsfall (a. prop. s. 38 f., jfr också s. 78).

I kommitténs direktiv hänvisas till de överväganden som låg till grund för införandet av möjligheter att överklaga även beslut om uppehållstillstånd som inte är förenat med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Skälet till dessa ändringar var enligt motiven (se prop. 1996/97:25 s. 208 f.) att anpassa lagstiftningen till Sveriges internationella åtaganden. De åtaganden som främst berördes är *rådets direktiv 64/221/EEG och Europakonventionen om mänskliga rättigheter*. Regeringen erinrade om att en eninstansprövning av frågor om uppehållstillstånd kan riskera att komma i konflikt såväl med EG-direktivet som med föreskrifterna om ett effektivt rättsmedel i artikel 13 i Europakonventionen. Regeringen ansåg att en bred säkerhetsmarginal borde upprätthållas såvitt gäller utlänningslagens förhållande till Europakonventionen som inte bara inkorporerats i den svenska lagstiftningen utan också givits särskild status (a. prop. s. 213).

I fråga om *formerna för överlämnande av säkerhetsärenden* till regeringen erinrade regeringen om att ärenden om avvisning eller utvisning över huvud taget inte bör överlämnas till regeringen om

utlännningen påstår att han eller hon löper risk för tortyr eller omänsklig behandling och påståendet inte är uppenbart ogrundat. Detta gäller oberoende om förutsättningar för ett överlämnande i övrigt finns och anledningen är att ett sådant förfarande skulle kunna tänkas strida mot artikel 13 i Europakonventionen om utlännningen i ett sådant fall får sin sak prövad i endast en instans och avgörandet går honom eller henne emot. Vidare erinrades om att det förhåller sig på samma sätt med avvísings- och utvisningsärenden som kan tänkas förhindra utlänningsens rätt till privat- eller familjeliv. Regeringen framhöll även i detta sammanhang att Europakonventionen gäller som svensk lag från och med den 1 januari 1995. Överlämnande av säkerhetsärenden borde därför inte heller i fortsättningen vara obligatoriskt, utan myndigheterna skulle endast ha möjligheten att lämna över ärenden och överlämnandeförordningen även fortsättningsvis uttryckas med lokutionen "får" (a. prop. s 178 f.).

Några invändningar mot det återgivna resonemanget fördes inte fram vid riksdagsbehandlingen (se bet. 1996/97:SfU5).

19.3 Sekretessfrågor

Som framgår av redogörelsen i kapitel 8 är en myndighets handlingar på grund av föreskrifter i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet i regel tillgängliga för envar. Sekretesslagen (1980:100) innehåller bestämmelser om tystnadsplikt och om förbud att lämna ut allmänna handlingar som begränsar den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar.

Sekretess kan vara föreskriven med hänsyn till olika intressen. De sekretesshänsyn som främst kan bli aktuella är sådana som rör rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation eller sådana som avser skyddet för enskilds personliga förhållanden. Sekretess gäller enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

Bestämmelser om sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden finns i 7 kap. sekretesslagen. Uppgifter som hämtas in i enskilda utlänningsärenden är regelmässigt sekretessbelagda enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen.

Att en uppgift är sekretessbelagd av hänsyn till allmänt intresse innebär att delvis andra regler kommer att gälla än när syftet med sek-

retessen är att skydda den enskilde. När det är fråga om sekretess till skydd för det allmänna, har den enskilde inte någon ovillkorlig rätt att ta del av uppgifterna i ett ärende, även om han eller hon är part i ärendet. Den enskilde kan då inte heller förfoga över sekretessen, exempelvis genom att ge fullmakt till någon annan att ta del av uppgifterna. Att en uppgift är sekretessbelagd av hänsyn till allmänt intresse hindrar dock normalt inte att part i ärendet, liksom partens ombud eller offentliga biträde, får del av uppgiften. Enligt 16 § förvaltningslagen har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning. Rätten gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen.

Även om huvudprincipen är att parten skall ha rätt att ta del av samtliga uppgifter som tillförts ett ärende finns det således en begränsning i 14 kap. 5 § sekretesslagen. Begränsningen innebär att en handling eller annat material inte får lämnas ut i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs.

Innebörden av begränsningen och problematiken kring den har behandlats närmare i avsnitt 8.1.3.

19.4 Internationella förpliktelser

19.4.1 Europakonventionen

Konventionen påverkar, som påpekats i avsnitt 4.1, normalt inte konventionsstaternas rätt att utvisa eller avvisa utlänningar, men åtgärder som vidtagits på immigrationsområdet kan ändå inverka på denna rätt. Artikel 13 innehåller föreskrifter om rätten till ett effektivt rättsmedel för den som har utsatts för en kränkning enligt konventionen. Under särskilda förhållanden kan det tänkas vara fråga om tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling (artikel 3) eller bristande respekt för privat- eller familjelivet (artikel 8) att skicka en person som sökt asyl i Sverige tillbaka till hemlandet. En konventionsstats rätt att avvisa eller utvisa en utlänning kan sålunda tänkas komma i konflikt med konventionens artikel 3 liksom artikel 8 jämförd med konventionens artikel 13. Skyddet för privat- och familjelivets krav är inte ovillkorligt utan kan inskränkas under vissa förutsättningar, medan skyddet mot tortyr och liknande behandling är absolut. Endast den som på rimliga grunder ("on arguable grounds") påstår sig ha utsatts för ett konventionsbrott, dvs. har "an arguable claim", har rätt till ett rättsmedel.

Kraven på rättsmedlet innebär inte att talan behöver kunna föras inför domstol, utan även administrativa rättsmedel kan vara tillräckliga

för att uppfylla konventionskraven. Vederbörande organs befogenheter och de garantier som gäller med avseende på förfarandet inför organet är av betydelse vid bedömningen av om rättsmedlet kan godtas som effektivt. Konventionsstaterna har således en bedömningsmässig marginal beträffande hur de skall uppfylla sina förpliktelser enligt denna bestämmelse. Rättsmedlet skall kunna både innefatta prövning av den enskildes anspråk och ge rättelse. Om ett enstaka rättsmedel i sig inte helt tillgodoser kraven enligt artikel 13 kan kraven tillgodoses av den sammantagna tillgången på rättsmedel.

Omfattningen av prövningen får inte vara alltför begränsad. Den måste i huvudsak sträcka sig lika långt som europarådsorganens egen prövning av om konventionen blivit överträd. Det har exempelvis ifrågasatts om brittisk domstols "judicial review", som i princip är begränsad till en bedömning av om ett administrativt beslut varit orimligt eller inte, var tillräckligt omfattande i ärenden som gäller avvisning av en person till ett annat land.

I fallet *Vilvarajah m.fl. mot Storbritannien* (dom den 30 oktober 1991) fann Europadomstolen det brittiska förfarandet med judicial review vara ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i relation till klagandenas klagomål enligt artikel 3. Fallet rörde inte nationell säkerhet. Domstolen konstaterade att de engelska domstolarna kunde ompröva ett beslut av Inrikesministern att vägra asyl och underkänna det på de grunderna att det var behäftat med olaglighet, irrationalitet eller processuell oegentlighet. Särskilt accepterades det att en domstol skulle ha rätt att upphäva ett överklagat beslut att sända en asylsökande till ett land, där det hade fastställts finnas en allvarlig risk för omänsklig eller förnedrande behandling, på den grunden att beslutet med beaktande av alla omständigheter i fallet var sådant att ingen förnuftig Inrikesminister skulle fatta det (rimlighetsbedömning, se Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 300 f).

I fallen *Klass m.fl. mot Tyskland* (dom den 6 september 1978) och *Leander mot Sverige* (dom den 26 mars 1987) ansåg domstolen att artikel 13 bara krävde ett rättsmedel "as effective as can be" beträffande omständigheter där bedömningar om nationell säkerhet inte tillät att viss känslig information avslöjades.

Fallet *Chahal mot Storbritannien* (dom den 15 november 1996) rörde utvisning av en indisk medborgare (sikh) med hänvisning till nationell säkerhet. Europadomstolen (Grand Chamber) uttalade att, i fall där utvisning skulle utsätta en person för en verklig risk för behandling i strid med artikel 3, begreppet effektivt rättsmedel enligt artikel 13 kräver en oberoende granskning av påståendet att det finns substantiella skäl för att frukta en verklig risk för sådan behandling och att denna granskning måste utföras utan hänsyn till vad personen kan

ha gjort för att förtjäna att utvisas eller till det hot mot den utvisande statens nationella säkerhet som han eller hon uppfattas utgöra. Sådan granskning behöver inte tillhandahållas av en judiciell myndighet men, om så inte är fallet, är de befogenheter och garantier som granskningen erbjuder av betydelse för att avgöra om rättsmedlet är effektivt. I Chahalfallet kunde varken en rådgivningspanel (Advisory Panel) eller domstolarna (genom judicial review) ompröva Inrikesministerns beslut att utvisa Chahal med hänsyn endast till frågan om risk för behandling i strid med artikel 3 och med bortseende från bedömningarna om nationell säkerhet. Domstolarnas behandling av ärendet gick i stället ut på att övertyga sig om att Inrikesministern hade balanserat risken för Chahal mot faran för den nationella säkerheten. De hade därvid inte haft tillgång till bevisningen rörande den nationella säkerheten. Dessutom noterade domstolen att Chahal vid förfarandet inför rådgivningspanelen bl.a. inte hade haft rätt till rättsligt ombud och bara fått en översiktlig redogörelse (outline) för skälen till den planerade utvisningen. Rådgivningspanelen hade ingen beslutsmyndighet och dess råd till Inrikesministern var inte bindande. Rådet till ministern avslöjades inte heller. Under dessa omständigheter kunde panelen inte anses ge tillräckliga förfarandegarantier enligt artikel 13. Med hänsyn till bristernas omfattning hos både judicial review-förfarandet och förfarandet inför rådgivningspanelen kunde Europadomstolen inte anse att rättsmedlen sammantagna tillgodosåg kraven enligt artikel 13 jämfört med artikel 3. (Se Danelius, a.a., s. 81 och 302.)

Domstolen framhöll att det måste beaktas att fallen Klass m.fl. och Leander avsåg klagomål enligt artiklarna 8 och 10 i konventionen och att domstolen vid granskningen av dem fick ta hänsyn till de påståenden om nationell säkerhet som hade lagts fram av regeringarna och att kravet på ett rättsmedel "as effective as can be" inte är tillämpligt i fråga om ett klagomål som gäller att utvisningen skulle komma att utsätta en person för en verklig risk för behandling i strid med artikel 3. Frågor om nationell säkerhet är därvid irrelevanta.

Vad avser sekretessfrågor erkände domstolen att det kan vara oundvikligt att använda konfidentiellt material när nationell säkerhet står på spel. Detta betydde emellertid inte att de nationella myndigheterna kan lämnas utan kontroll av de inhemska domstolarna när de väljer att hävda att det är fråga om nationell säkerhet eller terrorism. Domstolen fäste vikt vid att det i Canada hade utvecklats en mer effektiv form av judiciell kontroll i detta slags fall som visade att det finns möjligheter både att tillgodose legitima säkerhetsöverväganden om underrättelseinformationens innehåll och källor och att ge individen ett substantiellt mått av processuell rättvisa. Enligt det kanadensiska systemet, som det beskrevs av Amnesty och andra frivilligorganisationer, håller en

domare i Federal Court ett slutet förhör om all bevisning. Utlänningen förses vid förhöret med ett uttalande som så långt möjligt sammanfattar materialet mot honom eller henne och har rätt att företrädas av ombud och att åberopa bevisning. Sekretessen för säkerhetsmaterial upprätthålls genom att sådan bevisning granskas i frånvaro av både utlänningen och hans eller hennes biträde. Deras plats intas av en säkerhetskontrollerad och av domstolen instruerad advokat som korsförhör vittnen och allmänt biträder domstolen för att pröva styrkan i statens material. En sammanfattning av den erhållna bevisningen ges till utlänningen med nödvändiga utslutningar.

I en senare dom av Europadomstolen, D mot Storbritannien (dom den 2 maj 1997), anmärktes att i Chahalfallet de nationella domstolarna inte hade haft möjlighet att ompröva det faktiska underlaget för de bedömningar om nationell säkerhet som Inrikesministern hade åberopat till stöd för utvisningen av Chahal. I D-fallet bekräftades den slutsats som nåtts i vissa tidigare avgöranden att judicial review-förfarandet utgör ett effektivt rättsmedel även vid påstående om tortyrrisk, då de inhemska domstolarna underkastade sökandens talan en ytterst noggrann prövning och hade rätt att ändra beslutet enligt hans talan. D-fallet rörde inte nationell säkerhet.

Efter Chahaldomen har Storbritannien ändrat de berörda bestämmelserna. Ett nytt i lag bestämt organ, Special Immigration Appeals Commission, har inrättats. Kommissionen skall bestå av tre personer av vilka en skall inneha eller ha innehaft ett högt domarämbete. Den har full jurisdiktion att överpröva Inrikesministerns utvisningsbeslut, och ministern blir bunden av kommissionens beslut. Den nya lagen antogs i december 1997.

Det *sjunde tilläggsprotokollet* till Europakonventionen innehåller en artikel om utlänningsrätt. Kraven är tillämpliga enbart på den som är lagligt bosatt på en stats territorium. I den mån kraven enligt konventionens huvudtext är strängare, som i fråga om tortyrförbudet och rätten till privat- och familjeliv, är det dock som framhållits tidigare kraven i huvudtexten som gäller.

Huvudregeln enligt protokollet är att utvisning inte skall ske förrän det finns ett slutligt beslut i ärendet. En utlänning kan dock utvisas innan han utövat sina rättigheter i artikeln, när utvisningen är nödvändig i den allmänna ordningens intresse eller motiveras av hänsyn till den nationella säkerheten. Om en stat i ett avlägsnandebeslut hänvisar till allmän ordning har staten i fråga att visa att denna undantagsregel varit nödvändig. För det fall staten hänvisar till nationell säkerhet anses detta i sig vara en tillräcklig grund för tillämpningen.

Som framgår nedan har Europarådet nyligen utfärdat en rekommendation om effektivt rättsmedel vid utvisningsärenden där tortyrrisk skulle kunna befaras.

19.4.2 FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter

Konventionen från år 1966 innehåller bestämmelser som behandlar de traditionella mänskliga fri- och rättigheterna. Flera av konventionsbestämmelserna är likartade dem som finns i Europakonventionen.

Kravet att ge tillgång till rättsmedel föreskrivs i artikel 2:3. Var och en, vars fri- och rättigheter enligt konventionen har kränkts, skall ha en effektiv möjlighet att föra talan mot detta. Den som väcker en sådan talan skall få den prövad av behörig myndighet. Myndigheten behöver inte vara en domstol, men konventionsstaterna skall utveckla möjligheterna till judiciell prövning.

I artikel 7 föreskrivs att ingen får utsättas för tortyr eller för grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Artikel 13 skall ge ett skydd mot godtyckliga avlägsnanden av utlänningar och motsvarar artikel 1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Enligt bestämmelsen i FN-konventionen får en utlänning som lagligen befinner sig i en stat avlägsnas endast efter ett i laga ordning fattat beslut. Utlänningen ges i artikeln vidare vissa processuella garantier: han har rätt att lägga fram de skäl som talar mot avlägsnandet och rätt att få sin sak omprövad samt då företräda inför vederbörande myndighet eller organ utsett av denna. Undantag från procedurreglerna får ske om tvingande skäl hänförliga till den nationella säkerheten talar mot att bestämmelserna tillämpas.

Det kan noteras att undantaget enligt FN-konventionen gäller enbart för nationell säkerhet till skillnad från Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll som även gör undantag för den allmänna ordningen. Vidare gäller FN-konventionen utlänningar som lagligen befinner sig på en konventionsstats område, medan tilläggsprotokollet till Europakonventionen endast gäller utlänningar med laglig bosättning.

Det har i doktrinen (Nowak, U.N. Covenant on civil and political rights, CCPR commentary, Strasbourg 1993, s. 229 f) anförts att omprövningen skall ske i en högre instans, dock inte nödvändigtvis en domstol. Vidare har sagts att artikel 13 enligt kommitténs tolkning medför ett krav på att verkställighet av ett avlägsnandebeslut inte får ske innan överklagandet prövats såvida inte den nationella säkerheten kräver det samt att undantaget skall tolkas snävt i ljuset av konventionens syfte och att en stat kan åberopa hänsynen till den nationella

säkerheten endast i allvarliga fall av politiska eller militära hot mot nationen, exempelvis mot spioner eller terrorister.

Sverige har under 1994 lämnat sin fjärde periodiska rapport om tillämpningen av konventionen. Övervakningskommittén för konventionen har i en rapport den 3 oktober 1995 (CCPR/C/Add. 58) lämnat sina överväganden och rekommendationer. Kommittén har därvid bl.a. uttryckt oro för att Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden får överlämna ärenden till regeringen som kan resultera i att avlägsnandebeslut avgörs utan att den berörde ges tillfälle till en tillbörlig prövning ("appropriate hearing"). Detta kan enligt kommittén i vissa situationer ifrågasättas enligt artikel 13 i konventionen. Enligt kommittén bör det vidare finnas en rätt att få alla beslut om avvisning och utvisning omprövade, "reviewed by a competent authority". Sveriges nästa rapport skall lämnas år 1999. Det kan förväntas att denna fråga åter aktualiseras då.

19.4.3 Den europeiska sociala stadgan

Den europeiska sociala stadgan och dess funktioner är en del av Europarådets arbete. Stadgan innehåller bestämmelser på en mångfald områden som berör skilda sociala förhållanden. En reviderad stadga upprättades år 1996 för att ersätta 1961 års stadga. Endast artikel 19:8 och 10, som inte ändras genom den reviderade stadgan, skall behandlas här. De innehåller bestämmelser om migrerande arbetstgares och deras familjers rätt till skydd och bistånd samt motsvarande skydd för egenföretagare.

Artikel 19:8 och 10 har följande lydelse.

För att trygga migrerande arbetstgares och deras familjers rätt till skydd och bistånd inom annan fördragsslutande parts territorium förbinda sig de fördragsslutande parterna

— — —
8. att garantera att ifrågavarande arbetstgare, som äro lagligen bosatta inom deras territorier, icke utvisas med mindre de utgöra en fara för den nationella säkerheten eller förbryta sig mot allmän ordning eller moral.

— — —
10. att i tillämpliga delar utsträcka skydd och hjälp som avses i denna artikel till att omfatta migrerande personer som utövar självständig förvärvsverksamhet.

De deltagande staterna skall rapportera till Europarådet om tillämpningen av stadgan, och kontrollen bygger på en granskning i flera steg. Rapporterna granskas först av en oberoende expertkommitté som avger ett utlåtande på grundval av de rapporter som lämnas in. Expertkommitténs utlåtande granskas av en regeringskommitté bestående av

representanter för staterna. Regeringskommittén ger förslag till beslut vilka fattas av en ministerkommitté bestående av medlemsstaternas ministrar. Till den stat som inte anses uppfylla sina åtaganden enligt stadgan riktar ministerkommittén "erforderliga rekommendationer".

Genom expertkommitténs tolkning av stadgans bestämmelser sker en betydelsefull rättsutveckling. Kommittén gör inte sällan en förhållandevis fri tolkning av stadgan och i praxis har flera bestämmelser kommit att ges en vidare innebörd än vad som direkt framgår av stadgans ordalydelse.

Kommittén har i ett tidigt skede uppmärksammat frågan om skydd mot godtyckliga utvisningar. Man har därför gett artikel 19:8 den tolkningen att utlänningen i fråga skall ha rätt till någon form av överklagande av ett beslut om utvisning till ett oberoende organ ("right of appeal to an independent body"). Att utvisningsbeslutet kan omprövas av det beslutande organet är inte tillräckligt i sammanhanget. Formerna för överklagandet kan variera från land till land. Utvisningen kan, om utlänningen anses utgöra en fara för den nationella säkerheten eller utvisning sker av hänsyn till allmän ordning, verkställas utan hinder av att överprövning inte skett. Det väsentliga är att utlänningen har en möjlighet att överklaga beslutet och i händelse av framgång kan återvända. Kravet på laglig bosättning har tolkats som att utlänningen skall inneha samtliga erforderliga handlingar som krävs enligt värdlandets lagstiftning, i förekommande fall inkluderande arbets- och uppehållstillstånd.

Den svenska lagstiftningen har inom ramen för stadgan kritiserats för att lagen om särskild utlänningskontroll inte innehåller någon möjlighet för den som utvisas att få beslutet överprövat av en oberoende instans. Ministerkommittén beslöt därför under 1995 att ge Sverige rekommendationer i detta hänseende, och expertkommittén upprepade i oktober 1996 sin kritik av lagen om särskild utlänningskontroll. Under år 1997 aktualiserades artikel 19:8 på nytt då Sveriges rapport avseende åren 1993–1994 behandlades. Det hade kunnat förväntas att rapporten skulle komma att bedömas på samma sätt som tidigare. Inom regeringskommittén beslöt man dock i september 1997 med en rösts övervikt att inte då föreslå någon rekommendation. I kommittén hade då framhållits direktiven till den översyn av utlänningslagstiftningen som NIPU skulle göra.

I sina rekommendationer i maj 1998 noterade expertkommittén NIPU:s arbete med intresse och uttalade förhoppningen att kommande rapporter från Sverige skall bekräfta att en prövningsprocedur har införts. I avvaktan på detta förnyade kommittén sin tidigare negativa rekommendation. Kommittén påpekade också att den negativa rekommendationen var tillämplig även på artikel 19:10.

Även andra länders lagstiftning har av expertkommittén kritiserats på motsvarande grunder som i Sverige. Detta är fallet beträffande bl.a. Storbritannien. Den kritik som riktats mot Storbritannien grundas på att det vid fall av utvisning av politiska skäl eller med hänsyn till nationell säkerhet saknas möjlighet till reell överprövning. I Storbritannien har härefter, som framgår i avsnittet om Europakonventionen, antagits bestämmelser med innebörd att förfarandet ändras så att sociala stadgans krav uppfylls. Övriga länder som i september 1998 hade fått en negativ rekommendation av expertkommittén beträffande artikel 19:8 var Irland och Turkiet.

I sammanhanget kan nämnas att alla länder som har godkänt stadgan inte har godtagit artikel 19. Danmark och Island har sålunda inte godtagit artikeln.

19.4.4 EG-direktiv

Direktiv 64/221/EEG behandlar samordning av sådana särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Det gäller alla åtgärder som beslutas av medlemsstaterna rörande inresa, utfärdande eller förnyande av uppehållstillstånd eller utvisning. Till följd av EES-avtalet skall direktivet tillämpas såväl på EU-medborgare som på medborgare i EES-länderna och deras anhöriga. Direktivet ger regler om den procedur som skall följas när en person som omfattas av direktivet önskas utvisad ur staten.

Enligt artikel 8 i direktivet skall personen i fråga när det gäller administrativa myndigheters åtgärder, ha tillgång till samma rättsmedel som det egna landets medborgare i fråga om alla beslut om inresa eller vägran att utfärda eller förnya ett uppehållstillstånd eller beslut om utvisning från territoriet.

I direktivets artikel 9.1 föreskrivs att, när en rätt att överklaga till domstol inte finns, eller när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet, eller när överklagandet inte kan resultera i ett upphävande [uppskov med verkställigheten], får ett beslut att vägra förnyelse av uppehållstillstånd eller ett beslut om utvisning från territoriet för innehavaren av ett uppehållstillstånd inte, utom i brådskande fall, fattas av den administrativa myndigheten, innan ett yttrande erhållits från den behöriga myndighet i värdlandet hos vilken personen i fråga åtnjuter de rättigheter att försvara sig och få juridisk hjälp eller juridiskt ombud som landets egen lagstiftning föreskriver. Den behöriga myndigheten skall vara en annan än den som är bemyn-

digad att vägra förnyande av uppehållstillstånd eller besluta om utvisning.

I artikel 9.2 sägs att alla beslut att vägra ett första uppehållstillstånd eller beslut om utvisning av personen i fråga, innan ett tillstånd utfärdats, skall på begäran av denne underställas den myndighet som först skall avge sitt yttrande enligt punkt 1. Personen i fråga skall då ha rätt att lägga fram sitt försvar personligen, utom då detta skulle strida mot den nationella säkerheten.

Skillnaden mellan punkt 1 och punkt 2 i artikel 9 består enligt ett uttalande av EG-domstolen i det faktum att i de fall som avses i punkt 1 skall yttrande inhämtas innan beslutet fattas, medan yttrandet i de fall som avses i punkt 2 inhämtas efter beslutsfattandet och endast på begäran av den berörda personen om han eller hon invänder mot beslutet (mål C-175/94, Gallagher, dom den 30 november 1995).

EG-domstolen meddelade den 17 juni 1997 en dom i två mål om förhandsbesked till en engelsk domstol (de förenade målen C-65/95 och C-111/95, Shingara resp. Radiom).

Domstolen uttalade därvid att artikel 8 i direktivet skall tolkas så att om det enligt en medlemsstats nationella lagstiftning finns ett rättsmedel mot förvaltningsbeslut i allmänhet och ett annat rättsmedel mot beslut om inresa som rör medborgare i denna medlemsstat, har medlemsstaten fullgjort sin skyldighet enligt denna bestämmelse om medborgarna i andra medlemsstater kan anlita samma rättsmedel som det som medlemsstatens lagstiftning tillhandahåller med hänseende på förvaltningsbeslut i allmänhet.

Domstolen uttalade vidare att artikel 9 i direktivet skall tolkas så att de tre situationer som nämns i punkt 1 i denna bestämmelse, nämligen "när rätt att överklaga till domstol inte finns, eller när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet, eller när överklagandet inte kan resultera i [uppskov med verkställighet]", även är tillämpliga inom ramen för punkt 2, nämligen när det ifrågasatta beslutet är ett beslut att vägra ett första uppehållstillstånd eller beslut om avvisning av personen i fråga, innan ett tillstånd har utfärdats.

19.4.5 Internationella rekommendationer om asylprövning

Europeiska unionen

Asyl- och flyktingfrågor har inte hittills legat inom gemenskapens kompetens. Det har däremot varit föremål för samarbete mellan medlems-

staterna. Amsterdamfördraget innehåller bestämmelser om att EU-länderna inom en femårsperiod från det fördraget har trätt i kraft skall ha samordnat sin invandringspolitik.

FN

FN:s flyktingkonvention innehåller inte några föreskrifter om hur prövningen av flyktingskapet skall gå till. Materiellt finns bestämmelser om utvisning av en flykting som lagligen befinner sig inom en stat i artikel 32. En sådan flykting får utvisas endast av skäl som hänför sig till nationell säkerhet eller allmän ordning. Utvisningen får endast ske till följd av ett i laga ordning fattat beslut. Om inte tvingande nationella säkerhetsskäl kräver något annat, skall flyktingen tillåtas lägga fram bevisning till stöd för sin sak samt att överklaga och anlita ombud inför en kompetent myndighet eller någon som har utsetts av kompetent myndighet.

Frågan om hur prövningen av flyktingskapet skall gå till är överlämnad till konventionsstaternas nationella lagstiftning. Rekommendationer (eng. conclusions) i ämnet har dock antagits av UNHCR:s exekutivkommitté, bl.a. de tre tidigare nämnda (kapitel 4 och 11) – nr 8 från år 1977 om avgörande av flyktingstatus, nr 30 från år 1983 som behandlar uppenbart ogrundade eller vilseledande ansökningar och nr 85 från år 1998 om internationellt skydd, som rör återsändande av en asylsökande till tredje land.

Europarådet

Europarådet har som nämnts också utfärdat rekommendationer av betydelse vid prövning av asylfrågor och vid avvisning och utvisning (se kapitel 4 och 11).

Av störst intresse i detta sammanhang är rekommendationen den 18 september 1998 om rätten till ett effektivt rättsmedel vid avslag på asylansökningar mot beslut om utvisning i samband med Europakonventionens artikel 3, *Ministerkommitténs rekommendation nr R (98) 13*. Enligt rekommendationen skall det finnas ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet för en asylsökande vars ansökan avslås och som skall avvisas till ett land i vilket sökanden på rimlig grund påstår sig (an arguable claim) riskera tortyr eller inhuman eller förnedrande behandling eller bestraffning. Ett rättsmedel anses enligt rekommendationen effektivt om

1. myndigheten antingen är en domstol eller, om den inte är en domstol utan domstolsliknande eller administrativ, är klart identifierad och sammansatt av ledamöter som är opartiska och som har garantier för oberoende,
2. myndigheten har kompetens både att avgöra om förhållandena täcks av artikel 3 i konventionen och ge erforderlig rättelse,
3. rättsmedlet är tillgängligt för den asylsökande, och
4. verkställigheten uppskjuts till dess prövningsmyndigheten har fattat beslut i utvisningsfrågan.

19.4.6 Sammanfattning av de internationella förpliktelse

Europakonventionens artikel 13 jämförd med artiklarna 3 och 8

Europakonventionens regler om fri- och rättigheter gäller generellt, dvs. fri- och rättigheterna enligt konventionen tillkommer alla människor oavsett medborgarskap.

Konventionen är inkorporerad i den svenska lagstiftningen. Enligt svensk lag gäller således att, i de fall Europakonventionen föreskriver det, ett effektivt rättsmedel skall finnas mot kränkningar av konventionens fri- och rättigheter. Däremot finns dessa medel inte anvisade.

I den mån bestämmelserna om avlägsnande tillämpas på ett sådant sätt att det inte föreligger "an arguable claim" och sålunda inte ett brott mot konventionen bör den nuvarande ordningen inte innebära problem i förhållande till Europakonventionen. Om å andra sidan en person kan hävda "an arguable claim" om kränkning av konventionsrättigheterna och om regeringen då fattat beslutet som första och enda instans, saknas den rätt till effektivt rättsmedel som föreskrivs i konventionens artikel 13. Bestämmelserna kan således medföra problem när ett avvisningsärende överlämnas till regeringen för beslut i första och sista instans eller när regeringen som första och sista instans beslutar i ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

De krav på ett effektivt rättsmedel som kan härledas ur Europakonventionen torde vara följande.

Det prövande organet behöver inte vara en domstol utan ett administrativt rättsmedel kan vara tillräckligt. Organets befogenheter måste dock vara sådana att det både kan behandla grunden för klagomålet (substance of complaint) och ge rättelse (Chahal-domen p. 145).

I vissa fall kan den samlade tillgången på rättsmedel tillgodose kraven i artikel 13. Vidare kan det i vissa fall, när överväganden om natio-

nell säkerhet inte tillåter att viss känslig information avslöjas, räcka med ett rättsmedel som är "as effective as can be".

Det räcker inte att ett rättsmedel är "as effective as can be", när klagomålet gäller att en utvisning skulle utsätta en person för en verklig risk för behandling i strid med artikel 3 (Chahal- domen p. 150). I sådana fall kräver begreppet effektivt rättsmedel att en oberoende granskning görs av påståendet att det finns påtagliga skäl (substantial grounds) för att frukta en reell risk för sådan behandling. Granskningen måste utföras utan hänsyn till vad utlänningen kan ha gjort för att ådra sig utvisning eller till den uppfattade faran för den utvisande statens nationella säkerhet (Chahal- domen p. 151).

Garantierna med avseende på förfarandet torde för det prövande organets del innefatta tillgång till allt relevant material och möjlighet att göra en självständig bedömning i saken, och för utlänningen möjlighet att lägga fram sin sak, dvs. företräda inför organet, att anlita juridiskt biträde och att åberopa bevisning.

Rättsmedlet kan inte ersättas av ett icke bindande yttrande från en rådgivningspanel.

Vad avser sekretessfrågor erkände Europadomstolen i Chahal- domen (p.131) att det kan vara oundvikligt att använda konfidentiellt material när nationell säkerhet står på spel. Detta betydde emellertid inte att de nationella myndigheterna kan lämnas utan kontroll av de inhemska domstolarna när de väljer att hävda att det är fråga om nationell säkerhet eller terrorism.

Ett av regeringen tidigare fattat beslut om utvisning kan omprövas senare av regeringen. Vidare torde ett beslut om utvisning med stöd av terroristbestämmelserna alltid kunna motiveras av hänsyn till den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten. De svenska bestämmelserna torde därför inte stå i strid med innehållet i artikel 1 i sjunde tilläggsprotokollet. Däremot torde de stå i strid med innehållet i själva konventionen när någon rättighet enligt konventionen kan påstås ha kränkts och påståendet är rimligt (arguable). Någon möjlighet till överprövning av oberoende instans finns över huvud taget inte, vare sig i fråga om överlämnade ärenden enligt utlänningslagen eller ärenden enligt den s.k. terroristlagen. Den samlade tillgången till rättsmedel – insynen i Säkerhetspolisens verksamhet, konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning – synes inte räcka långt i detta avseende. Tidigare har övervägts om resningsinstitutet skulle kunna anses motsvara kravet på oberoende prövning, men det har inte ansetts vara fallet. Det kan dock noteras att Europadomstolen inte uttalat sig – eller har haft anledning att uttala sig – om resningsinstitutet i detta avseende.

FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter

Även FN-konventionens regler om fri- och rättigheter gäller generellt, dvs. fri- och rättigheterna enligt konventionen tillkommer alla människor oavsett medborgarskap.

De allmänna kraven på tillgång till ett effektivt rättsmedel är likartade dem som finns i Europakonventionen.

Vad som i FN-konventionens bestämmelser därutöver skulle kunna medföra problem är bestämmelserna i artikel 13. Den rätt till omprövning i högre instans, som sannolikt krävs där för det fall undantaget med hänvisning till den nationella säkerheten inte kan tillämpas, saknas. Möjligheten av att ett konventionsbrott påstås föreligga på försvarbar grund kan inte uteslutas.

Europarådets sociala stadga

Stadgan gäller till skillnad mot Europakonventionen inte generellt utan gentemot medborgare i stater som är anslutna till stadgan och som anses vara migrerande arbetstagare eller egenföretagare. De skall vidare vara lagligen bosatta i landet, dvs. ha uppehålls- och arbetstillstånd när sådant krävs.

Rättsmedlet behöver inte vara domstolsprövning, utan prövningen kan göras av annat oberoende organ. Förfarandet torde inte nödvändigtvis behöva vara muntligt.

Den sociala stadgan har inte närmare berörts vare sig i förarbetena till lagen om särskild utlänningskontroll eller i samband med senare lagstiftning på området. Det är dock klart att de svenska bestämmelserna med regeringen som enda beslutsinstans inte anses uppfylla stadgans krav på det sätt bestämmelserna kommit att tolkas.

Tillämpningen och tolkningen av den sociala stadgan har lett till en konstaterad brist på uppfyllelse av Sveriges internationella åtaganden. Den kritik som riktats mot Sverige kommer sannolikt att upprepas om inte Sverige kan visa på att någon åtgärd vidtagits som ger överprövningsrätt åtminstone för de utlänningar som omfattas av sociala stadgan.

EG-direktivet

Bestämmelserna i artiklarna 8 och 9 är som påpekats tidigare svårtolkade. Den enklaste tolkningen av bestämmelsen i artikel 8 är att om det i ett land finns en huvudregel för överklagande av förvaltningsbeslut i allmänhet så skall en utlänning som omfattas av EES-avtalet som utvi-

sas eller avvisas ur det landet kunna överklaga avlägsnandebeslutet på samma sätt. Tolkningen är dock långt ifrån självklar, och möjligheten att tolka direktivbestämmelserna på annat sätt har beaktats vid utformningen av kommitténs förslag om processen i utlänningsärenden i allmänhet.

Skall direktiv 64/221/EEG tolkas som om det måste finnas en rätt att överklaga ifrågavarande beslut, innebär detta att beslut som fattats av regeringen i första och enda instans inte uppfyller direktivets krav. För att helt uppfylla kraven skulle därför en överklaganderätt behöva införas, i varje fall för dem som omfattas av direktivet. Denna tolkning har lagts till grund för ändringar i utlänningslagen enligt den migrationspolitiska propositionen.

Skulle emellertid en sådan rätt inte vara avsedd skulle artikel 8 i direktivet inte behöva innebära att de svenska bestämmelserna behöver ändras. Det viktiga i förhållande till den artikeln är då att den svenska lagstiftningen inte medför att en utlänning som omfattas av EES-avtalet i dessa avseenden behandlas annorlunda eller sämre än en svensk medborgare i motsvarande situation. – Jämfört med en svensk medborgares rätt att överklaga förvaltningsbeslut i allmänhet måste dock en EES-medborgare som avvisas eller utvisas genom beslut av regeringen som första och sista instans anses behandlas både annorlunda och sämre i fråga om tillgång till rättsmedel.

Bestämmelsen i artikel 9.1 utgår principiellt från att en möjlighet att överklaga till en domstol skall finnas, varvid prövningen även skall ha en viss omfattning. Frånvaron av en sådan överklagandemöjlighet innebär att det förfarande som beskrivs i artikeln kan ersätta domstolsprövningen. Syftet som beskrivs i artikeln är att säkerställa att vissa minimikrav iakttas vid förfarandet. Detta kan tolkas som att artikel 9.1 inte innebär något krav på en rätt till överprövning av den beslutande myndighetens avgörande, utan endast en rätt till en allsidig bedömning av en – i förhållande till den beslutande myndigheten – fristående instans. De svenska bestämmelser som ger regeringen ensam beslutsbefogenhet skulle därmed inte stå i strid med direktivet, om det fanns möjlighet att hänskjuta ärendet till en "behörig myndighet".

Vad gäller utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll kan erinras om att det enligt gällande bestämmelser finns möjlighet att begära in ett yttrande från Stockholms tingsrätt. För det fall regeringen låter inhämta ett sådant yttrande kan direktivets krav därmed möjligen vara uppfyllda. En domstol torde uppfylla de krav som ställs på oavhängighet i förhållande till den beslutande myndigheten, dvs. regeringen. Den förhandling som skall äga rum enligt nuvarande bestämmelser i lagen ger också utrymme för personen i fråga att lägga fram sin sak. Utlänningen skall få tillfälle att ange sin ståndpunkt och att

uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet. I motiven till bestämmelsen betonades särskilt rättssäkerhetsaspekten. Utlänningen har vidare rätt till offentligt biträde och därmed bör direktivets krav på juridisk hjälp eller juridiskt ombud vara uppfyllt. – Enligt lagmotiven ges dock inte tingsrätten i yttrandet utrymme att göra en fullständig prövning av alla fakta, vilket skulle krävas för att tillgodose direktivet.

Vidare finns en föreskrift om att regeringen skall inhämta yttrande från Statens invandrarverk. Invandrarverket yttrar sig dock endast om möjligheterna att verkställa ett utvisningsbeslut och ett sådant yttrande kan inte vara till fyllest enligt direktivet.

Att märka i sammanhanget är vidare den möjlighet som finns i lagen om särskild utlänningskontroll att underlåta att hålla förhandling och inhämta yttrande om ärendet är "synnerligen brådskande". Detta förfarande kan inte tillämpas på en utlänning som omfattas av direktivet. Direktivets ordalydelse ger endast utrymme för att i brådskande fall låta inhämta yttrandet *efter* beslutet om utvisning och inte någon möjlighet att helt underlåta detta.

19.5 Tidigare övervägda andra modeller

Frågan om handläggningen av säkerhetsärenden har övervägts i tidigare sammanhang.

19.5.1 Förfarandet enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott

Förfarandet innebär följande. Regeringen fattar beslut i dessa ärenden på framställning av en annan stat. Om det är uppenbart att en framställning om utlämning inte skall bifallas, kan regeringen avslå den omedelbart. Annars skall yttrande avges av Riksåklagaren. Om den enskilde inte samtycker till att utlämnas, skall ärendet prövas av Högsta domstolen. Domstolen skall hålla förhandling om det behövs, och förhandling får i vissa fall inte vägras. Finner domstolen att det finns hinder mot utlämningen, blir regeringen bunden av denna bedömning och kan således inte bifalla framställningen.

En motsvarande ordning för terroristärendenas del, där tingsrätten ålades att på grundval av vad som kommit fram vid förhandlingen avge ett yttrande i utvisningsfrågan, diskuterades av Terroristlagstiftningskommittén (bet. SOU 1989:104 s. 239). Kommittén fann sig dock inte böra föreslå en sådan ordning för dessa ärenden.

Föredragande statsrådet instämde i kommitténs bedömning (prop. 1990/91:118 s. 57). Hon framhöll särskilt att, i den mån ett yttrande från tingsrätten skulle binda regeringen, resultatet reellt sett skulle bli att den yttersta beslutanderätten i dessa politiskt känsliga ärenden delvis överflyttades från regeringen till domstolen. Om domstolens yttrande skulle binda regeringen måste vidare tingsrättens ställningstagande rimligen få överklagas såväl av den berörde utlänningen själv som av företrädare för det allmänna, vilket otvivelaktigt skulle väsentligt komplicera proceduren i de ofta mycket brådska ärendena.

19.5.2 Prövning enligt rättsprövningslagen (1988:205)

Rättsprövning omfattar sådana beslut som innebär myndighetsutövning mot enskilda, som annars kan prövas av domstol endast efter ansökan om resning och som inte skulle ha kunnat överprövas i annan ordning. Avgöranden av regeringen prövas av Regeringsrätten och avgöranden av en förvaltningsmyndighet av kammarrätt. Rättsprövningen innefattar endast prövning av om beslutet i ärendet står i överensstämmelse med gällande rättsregler. Rättsprövningslagen gäller inte beslut om utlänningsansökan om vistelse i riket eller beslut om svenskt medborgarskap.

I fråga om förfarandet gäller att domstolen skall hålla muntlig förhandling, om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövt. Ett överklagat förvaltningsbeslut gäller under förfarandet, om inte domstolen beslutar om inhibition. Domstolen kan, om den finner att förvaltningsbeslutet strider mot någon rättsregel, upphäva beslutet. Om det behövs kan den återförvisa ärendet till den beslutande myndigheten.

Terroristlagstiftningskommittén ansåg (bet. SOU 1989:104 s. 245 och 253) att rättsprövning i och för sig skulle vara en fullt tänkbar ordning. Kommittén ansåg dock att de ärenden som det gällde – där det ytterst blir fråga om en riskvärdering och där prövningen av framlagda bevis som regel är avgörande för utgången – inte var så väl lämpade för rättsprövningsinstitutet. Enligt kommittén måste det också beaktas att det i samband med att reglerna om rättsprövning infördes hade förutsatts att man vid en översyn av olika aktuella rättsområden skulle söka finna andra vägar att få till stånd en domstolsprövning i de fall då en sådan prövning ansågs behövt.

Asylprocessutredningen ansåg (bet. SOU 1995:46 s. 193) att det enda lämpliga forumet för en överprövning av regeringens beslut torde vara Regeringsrätten. Det låg därvid närmast till hands att lösa eninstansproblemet genom att införa rättsprövning för dessa ärenden. Även om bakgrunden till rättsprövningslagen var att säkerställa att

svensk rätt motsvarar Europakonventionens krav på tillgång till domstolsprövning enligt artikel 6, så fanns det enligt utredningens uppfattning inget som hindrade att lagen nu används för att i dessa fåtaliga fall tillförsäkra den enskilde rätten till ett inhemskt rättsmedel.

Efter beredning inom Regeringskansliet fullföljdes inte Asylprocessutredningens förslag i denna del. Rättsprövningsinstitutet ansågs inte vara ämnat att utnyttjas på detta sätt utan skulle förbehållas sitt ursprungliga syfte. Införandet av rättsprövning skulle i princip binda regeringen till motsvarande lösning för det fall lagen om särskild utlänningskontroll skulle komma att ändras med avseende på överprövningsmöjligheterna.

Det ursprungliga syftet med att införa rättsprövningsinstitutet 1988 var att säkerställa att svensk rätt motsvarade Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Vad som därvid avsågs var rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter enligt konventionens artikel 6.

19.5.3 Resning

Resning får beviljas i mål eller ärende om det på grund av något särskilt förhållande finns synnerliga skäl att pröva saken på nytt (37 b § förvaltningsprocesslagen). Ansökningar om resning prövas i fråga om ärenden som slutligt avgjorts av länsrätt eller förvaltningsmyndighet av respektive kammarrätt. Resningsansökningar i andra ärenden prövas av Regeringsrätten.

Även i resningsärenden kan enligt praxis inhibition meddelas (se RÅ 1982 2:14).

Som framgår ovan ansåg Asylprocessutredningen (SOU 1995:46 s. 192) det tveksamt om europarådsorganen skulle godkänna möjligheten att erhålla resning som ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13.

19.6 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Alla säkerhetsärenden skall avgöras av Invandrarverket i första instans och kunna överklagas till regeringen. Efter mönster från utlänningslagen införs en skyldighet för regeringen att inhämta yttrande från Högsta domstolen, innan regeringen beslutar om avvisning eller utvisning. Domstolens yttrande skall vara bindande för regeringen om domstolen finner att det föreligger hinder mot verkställighet enligt 9 kap. 1 § första stycket förslaget till utlänningslag. Sådant hinder föreligger om det finns skälig anledning att tro att utläningen vid utvisning till ett visst land där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller inte vara skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon skulle vara i sådan fara.

Högsta domstolens yttrande föreslås vidare bli bindande för regeringen såvitt avser avvisning eller utvisning av utlänningar som omfattas av EES-avtalet, då domstolen avstyrker utvisningen.

I övrigt föreslås yttrandet vara rådgivande.

19.6.1 Behovet av en särskild processordning för säkerhetsärenden

Det förslag till instans- och processordning i utlänningsärenden som kommittén lägger fram innebär att överprövningen av Invandrarverkets beslut skall göras av domstolar. De ställningstaganden som skall göras i säkerhetsärenden ter sig emellertid enligt kommitténs uppfattning som ett naturligt utflöde av regeringens yttersta ansvar för rikets säkerhet och den allmänna säkerheten. Känsliga utrikespolitiska bedömningar kan behöva göras. Regeringen har inom Regeringskansliet större tillgång än domstolar till expertkunskap inom vitt skilda områden för att kunna bereda ett säkerhetsärende. Till detta kommer att ärendena ofta är brådskande. Möjligheterna att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut är ofta beroende på att ärendet kan handläggas och avgöras skyndsamt. Handläggningen av s.k. terroristärenden kräver som påpekats ovan ingående utrikespolitisk och säkerhetspolisiär sakkunskap, som kan förvärfvas endast genom ständigt återkommande kontakt med problem och företeelser som rör den internationella terrorismen.

Kommittén anser med hänsyn till det anförda att regeringen är bättre lämpad än domstolarna att handlägga och avgöra ärenden av betydelse för rikets säkerhet. Regeringen måste ha möjlighet att fylla sitt ansvar

för säkerheten i riket och ha sista ordet i frågor som rör denna. Den i övrigt föreslagna instans- och processordningen lämpar sig därför enligt kommitténs uppfattning inte för dessa frågor.

19.6.2 Krav på den särskilda processordningen

Redan med hänsyn till Europakonventionen, som även är svensk lag, måste en ordning där säkerhetsärenden kan prövas i två instanser anses nödvändig. Risk för tortyr eller annan behandling i strid med konventionens artikel 3 åberopas ofta i sådana ärenden. Tillgång till ett rättsmedel krävs även då skyddet för privat- eller familjeliv åberopas enligt konventionens artikel 8. Dessa överväganden har också legat bakom resonemanget i den migrationspolitiska propositionen om att ärenden där överväganden enligt de nämnda artiklarna behövs inte bör överlämnas av Invandrarverket till regeringen för avgörande.

Kraven på ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i Europakonventionen innebär inte att talan mot kränkningar nödvändigtvis skall kunna föras inför domstol, utan även administrativa rättsmedel kan vara tillräckliga. Det överprövande organets befogenheter och ställning samt de garantier som gäller med avseende på förfarandet inför detta organ är däremot av betydelse vid bedömningen av om rättsmedlet kan godtas som effektivt. – Enligt Europarådets rekommendation R (98) 13 som gäller vid åberopad tortyrrisk skall den överprövande myndigheten, om den inte är en domstol, vara klart identifierad och sammansatt av ledamöter som är opartiska och som har garantier för oberoende.

FN-konventionens krav innebär inte heller nödvändigtvis att överprövning behöver göras av domstol, även om det särskilt uttalas i konventionen att möjligheterna till en sådan prövning bör utvecklas. Dock anses i doktrinen att överprövningen bör ske i en högre instans. Undantag från procedurreglerna, såsom att verkställa ett utvisningsbeslut innan ett överklagande har prövats anses tillåtna endast om den nationella säkerheten kräver det.

Inte heller kraven från expertkommittén för Europarådets sociala stadga avser domstolsprövning, utan kravet gäller överprövning av ett oberoende organ. Överklagande hindrar inte verkställighet, men utlänningsningen måste ha möjlighet att återvända till landet, om överklagandet bifalls.

EG-direktivet är som tidigare framhållits svårtolkat.

Beträffande föreskriften i artikel 8 i direktivet kan en för svenskt vidkommande möjlig tolkning vara att för utlänningar som omfattas av EES-avtalet krävs tillgång till samma sorts rättsmedel som svenska medborgare har tillgång till för förvaltningsbeslut i allmänhet, dvs. att

överklagande skall ske till allmän förvaltningsdomstol. Emellertid finns fortfarande möjligheten att överklaga förvaltningsbeslut i administrativ ordning och då i sista hand hos regeringen. Härutöver finns olika specialprocesser. Det är inte möjligt att, utan att EG-domstolen prövat frågan, med absolut säkerhet säga att den föreslagna ordningen uppfyller kraven. Kommittén bedömer dock att den föreslagna ordningen uppfyller kraven.

Beträffande föreskriften i artikel 9 i direktivet, så kan punkt 1 antas innebära att – när det rättsmedel som den nationella staten tillhandahåller enligt artikel 8 inte är överprövning i domstol – den beslutande myndigheten innan den fattar sitt beslut måste hämta in yttrande från en behörig myndighet i landet, hos vilken utlänningen har möjlighet att lägga fram sin sak och få tillgång till juridisk hjälp eller juridiskt ombud enligt landets egna lagstiftning. Detsamma gäller även när möjligheten till överprövning i domstol finns, om den prövningen endast kan avse beslutets laglighet eller när överklagandet inte medför uppskov med verkställigheten av utvisningen. Undantag från skyldigheten att inhämta yttrande före beslut gäller för brådskande fall. Vidare kan punkt 2 antas innebära att utlänningen för de fall som avses i punkt 1, dvs. när det tillhandahållna rättsmedlet inte är domstolsprövning eller när en sådan prövning är behäftad med de angivna bristerna, skall ha möjlighet att hos den behöriga myndigheten begära prövning av den beslutande myndighetens utvisningsbeslut. Skillnaden mellan punkt 1 och punkt 2 har bedömts vara att enligt punkt 1 inhämtas yttrande *före* beslutet och enligt punkt 2 inhämtas det *efter* beslutet och endast på den berördes begäran.

Vidare kan artikel 9 punkt 1 antas innebära att om det finns möjlighet att överklaga men inte till domstol, eller då domstolsprövningen har sådana brister som anges i föregående stycke, skall yttrandet från den fristående myndigheten inhämtas innan den första instansen fattar ett beslut om utvisning.

Kraven i Europakonventionen gäller liksom kraven i FN-konventionen generellt, dvs. i förhållande till alla människor. Kraven kan anses ange en minimistandard för rättsstaters behandling av sina medborgare och andra i de avseenden som konventionerna omfattar. Andra krav, som EG-direktivet och Europarådets sociala stadga, gäller endast i förhållande till medborgare i vissa stater.

Enligt kommitténs uppfattning bör i princip samma ordning för prövning av säkerhetsärenden kunna gälla för alla utlänningar oberoende av medborgarskap. Speciella regler för utlänningar som omfattas av EES-avtalet bör i görligaste mån undvikas.

Som grundkrav gäller därmed att prövning skall kunna ske i två instanser.

För närvarande gäller olika processordning för avvisnings- och utvisningsärenden enligt utlänningslagen respektive för utvisningsärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Enligt utlänningslagen kan Invandrarverket fatta beslut i ett säkerhetsärende men får också utan eget beslut överlämna ärendet till regeringen. I ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll kan endast regeringen besluta.

Kraven på att införa en tvåinstansprövning är desamma både i de ärenden som avses i utlänningslagen och de som avses i lagen om särskild utlänningskontroll. Det är därmed svårt att se skäl för olika processordningar i de olika lagarna. Enligt kommitténs uppfattning bör i stället samma processordning gälla.

19.6.3 Tvåinstansprövning Invandrarverket– regeringen

Av skäl som redovisats ovan anser kommittén att det yttersta ansvaret i säkerhetsärenden bör ligga hos regeringen. Regeringens beslut i säkerhetsärenden bör därför inte kunna överprövas av domstol. Än mindre kan det komma i fråga att låta regeringen överpröva ett beslut av domstol. För att åstadkomma en tvåinstansprövning får därför en annan möjlighet sökas. Det ligger då nära till hands att anknyta till den nuvarande ordningen enligt utlänningslagen. Det innebär att Invandrarverket alltid skall fatta beslut som första instans i säkerhetsärenden med regeringen som överprövningsinstans. Det kan här erinras om att detta var den ordning som t.o.m. år 1991 gällde för vanliga asylärenden. Säkerhetspolisen har tidigare intagit en reserverad hållning när det gällt att lämna myndigheterna en närmare redogörelse för skälen till att en ansökan om uppehållstillstånd avstyrks. Enligt uppgift från såväl Invandrarverket som Säkerhetspolisen har förhållandena i det avseendet dock numera ändrats.

En instansordning där Invandrarverket i säkerhetsärenden alltid fattar beslut i första instans ligger i linje med den utveckling som framhölls i den migrationspolitiska propositionen (prop. 1996/97:25 s. 178). Där betonades att Invandrarverket inte utan eget beslut skulle överlämna vissa sådana ärenden till regeringen eftersom en tvåinstansprövning krävs för dem. De ärenden som avsågs var sådana där kränkningar av Europakonventionens artikel 3 (tortyrrisk) eller artikel 8 (privat- och familjeliv) kan uppkomma.

Kommittén anser således att Invandrarverket bör få uppgiften att genomgående fatta beslut även i säkerhetsärenden utan den nuvarande möjligheten enligt utlänningslagen att lämna över ärendet till regeringen. Den som är missnöjd med beslutet får överklaga det till rege-

ringen. Ordningen anknyter både till den ordning för överprövning av utlänningsärenden i allmänhet som gällde före år 1992 och till en ordning för överprövning av förvaltningsbeslut i allmänhet som finns även i annan lagstiftning.

Kommittén återkommer i ett senare avsnitt till frågan om ytterligare rättssäkerhetsgarantier för förfarandet.

Instansordningen med Invandrarverket som första och regeringen som andra instans i säkerhetsärenden innebär skillnader mot de nuvarande reglerna i två avseenden: dels upphör Invandrarverkets möjlighet att lämna över ärenden direkt till regeringen, dels blir Invandrarverket handläggande och beslutande myndighet även i ärenden om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det innebär i den delen att Säkerhetspolisen i sådana ärenden fortsättningsvis får vända sig till Invandrarverket i stället för till regeringen.

19.6.4 Avgränsning av ärenden som skall handläggas i den särskilda instansordningen

Kommitténs förslag om handläggningen av säkerhetsärenden innebär att det blir olika överinstanser till Invandrarverket beroende på om ärendet bedöms vara ett säkerhetsärende eller inte. Det kan därför finnas anledning att närmare försöka ange vad uttrycket avser. Det avser dels vissa ärenden enligt utlänningslagen, dels ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Ärendena enligt utlänningslagen är sådana ärenden av betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet som Invandrarverket eller Utlänningsnämnden enligt 7 kap. 11 § andra stycket 2 UtL får lämna över till regeringen för prövning. I praktiken torde ett ärende kunna knytas till någon av följande situationer

- vid avvisning enligt 4 kap. 2 § första stycket 4 (6 kap. 2 § första stycket 4 lagförslaget), dvs. om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller något annat nordiskt land,

- vid återkallelse av uppehållstillstånd enligt 2 kap. 11 § första stycket 3 (4 kap. 3 § första stycket 2 lagförslaget) och utvisning enligt 4 kap. 3 § (6 kap. 14 § lagförslaget) av samma skäl,

- då uppehållstillstånd kan vägras flyktingar och andra skyddsbehövande enligt 3 kap. 4 § andra stycket 1 (5 kap. 4 § andra stycket 1 lagförslaget), dvs. om det finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet eller då uppehållstillstånd annars kan vägras skyddsbehövande enligt samma lagrum 2, dvs. om

det finns särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av brottslighet eller någon annan omständighet som hänför sig till den skyddsbehövandes person,

– vid fråga om uppehållstillstånd av humanitära eller andra skäl enligt 2 kap. 4 § (3 kap. 5 och 6 §§ lagförslaget), dvs. då uppehållstillstånd inte skall utan *får* ges.

I de sisträmda situationerna – då uppehållstillstånd *får* ges – gäller att det vid prövningen skall beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel. I kommitténs lagförslag förtydligas föreskriften. Enligt den nya lydelsen skall det beaktas om det finns skäl att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av utlänningens brottslighet eller brottslighet i förening med någon annan omständighet som hänger samman med utlänningen och, om det finns sådana skäl, skall de vägas mot de skäl utlänningen anger som grund för uppehållstillstånd.

Det kan också finnas anledning att betona att i alla de nämnda situationerna gäller att för att ärendet skall kunna bli ett säkerhetsärende de föreliggande omständigheterna skall ha säkerhetsbetydelse, dvs. betydelse för rikets säkerhet eller för allmän säkerhet.

Ärendena enligt lagen om särskild utlänningskontroll är enligt 1 § ärenden där utvisning av någon som har uppehållstillstånd aktualiseras antingen av hänsyn till rikets säkerhet eller av att det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften.

Dessa ärenden är i sig definierade som säkerhetsärenden och därför uppstår för dem inte frågan om gränsdragning mot andra ärenden om uppehållstillstånd. Det kan däremot bli fallet med ärenden som handläggs enligt utlänningslagen.

Det har varit en angelägenhet för vederbörande myndighet – Invandrarverket eller Utlänningsnämnden – att bedöma om ett ärende borde lämnas över till regeringen med hänvisning till dess betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet. Det blir givetvis en angelägenhet för Invandrarverket även fortsättningsvis att göra denna bedömning genom att det är verket som skall ge anvisning om hur dess beslut får överklagas. Avgörandet bör dock enligt kommitténs uppfattning knytas till att Rikspolisstyrelsen (Säkerhetspolisen) i anmälan eller yttrande till verket med åberopande av säkerhetsskäl har förordat avvisning eller utvisning. Föreligger ett sådant ställningstagande av Rikspolisstyrelsen, får ärendet anses vara ett säkerhetsärende och regeringen vara överklagandeinstans. Utlänningen får överklaga beslutet, om det går henne eller honom emot. Regeringen bör i ett sådant ärende vara överinstans, även om Invandrarverket avslagit ansökningen av

andra skäl än sådana som hänför sig till Rikspolisstyrelsens avstyrkande. Detta understryker vikten av att Invandrarverket i dessa fall tar ställning även till de anförda säkerhetsaspekterna.

19.6.5 Rätt för Rikspolisstyrelsen att överklaga Invandrarverkets beslut

Enligt uttalanden i förarbetena (prop. 1996/97:25 s. 178) skall Invandrarverket inte utan eget beslut lämna över ärenden där det åberopas tortyrrisk eller kränkning av privat- och familjelivet. Rikspolisstyrelsen har i dag inte rätt att överklaga ett sådant beslut av Invandrarverket, där verket gått emot Rikspolisstyrelsens inställning. Med den nya ordningen anser kommittén dock att det finns anledning att införa en sådan rätt.

19.6.6 Nya säkerhetsaspekter efter Invandrarverkets beslut

Det kan givetvis inträffa att ett ärende i Invandrarverket har behandlats som ett vanligt ärende utan säkerhetsaspekter men att sådana visar sig finnas under det att ärendet handläggs i domstolarna. Situationen kan dock antas bli mycket ovanlig. Skulle den uppstå bör den bästa lösningen vara att ärendet återförvisas till Invandrarverket för att de nya omständigheterna skall kunna bedömas i första instans.

Denna möjlighet utesluter inte att Säkerhetspolisen, om säkerhetsaspekter uppmärksammas för sent i domstolsprocessen, kan avvakta processens utgång. Om utlänningen får uppehållstillstånd finns då möjlighet att återkomma till Invandrarverket med begäran att uppehållstillståndet skall återkallas och utlänningen utvisas.

Motsvarande situation kan inträffa om ärendet i Invandrarverket har bedömts som ett säkerhetsärende. Regeringen kan göra bedömningen att några egentliga säkerhetsaspekter inte föreligger i ärendet. Regeringen bör då också ha möjlighet att visa ärendet åter till Invandrarverket. Sådan möjlighet får regeringen anses ha enligt de allmänna principerna för förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna.

19.6.7 Ytterligare garantier för förfarandet

Såväl Invandrarverket som regeringen har att fatta sina beslut inom ramen för gällande lagstiftning. Det kan ändå i säkerhetsärenden anses vara en extra grannliga uppgift att väga olika uppgifter och intressen mot varandra och att – inom ramen för gällande regler – göra en skälighetsbedömning. Det kan å ena sidan sägas att detta passar väl som uppgift för en förvaltningsmyndighet och för regeringen. Å andra sidan kan det ändå betecknas som en brist om någon sådan bedömning inte görs av ett organ som inte direkt identifieras med staten utan intar en mer fristående ställning (dvs. en domstol). Likaså kan det betecknas som en brist att den enskilde inte får lägga fram sin sak inför ett sådant organ.

Regeringen kan i frågor om rikets säkerhet och om den allmänna ordningen hävdas ha något av en partsställning. Den enskilde har inte heller möjlighet att få företräde inför regeringen och muntligen lägga fram sin sak. Det kan ifrågasättas om regeringen uppfyller de i Europarådets rekommendation R (98) 13 uppställda kraven på – förutom att vara klart identifierad och sammansatt av ledamöter som är opartiska – att ledamöterna har garantier för oberoende.

Om man anser att regeringen bör vara högsta beslutsinstans i säkerhetsärenden, uppstår således frågan om några ytterligare garantier kan ges för att undanröja tveksamhet mot regeringen som överinstans.

Som redovisats i avsnitt 19.5 har även i tidigare sammanhang övervägts lösningar på frågan hur säkerhetsärenden bör handläggas för att handläggningen skall stå i överensstämmelse med våra internationella åtaganden.

En möjlighet som övervägts är att hänvisa till resningsinstitutet. Resning får beviljas i mål eller ärende om det på grund av något särskilt förhållande finns synnerliga skäl att pröva saken på nytt (37 b § förvaltningsprocesslagen). Ansökningar om resning i ärenden som avgjorts av regeringen prövas av Regeringsrätten. Enligt praxis kan inhibition meddelas i resningsärenden. Såväl Terroristlagstiftningskommittén som Asylprocessutredningen ansåg det tveksamt om europarådsorganen skulle godkänna möjligheten att erhålla resning som ett effektivt rättsmedel enligt Europakonventionens artikel 13.

En annan tanke som diskuterats är att införa möjligheten till rättsprövning. Rättsprövning omfattar sådana beslut som innebär myndighetsutövning mot enskilda, som annars kan prövas av domstol endast efter ansökan om resning och som inte skulle ha kunnat överprövas i annan ordning. Avgöranden av regeringen prövas av Regeringsrätten. Rättsprövningen innefattar endast prövning av om beslutet i ärendet står i överensstämmelse med gällande rättsregler. Domstolen kan med-

delat inhibition. Om domstolen finner att det meddelade beslutet strider mot någon rättsregel, kan den upphäva beslutet och, om det behövs, återförvisa ärendet till den beslutande myndigheten.

Terroristlagstiftningskommittén ansåg som redovisats ovan att de ärenden som det här gäller inte var så väl lämpade för rättsprövningsinstitutet. Enligt Asylprocessutredningens uppfattning, som också redovisats ovan, fanns det inget som hindrade att lagen skulle användas för att tillförsäkra den enskilde rätten till ett inhemskt rättsmedel. Utredningen framhöll vidare att antalet ärenden av det aktuella slaget rör sig om ett fåtal per år.

NIPU-kommittén ställer sig tveksam till lämpligheten av att införa rättsprövning i säkerhetsärenden. I stället bör en annan ordning prövas efter mönster såväl från utlämningslagen som från de gällande bestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll.

19.6.8 Yttrande från Högsta domstolen

Enligt utlämningslagen skall yttrande inhämtas från Högsta domstolen om en utlämning inte samtycker till utlämning till en annan stat som har begärt det. De hinder som gäller för utlämning för brott motsvarar till delar de hinder som gäller för avvisning och utvisning. Ett hinder för utlämning hänför sig således till sådan risk för förföljelse som utgör skäl för flyktingskap (7 §). Ett annat hinder är att en utlämning av vissa särskilt angivna skäl av främst personlig art skulle vara uppenbart oförenlig med humanitetens krav (8 §). Utlänningen får inte heller riskera dödsstraff (12 § 1 st 3). Domstolens yttrande är bindande för regeringen i den mån domstolen finner hinder mot utlämning.

Enligt lagen om särskild utlänningskontroll gäller att det ansvariga statsrådet eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, när han eller hon förordnar om att domstolen skall hålla förhandling i ett ärende, samtidigt i remissen till domstolen kan begära yttrande i en eller flera specifika frågor. Företrädesvis gäller detta frågor av sådan karaktär att domstolens erfarenhet av bevisbedömningsspörsmål tas till vara. Statsrådet eller tjänstemannen har emellertid frihet att ställa även andra frågor som typiskt sett ligger inom domstolens naturliga kompetensområde. Frågorna bör normalt kommuniceras med utlänningen och dennes ombud samt tas upp till diskussion vid förhandlingen. Som en typ av frågor som borde kunna ställas nämndes i förarbetena frågan om med vilken grad av sannolikhet eller säkerhet som utlänningen kan knytas till vissa fakta, t.ex. spaningsfynd, eller händelser. Domstolen bör också kunna yttra sig om tillförlitligheten av t.ex. källuppgifter.

Kommittén anser att de olika nämnda möjligheterna för regeringen att vid behov få ett fylligare underlag för sitt beslut och också stärka rättssäkerheten för den enskilde bör tas till vara i säkerhetsärenden. En domstolsprövning ger bl.a. utrymme för muntlig förhandling, vilket rent praktiskt och principiellt knappast kan hållas i regeringskansliet. Hela domstolsförfarandet med yttrande, förhandling m.m. bör dock samlas i Högsta domstolen och vara detsamma antingen ärendet handläggs enligt utlänningslagen eller lagen om särskild utlänningskontroll. Frånsett den tyngd som ett förfarande i landets högsta instans ger till det beslut som regeringen fattar, finns det ytterligare skäl för en sådan ordning. Hinder mot avvisning eller utvisning är som nämnts inte någon främmande materia för Högsta domstolen. Det är inte heller osannolikt att en person som ett säkerhetsärende rör också kan aktualiseras i ett ärende om utlämning.

Kommittén föreslår således att regeringen i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen och lagen om särskild utlänningskontroll skall hämta in yttrande från Högsta domstolen. Yttrande bör kunna underlåtas, om det finns särskilda skäl till det, såsom att det ändå står klart för regeringen att utvisning inte skall ske.

Yttrandet bör vara bindande för regeringen om domstolen finner att det föreligger hinder mot verkställighet enligt 9 kap. 1 § första stycket förslaget till utlänningslag. Sådant hinder föreligger om det finns skälig anledning att tro att utlämningen vid utvisning till ett visst land där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller inte vara skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon skulle vara i sådan fara, dvs. i situationer där en utvisning skulle kunna stå i strid med Europakonventionens artikel 3. Yttrandet bör vidare bli bindande för regeringen, om utlämningen omfattas av EES-avtalet och domstolen anser att utlämningen inte bör avvisas eller utvisas.

I övriga fall föreslås domstolens yttrande endast bli rådgivande.

Yttrandet bör kunna omfatta samtliga omständigheter av betydelse i ärendet. Det bör dock särskilt avse frågan om det finns hinder mot verkställighet enligt utlänningslagen. Det innebär att yttrandet skall avse även bedömningen av andra verkställighetshinder än det absoluta hindret enligt 9 kap. 1 § första stycket lagförslaget. Sådana andra hinder anges i 9 kap. 1 § andra stycket samt 2 och 3 §§. Hindret enligt 9 kap. 1 § andra stycket, som också är ett absolut hinder, innebär att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas om det skulle strida mot humanitetens krav. Hindren enligt 2 och 3 §§ kan innefatta risk för förföljelse eller avse återsändande av dem som flytt undan krig

eller en miljökatastrof i vissa fall. Båda dessa hinder är relativa i den meningen att verkställighet i vissa situationer kan ske.

Yttrandet kan i den del det inte är bindande avse omständigheter som talar för och emot en utvisning eller avvisning. Även en vidare bedömning av humanitära skäl än den som avses i 9 kap. 1 § andra stycket kan göras. Dessutom kan domstolen ha anledning att yttra sig i frågan om bevisvärdering.

Även i de fall domstolens yttrande inte föreslås vara bindande för regeringen, kan det enligt kommitténs uppfattning förutsättas ha stor betydelse för regeringens avgörande.

Domstolen bör hålla förhandling i ärendet, innan yttrande avges. Därigenom ges möjlighet till förhandling även inom ramen för regeringens prövning av ärendet.

Förhandlingen bör kunna ske i huvudsak efter de regler som nu gäller för tingsrättsförhandling enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det innebär att utlänningen skall höras och att Rikspolisstyrelsen (dvs. i praktiken Säkerhetspolisen) skall uppträda som utlännings motpart. Rikspolisstyrelsen skall redogöra för omständigheterna i ärendet och få tillfälle att ställa frågor till utlänningen och andra som hörs i ärendet samt även lämna andra upplysningar som behövs för att genomföra förhandlingen. Utlännen skall få tillfälle att ange sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet. Domstolen skall genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i de uppgifter som lämnas. Domstolen får bestämma att även andra än utlännen skall höras vid förhandlingen samt om muntlig eller skriftlig bevisning som utlännen eller Rikspolisstyrelsen åberopar skall tillåtas.

Eftersom Invandrarverket får en helt ny roll som beslutsinstans jämfört med vad som nu gäller enligt lagen om särskild utlänningskontroll kan det övervägas att ge verket i stället för Rikspolisstyrelsen även rollen att vid förhandlingen uppträda som utlännings motpart. Detta skulle stämma bättre överens med vad som gäller enligt förvaltningsprocessen om beslutsmyndighets ställning som part i domstolsprocess. Med hänsyn till Rikspolisstyrelsens ställning i fråga om säkerhetsärenden har kommittén dock stannat för att inte föreslå att Invandrarverket skall överta motpartsrollen vid förhandlingen. Invandrarverket bör däremot ändå enligt domstolens bestämmande kunna kallas till förhandlingen för att bidra till utredningen framför allt genom sin länderkunskap.

Genom att förhandling hålls och yttrandet såvitt avser utläningar som omfattas av EES-avtalet blir bindande för regeringen, anser kommittén att kraven i EG-direktivet tillgodoses. Genom detta förfarande kommer en domstolsprövning av Invandrarverkets beslut till stånd.

Skulle Högsta domstolens prövning inte bli bindande för regeringen, skulle troligen ett motsvarande yttrande, dock inte bindande, behöva inhämtas från Invandrarverket. Att Invandrarverket skulle vända sig till Högsta domstolen ter sig främmande. Ett yttrande skulle i stället som i dag få inhämtas från en tingsrätt. Vidare skulle regeringen för att uppfylla Europakonventionen och Europarådets rekommendation R (98) 13 behöva inhämta ett yttrande från Högsta domstolen vad beträffar verkställighetshinder enligt 9 kap. 1 § första stycket lagförslaget. En sådan ordning skulle involvera ytterligare en instans. Detta bör undvikas. Dessutom skulle det ta längre tid innan ärendet slutligen avgjordes, vilket motverkar syftet att dessa ärenden skall avgöras skyndsamt. Den ordning som kommittén i stället föreslår tillgodoser bättre de krav som kan ställas beträffande säkerhetsärenden.

Vad som ovan sagts om förläggning av domstolsförfarandet i Högsta domstolen avser inte bestämmelserna om Stockholms tingsrätts befattning med frågor om *anmälningssplikt och tvångsmedel* efter treårsfristens utgång.

Såvitt avser *sekretessen* i säkerhetsärenden föreslås inte någon ändring. Högsta domstolen bör således, liksom tingsrätten hittills i ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll, kunna grunda sitt yttrande även på uppgifter som enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen inte får lämnas ut till parter.

19.6.9 Den huvudsakliga innebörden av förslaget

Den ordning för handläggningen av säkerhetsärenden som kommittén föreslår innebär således följande.

Invandrarverket fattar beslut i första instans. Invandrarverket har därvid att bedöma av Säkerhetspolisen åberopade säkerhetsaspekter även för de fall att verket avslår en ansökan om uppehållstillstånd av andra skäl än säkerhetsskäl. När säkerhetsaspekter föreligger i ärendet, är det till regeringen som beslutet skall överklagas. Beslutet får överklagas av den som det går emot, utlänningskontrollen eller Rikspolisstyrelsen.

För handläggningen i regeringen gäller att regeringen i princip skall inhämta yttrande från Högsta domstolen före avgörandet. Högsta domstolen skall då yttrande begärs hålla förhandling i ärendet.

Högsta domstolen skall yttra sig över om det föreligger hinder mot verkställighet. Anser domstolen att det föreligger sådant hinder som avses i 9 kap. 1 § första stycket förslaget till utlänningslag, blir regeringen bunden av bedömningen och avvísning eller utvisning får inte ske. Domstolen skall även yttra sig över övriga omständigheter i ärendet. I dessa avseenden blir yttrandet endast rådgivande. Om utlän-

ningen omfattas av EES-avtalet, blir dock yttrandet bindande för regeringen i så måtto att utvisning inte kan ske om domstolen avstyrker denna åtgärd.

Vid förhandlingen i domstolen skall utlänningen höras och Rikspolisstyrelsen uppträda som utlänningens motpart. Även andra skall kunna höras.

19.6.10 Frågan om verkställbarhet

Beslut i ett ärende där utlänningen påstår att han eller hon riskerar att utsättas för tortyr eller dödsstraff vid en utvisning och påståendet inte kan lämnas utan avseende torde aldrig kunna anses verkställbart, innan det har överprövats. Vad avser övriga ärenden gäller enligt sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen att undantag från regeln om omprövning före verkställighet får göras om utvisningen är nödvändig i den allmänna ordningens intresse eller motiveras av hänsyn till den nationella säkerheten. Motsvarande undantag enligt FN-konventionen gäller endast nationell säkerhet. Sociala stadgan kräver endast att utlänningen efter överprövningen, om denna leder till framgång, kan återvända hit. Såvitt avser EG-direktivet torde endast gälla att medborgare i andra EES-stater och deras anhöriga inte får bli sämre behandlade än medborgare i Sverige.

Beträffande utläningar som omfattas av EES-avtalet kan det dock antas att verkställighet inte behöver vara så brådskande. EES-stater bör rimligen kunna förutsättas alltid ta emot egna medborgare som utvisats från ett annat land. EG-direktivet är vidare som framhållits vid upprepade tillfällen svårtolkat.

19.6.11 Förvarsbeslut

Förslaget med Högsta domstolen som remissorgan till regeringen i säkerhetsärendena medför komplikationer i fråga om handläggningen av förvarsfrågor.

Beslut om förvar, liksom om uppsikt, fattas av den myndighet som handlägger avlägsnandeärendet. När regeringen anses som handläggande myndighet, fattas sådant beslut av det statsråd som skall föredra ärendet. Statsrådets beslut prövas av Regeringsrätten, om utlänningen begär det. Regeringen får upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt i ett ärende hos regeringen.

Förvarsbeslut som fattas enligt utlänningslagen av Invandrarverket eller Utlänningsnämnden överklagas enligt gällande ordning till allmän förvaltningsdomstol, dvs. länsrätt.

Beslut om förvar skall, liksom beslut om uppsikt, omprövas inom vissa tidsfrister. Tidsfristen är två veckor om beslut om avvisning eller utvisning inte har fattats. Då ett sådant beslut har fattats, är tidsfristen två månader. Varje ny prövning av ett beslut om förvar skall föregås av en förhandling.

Förhandlingen skall i första hand hållas inför den myndighet som beslutar om åtgärden. Myndigheten får dock bestämma att förhandlingen i stället skall hållas av en tingsrätt. I ärenden hos regeringen får en tingsrätt eller en förvaltningsmyndighet utses att hålla förhandlingen.

Enligt kommitténs förslag i kapitel 14 skall Invandrarverkets beslut om förvar enligt utlänningslagen överklagas till utlänningsdomstol, och utlänningsdomstolens beslut skall kunna överklagas till Utlänningsöverdomstolen. Lösningen att låta verkets förvarsbeslut i säkerhetsärenden överklagas i samma ordning är inte alldeles invändningsfri. Utlänningsdomstolen och Utlänningsöverdomstolen skall inte i övrigt ha någon befattning med säkerhetsärenden.

Ett beslut om frihetsberövande som inte fattas av domstol måste emellertid kunna överklagas till domstol. Regeringen kan således inte godtas som överprövningsinstans i detta avseende. Rätten till domstolsprövning är också bakgrunden till att beslut av statsråd om förvar överklagas till Regeringsrätten. Alternativet till den vanliga överklagandordningen vore därför att hänvisa överklaganden av Invandrarverkets förvarsbeslut till Högsta domstolen. En sådan instansordning är inte i något avseende lämplig. Någon annan möjlighet än att tillämpa den vanliga instansordningen för överprövning av Invandrarverkets förvarsbeslut återstår därmed inte.

En ytterligare komplikation gäller omprövningen av bestående förvarsbeslut sedan ett utvisningsbeslut av Invandrarverket har överklagats till regeringen. Det kan inte uteslutas att förhandling kan behöva hållas även medan ärendet handläggs hos regeringen. Om det då redan finns ett utvisningsbeslut av Invandrarverket kommer tidsfristen för omprövning att vara två månader. Finns inget utvisningsbeslut, gäller tidsfristen två veckor. I dessa fall får förhandling hållas inför Högsta domstolen. Något annat tänkbart alternativ finns knappast.

Av den nu angivna lösningen med Högsta domstolen som förhandlingsinstans när ny prövning av förvarsbeslut skall göras av statsråd följer att denna domstol inte också kan överta Regeringsrättens roll som överprövningsinstans i fråga om statsrådets beslut. Det följer vidare att Regeringsrätten kan komma att pröva ett beslut, där

förhandling har hållits inför Högsta domstolen, som dock inte kommer att ha någon beslutsfattande roll i förvarsfrågan. Detta förhållande får enligt kommitténs uppfattning godtas.

19.6.12 Offentligt biträde

Beslut om offentligt biträde som fattas av Invandrarverket eller av en departementstjänsteman överklagas enligt gällande ordning till Utlänningsnämnden.

Kommittén har i kapitel 14 föreslagit att beslut om offentligt biträde enligt utlänningslagen skall följa samma instansordning som beslut i ärendet i övrigt. Det innebär att Invandrarverkets beslut får överklagas till utlänningsdomstol och att utlänningsdomstolens beslut – med prövningstillstånd – får överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

Som anmärkts ovan kommer de nämnda domstolarna inte i övrigt att ha någon befattning med säkerhetsärenden. Någon annan överklagandeordning än den ordinära hos domstolarna är dock inte lämplig. Kommittén föreslår därför att beslut om offentligt biträde får överklagas i samma ordning som gäller för utlänningsärenden i allmänhet.

19.6.13 Författningsändringar

Det förslag som kommittén enligt ovan förordar innebär i författningshänseende huvudsakligen följande.

Någon motsvarighet till bestämmelsen om överlämnande av ärenden till regeringen enligt 7 kap. 11 § UtL tas inte in i den nya utlänningslagen. Den allmänna bestämmelsen om Invandrarverket som beslutsmyndighet i uppehållstillstånds-, avvisnings- och utvisningsärenden träder då in. Härutöver kommer polismyndigheten fortfarande att kunna besluta i avvisningsärenden som inte rör asyl.

Vidare måste bestämmelser tas in i kapitlet om överklagande av Invandrarverkets beslut, som innebär att dessa beslut i vissa fall överklagas till regeringen samt anvisar lösningar på de berörda gränsdragningsproblemen. Där måste också tas in vissa bestämmelser om handläggningen hos regeringen.

Kommittén har vidare gjort en genomgång av bestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll och upprättat ett förslag till ändringar i lagen. Kommittén har dock ansett det ligga utanför dess uppdrag att gå in i några överväganden som berör det materiella innehållet i denna lag. Kommittén har inte heller ansett det ligga inom dess uppdrag att gå in i överväganden som inte har direkt betydelse för instans-

och processordningen för själva utvisningsbeslutet. En särskild svårighet vid genomgången av lagen har varit konstruktionen utvisningsbeslut med inhibition, särskilt med hänsyn till att konstruktionen är en annan enligt utlänningslagen. Kommittén har ansett att fördelarna med en gemensam beslutsordning enligt de båda lagarna vägt tyngst.

Frågorna om regleringen av ärenden enligt utlänningslagen och enligt lagen om särskild utlänningskontroll är med kommitténs förslag till instansordning i säkerhetsärenden sammanvävda till ett gemensamt problemkomplex. Vid en eventuellt kommande grundligare genomgång av lagen om särskild utlänningskontroll anser kommittén därför att det också bör övervägas om ordningen med en särskild lag skall behållas och i så fall vad som skall regleras i denna särskilda lag. Alternativen kan därvid vara antingen att åter – som före 1989 års utlänningslag – ta in den särskilda lagens bestämmelser i utlänningslagen eller att lyfta utlänningslagens bestämmelser om utvisning (återkallelse av uppehållstillstånd) av skäl som hänför sig till rikets säkerhet ur utlänningslagen och sammanföra dem med bestämmelserna i den särskilda lagen. Svagheten med den sistnämnda ordningen är att sambandet med bestämmelserna om avvisning med hänsyn till rikets säkerhet eller till allmän ordning blir mindre tydligt. För närvarande ligger säkerhetsärendena under olika departement beroende på vilken av lagarna som tillämpas. Nackdelen med detta kommer att accentueras om samma instans- och processordning införs för ärendena. I sammanhanget bör också enligt kommitténs uppfattning övervägas om det är lämpligt att behålla den principiella skillnaden mellan lagarna i frågan om beslut om utvisning skall fattas vid förutsebart verkställighetshinder eller om samma princip bör gälla och i så fall vilken.

19.6.14 Förordnande om tvångsmedel

Som ovan påpekats kan regeringen enligt lagen om särskild utlänningskontroll besluta om anmälningsplikt och om rätt för Rikspolisstyrelsen att använda tvångsmedel mot en utlänning, då ett beslut om utvisning inhiberas. Regeringen kan göra det även om ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har fattats enligt utlänningslagen, om förutsättningar för utvisning enligt den särskilda lagen föreligger. Anmälningsplikt kan meddelas både om utvisningsgrunden är hänsyn till rikets säkerhet och om den är terroristmisstanke. Förordnande om tvångsmedel kan ges endast vid terroristmisstanke.

De tvångsmedel som avses är husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning samt därutöver hemlig teleavlyssning eller teleövervakning samt granskning av postförsändelser m.m. Åtgärderna får till-

gripas endast om det är av betydelse för att utröna om utlänningen eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder någon gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften och som innefattar brott för vilket lindrigare straff än fängelse i två år inte är föreskrivet.

För att tvångsmedlen hemlig teleavlyssning och de liknande skall kunna användas, krävs att Rikspolisstyrelsen får tillstånd även av Stockholms tingsrätt. I dessa fall avses med regeringens beslut endast möjlighet för Rikspolisstyrelsen att vända sig till tingsrätten för att få detta tillstånd.

Utvisningsbeslut enligt den särskilda lagen skall som framhållits ovan meddelas även om det redan då beslutet fattas står klart att det inte kan verkställas inom överskådlig tid. Utvisningsbeslutet är en förutsättning för att anmälningsplikt och tvångsmedel skall kunna bli tillämpliga.

När Invandrarverket skall besluta i första instans, uppstår frågan vem som – i de fall den särskilda lagen är tillämplig och utvisningsbeslut således kan fattas, även om det inte beräknas kunna verkställas – skall förordna om anmälningsplikt och tvångsmedel.

En möjlighet är att låta regeringen fatta beslut om dessa åtgärder efter anmälan av Invandrarverket. Detta skulle emellertid komma i konflikt med regeringens roll som överinstans, och någon möjlighet till överprövning av beslutet skulle inte finnas. Inte heller vore det lämpligt att lägga tvångsmedelsbeslutet direkt hos en domstol.

Någon annan möjlighet än att låta Invandrarverket besluta om åtgärderna är svår att se. En möjlighet för att stärka rättssäkerheten för terroristmisstänkta vore att konstruera möjligheten att göra även de mer konventionella tvångsmedlen husrannsakan m.m. beroende av domstolstillstånd. Kommittén anser sig emellertid inte ha anledning att lägga fram ett sådant förslag.

En annan fråga rör möjligheten till förhandling. Som påpekats ovan är avsikten vid utvisningsbeslut enligt den särskilda lagen att frågorna om anmälningsplikt och tvångsmedel i ärenden hos regeringen skall ha berörts vid förhandlingen i utvisningsärendet. Denna förhandling kommer enligt kommitténs förslag att hållas inför Högsta domstolen. Då avvisning eller utvisning beslutats enligt utlänningslagens vanliga regler har någon särskild förhandling normalt inte hållits i avlägsnandeärendet, men skall hållas inför beslut om anmälningsplikt eller tvångsmedel (11 § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll, prop. 1990/91:118 s. 84).

19.7 Ärenden med utrikespolitisk betydelse

Kommitténs förslag: Ärenden skall avgöras inom den vanliga instansordningen även om de kan ha utrikespolitisk betydelse.

För ärenden med utrikespolitisk betydelse gäller i dag samma procedur-regler som för säkerhetsärenden. Invandrarverket eller Utlännings-nämnden får således enligt 7 kap. 11 § UtIL med eget yttrande lämna över ett ärende till regeringen för beslut, om ärendet bedöms ha sådan betydelse för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation att regeringen bör pröva ärendet.

I den migrationspolitiska propositionen (prop. 1996/97:25 s. 174) anfördes i denna fråga följande.

Ärenden får även överlämnas till regeringen om de bedöms ha betydelse för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation. Dessa ärenden hör enligt regeringens uppfattning tämligen logiskt sett hemma hos regeringen. Man bör dock notera att 10 kap. 8 § RF föreskriver att utrikesministern skall hållas underrättad när en fråga som är av betydelse för förhållandet till främmande stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Detta innebär att en viss rest av kontroll från regeringens sida kvarstår även om Invandrarverket och Utlänningsnämnden skulle ges exklusiv rätt att pröva även ärenden som har utrikespolitisk betydelse. Det är därför inte helt uteslutet med en lösning som innebär att ärenden av detta slag endast prövas av myndigheterna. De ärenden som hänskjuts av utrikespolitiska skäl är emellertid få. Om vissa överlämnandemöjligheter behålls, bör vissa ärenden med utrikespolitisk betydelse tillhöra den grupp ärenden som alltjämt bör få lämnas över.

Sådan underrättelse till utrikesministern som omnämndes i propositionen skall lämnas när en fråga "uppkommer" hos en myndighet, alltså innan myndigheten tar ställning. Grundlagberedningen yttrade att det inte är tillräckligt att myndigheten underrättar utrikesministern om sitt beslut, utan att underrättelse skall lämnas i så god tid att utrikesministern får en reell möjlighet att orientera om sakens utrikespolitiska betydelse (se Holmberg-Stjernquist, Grundlagarna, s. 360).

Med de förslag till instans- och processordning som kommittén föreslår kommer möjligheten att lämna över ärenden till regeringen inte att behållas. En svårighet med att tillämpa samma instansordning som i säkerhetsärenden är att det inte finns några kriterier för att avgränsa ärenden med endast utrikespolitisk – ej säkerhets- – betydelse. Det kommer inte ens som i säkerhetsärenden att finnas något yttrande från annan myndighet att knyta avgränsningen till.

Att behålla ärenden med endast utrikespolitisk betydelse inom det system som byggs upp för säkerhetsärenden kan enligt kommitténs uppfattning medföra onödiga komplikationer. De undantag som enligt

de internationella förpliktelserna gäller för ärenden som avser nationell säkerhet gäller inte utan vidare dessa ärenden.

Kommittén föreslår med hänsyn till det anförda att ärenden skall avgöras inom den vanliga handläggningsordningen även om de kan tänkas ha utrikespolitiska aspekter.

Del II

En ny utlänningslag

20 Behovet av en ny utlänningslag

Den nuvarande utlänningslagen (1989:529) trädde i kraft den 1 juli 1989. Den har sedan dess ändrats mer än tjugo gånger. Särskilt genomgripande ändringar trädde i kraft den 1 januari 1997 (SFS 1996:1379). De ändringarna avsåg bl.a. rätten till uppehållstillstånd för olika kategorier skyddsbehövande och för anhöriga.

Som framhålls i kommitténs direktiv har de ändringar som redan gjorts medfört att lagen i vissa avseenden kan uppfattas som svårtillgänglig. Så har exempelvis flera paragrafer i den ursprungliga lagen utgått medan det på andra ställen varit nödvändigt att införa a, b och c paragrafer. Det har också varit nödvändigt att placera vissa nya bestämmelser i kapitel i lagen där de passar in mindre väl för att undvika ändringar i den ursprungliga kapitelindelningen.

De ändringar som kommittén föreslår i detta betänkande främst när det gäller instans- och processordningen men också som en följd av de förslag som lagts fram av Anknytningsutredningen i betänkandet (SOU 1997:152) Uppehållstillstånd för anhöriga gör ytterligare omfattande ändringar nödvändiga. Det skulle inte vara möjligt att arbeta in dessa ändringar i den nuvarande utlänningslagen utan att dess överskådlighet skulle gå helt förlorad.

I samband med den översyn av hela utlänningslagen som således är nödvändig har kommittén uppmärksammat några frågor som inte särskilt tagits upp i kommitténs direktiv men där ändringar ändå framstår som angelägna. Det gäller främst de frågor som tas upp i de följande avsnitten om levnadssättets betydelse vid prövningen av ärenden om uppehållstillstånd, avvisning och utvisning, om preskription av laga-kraftvunna beslut och ny verkställighet, om straffbestämmelserna i lagen och om några övriga smärre frågor som behandlas i kap. 26.

I samband med översynen av lagen har kommittén också sett det som angeläget att försöka göra språket i lagen enklare och mer lättfattligt och i samband därmed också göra lagtexten könsneutral.

Författningskommentaren har gjorts utförligare än vad som är brukligt. Syftet har varit att försöka underlätta förståelsen av den nya lagtexten.

21 Anknytning genom äktenskap/sammanboende

21.1 Gällande rätt

21.1.1 Bakgrund

Sedan lång tid tillbaka har den utomnordiska invandringen till Sverige under de flesta år dominerats av personer som fått tillstånd på grund av anknytning genom äktenskap/sammanboende eller som medföljande minderåriga barn. Endast under år med särskilt allvarliga konflikter i form av krig och inbördeskrig har den asylrelaterade invandringen varit större än anknytningsinvandringen, senast under några år i början av 1990-talet till följd av konflikten i f.d. Jugoslavien.

Invandringen av personer med skyddsbehov ligger utanför den reglerade invandringen. Invandringsregleringen avser därför till stor del make/maka/sambo och minderåriga barn till personer som bor här i Sverige.

Man brukar säga att Sverige har haft en reglerad invandring sedan år 1968. Det är först då, genom prop. 1968:142 angående riktlinjer för utlänningspolitiken, som principiella överväganden när det gäller invandringen tas upp och riktlinjer läggs fast för invandringspolitiken. De principiella övervägandena i denna proposition styr i stort fortfarande svensk invandringspolitik. I propositionen erinras bl.a. om att flyktingar måste tas emot av humanitära skäl. Vidare uttalas att omfattningen av övrig invandring måste bestämmas också med hänsyn till situationen på arbetsmarknaden och till våra möjligheter att erbjuda bostäder, utbildning, sjuk- och hälsovård och social omvårdnad i övrigt. Till invandringen av humanitära skäl hänförs emellertid också invandringen av anhöriga till dem som redan bor här. Familjemedlemmar borde således enligt 1968 års riktlinjer få resa in och vistas här även om de saknade bostad och försörjning.

Den stora kategorin invandrare vid slutet av 1960-talet utgjordes av arbetskraftsinvandrare. Det är därför naturligt att de konkreta förslagen i 1968 års riktlinjer främst berörde arbetskraftsinvandrare. För denna

kategori infördes dels krav på att arbetstillstånd i princip skulle ha beviljats före inresan (ett sådant principiellt krav hade visserligen införts redan två år tidigare men utan att få något större genomslag), dels en mer strikt bedömning av behoven på arbetsmarknaden än tidigare. Det var således fråga om försök att begränsa invandringen av denna kategori med hjälp av såväl materiella som formella regler. Det dröjde dock ett par år innan de nya begränsningarna av arbetskraftsinvandringen fick fullt genomslag.

Begränsningarna av arbetskraftsinvandringen ledde under början av 1970-talet till försök att på olika sätt kringgå de nya reglerna. Framst skedde det genom skenäktenskap och skenförhållanden. Dåvarande regler och praxis innebar nämligen att tillstånd regelmässigt beviljades för den som var gift eller sambo med någon här bosatt och oavsett om ansökan gjordes före eller efter inresan. Det innebar i sin tur att de flesta som ville ha uppehållstillstånd i Sverige och som inte kunde få det på annat sätt reste in och därefter ansökte om uppehållstillstånd på grund av anknytning.

För att komma till rätta med problemen med skenäktenskap och skenförhållanden vidtogs under de följande åren en rad olika åtgärder.

21.1.2 Särskilda regler för nordbor och EU-medborgare

År 1954 träffades en överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om en gemensam nordisk arbetsmarknad. Samtidigt träffades överenskommelse om befrielse för medborgare i dessa länder från kravet på att ha pass, arbets- och uppehållstillstånd vid vistelse i de övriga avtalsslutande länderna. Senare anslöt sig också Island till överenskommelsen.

Den fria rörligheten inom EU innebär bl.a. att EU-medborgare har en principiell rätt att flytta till ett annat EU-land under förutsättning att de har sin försörjning tryggad i det landet – genom eget arbete eller på annat sätt. Till skillnad från nordbor är EU-medborgare formellt endast undantagna från skyldigheten att ha arbetstillstånd; om vistelsen i Sverige överstiger tre månader måste de ha uppehållstillstånd. EU-reglerna gäller även för medborgare i de länder som har ett EES-avtal. Det gäller emellertid f. n. endast Island, Liechtenstein och Norge. Medborgare i Island och Norge har som framgått i sin egenskap av nordbor en mer långtgående rätt att flytta än EU-medborgare. Invandringen från Liechtenstein är försumbar. I fortsättningen används endast begreppen EU-regler och EU-medborgare även när de länder som har ett EES-avtal berörs.

Rätten att flytta gäller även EU-medborgarens nära anhöriga, oavsett medborgarskap. När det gäller anhöriga får EU-reglerna därför betydelse även när det gäller anhöriga till nordbor. En i Sverige bosatt finsk medborgare har således en principiell rätt att få hit sin make/maka oavsett medborgarskap. Den rätten gäller oavsett om ansökan görs före eller efter inresan i Sverige. EU-reglerna gäller enligt ordalydelsen bara dem som har ingått äktenskap. Eftersom Sverige tillåter sambor till egna medborgare att bosätta sig här har emellertid även sambor till EU-medborgare samma rätt. Medborgare i medlemsstaterna får nämligen inte diskrimineras. Tillstånd beviljas för fem år.

Det är bara medborgare i medlemsstaterna som inte får diskrimineras. Sambor från tredje land beviljas uppehållstillstånd enligt den svenska utlänningslagstiftningen och kan då få uppehållstillstånd med uppskjuten invandringsprövning. Om det finns omständigheter som talar för att det föreligger ett skenäktenskap får uppehållstillstånd vägras, jfr nedan om EU:s resolution mot skenäktenskap. Om anknytningen upphör får uppehållstillståndet återkallas om inte maken/makan har rätt att stanna på någon annan grund. Någon tidsgräns för sådan återkallelse finns inte.

Rätten till familjeåterförening enligt EU-reglerna gäller enbart EU-medborgare som flyttat till ett annat EU-land. EU-medborgare som bor kvar i sitt hemland har således ingen på EU-rätten grundad rätt till familjeåterförening. En i Sverige bosatt finsk medborgare har som nämnts en principiell rätt att få hit sin make/maka men den rätten gäller således inte en i Sverige bosatt svensk medborgare.

EU:s resolution mot skenäktenskap

Europeiska Unionens råd fattade den 4 december 1997 beslut om en resolution om de åtgärder som bör vidtas för att bekämpa skenäktenskap. I resolutionen konstateras att skenäktenskap är ett sätt att kringgå bestämmelserna om inresa och bosättning för medborgare i tredje land. Enligt resolutionen kan bl.a. följande omständigheter tala för att det rör sig om ett skenäktenskap:

- Parterna lever inte tillsammans.
- Parterna tar inte på ett lämpligt sätt det ansvar som följer av äktenskapet.
- Makarna har inte träffat varandra före äktenskapet.
- Makarna misstar sig om varandras personuppgifter, de omständigheter under vilka de lärde känna varandra eller andra viktiga förhållanden av personlig karaktär.
- Makarna har inget gemensamt språk.

– Pengar har betalats för att äktenskapet skall ingås (med undantag för hemgift där sådan normalt förekommer).

Om det finns omständigheter som talar för att det rör sig om ett skenäktenskap skall uppehållstillstånd inte beviljas förrän behöriga myndigheter kontrollerat att det inte är ett skenäktenskap. Om det efter det att uppehållstillstånd beviljats kommer fram att det är fråga om ett skenäktenskap, skall uppehållstillståndet vanligtvis dras in, återkallas eller inte förnyas.

Medborgare i tredje land skall ha möjlighet att i enlighet med nationell lag hos en domstol eller en behörig administrativ myndighet överklaga eller begära omprövning av ett beslut om att vägra, dra in, återkalla eller vägra förnyat uppehållstillstånd.

Medlemsstaterna skall beakta resolutionen vid alla förslag till ändring av sina nationella lagar. Dessutom skall de sträva efter att anpassa sin nationella lagstiftning till resolutionen före den 1 januari 1999.

21.1.3 Internationella förhållanden i övrigt

Enligt en femton år gammal undersökning, som gjordes av Invandrarpolitiska kommittén, upplevde man då i alla större invandringsländer skenäktenskap som ett stort problem. I alla länderna hade man också vidtagit ungefär samma åtgärder som i Sverige för att försöka motverka skenäktenskap. I de flesta europeiska länder liksom i de stora transoceana invandringsländerna (Australien, Canada och USA) har man således krav på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan och olika system för uppskjuten invandringsprövning tillämpas. I de flesta länder har man dessutom – till skillnad från i Sverige – krav på att bostadsfrågan skall vara löst och försörjningen vara tryggad, i vart fall när det gäller anhöriga till andra än flyktingar. Det är också vanligt att man måste ha varit bosatt i det land man invandrat till en viss minsta tid för att kunna ansöka om familjeåterförening.

En allmän trend är att kravet på uppehållstillstånd före inresan skärps. I Danmark har således i juli 1998 ett lagförslag antagits som innebär att uppehållstillstånd efter inresan i princip inte kan beviljas på grund av anknytning om inte sökanden redan har uppehållstillstånd i Danmark på annan grund. För uppehållstillstånd på grund av anknytning till andra än infödda danskar och nordbor samt personer som beviljats uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande krävs också att parten i Danmark åtar sig att svara för sökandens försörjning.

21.1.4 Den materiella prövningen

Enligt 2 kap. 4 § första stycket 1 UtL får uppehållstillstånd ges till en utlänning som är gift med eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här.

Paragrafen ändrades senast den 1 januari 1997, när kretsen anhöriga som kan komma i fråga för uppehållstillstånd närmare angavs direkt i lagtexten. Regeringen framhöll i prop. 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv att rätten till familjeåterförening måste vara en självklar och grundläggande del i vår invandringspolitik. Denna rätt borde enligt regeringen utformas så att uppehållstillstånd *får* beviljas för vissa anhöriga. Undantag skulle annars få lov att göras i lag för en rad situationer där det trots att det rör sig om medlemmar av kärnfamiljen inte alltid är rimligt att tillstånd beviljas.

I praxis gäller i dag följande. En förutsättning för att tillstånd skall beviljas på grund av anknytning genom make/maka eller sambo i ett förhållande som inte är etablerat sedan tidigare är att förhållandet bedöms som seriöst. Vid den bedömningen beaktas bl.a. hur länge parterna känt varandra, deras kontakter under den tiden och kunskap om varandra, förmågan att kommunicera på ett gemensamt språk m.m. Hänsyn tas också till kulturellt betingade traditioner i hemlandet. Homosexuella förhållanden jämföras med heterosexuella. Presumtionen är att tillstånd skall beviljas om det inte finns omständigheter som talar emot det, t.ex. att det framstår som sannolikt att det rör sig om ett skenförhållande.

Månggifte accepteras inte och inte heller förhållanden mellan minderåriga. Tidigare krävdes endast att ett äktenskap skulle vara giltigt enligt tillämplig lag och att ingen av parterna längre skulle vara skolpliktig. Det innebar i många fall i praktiken en 16-årsgräns. I början av år 1983 beslöt emellertid Statens invandrarverk att utgå från den svenska myndighetsåldern vid beviljande av tillstånd på grund av äktenskap eller sammanboende.

Enligt 2 kap. 4 § UtL skall vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt paragrafen beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel. Även styrkta vandelsanmärkningar kan därför leda till att en ansökan avslås. Hänsyn till rikets säkerhet kan också leda till avslag trots att anknytningen i sig bedöms som seriös. Se vidare kap. 23 om levnadssättets betydelse vid prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd.

Fram till mitten av 1970-talet accepterades den som ingått äktenskap med någon här bosatt person som invandrare utan någon närmare utredning om förhållandet. I mitten av 1970-talet gick emellertid Statens invandrarverk ut med anvisningar till polisen om att båda parter

skulle höras vid ett och samma tillfälle men var för sig. Frågor skulle ställas om var och när parterna träffats, var de bodde och arbetade m.m. Dessutom ställdes ofta några frågor om exempelvis släktingar för att söka få fram vilken kännedom parterna hade om varandra, allt i syfte att underlätta bedömningen av om det var fråga om ett seriöst förhållande.

På senare tid har Invandrarverket övergett den tidigare ordningen där båda parter hördes vid den första ansökan. I stället godtas en utredning som innebär att parterna skriftligen får besvara ett antal frågor. Muntlig utredning förekommer normalt först i samband med förlängningsansökan. Tyngdpunkten ligger därför inte längre på prövningen i samband med den första ansökan.

21.1.5 Uppskjuten invandringssprövning

Från att tidigare ha accepterat make/maka till en här bosatt person som invandrare redan i samband med första ansökan började Statens invandrarverk under 1970-talets första år att ge tidsbegränsat tillstånd under tre månader de första gångerna. Invandrarverkets styrelse uttalade i mars 1975 att tillstånd borde ges för tre månader åt gången under nio månader – ett år. Att det kunde vara nödvändigt att ge flera korta tillstånd berodde enligt styrelsen på svårigheterna att utreda om det rörde sig om ett seriöst förhållande eller en konstruktion. I juni 1977 beslöt Invandrarverkets styrelse att den som beviljades tillstånd på grund av s.k. snabb anknytning inte skulle accepteras som invandrare förrän efter två års vistelse med tillstånd. Tillståndet skulle då tidsbegränsas till sex månader de fyra första gångerna. Med anledning av flera motioner tog arbetsmarknadsutskottet i betänkandet 1979/80:AU27 upp problemet med skenäktenskap och uppskjuten invandringssprövning. Utskottet uttalade att principen med uppskjuten invandringssprövning tillkommit för att stävja det missbruk som förekommit och att man inte kunde avstå från att behålla systemet med att under de första åren ge uppehållstillstånd för endast kortare tid. Arbetsmarknadsutskottets betänkande godkändes av riksdagen, som därmed sanktionerade den praxis som införts av Invandrarverket.

Invandrapolitiska kommittén föreslog i sitt betänkande Invandringsspolitiken Förslag (SOU 1983:29) att systemet med uppskjuten invandringssprövning borde behållas när det var fråga om s.k. snabba anknytningar, dvs. fall där parterna känt varandra endast under en kortare tid. Prövotiden borde enligt kommittén liksom tidigare vara två år. I prop. 1983/84:144 Invandringss- och flyktingpolitiken anförde före-

dragande statsrådet med anledning av kommitténs förslag bl.a. följande (s. 73 f.):

Jag anser också, i likhet med kommittén, att en ordning med *uppskjuten invandringsprövning* måste tillämpas även i fortsättningen när UT söks på grund av en nyligen etablerad anknytning till en här bosatt person. Behovet av en sådan ordning har också allmänt understrukits vid remissbehandlingen. Utan en sådan möjlighet att pröva om det förhållande som åberopas som stöd för anknytningen är seriöst, skulle det bli nödvändigt att inta en synnerligen restriktiv hållning till invandring på denna grund, särskilt som stora svårigheter föreligger att redan före inresan göra en tillfredsställande utredning rörande allvaret i parternas förhållande. Från den utgångspunkten är ordningen alltså till förmån även för sökandena.

Det är samtidigt uppenbart att ordningen med uppskjuten invandringsprövning för den utlännings som berörs kan medföra allvarliga svårigheter i de fall då förhållandet mellan parterna försämras eller bryts före tvåårstidens utgång. Den utpressningsliknande situation som utlänningsen då kan hamna i, liksom den risk som kvinnor i vissa fall löper att bli socialt utstötta vid en utvisning till hemlandet, är exempel på detta. I praxis tas emellertid avgörande hänsyn till sådana omständigheter i det enskilda fallet, främst om utlänningsen har misshandlats eller annars blivit illa behandlad under sammanboendet, om det finns barn i förhållandet, om sökanden riskerar att bli socialt utstött vid återkomsten till hemlandet och om han eller hon har hunnit bli väl etablerad i arbetslivet. Det är självfallet angeläget att undvika sådana beslut som framstår som stötande för den allmänna rättskänslan. Jag anser vidare att det finns skäl att i något högre grad än nu låta utlänningsen få stanna kvar i Sverige när förhållandet har upphört före tvåårstidens utgång.

Jag är emellertid inte för närvarande beredd att förorda en generell sänkning av prövotiden från nuvarande två år. Ju närmare tvåårstiden äktenskapet eller sammanboendet har kommit att vara, desto lägre krav bör dock kunna ställas på tyngden av sådana tillkommande omständigheter av humanitär natur som talar för att utlänningsen skall tillåtas stanna kvar. Vad jag nu har sagt tar självfallet sikte på de fall då förhållandet från början varit seriöst menat, i vart fall från sökandens sida.

Systemet med uppskjuten invandringsprövning har därefter vid många tillfällen kritiserats såväl i den allmänna debatten som i motioner i riksdagen. Kritiken har framför allt inriktats på att särskilt kvinnor av rädsla för att bli utvisade kan känna sig tvingade att stanna kvar i förhållanden, där de blir misshandlade eller på annat sätt illa behandlade. De ovan citerade motiven i prop. 1983/84:144 har dock varje gång riksdagen behandlat frågan ansetts väga tyngst och någon ändring av ordningen med uppskjuten invandringsprövning har inte skett. Den praxis som lades fast genom uttalandena i propositionen tillämpas därför fortfarande.

Frågan behandlades senast av riksdagen i anslutning till prop. 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv. Regeringen uttalade där att nuvarande system med uppskjuten invandringsprövning borde behållas när det gäller förhållanden där parterna känt varandra endast en kortare tid. Socialförsäkringsutskottet ansåg i sitt betänkande

1996/97:SfU5 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv att något tillkännagivande till regeringen inte var påkallat med anledning av ett antal motioner i frågan. Utskottet hänvisade till att utredningen (A 1996:01) om möjligheterna att i anknytningsärenden använda belastningsuppgifter om i Sverige bosatta personer skulle komma att behandla också frågan om uppskjuten invandringsprövning.

21.1.6 Krav på uppehållstillstånd före inresan

Här behandlas endast förhållandena *före* lagakraftvunnet beslut i frågan om uppehållstillstånd. Förhållandena *efter* lagakraftvunnet beslut behandlas i kap. 22 om Omprövning av lagakraftvunna beslut.

Av 2 kap. 5 § UtL följer att en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige i normalfallet skall ha utverkat ett sådant tillstånd före inresan i landet. Från huvudregeln finns dock några undantag. I 2 kap. 5 § tredje stycket UtL stadgas således att uppehållstillstånd får beviljas efter inresan med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 1–4 UtL, om det är uppenbart att utlänningen skulle ha fått uppehållstillstånd om prövningen hade skett före inresan i Sverige.

I 2 kap. 4 § första stycket 1–4 anges att uppehållstillstånd får ges till

1. en utlänning som är gift med eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här,

2. en utlänning som är under 18 år och ogift och som är eller har varit hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här,

3. en utlänning som på något annat sätt än som avses under 1 och 2 är nära anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här och som ingått i samma hushåll som den personen, eller

4. en utlänning som annars har särskild anknytning till Sverige.

I de flesta fall där undantagsregeln aktualiseras rör det sig om anhöriga som avses i punkterna 1 eller 2 ovan och särskilt då anknytning genom äktenskap eller sammanboende enligt punkten 1. Punkten 4 kan avse såväl anknytning till Sverige genom tidigare vistelse här som anknytning till en person, men där anknytningen inte helt fyller de krav som ställts upp i punkterna 1–3.

Bakgrunden till de nuvarande bestämmelserna är följande. Ett principiellt krav på att arbetstillstånd skulle vara ordnat före inresan i landet hade som nämnts införts redan år 1966. Länge gällde dock att uppehållstillstånd kunde beviljas även efter inresan. I sitt betänkande Ny utlänningslag (SOU 1979:64) föreslog Utlänningslagkommittén att det borde införas ett generellt krav på att även uppehållstillstånd skulle

ha beviljats före inresan i landet. Förslaget fick ett brett stöd bland remissinstanserna. I prop. 1979/80:96 anslöt sig regeringen till kommitténs ståndpunkt. Föredraganden anförde bl.a. följande i propositionen (s. 32).

Den nuvarande möjligheten att under vistelse här som turist få till stånd en fullständig prövning av en ansökan om tillstånd att arbeta och bosätta sig här i Sverige medverkar till att handläggningen av utlänningsärenden tar lång tid. Det är ett allmänt omvittnat faktum att väntetiden för de berörda utläningarna innebär en betydande psykisk press, bl.a. med hänsyn till att de i stor utsträckning är hänvisade till socialhjälp för sitt uppehälle och till sysslöshet. Hotet om ett slutligt avslag på ansökningen och återsändande till hemlandet upplevs alltmer pressande ju längre vistelsen här har varat och ju starkare samhörigheten har blivit med Sverige genom personliga anknytningar och på annat sätt. Verkställigheten av ett avlägsnandebeslut blir på motsvarande sätt långt mer ingripande och svårare att uthärda än om avgörandet hade kommit kort efter inresan.

I propositionen framhölls vidare att vissa undantag måste göras från denna huvudregel. Undantag måste således enligt föredraganden göras – förutom för skyddsberättigade – för de klara familjesammanföringsfallen. Härmed avsågs då främst den situationen att en make/maka eller minderåriga barn kommer hit för att förena sig med den andra maken eller maken respektive med föräldrarna.

Bestämmelserna om att uppehållstillstånd i princip skall vara ordnat före inresan i landet fördes i stort sett oförändrade över till 1989 års utlänningslag. I prop. 1988/89:86 Ny utlänningslag m.m. gavs några exempel på när särskilda skäl borde kunna anses föreligga för att bevilja uppehållstillstånd efter inresan vid nyetablerade förhållanden. När det gäller anknytning genom make/maka eller sammanboende anförde föredraganden (s. 149) att ansökan borde kunna beviljas om det kunde antas att utläningen skulle bli förhindrad att på nytt lämna sitt land om han eller hon återvände dit. Vidare borde enligt föredraganden tillstånd kunna beviljas en utläning som ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en här i landet bosatt person, som han eller hon redan hade eller väntade barn med.

Den praxis som utvecklades innebar bl.a. att – när en anknytning genom äktenskap eller sammanboende uppkommit efter inresan i Sverige – det för att uppehållstillstånd skulle beviljas krävdes antingen att parterna sammanbott cirka ett år eller att de hade eller väntade barn tillsammans.

Den lagreglering och praxis som redovisats ovan kom att kritiseras på flera punkter i den allmänna debatten. Socialförsäkringutskottet tog också vid ett par tillfällen upp frågan med anledning av motioner i ämnet. I sitt betänkande 1993/94:SfU27 ansåg utskottet att det fanns anledning för regeringen att skyndsamt se över hur anknytningar som

uppkommer under asyltid eller därefter hanteras och att överväga förändringar. Detta gav riksdagen som sin mening regeringen till känna.

Regeringen tog därefter upp frågan i prop. 1994/95:179 Ändringar i utlänningslagen m.m. Regeringen framhöll där (s. 42 f.) bl.a. följande:

De skäl som tidigare anförts som motiv för att uppehållstillstånd i princip skall ha beviljats före inresan i Sverige --- är alltså giltiga. Kravet utgör ett viktigt led i upprätthållandet av en reglerad invandring. Det framstår också som rimligt att den som kommit hit för en kortare vistelse men som under besöket i Sverige träffar någon som han eller hon vill dela sitt liv med återvänder hem för att från hemlandet ge in en ansökan om tillstånd för bosättning här och där avvaktar svar på ansökan. Det principiella kravet på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i Sverige bör därför finnas kvar.---

Det är i och för sig riktigt att det vid rättstillämpningen kan uppstå en viss skillnad beroende på om den utlänning som söker tillstånd åberopar anknytning till en svensk medborgare eller till en medborgare i ett annat EES-land som vistas här med tillstånd. I det senare fallet ger EU-medlemskapet eller EES-avtalet rätt till uppehållstillstånd och denna rätt finns även när ansökan görs efter inresan. Skillnaden kommer emellertid att minska genom de förslag som nu läggs fram om att vidga möjligheterna till uppehållstillstånd efter inresan. Det måste också beaktas att ett av syftena med Europeiska unionen och EES-avtalet är att underlätta arbetskraftens fria rörlighet inom EU och EES-området. Att dessa regler i enstaka fall får till följd att anhöriga tredjelandsmedborgare får en automatisk rätt till uppehållstillstånd som inte är förenlig med de principer som i övrigt tillämpas för invandringspolitikerna är knappast skäl att ändra de senare reglerna. Syftet med reglerna om att tillstånd skall sökas före inresan och den uppskjutna invandringssprövningen är som framgått av den tidigare redogörelsen att undvika kringgåendet av de principer som gäller.

Regeringen anser dock att de undantagsbestämmelser i lagen som anger när uppehållstillstånd får beviljas efter inresan har kommit att få en alltför snäv utformning. Det gäller framför allt i de fall utlänningen söker asyl här men efter någon tid också åberopar familjeanknytning som skäl för bosättning i Sverige. Det framstår som stötande att någon som söker uppehållstillstånd efter inresan i landet, och som uppenbart skulle ha beviljats tillstånd om prövningen gjorts före inresan, skall tvingas återvända till ett kanske avlägset hemland för att därifrån ge in ansökan.

Tillämpningen av undantagsbestämmelsen har på denna grund blivit föremål för allvarlig kritik i den allmänna debatten. Att medborgare i EES-staterna numera generellt kan få en ansökan om uppehållstillstånd prövad efter inresan utgör vidare ett skäl för att liberalisera bestämmelserna för medborgare även i andra stater. Möjligheterna att få uppehållstillstånd efter inresan i Sverige bör därför vidgas så att de omfattar de fall där det är uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan.

Regeringen framhöll vidare i den nämnda propositionen att undantag från huvudregeln även i fortsättningen borde göras i de fall som tidigare angetts, således bl.a. när utlänningen efter inresan ingått äktenskap med eller inlett ett samboförhållande med någon här bosatt eller parterna har eller väntar barn tillsammans. Regeringen fortsatte sedan (s. 62):

Till skillnad mot vad som tillämpas i dag bör i det senare fallet i fortsättningen något krav inte ställas på att parterna skall ha sammanbott viss tid. Det avgörande bör i stället, som utredningen föreslagit, vara om förhållandet kan bedömas vara seriöst och om det är uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om prövningen skett före inresan i Sverige. Den omständigheten att parterna känt varandra endast en kort tid kan dock givetvis medföra att anknytningen inte bedöms vara av sådan karaktär att det framstår som uppenbart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om ansökan gjorts före inresan. Tveksamhet när det gäller sökandens skötsamhet och hederlighet kan också medföra att det inte är uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om ansökan gjorts från ett annat land. Liksom hittills bör s.k. uppskjuten invandringstillstånd tillämpas när tillstånd beviljas på grund av ett äktenskap eller sammanboende som varat endast en kortare tid.

Socialförsäkringsutskottet godtog i sitt betänkande (1994/95:SfU16) förslaget i propositionen på denna punkt. Utskottet påpekade att förslaget innebar att prövningen skulle avse hur den anknytning som förelåg vid beslutstillfället skulle ha bedömts om prövningen avsett en utlänningsomställning som inte vistades i Sverige. Utskottet framhöll vidare att huvudregeln att uppehållstillstånd skall ha erhållits före inresan i Sverige var nödvändig för en reglerad invandring. Det var enligt utskottet viktigt att de nya undantagsreglerna inte missbrukades. Utskottet förutsatte därför att regeringen noga skulle följa tillämpningen av den nya ordningen.

Lagändringarna som innebar vidgade möjligheter att efter inresan få uppehållstillstånd på grund av anknytning trädde i kraft den 1 juli 1995.

Utlänningsnämndens utvärdering av lagändringarna den 1 juli 1995

Regeringen gav i juni 1996 Utlänningsnämnden i uppdrag att i samråd med Statens invandrarverk redovisa hur bestämmelserna om kravet på uppehållstillstånd före inresan – såväl före som efter lagkraftvunnet beslut – kommit att tillämpas efter de nämnda lagändringarna den 1 juli 1995. Utlänningsnämnden redovisade uppdraget den 31 oktober 1996.

Ett första krav för att uppehållstillstånd skall beviljas efter inresan är självfallet att det kan bedömas vara fråga om ett seriöst förhållande. Utlänningsnämnden har i sin utvärdering angett de faktorer som därutöver i praxis vägs in vid bedömningen av om det skall kunna anses uppenbart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om ansökan gjorts före inresan. Det gäller följande.

Förhållandets varaktighet. Som framgått av redovisningen ovan skall enligt prop.1994/95:179 något krav inte ställas upp på att parterna skall ha sammanbott viss tid. Som nämnden påpekar framgår det emellertid av propositionen att ett mycket kortvarigt förhållande kan medföra att anknytningen inte bedöms vara av den karaktären att det kan

anses uppenbart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om ansökan gjorts före inresan.

Sökandens skötsamhet. Som också redovisats ovan kan enligt den nämnda propositionen tveksamhet när det gäller sökandens skötsamhet och hederlighet medföra att det inte är uppenbart att ansökan skulle ha beviljats om den gjorts från ett annat land. Enligt Utlänningsnämnden har denna faktor en avgörande betydelse för utgången i många ärenden. (Jfr kap. 23 om levnadssättets betydelse vid prövningen av ärenden om uppehållstillstånd.)

Sökandens identitet. Något uttalande i denna fråga finns inte i förarbeten. Nämnden erinrar om att statsmakterna i många sammanhang understrukt vikten av att en sökande kan styrka sin identitet. Enligt nämnden kan en tillståndsfråga i princip inte vara uppenbar om sökandens identitet är oklar. Denna faktor får enligt nämnden inte sällan avgörande betydelse för utgången.

Anknytning till hemlandet eller annat land. Några uttalanden i förarbeten finns inte i denna fråga. Nämnden påpekar att denna faktor i praxis inte tillmäts någon betydelse vid prövningen av ansökningar som görs från hemlandet. Annorlunda ställer det sig i praxis när ansökan görs här i landet. Vanligen är det då fråga om en man som vid ankomsten till Sverige uppgett sig ha hustru/sambo och/eller barn i hemlandet och som senare under vistelsen här ansöker om uppehållstillstånd och åberopar anknytning till en kvinna här i landet. Anknytningen till familjen i hemlandet kan då medföra att det inte bedöms som uppenbart att ansökan skulle ha beviljats om den gjorts från hemlandet. Det gäller framför allt om sökanden inte kan visa att det tidigare förhållandet upphört, exempelvis genom äktenskapsskillnad. Hur vårdnaden om barnen har ordnats kan också vägas in.

Illegal vistelse. Den omständigheten att en utlänning har vistats i Sverige illegalt och under denna tid fått en anknytning som sökanden åberopar kan enligt nämnden få betydelse för bedömningen av om det skall kunna anses uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om ansökan gjorts före inresan. Illegal vistelse hänför sig för det mesta till vistelse här i landet efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Frågan behandlas också i kap. 22 Omprövning av lagakraftvunna beslut.

21.1.7 Effekter av de olika åtgärderna mot skenäktenskap och skenförhållanden

Som framgått ovan var det i princip tre olika åtgärder som vidtogs under 1970- och 1980-talen för att komma till rätta med problemen

med skenäktenskap och skenförhållanden; en mer ingående utredning av de materiella förutsättningarna för tillstånd, uppskjuten invandringsprövning samt ett principiellt krav på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i Sverige. Tyvärr är det inte möjligt att med någon enkel statistik visa vilken effekt dessa åtgärder har fått. Kommittén återkommer till denna fråga i avsnitt 21.3. Överväganden och förslag.

21.2 Behovet av förändringar

De olika åtgärder som vidtogs för att söka hindra att reglerna missbrukades och kringgicks har kritiserats i den allmänna debatten för att de också skulle ha fått negativa konsekvenser genom att åtskilliga med seriösa förhållanden på olika sätt kommit i kläm.

När det gäller *uppskjuten invandringsprövning* har systemet framför allt kritiserats därför att särskilt kvinnor av rädsla för att bli utvisade kan känna sig tvingade att stanna kvar i förhållanden där de blir misshandlade eller på annat sätt illa behandlade. På den socialdemokratiska partikongressen hösten 1997 bifölls en motion med krav på att den s.k. två-årsregeln skall ses över.

I februari 1996 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppdrag att undersöka hur man kan undvika att utländska medborgare söker sig till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt person, när risken bedöms som påtaglig att den utländska medborgaren kommer att utsättas för misshandel eller annan kränkande behandling av den här bosatta personen.

Utredningen lämnade i november 1997 över sitt betänkande (SOU 1997:152) Upphållstillstånd på grund av anknytning. I betänkandet tar utredningen också upp ett par frågor som nära knyter an till redogörelsen ovan för åtgärder mot skenäktenskap och skenförhållanden. Det gäller såväl *den materiella prövningen* som systemet med uppskjuten invandringsprövning. Regeringen har i februari 1998 lämnat över betänkandet till kommittén för beaktande.

När det gäller *kravet på uppehållstillstånd före inresan* – såväl före som efter lagakraftvunnet beslut – fann Utlänningsnämnden i sin tidigare nämnda utvärdering av de nya regler som infördes den 1 juli 1995 att dessa regler är oklara. Det är bakgrunden till att kommittén enligt sina direktiv skall ta ställning till i vilken utsträckning det bör vara möjligt att få uppehållstillstånd på grundval av en ansökan som görs efter inresan och där skälet för ansökan är familjeanknytning till Sverige.

Kommittén har således att ta ställning till såväl den materiella prövningen som ordningen med uppskjuten invandringsprövning och kravet på uppehållstillstånd före inresan.

21.2.1 Anknytningsutredningens betänkande

Innan uppehållstillstånd beviljas första gången skall enligt utredningens förslag en grundlig utredning göras. Det skall vara fråga om muntlig utredning där båda parter hörs. Större krav än i dag skall ställas på att förhållandet visas vara allvarligt menat från båda parternas sida. Det skall fortsättningsvis inte vara tillräckligt att det saknas omständigheter som talar mot att förhållandet är seriöst. Det skall dessutom krävas att det finns positiva indikationer på att förhållandet är allvarlig menat. Vid tillståndsprövningen bör det således ställas krav på att förhållandet varat en tid och att parterna träffats i viss utsträckning, att parterna har god kännedom om varandra och att de har ett gemensamt språk att kommunicera på. Rimlig hänsyn måste alltid tas till om parterna har eller väntar barn tillsammans.

Två års uppskjuten invandringsprövning skrivs in i lagen som huvudprincip (2 kap. 4 e § Anknytningsutredningens lagförslag). När uppehållstillstånd beviljas på grund av anknytning och parterna inte tidigare sammanbott stadigvarande utomlands skall ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas. Först när utlänningen haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år skall permanent uppehållstillstånd få ges. Denna tid skall dock få underskridas om det finns särskilda skäl för det. Ett sådant särskilt skäl kan liksom i dag vara att parterna har gemensamt barn.

Om förhållandet upphör före tvåårstidens utgång skall huvudprincipen vara att något förlängt tillstånd inte skall ges. I lagförslaget 2 kap. 4 e § sista stycket stadgas dock följande:

Har förhållandet upphört får uppehållstillstånd ändå ges om

1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,
2. förhållandet upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet utsatts för våld eller för handling som innefattar allvarlig kränkning av utlänningens eller barnets frihet eller frid, eller
3. andra starka skäl talar för att sökanden skall ges fortsatt uppehållstillstånd.

Med "särskild anknytning till Sverige" i punkten 1 skall avses såväl familjeanknytning som anknytning till det svenska samhället, exempelvis genom att utlänningen har fast arbete här.

I författningskommentaren till punkten 2 säger utredaren att enstaka bagatellartade övergrepp inte i sig skall medföra att sökanden beviljas

fortsatt uppehållstillstånd i Sverige. Hänsyn skall tas till under vilka omständigheter övergreppet ägt rum, hur allvarligt det varit och om det rört sig om en enstaka episod eller upprepade övergrepp samt hur länge förhållandet varat.

Till punkten 3 skall kunna hänföras bl.a. fall där den sökande kommer att få särskilda svårigheter vid ett återvändande, antingen på grund av att det finns en påtaglig risk att den sökande kommer att bli socialt utstött vid återkomsten till hemlandet eller för att han eller hon kommer att möta andra beaktansvärda svårigheter. Hänsyn skall också kunna tas till om referenspersonen avlidit eller om sökanden är allvarligt sjuk eller svårt handikappad.

Förslagen i utredningens betänkande behandlas utförligare i avsnitt 21.3. Överväganden och förslag.

21.2.2 Utlänningsnämndens utvärdering av tillämpningen av gällande bestämmelser om uppehållstillstånd före inresan

Som framgått av avsnitt 21.1.6 gjorde Utlänningsnämnden i oktober 1996 en utvärdering av lagändringarna den 1 juli 1995. Här behandlas endast den del av utvärderingen som avser förhållandena *före* lagakraftvunnet beslut. En redogörelse för utredningen såvitt avser förhållandena *efter* lagakraftvunnet beslut finns i kap. 22 Omprövning av lagakraftvunna beslut.

Utlänningsnämnden konstaterar i sin redovisning att det av tillgänglig statistik inte är möjligt att få fram underlag för att bedöma konsekvenserna av lagändringen den 1 juli 1995. Nämnden har emellertid gjort en manuell genomgång av ärenden där nämnden fattat beslut under maj 1995 respektive maj 1996 och där frågan om anknytning genom anhöriga i Sverige haft avgörande betydelse för utgången. Nämnden har vidare sökt uppskatta hur utgången skulle ha blivit om ny lagstiftning tillämpats på ärenden från maj 1995 och om äldre lagstiftning tillämpats på ärenden från maj 1996. Nämnden har på detta sätt gått igenom sammanlagt drygt 180 ärenden. Enligt genomgången fick 26 % fler uppehållstillstånd i maj 1996 jämfört med om äldre lagstiftning i stället tillämpats. Enligt nämnden har emellertid de nya reglerna i några fall medfört att uppehållstillstånd vägrats där tillstånd tidigare skulle ha beviljats. Det rör sig om fall där tillstånd tidigare skulle ha beviljats därför att parterna bott tillsammans i minst ett år, men där tillstånd nu vägrats därför att det inte bedömts som uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om ansökan prövats före inresan.

Utlänningsnämnden anser att den nya lagstiftningen i vissa avseenden lett till oklarheter. Nämnden föreslår därför att 2 kap. 5 § UtIL skall ändras.

Utlänningsnämndens förslag till lagändring är till en del överspelat genom Anknytningsutredningens senare förslag. Utlänningsnämndens förslag i övrigt innebär att om utlänningen har stark anknytning till Sverige, skall ansökan prövas enligt samma kriterier vare sig ansökan görs före eller efter inresan i Sverige. Det innebär att presumptionen är att tillstånd skall beviljas om det inte finns omständigheter som talar emot det. Som inledningsvis anförts i redogörelsen för gällande rätt kan sådana omständigheter vara att det framstår som sannolikt att det rör sig om ett skenförhållande, att det finns styrkta vandelsanmärkningar mot sökanden eller att hänsyn till rikets säkerhet talar emot att tillstånd beviljas. Som tidigare framhållits accepteras inte månggifte eller förhållanden mellan minderåriga.

Enligt Utlänningsnämndens förslag skulle med "stark anknytning" i första hand avses föräldrar eller minderåriga barn som önskar förenas i Sverige. Stark anknytning till Sverige skulle också anses föreligga om en utlänning har eller väntar barn med en här bosatt person som han eller hon sammanlever med eller om en utlänning sedan minst ett år har varit sammanboende med en i Sverige bosatt person.

Förslaget innebär på denna punkt en återgång till förhållandena före den 1 juli 1995. Som tidigare redovisats framhöll regeringen i prop. 1994/95:179 att något krav i fortsättningen inte borde ställas på att parterna skall ha sammanbott viss tid. Det avgörande borde i stället enligt regeringen vara om förhållandet kunde bedömas vara seriöst. Det är också vad som gäller sedan den 1 juli 1995.

Utlänningsnämndens förslag innebär vidare att uppehållstillstånd skulle kunna beviljas efter inresan även om utlänningen inte har stark anknytning till Sverige. Men i sådana fall måste det enligt förslaget framstå som uppenbart att tillstånd skall beviljas. Om utgången är beroende av en bedömning av en rad olika faktorer kan det enligt nämndens förslag vara svårt att uppfylla kravet på att det skall framstå som uppenbart att tillstånd skall beviljas.

21.3 Överväganden och förslag

Som framgått ovan har genom åren en rad olika åtgärder vidtagits i syfte att motverka skenäktenskap och skenförhållanden. Det har inte varit möjligt att statistiskt visa vilken effekt åtgärderna har haft. De begränsade undersökningar som gjorts pekar dock entydigt på att de lett till att antalet uppehållstillstånd grundade på s.k. snabb anknytning

minskat. Man kan dock inte av detta dra slutsatsen att det i alla dessa fall skulle ha rört sig om skenförhållanden. Det är emellertid en allmän uppfattning bland dem som handlägger denna typ av ärenden, främst hos Invandrarverket och tidigare också hos polisen, att åtgärderna lett till färre uppehållstillstånd grundade på icke seriösa anknytningar.

Vad först gäller *de materiella förutsättningarna* är det sannolikt att mer ingående utredningar förhindrat att tillstånd beviljats i en del fall där det varit fråga om skenäktenskap eller skenförhållanden. När polisen i mitten av 1970-talet började höra båda parter var för sig, förekom det till att börja med några fall där parterna lämnade olika svar på de flesta frågor, från när man träffats till var man nu bodde. Att den typen av frågor skulle komma att ställas spreds dock mycket snabbt och sådana uppenbara motsägelser förekom därför endast inledningsvis. Det är dock sannolikt att vetskapen om att några frågor om förhållandet skulle komma att ställas avhållit en del från att ge in någon ansökan.

Det finns ännu inte några erfarenheter att redovisa från den ändring från muntlig till skriftlig utredning som Invandrarverket genomfört.

Uppskjuten invandringsprövning påverkar inte antalet tillstånd som beviljas. Man kan då förledas att tro att effekten i stället skulle kunna utläsas av antalet fall där förlängt uppehållstillstånd vägras därför att förhållandet upphört. Men den omständigheten att ett förhållande upphör inom tvåårstiden behöver inte innebära att det från början var fråga om ett skenförhållande.

Invandrapolitiska kommittén fann i en inte publicerad undersökning år 1983 att det första tillståndet i ett relativt stort antal fall inte förlängdes. Däremot fick man ingen klar uppfattning om orsaken till detta. Det kan dock nämnas att av män från ett par länder i Sydeuropa som beviljats uppehållstillstånd sex månader på grund av anknytning var det en majoritet som över huvud taget inte ansökte om någon förlängning av det första tillståndet. Det kan egentligen bara ha två förklaringar, att förhållandet upphört och mannen flyttat tillbaka ensam eller att båda parter flyttat till mannens hemland.

Statens invandrarverk gjorde år 1994 en studie av fall där permanent uppehållstillstånd beviljats efter två års uppskjuten invandringsprövning. Studien visade att en mycket stor andel när det gäller vissa nationaliteter hade skilda adresser en tid efter det att permanent uppehållstillstånd beviljats, vilket tyder på att förhållandet upphört. Någon säker slutsats går det dock inte att dra heller av denna undersökning. En jämförelse med skilsmässofrekvensen i den svenska populationen i motsvarande åldersgrupper blir missvisande eftersom den inte tar hänsyn till att påfrestningarna måste vara större i ett förhållande där parterna har olika etnisk och kulturell bakgrund.

Kravet på *uppehållstillstånd före inresan*, som infördes i april 1981, ledde inledningsvis till en kraftig minskning av antalet fall där tillstånd beviljades på grund av s.k. snabb anknytning. Antalet ansökningar gjorda efter inresan minskade också. Många av dem som ansökte efter inresan och fick avslag på den grunden att ansökan skulle ha gjorts före inresan återkom aldrig med någon ansökan från hemlandet, sedan de tvingats återvända dit. Det visade en jämförelse som Invandrapolitiska kommittén gjorde mellan månaderna oktober 1978 och oktober 1981. På grund av ändringar av en rad andra faktorer som invandringens sammansättning i övrigt och viseringspolitiken skulle det inte vara meningsfullt att göra någon ny sådan undersökning där förhållandena före april 1981 jämförs med förhållandena i dag.

Man måste räkna med att även i fortsättningen åtskilliga som önskar bosätta sig i Sverige kommer att åberopa anknytning till någon här bosatt, där förhållandet är en konstruktion som enbart kommit till för att hjälpa någon att få uppehållstillstånd. Åtgärder för att motverka tillstånd grundade på sådana skenanknytningar behövs därför också i framtiden. Samtidigt är det angeläget att dessa åtgärder inte innebär alltför stora problem för alla dem som söker tillstånd grundat på en seriös anknytning.

Det är inte möjligt att i förväg göra någon uppskattning av hur många fler eller färre uppehållstillstånd som skulle bli följden av en uppluckring respektive en skärpning av nuvarande regler för uppehållstillstånd grundat på anknytning. Exempelvis ett mindre strikt krav på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan kan heller inte ses isolerat. Vilken effekt det skulle få hänger också samman med om det sker någon ändring när det gäller uppskjuten invandringsprövning och av utredningar och materiella krav för att tillstånd skall beviljas.

Vid överväganden av reglerna för uppehållstillstånd på grund av anknytning genom äktenskap/sammanboende måste vidare EU-regler beaktas. Här finns å ena sidan den gamla principen att make/maka till en EU-medborgare skall ha en principiell rätt att få uppehållstillstånd, oavsett om ansökan prövas före eller efter inresan. Samtidigt finns den tidigare nämnda resolutionen om åtgärder för att bekämpa skenäktenskap. Inom EU pågår vidare ett arbete med att harmonisera de olika ländernas invandringspolitik. Resultatet av detta arbete är i dag inte möjligt att närmare förutse och det ligger i vart fall delvis relativt långt fram i tiden. En strävan vid utformningen av eventuella nya svenska bestämmelser måste dock vara att inte lägga fram förslag som troligen måste ändras inom kort.

Det s.k. Amsterdamfördraget, som riksdagen godkände i april 1998, innebär att frågor om invandring flyttas från den s.k. tredje pelaren till första pelaren, där beslut fattas med majoritetsbeslut. Under en över-

gångsperiod kommer det dock att krävas enhällighet i dessa frågor. Majoritetsbeslut som rör invandringspolitiken kan därför inte komma att fattas förrän några år in på nästa sekel.

I avvaktan på att en gemensam invandringspolitik grundad på Amsterdamfördraget kan genomföras, har EU-kommissionen lagt fram förslag till en konvention inom området, som skulle kunna träda i kraft tidigare. Konventionsutkastet, som ännu inte är färdigförhandlat, innehåller bl.a. bestämmelser om att uppehållstillstånd för anhöriga till tredjelandsmedborgare skall vara ordnat före inresan och om att bostad och försörjning skall vara ordnade innan tillstånd beviljas. Vidare uppmärksammas den stora skillnad som i dag finns när det gäller möjligheterna till familjeåterförening för å ena sidan en EU-medborgare som flyttat till ett annat EU-land och å den andra en EU-medborgare som bor kvar i sitt hemland.

Om samma regler skulle komma att gälla även för en EU-medborgare som bor kvar i sitt hemland, skulle det innebära att den som ingår äktenskap med en i Sverige bosatt svensk medborgare alltid skulle ha rätt att få en ansökan om familjeåterförening prövad efter inresan. Rimligen skulle då också samboförhållanden jämföras med äktenskap. Det skulle i sin tur innebära att något krav på uppehållstillstånd före inresan knappast skulle kunna upprätthållas. Kommittén anser att någon separat svensk lösning av denna fråga inte är lämplig – i likhet med de bedömningar som gjorts i tidigare ställningstaganden av regering och riksdag (jfr bl.a. prop. 1994/95:179, s. 42 f., och bet. 1994/95:SfU16, s. 36).

21.3.1 Anknytningsutredningens förslag

Kommitténs bedömning: Kommittén ställer sig bakom stora delar av förslagen i Anknytningsutredningens betänkande (SOU 1997:152) Upphållstillstånd på grund av anknytning. Kommittén betonar att förslagen inte får leda till att möjligheterna att få uppehållstillstånd försvåras för de seriösa anknytningarna, som utgör merparten av alla anknytningar.

Kommittén kan ställa sig bakom stora delar av förslagen i Anknytningsutredningens betänkande (SOU 1997:152) Upphållstillstånd på grund av anknytning.

Anknytningsutredningens uppdrag har varit att undersöka hur man skall kunna undvika att utländska medborgare söker sig till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt person, när risken bedöms som påtaglig att den som ansöker om tillstånd kommer att utsättas för

kränkande behandling av den här bosatta personen. Kommittén vill här påpeka att det givetvis också kan förekomma situationer där det finns risk för att det är sökanden som kommer att utsätta den här bosatta för kränkande behandling.

Kommittén vill vidare betona att förslagen inte får leda till att möjligheterna att få uppehållstillstånd försvåras för de seriösa anknytningsarna, som utgör merparten av alla anknytningar. Förslagen måste ta sikte på att så långt möjligt förhindra att uppehållstillstånd beviljas, när det kan misstänkas att någon av parterna i förhållandet kommer att utsättas för våld eller kränkningar.

Kommittén kommenterar nedan närmare några av förslagen i kap. 12 i Anknytningsutredningens betänkande.

Reglering av den uppskjutna invandringsprövningen

Kommitténs förslag: Kommittén instämmer i Anknytningsutredningens förslag att systemet med uppskjuten invandringsprövning bör behållas och att en så central princip skall framgå direkt av lagen.

Kommittén instämmer i Anknytningsutredningens förslag att systemet med uppskjuten invandringsprövning bör behållas och att en så central princip bör framgå direkt av lagen. Som Anknytningsutredningen föreslagit bör uppskjuten invandringsprövning i normalfallet tillämpas under två år. I normalfallet ges i dag tillstånd för sex månader åt gången innan permanent uppehållstillstånd beviljas efter två år. Kommittén vill stryka under att även om sexmånadersperioder kan vara lämpliga i normalfallet, måste de tillämpande myndigheterna ha frihet att välja att ge tillstånd för andra tidsperioder beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Tillstånd bör således kunna ges för såväl kortare som längre tidsperioder. Endast huvudregeln att permanent uppehållstillstånd i normalfallet får beviljas efter två år bör – som utredningen föreslagit – läggas fast i lag.

Kommittén vill vidare betona vikten av att permanent uppehållstillstånd enligt lagförslaget får beviljas före tvåårsperiodens utgång om det finns särskilda skäl. Ett sådant skäl kan exempelvis vara att parterna har gemensamt barn.

Seriositetsprövningen

Kommitténs bedömning: Utgångspunkten bör vara att med en bra utredning som grund bedöma, om det är fråga om ett seriöst förhållande eller inte. I normalfallet kräver det att såväl sökanden som referenspersonen måste höras muntligt.

Med seriositetsprövning avser Anknytningsutredningen en prövning av att det är fråga om ett seriöst förhållande. Kommittén gör här följande bedömningar. Det sägs ibland att det skulle vara omöjligt att från början avgöra om det rör sig om ett skenäktenskap eller ett skenförhållande eller inte och att man därför i princip skulle godta parternas egna uppgifter om äktenskap eller sammanboende vid det första ansöknings-tillfället. Kommittén delar inte denna uppfattning. Självfallet får ett avslagsbeslut inte grundas på någon form av subjektivt tyckande om att det inte rör sig om ett seriöst förhållande. Men det finns objektiva grunder som kan användas som stöd för bedömningen.

I dag ställs krav på att förhållandet har varat en tid, att parterna har träffats i viss utsträckning, att de har god kännedom om varandra och att de har ett gemensamt språk att kommunicera på. Hänsyn tas också till om parterna har eller väntar barn tillsammans. Hänsyn tas vidare till sedvänjor inom andra kulturer (jfr nedan om arrangerade äktenskap). En god kännedom om andra kulturer kan vara av värde också när det gäller att bedöma om en anknytning är seriös eller inte. Sådana faktorer som nu nämnts och som i dag läggs till grund för bedömningen av om det rör sig om ett seriöst förhållande eller inte bör enligt kommittén beaktas även i fortsättningen. En sådan ordning ligger också väl i linje med EU:s tidigare nämnda resolution mot skenäktenskap.

En seriositetsprövning kräver en bra och utförlig utredning. I normalfallet innebär det att såväl sökanden som referenspersonen måste höras muntligt. Det är i regel betydligt svårare att lämna oriktiga uppgifter vid en muntlig utredning än att sätta sitt namn under ett papper som inte innehåller hela sanningen. Endast en muntlig utredning ger vidare möjlighet till relevanta följdfrågor. I undantagsfall kan dock förhållandena vara sådana att en skriftlig utredning med ena parten kan vara tillfyllest.

Utgångspunkten måste således enligt kommittén vara att med en bra utredning som grund bedöma, om det är fråga om ett seriöst förhållande eller inte. Med de bedömningsgrunder som angetts ovan bör en sådan prövning inte leda till att sökande i ett seriöst förhållande får svårigheter att komma hit. Den enda avslagsgrunden som skulle kunna leda till ett sådant resultat är kravet på att förhållandet skall ha varat en tid. Men i ett sådant fall kan sökanden efter någon tid ge in ytterligare

en ansökan som då kommer att beviljas om förhållandet fortfarande består.

Utredning och bedömning bör enligt kommittén och till skillnad mot Anknytningsutredningens förslag i princip vara desamma oavsett från vilket land sökanden kommer – självfallet med de undantag som för- anleds av de särskilda regler som gäller för nordbor och EU-medborgare.

Arrangerade äktenskap

Kommitténs bedömning: När det är fråga om förhållanden som kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster bör uppehållstillstånd kunna beviljas, trots att parterna träffats i mycket begränsad omfattning och kanske saknar kunskap om varandra. Kommittén pekar dock på vikten av att särskilt grundliga muntliga utredningar görs när det är fråga om sådana arrangerade äktenskap.

Anknytningsutredningen anser att när det är fråga om förhållanden som kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster bör uppehållstillstånd beviljas, trots att parterna träffats i mycket begränsad omfattning och kanske saknar kunskap om varandra. Som Anknytningsutredningen anför tyder utredningens egna undersökningar på att det finns kvinnor i de arrangerade äktenskapen som far mycket illa. Anknytningsutredningen anser sig dock inte ha kunskap eller underlag för att föreslå några radikala förändringar såvitt avser tillståndsprövningen.

I likhet med Anknytningsutredningen anser sig heller inte kommittén ha underlag eller kunskap för att föreslå några radikala förändringar. Kommittén vill dock peka på vikten av att särskilt grundliga muntliga utredningar görs när det är fråga om arrangerade äktenskap. Det är vid den utredningen mycket angeläget att den part som är bosatt i Sverige hörs utan att någon släkting är närvarande och att en eventuellt erforderlig tolk är opartisk. På så sätt torde man kunna fånga upp fall där det kommer fram att kvinnan/mannen känner sig tvingad att gå med på äktenskap. I de flesta fall torde dock kvinnan/mannen inte vilja eller våga sätta sig upp mot föräldrarnas önskan.

Kommittén vill i detta sammanhang vidare peka på att utlänningslagen i Danmark nyligen ändrats så att strängare krav än tidigare kommer att ställas för att uppehållstillstånd skall beviljas på grundval av arrangerade äktenskap. Om den i Danmark bosatta parten inte är infödd dansk eller nordbo eller har fått uppehållstillstånd i Danmark som flykting eller skyddsbehövande kommer som krav för alla att gälla att par-

ten i Danmark dels har haft permanent uppehållstillstånd sedan minst tre år, dels åtar sig att svara för försörjningen av den utländska parten. Vid arrangerade äktenskap krävs därutöver att båda parter är minst 25 år.

Risk för våld eller kränkning i förhållandet

Kommitténs förslag: Endast om särskilda skäl talar mot att tillstånd ges skall ansökan avslås, trots att förhållandet i sig framstår som seriöst. Ett sådant skäl kan vara att det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller allvarlig kränkning i förhållandet. För att någon riskbedömning skall kunna göras, krävs det att kontrollen av framför allt referenspersonerna ökar.

Anknytningsutredningen föreslår att endast om särskilda skäl talar mot att tillstånd ges skall ansökan avslås, trots att förhållandet i sig framstår som seriöst. Ett sådant skäl kan vara att det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller allvarlig kränkning i förhållandet.

Kommittén ställer sig bakom vad Anknytningsutredningen anfört om att tillstånd skall kunna vägras när det finns påtaglig risk för att någon av parterna i förhållandet kommer att fara illa. Som Anknytningsutredningen framhållit måste en sådan bedömning grundas på fakta som att mannen tidigare utnyttjat, kränkt eller misshandlat kvinnor. Sådana uppgifter kommer visserligen även med förbättrade utredningar att förbli okända i stor utsträckning. Det är ändå av vikt att tillstånd kan vägras när sådana omständigheter är kända.

För att någon riskbedömning skall kunna göras, krävs som Anknytningsutredningen framhåller att kontrollen av framför allt referenspersonerna ökar.

Kontroll genom utredningar och registerutdrag

Kommitténs bedömning: Referenspersoner i Sverige bör i samband med utredningen alltid tillfrågas om tidigare äktenskap/samboförhållanden och om eventuella domar för brott. Utdrag ur polisregister bör alltid kunna hämtas in rörande referenspersonen. Statens invandrarverk bör få rätt till terminalåtkomst till polisregister såvitt avser uppgiften om en person förekommer i registret eller inte och om vederbörande dömts för brott mot 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken.

Till skillnad mot Anknytningsutredningen anser kommittén att referenspersoner i Sverige i samband med utredningen alltid bör tillfrågas om tidigare äktenskap/samboförhållanden och om eventuella domar för brott.

Om det finns anledning till det, bör som Anknytningsutredningen föreslagit kontroll göras av referenspersonens uppgifter mot uppgifterna i det lokala folkbokföringsregistret. I folkbokföringsregistret finns visserligen inte tidigare samboförhållanden registrerade, endast äktenskap. Anknytningsutredningens undersökningar visar emellertid att de flesta kvinnor som fått sitt första uppehållstillstånd på grund av anknytning till en i Sverige bosatt man senare ingått äktenskap. De flesta förhållanden finns därför registrerade.

Anknytningsutredningen har vidare föreslagit att Invandrarverket bör utnyttja möjligheten att få utdrag ur polisregistret angående referenspersoner endast där det finns särskild anledning att befara, att sökanden kommer att utsättas för våld eller kränkningar i förhållandet. Kommittén ifrågasätter om inte utdrag ur polisregistret alltid borde kunna hämtas in rörande referenspersonen.

Med nuvarande regelsystem skulle det bli en tung uppgift för såväl Invandrarverket som polisen om utdrag ur polisregister skulle tas in rörande samtliga referenspersoner. I prop. 1994/95:179 förklarade sig emellertid regeringen ha för avsikt att förordna om rätt till terminalåtkomst för Invandrarverket till polisregister såvitt avser uppgiften om en person förekommer i registret eller inte. Kommittén utgår från att ett sådant förordnande inom kort kommer att lämnas. Invandrarverket skulle i så fall behöva hämta in polisregisterutdrag endast rörande de personer som verket via terminalkontroll kunnat se förekommer i polisregistret.

Det borde dock enligt kommittén vara möjligt att gå ett steg längre när det gäller terminalåtkomst för Invandrarverket. Alla brott bör självfallet inte vägas in vid bedömningen av om uppehållstillstånd på grund av anknytning skall beviljas eller inte. Anknytningsutredningen har föreslagit att endast brott enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken bör vägas in i bedömningen. I dessa kapitel finns bestämmelser om straff för brott mot liv och hälsa (3 kap.), brott mot frihet och frid (4 kap.) samt sexualbrott (6 kap.). När Invandrarverket får rätt till terminalåtkomst borde enligt kommittén verket samtidigt ges rätt att särskilt kunna kontrollera om vederbörande dömts för brott mot 3, 4 eller 6 kap. Brottsbalken. Antalet fall där polisregisterutdrag måste hämtas in skulle då kunna begränsas ytterligare.

Kommittén utgår från att den utredande myndigheten upplyser utlänningen om att registerutdrag kommer att hämtas in.

Vad ovan anförts om registerutdrag och terminalåtkomst påverkas inte av den nya lag om register hos polisen som nyligen antagits av riksdagen (prop. 1997/98:197, bet. 1997/98:JuU20).

Fortsatt uppehållstillstånd trots att förhållandet upphört

Kommitténs bedömning: Fortsatt uppehållstillstånd skall kunna beviljas trots att förhållandet upphört, om sökanden eller sökandens barn utsatts för våld av referenspersonen eller för handlingar som innefattar allvarlig kränkning av sökandens eller barnets frihet eller frid. Denna reglering skall framgå av utlänningslagen.

I de fall det görs sannolikt att sökanden eller dennes barn utsatts för övergrepp av allvarlig art under sammanboendet och förhållandet upphört främst på grund av detta, skall uppehållstillstånd i regel beviljas. Detta förutsätter dock dels att sammanboendet inte varit helt kortvarigt, dels att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande.

Anknytningsutredningen har som nämnts bl.a. föreslagit att fortsatt uppehållstillstånd skall kunna beviljas trots att förhållandet upphört, om sökanden eller dennes barn utsatts för våld av referenspersonen eller för handlingar som innefattar allvarlig kränkning av sökandens eller barnets frihet eller frid. Denna reglering skall framgå av utlänningslagen.

Anknytningsutredningens förslag innebär en viss uppmjukning av tidigare praxis. I likhet med utredningen anser kommittén att det bör finnas grundläggande bestämmelser i lagen om när fortsatt uppehållstillstånd bör beviljas trots att förhållandet upphört.

Huvudprincipen skall således enligt Anknytningsutredningen vara att förlängt uppehållstillstånd skall kunna beviljas trots att förhållandet upphört, om sökanden eller sökandens barn utsatts för våld eller handlingar som innefattar allvarlig kränkning av sökandens eller barnets frihet eller frid och förhållandet upphört till följd av detta.

Kommittén vill här peka på vad Anknytningsutredningen själv framhåller när det gäller vilka omständigheter som skall krävas som stöder ett påstående om att våld eller allvarliga kränkningar förekommit. Utredningen säger här att det måste vara tillräckligt att det görs sannolikt att sådana övergrepp förekommit och att det inte kan krävas att det skall vara styrkt att sökanden utsatts för kränkning.

Anknytningsutredningen har inte närmare angett vad som skall avses med "allvarliga kränkningar" som inte innefattar våld. En fingerisering kan dock hämtas från de frågor som ställdes vid den undersökning som SCB genomförde på utredningens uppdrag. De frågor som

ställdes till de kvinnor som ingick i undersökningen och som inte var direkt relaterade till våld var om mannen gjort eller hotat med något av följande.

- Hindrat kvinnans kontakt med andra människor.
- Försökt göra det besvärligt för kvinnan att lära sig svenska.
- Grälat på kvinnan och kallat henne fula namn.
- Hotat kvinnan med utvisning.
- Hotat kvinnan med våld.
- Krävt sexuella handlingar mot kvinnans vilja.
- Fått kvinnan att vara rädd för mannen.
- Tagit kvinnans pengar och/eller inte låtit henne få pengar till nödvändiga utgifter.
- Kastat ut kvinnan från bostaden.
- Behandlat kvinnans barn illa.
- På annat sätt behandlat kvinnan illa.

Gemensamt för de flesta fall av de olika kränkningar som angetts ovan är enligt kommittén att de många gånger torde vara omöjliga att bevisa och ofta också svåra att göra sannolika. Det torde sällan finnas några vittnen och inte heller några synliga spår. Det kan dock självfallet förekomma att kvinnan under någon tid haft kontakt med exempelvis en kvinnojour eller någon läkare. Det är vidare fråga om en stor spännvidd mellan de olika handlingar som täcks av beskrivningarna ovan. Det är stor skillnad mellan om mannen vid ett tillfälle grälat på kvinnan eller om han kastat ut henne från den gemensamma bostaden.

Den föreslagna regeln att förlängt uppehållstillstånd skall kunna beviljas trots att förhållandet upphört, om kvinnan eller barnet utsatts för våld eller kränkningar, skall enligt Anknytningsutredningen inte vara absolut. Anknytningsutredningen anger några undantag från denna huvudprincip, bl.a. om kvinnan som misshandlats uppträtt provocerande eller om hon redan före sammanboendet varit medveten om att mannen varit våldsbenägen. Kommittén delar inte uppfattningen att undantag från huvudregeln bör göras i nu nämnda fall. Enligt Anknytningsutredningen skall vidare enstaka bagatellartade övergrepp inte i sig kunna medföra att sökanden beviljas fortsatt uppehållstillstånd i Sverige. Hänsyn skall tas till under vilka omständigheter övergreppet ägt rum, hur allvarligt det varit och om det rört sig om en enstaka episod eller upprepade övergrepp samt hur länge förhållandet varat. Enligt kommitténs mening bör det vara den sammantagna bilden av förekomsten av våld och kränkningar som ligger till grund för bedömningen om utlänningsen skall få stanna i landet eller inte. I de fall det görs sannolikt att sökanden eller dennes barn utsatts för övergrepp av allvarlig art under sammanboendet och förhållandet upphört främst på

grund av detta, skall uppehållstillstånd i regel beviljas. Detta förutsätter dock dels att sammanboendet inte varit helt kortvarigt, dels att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande.

Kommittén ansluter sig till Anknytningsutredningens uppfattning att några formella krav på vilken dokumentation som krävs för att det skall framstå som sannolikt att sökanden eller dennes barn utsatts för våld eller kränkning i förhållandet inte ställs upp. Polisanmälningar, läkarintyg och intyg från kvinnojourer eller sociala myndigheter är av betydelse vid bedömningen. De uppgifter som sökanden själv lämnar är naturligtvis också av stor betydelse. Om påstående om våld eller kränkning i förhållandet framställs först i samband med att utvisningsbeslutet överklagas, bör det krävas en rimlig förklaring av sökanden till varför omständigheterna inte framförts tidigare för att påståendet skall bedömas som trovärdigt.

Kommittén vill vidare peka på att det finns andra skäl än anknytning och våld eller andra allvarliga kränkningar i förhållandet som i dag leder till att utlänningar beviljas uppehållstillstånd, trots att förhållandet upphört. Det måste av lagen framgå att det även finns möjlighet att bevilja tillstånd när andra starka skäl talar för att utlänningar skall ges uppehållstillstånd. Bestämmelsen kan exempelvis bli tillämplig på fall där utlänningar kommer att få särskilda svårigheter vid ett återvändande, antingen på grund av att det finns en påtaglig risk för att den sökande kommer att bli socialt utstött vid återkomsten till hemlandet eller för att de kommer att möta andra beaktansvärda svårigheter. Hänsyn kan också tas till om referenspersonen avlidit eller om sökanden är allvarligt sjuk eller svårt handikappad. Även andra fall kan tänkas där de sammantagna omständigheterna i det enskilda fallet är så ömmande att utvisning inte bör komma i fråga.

Information till de sökande

<p>Kommitténs bedömning: Gällande regler om partsinsyn och kommunikation ger sammantaget sökandena ett tillfredsställande skydd mot att det i ärendet förekommer uppgifter som är av betydelse för tillståndsprovningen och som sökandena inte känner till.</p>
--

Anknytningsutredningen anser att reglerna om partsinsyn och kommunikation sammantaget ger sökandena ett tillfredsställande skydd mot att det i ärendet förekommer uppgifter av betydelse för tillståndsprovningen och som sökanden inte känner till. Någon skyldighet för utlandsmyndigheterna att kommunicera material i ärendena, exempelvis registerutdrag, föreslås heller inte bli införd. Sökandena bör i stället

på lämpligt sätt göras uppmärksamma på möjligheten att begära att få del av uppgifter och material i ärendet.

Kommittén delar Anknytningsutredningens bedömningar.

21.3.2 Uppehållstillstånd efter inresan

Kommitténs förslag: En utgångspunkt bör vara att Sverige även i fortsättningen skall ha ett principiellt krav på att uppehållstillstånd för andra än skyddsberättigade skall ha beviljats före inresan. Undantag skall dock kunna göras om utlänningen har stark anknytning till en i Sverige bosatt person och det skäligen inte kan krävas att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där.

Det nuvarande kravet på att uppehållstillstånd för anhöriga i princip skall ha beviljats före inresan i Sverige infördes, som framgick av redovisningen ovan, som en av åtgärderna för att söka minska möjligheterna att få uppehållstillstånd på grund av skenäktenskap eller skenförhållanden. Regering och riksdag har sedan vid flera tillfällen strukit under att kravet på uppehållstillstånd före inresan är ett viktigt led i upprätthållandet av en reglerad invandring (se senast prop. 1994/95:179 och bet. 1994/95:SfU16). De flesta länder i vår omvärld har liksom Sverige ett principiellt krav på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i landet, ofta med en mycket mera strikt tillämpning än här i landet. Det utkast till en konvention om en gemensam invandringspolitik som lagts fram av EU-kommissionen innehåller likaså krav på att uppehållstillstånd för anhöriga skall vara ordnat före inresan.

Kommittén anser att en utgångspunkt bör vara att Sverige även i fortsättningen skall ha ett principiellt krav på att uppehållstillstånd för andra än skyddsberättigade skall ha beviljats före inresan.

Även om det principiella kravet på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i Sverige bör finnas kvar, kan det diskuteras om någon ändring av nuvarande regler bör göras när det gäller sökande som åberopar anknytning hit.

Utlänningsnämnden har i sin utvärdering framfört att de ändringar i lagstiftningen som trädde i kraft den 1 juli 1995 i vissa fall lett till oklarheter. Nämnden har vidare pekat på att den nya lagstiftningen i några fall lett till att uppehållstillstånd vägrats där tillstånd tidigare skulle ha beviljats därför att parterna bott tillsammans minst ett år. Tillstånd har nu vägrats eftersom det inte bedömts som uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om ansökan prövats före inresan. Som framgick av redovisningen ovan har nämnden vidare föreslagit en viss juste-

ring av den nuvarande lagtexten. Den justeringen skulle innebära att om utlännningen har stark anknytning till Sverige, skall ansökan prövas efter samma kriterier vare sig ansökan görs före eller efter inresan i Sverige.

Föreningen Återföreningen har bland annat tagit upp betydelsen av att sökanden tidigare har make/maka och/eller barn i hemlandet. Det kan enligt föreningen inte vara myndigheternas sak att bestämma vilken familj sökanden skall leva med, den gamla i hemlandet eller den nya i Sverige.

Kommitténs utgångspunkt är således att det principiella kravet på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i Sverige bör finnas kvar och att det även bör gälla den som har en stark anknytning hit. Kommittén kan därför inte ställa sig bakom Utlänningsnämndens förslag att införa ett generellt undantag från kravet på uppehållstillstånd före inresan för den som har stark anknytning hit. Den kritik som förts fram när det gäller det nuvarande regelsystemet har praktiskt taget uteslutande gällt att personer, som finns här i Sverige och återoppar anknytning till någon här i landet, skulle tvingas återvända till andra länder för att där ge in ansökan, trots att de i det landet skulle riskera förföljelse eller att de skulle ha svårigheter att där ge in en ansökan och att parterna därför skulle tvingas leva åtskilda under lång tid. I den mån det här är fråga om betydande problem bör de inte lösas genom att kravet på uppehållstillstånd före inresan luckras upp generellt.

Den kritik som riktats mot nuvarande reglering av frågan har som nämnts nästan uteslutande riktat in sig på att personer tvingas återvända till länder där de kan tänkas möta svårigheter av olika art när det gäller att tämligen omgående ge in en ansökan därifrån. Kritiken har inte gällt att någon tvingas återvända till ett närliggande land som Polen eller någon av de baltiska staterna för att ge in ansökan där. Kommitténs slutsats blir att till skillnad mot i dag huvudvikten när det gäller undantag från kravet på uppehållstillstånd före inresan bör läggas vid om det är skäligt att kräva att utlännningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där och inte vid om det är uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan.

Det rör sig här inte sällan om fall där utlännningen återoppar såväl någon form av politiska skäl som anknytning till någon här bosatt. Myndigheterna kommer då att först pröva de politiska skälen. Ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning hit bör då inte beviljas enbart därför att sökanden uppger att han eller hon vid en återkomst skulle komma att bli utsatt för trakasserier eller förföljelse. Utgångspunkten måste vara att myndigheten/domstolen gör en riktig bedömning av asylskälen.

Fall kan dock tänkas där sökanden efter en hemkomst kan antas få svårigheter att få pass och/eller utresetillstånd och att detta beror på någon form av trakasserier från hemlandets myndigheter – utan att sådana trakasserier kan bedömas utgöra tillräcklig grund för att bevilja sökanden uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. De befarade trakasserier kan däremot utgöra skäl för att bevilja en ansökan om uppehållstillstånd efter inresan.

Enbart den omständigheten att sökanden kan antas få svårigheter att få pass och/eller utresetillstånd bör dock inte automatiskt leda till att ansökan beviljas här i landet. Om orsaken exempelvis är att sökanden gjort sig skyldig till brott eller har obetald underhållsskyldighet i hemlandet, bör ansökan inte beviljas här i landet. Inte heller bör ansökan regelmässigt beviljas om det rör sig om en man som inte får resa ut på nytt innan han gjort sin värnplikt. Förhållandena kan dock vara sådana på grund av att det är fråga om mycket lång värnpliktstjänstgöring eller tjänstgöring under osedvanligt stränga förhållanden, att det inte kan anses skäligt att kräva att sökanden återvänder till hemlandet för att ge in en ansökan där.

Ovanstående är självfallet endast exempel på när det inte kan anses skäligt att kräva att sökanden återvänder till hemlandet eller annat land för att ge in ansökan där. Även andra situationer kan givetvis tänkas där det står klart att en person under lång tid – på annan grund än svårigheter att få pass – skulle vara förhindrad att utan större omgång lämna hemlandet på nytt. Att sökanden exempelvis skulle tvingas avtjäna straff för ett brott utan politiska förtecken kan dock regelmässigt inte utgöra grund för att medge undantag från huvudregeln, såvida det inte handlar om straff för gärningar som inte är straffbelagda i Sverige.

Även i andra fall kan omständigheterna vara sådana att det inte framstår som skäligt att sökanden återvänder till ett annat land för att ge in en ansökan om uppehållstillstånd därifrån. Det kan vara fråga om återvändande till ett land där det inte finns någon svensk utlandsrepresentation och där det är förenat med stora praktiska svårigheter och betydande kostnader att resa till något grannland för att ge in ansökan där. I dessa fall är svårigheterna att ge in ansökan inte sällan förenade med att det är fråga om ett avlägset land och därmed stora kostnader för att återvända till Sverige sedan tillstånd beviljats.

När det gäller de materiella förutsättningarna för att bevilja tillstånd på grund av anknytning efter inresan bör de i princip vara desamma som före inresan, dvs. det måste självfallet vara fråga om ett förhållande som kan bedömas vara seriöst. Den s.k. seriositetsprövningen har behandlats närmare i avsnitt 21.3.1 ovan.

När en ansökan prövas efter inresan i landet tillkommer emellertid några omständigheter som kan inverka på bedömningen och som knap-

past kan aktualiseras vid prövningen av ansökningar som görs före inresan. Det gäller för det första vilken betydelse som skall fästas vid om sökanden uppehållit sig i Sverige illegalt. Regeringen har uttalat sig i denna fråga i några vägledande beslut i november 1997 (UD97/1015–1017/MP) rörande personer som vistats här mycket lång tid utan att ge in någon ansökan om uppehållstillstånd. Det rörde sig alltså om tid *före* lagakraftvunnet beslut. Regeringen konstaterar i besluten att det inte är ovanligt att någon som söker uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som bor i Sverige har uppehållit sig illegalt i landet under hela eller en del av den tid som är hänförlig till den återopade samlevnaden. Regeringen anför sedan bl.a. följande:

Rent allmänt är givetvis en illegal vistelse något som bör motarbetas av statsmakterna. Sverige deltar såväl inom EU som i andra internationella sammanhang i samarbete som syftar till att komma tillrätta med detta problem. Det bör betonas att det inte är endast sett från ett samhällsligt perspektiv som det finns anledning att verka mot fenomenet som sådant. Ett annat synsätt skulle innebära att svenska myndigheter godtar eller i vart fall stillatigande åser att vissa människor lever utanför samhället med de risker för individen som detta medför, t.ex. att de berörda inte vågar söka medicinsk hjälp eller ta nödvändiga kontakter med olika myndigheter. Därtill kommer att det är stötande att det skall löna sig att bryta mot utlänningslagens regler. En liknande aspekt är att beviljande av uppehållstillstånd under dessa förutsättningar kan uppfattas som orättvist av de sökande som följer reglerna och snarast ger sin anknytning till känna för myndigheterna vilket i vissa fall kan medföra att de nödgas återvända till sitt hemland för att söka uppehållstillstånd därifrån.---Utöver det som redan nämnts bör det noteras att det med den nuvarande ordningens uppmjukade regler rörande möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning som uppkommer efter inresan är svårt att föreställa sig att det finns någon rationell anledning för en utlänning som har ett seriöst förhållande att inte ansöka om uppehållstillstånd eller återropa anknytningen i en pågående process.

Regeringen fortsätter sedan:

Regeringen vill i detta sammanhang betona att ett undanhållande inte med automatik skall medföra att en ansökan om uppehållstillstånd skall avslås. En bedömning måste göras i varje enskilt fall av den anknytning som utlänningen har till Sverige. Därvid skall beaktas bl.a. anknytningens styrka och särskild hänsyn tas till eventuella barns intressen och deras bästa. Regeringen vill härvid fästa uppmärksamheten vid den portalparagraf beträffande hänsynen till barnens bästa som finns i 1 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen. Även de humanitära skäl i övrigt som finns i ett ärende, och som talar för att uppehållstillstånd bör beviljas trots att utlänningen hållit sig undan, bör beaktas.

Kommittén delar den uppfattning om betydelsen av illegal vistelse som regeringen utvecklat i de ovan nämnda principbesluten. Det är vidare enligt kommitténs uppfattning väsentligt att utlänningar som vistas ille-

galt i landet inte kommer i ett bättre läge än de som följer myndigheternas beslut och återvänder för att ansöka om tillstånd från hemlandet.

En annan omständighet som kan föreligga när en ansökan prövas efter inresan men knappast när prövningen görs före inresan är att sökandens identitet är oklar. Som kommittén anförde i sitt delbetänkande (SOU 1997:67) Återkallelse av uppehållstillstånd är en självklar och viktig utgångspunkt i fråga om asylsökande att identiteten i så stor utsträckning som möjligt skall klarläggas innan uppehållstillstånd beviljas. Detsamma måste enligt kommitténs uppfattning gälla när grunden för ansökan om uppehållstillstånd är annan än skyddsbehov. Om identiteten inte kan klarläggas, bör enligt kommittén ansökan i regel avslås, när utlänningsen inte har rätt till skydd här.

Förhållandena kan dock undantagsvis vara sådana att det på grund av utlänningsens anknytning till någon i Sverige inte skäligen kan krävas att sökanden skall återvända till något annat land för att ge in ansökan därifrån, trots att sökanden inte kunnat styrka sin identitet. I regel är förhållandena i dessa fall sådana att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med uppskjuten invandringsprövning bör beviljas. Enligt utlänningsförordningen (1 kap. 1 §) krävs för vistelse här i landet ett gällande pass av alla andra än nordbor och de som har permanent uppehållstillstånd. Om sökanden då beviljas svenskt främlingspass blir emellertid uppskjuten invandringsprövning i allmänhet meningslös, eftersom verkställighet oftast inte kan ske av den som saknar en handling från hemlandet som berättigar till återresa.

Ytterligare en omständighet som bör beaktas är sökandens anknytning till hemlandet genom nära anhöriga där. Sådan anknytning kan i och för sig finnas även när ansökan görs före inresan, men det tillhör de absoluta undantagen att det kommer fram. Om en utlänning vid ankomsten till Sverige uppger sig ha familj i hemlandet och senare åberopar en anknytning här i landet och att familjen i hemlandet inte skall komma hit, kan det finnas skäl att beakta anknytningen till hemlandet. Om sökanden har stark familjeanknytning genom exempelvis minderåriga barn i hemlandet, kan detta vara skäl att kräva att sökanden återvänder dit för att ge in ansökan om uppehållstillstånd därifrån.

Om större tonvikt i framtiden skall läggas vid de svårigheter en sökande kan möta när det gäller att återvända till hemlandet för att ge in ansökan därifrån, bör det också komma till uttryck genom en ändring av lagtexten. Det skulle kunna ske genom att undantagsregeln ändras från "om det är uppenbart att utlänningsen skulle ha fått uppehållstillstånd om prövningen skett före inresan" till "om utlänningsen har stark anknytning till en i Sverige bosatt person och det skäligen inte kan krävas att utlänningsen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där".

En ändring som nu föreslagits skulle också göra det tydligare att uppehållstillstånd får beviljas efter inresan även i fall där anknytningen avser anknytning genom släktskap men där kraven i nuvarande 2 kap. 4 § första stycket 1–3 UtIL (motsvarar 3 kap. 5 § första stycket 2–5 samt andra stycket lagförslaget) inte är helt uppfyllda. Som tidigare angetts är det i de nu angivna punkterna inte fråga om någon fullständig uppräknig av de fall där uppehållstillstånd får beviljas på grund av anknytning. Punkten 4 i det nuvarande lagrummet, enligt vilken uppehållstillstånd får beviljas om utlännningen annars har särskild anknytning till Sverige, är avsedd att bl.a. täcka in ömmande fall som inte faller in under punkterna 1–3. Det kan exempelvis vara fråga om föräldrar till minderåriga barn här i landet som tidigare inte ingått i samma hushållsgemenskap, om minderåriga barn som har nära släktingar här i landet eller i undantagsfall om anhöriga till skyddsberättigade där det finns udda och ömmande omständigheter. Att uppehållstillstånd även i sådana fall får beviljas efter inresan skulle klarare framgå med den föreslagna ändringen av lagtexten.

22 Omprövning av beslut som vunnit laga kraft

22.1 Gällande ordning

22.1.1 Ny ansökan

Bestämmelserna i 1989 års utlänningslag

Genom 1989 års utlänningslag infördes ett nytt system för prövning av ansökningar om uppehållstillstånd när det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, som skall verkställas.

Tidigare gällde att polisen skulle lämna över frågan om verkställighet av ett avlägsnandebeslut till Statens invandrarverk dels om utlänningen på verkställighetsstadiet åberopade nya politiska skäl, dels om det uppstod hinder eller svårighet mot verkställighet eller annars tveksamhet om eller hur beslutet skulle verkställas. Överlämnande till Invandrarverket på grund av nya politiska skäl behövde inte ske om polisen bedömde att utlänningsuppgifter var uppenbart oriktiga eller hade prövats tidigare i ärendet. Polisens beslut att inte lämna över ett verkställighetsärende kunde överklagas till Invandrarverket. Invandrarverkets beslut i ett verkställighetsärende där nya politiska skäl åberopades kunde överklagas till regeringen, medan verkets beslut i andra verkställighetsärenden inte kunde överklagas.

Att polisen lämnat över ett verkställighetsärende till Invandrarverket hindrade i och för sig inte verkställighet av beslutet såvida verket inte inihävar verkställigheten. Systemet ansågs ändå leda till en fördröjning av många ärenden. I prop. 1988/89:86 (s. 114) anförde föredragande statsrådet bl.a. att "ett handläggningssystem som erbjuder i det närmaste obegränsade möjligheter att få ett ärende prövat på nytt, med nödvändighet leder till att handläggningstiderna blir långa och därigenom skapar rättsosäkerhet".

Föredraganden anförde vidare i den nämnda propositionen att det var olämpligt att ha kvar ett system som var så lätt att missbruka. Samtidigt måste ändå regler finnas som gjorde det möjligt att ändra ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut, om nya omständigheter kommit fram

som visade att utlänningens liv, hälsa eller frihet skulle äventyras om beslutet verkställdes. Enligt de nya regler som infördes genom 1989 års utlänningslag (nuvarande 2 kap. 5 b § UtL) fick en ansökan om uppehållstillstånd som gjordes när det redan fanns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning bifallas endast om ansökan grundades på omständigheter som inte prövats förut i ärendet och om utlänningen antingen hade rätt till asyl här eller det annars fanns synnerliga skäl av humanitär art. En sådan ansökan, en s.k. ny ansökan om uppehållstillstånd eller NUT, som tidigare avgjordes av Invandrarverket, prövas från den 1 juli 1994 av Utlänningsnämnden.

Som motiv för den nya bestämmelsen anförde föredragande statsrådet i propositionen 1988/89:86 bl.a. följande (s. 119 f.):

För att en ny ansökan skall kunna bifallas och ett tidigare meddelat utvisnings- eller avvisningsbeslut alltså upphävas måste enligt min mening krävas att det förs fram omständigheter, som inte har prövats i det tidigare ärendet. Det får således aldrig bli fråga om en förnyad prövning av vad som har förekommit i det ärendet, något som skulle innebära ett ställningstagande till frågan om den tidigare bedömningen har varit riktig eller inte. Vidare måste krävas att de omständigheter som åberopas antingen innebär att utlänningen har rätt till asyl här eller innefattar synnerliga skäl av humanitär art.---

Jag vill understryka att det i stort sett alltid måste kunna krävas att utlänningen lämnar alla relevanta uppgifter i ärendet om avvisning eller utvisning. Vidare måste det kunna krävas att de nya omständigheter som åberopas gör det uteslutet att avlägsna utlänningen ur landet. Principen att uppehållstillstånd normalt skall sökas från hemlandet måste upprätthållas.

Exempel på fall där tillstånd bör vägras är alltså de där utlänningen på verkställighetsstadiet åberopar anknytning till Sverige. Det är i dag inte ovanligt att en asylsökande under vistelsen i Sverige inleder ett förhållande med en i Sverige bosatt person. Om förhållandet haft tillräcklig varaktighet redan när frågan om uppehållstillstånd prövas första gången leder det inte sällan till att utlänningen beviljas uppehållstillstånd även om asylskäl saknas.

Det är emellertid vanligt att ett förhållande inte har hunnit vara så lång tid att det anses kunna motivera ett uppehållstillstånd på grund av anknytning när tillståndsfrågan prövas; i sådana fall meddelas ett avlägsnandebeslut. Ibland dröjer det emellertid innan verkställighet hinner ske och i verkställighetsärendet åberopas då i stället att förhållandet nu har haft tillräckligt lång varaktighet och att kanske ett barn hunnit födas. Utvisningsbeslutet kan då komma att upphävas. Sådana förhållanden bör enligt min mening inte i fortsättningen kunna leda till att en ny ansökan bifallas och att avvisnings- eller utvisningsbeslutet upphävs. Av väsentlig betydelse för det system som jag föreslår är att det inte får finnas skäl att förhålla ett ärende.

Huvudregeln skall alltså vara att skäl, som kan åberopas från hemlandet eller från något annat land dit utlänningen utan risk kan sändas, inte skall kunna föranleda bifall till en ny ansökan som görs medan utlänningen fortfarande är kvar i Sverige. Detta skall gälla oberoende av om de omständigheter som åberopas har uppkommit före eller efter det att det första ärendet avgjordes.

Inskränkningar i möjligheterna till rättshjälp

Frågan om vilka kriterier som skall gälla för bifall till en ansökan om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut behandlades därefter i propositionen 1993/94:94. Regeringen konstaterade i den propositionen att en mycket stor andel av dem som fått ett slutligt avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd därefter gav in en ny ansökan om tillstånd, medan det var en mycket liten andel av de nya ansökningarna som ledde till bifall.

För att minska antalet nya ansökningar föreslogs därför i propositionen en skärpning av kriterierna för bifall. Enligt förslaget skulle en sådan ansökan kunna bifallas – förutom i de fall sökanden hade rätt till asyl – om ett genomförande av avvisningen eller utvisningen skulle innebära fara för utlänningens liv eller bestående men för hans eller hennes psykiska eller fysiska hälsa. Vidare föreslogs i propositionen en inskränkning av möjligheterna att få rättshjälp i denna typ av ärenden. Rättshjälp skulle således kunna beviljas endast i de fall Utlänningsnämnden med anledning av en ny ansökan beslutat om inhibition av verkställigheten.

Socialförsäkringsutskottet ansåg i sitt betänkande 1993/94:SfU11 att de dittillsvarande kriterierna för bifall till ny ansökan och de uttalanden som gjorts i tidigare förarbeten skulle gälla även i fortsättningen. Däremot godtog utskottet i huvudsak propositionens förslag om inskränkning av möjligheterna till rättshjälp.

Lagändringen den 1 juli 1995

I betänkandet 1993/94:SfU27 Upphållstillstånd för anhöriga tog socialförsäkringsutskottet ånyo upp frågan om uppehållstillstånd för anhöriga efter lagakraftvunnet beslut. Utskottet hänvisade bl.a. till det ovan citerade uttalandet i propositionen 1988/89:86 om att en ny ansökan om uppehållstillstånd i princip inte bör kunna bifallas enbart på grund av en åberopad anknytning genom äktenskap eller sammanboende med någon här bosatt. Utskottet fortsatte därefter (s. 4):

Enligt utskottets mening har emellertid utvecklingen därefter, inte minst vad gäller antalet asylsökande och de långa väntetiderna, varit sådan att frågan hur de uppkomna anknytningarna skall hanteras åter bör studeras. Inte minst bör barnens situation beaktas i de fall utlänningen har eller väntar barn med någon som är bosatt i Sverige.

Utskottet anser således att det finns anledning för regeringen att skyndsamt se över hur anknytningar som uppkommer under asyltid eller därefter hanteras och överväga förändringar i dessa avseenden.

Riksdagen biföll utskottets hemställan. Med anledning av det återkom regeringen till frågan i propositionen 1994/95:179 Ändringar i utlänningslagen (1989:529). Regeringen erinrade där om att väsentliga motiv för de nya bestämmelserna i 1989 års lag varit att undvika den tidsutdräkt i handläggningen som tidigare ordning gett upphov till och att få en handläggning av utlänningsärenden som mer liknade den i andra förvaltningsärenden. Regeringen framhöll att det var en mycket angelägen princip att beslut i förvaltningsärenden skall verkställas. Regeringen fortsatte därefter (s. 44 f):

Mot bakgrund av vad ovan anförts kan det enligt regeringens bedömning inte komma i fråga att ha generella regler som ger rätt till uppehållstillstånd för den som brutit mot utlänningslagens bestämmelser och undandragit sig verkställighet av ett lagakraftvunnet beslut och under denna tid får en anknytning som enligt vanliga regler skulle kunna ligga till grund för uppehållstillstånd. En sådan ordning skulle inte stämma överens med de grundläggande principerna för utlänningslagstiftningen och för handläggningen av förvaltningsärenden i allmänhet. Det skulle också kunna leda till upprepade prövningar av nya ansökningar och därmed till lång tidsutdräkt i dessa ärenden; förhållanden som tidigare starkt kritiserats. Det kan heller inte bortses från att det skulle uppmuntra till skenförhållanden. En ny möjlighet skulle öppnas för den som fått avslag att ändå få stanna i landet. ---

Vad ovan sagts hindrar inte att de nuvarande bestämmelserna i vissa fall kan medföra resultat som kan te sig stötande. Det gäller då framför allt fall där en anknytning uppstår eller återopas först efter det att lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning föreligger och det samtidigt är uppenbart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om anknytningen återopats innan slutligt beslut meddelats i ärendet. Riksdagens framställning är ett uttryck för detta.

Det är i allmänhet fråga om fyra olika typer av skäl som brukar anföras av sökande som inte vill eller anser sig inte kunna återvända till hemlandet för att därifrån ge in en ansökan om uppehållstillstånd.

– Sökanden har fått avslag på en asylansökan men uppger sig inte våga återvända till hemlandet av fruktan för trakasserier eller förföljelse där.

– Sökanden vill inte återvända till hemlandet därför att han eller hon kommer att bli förhindrad att lämna det på nytt, ofta därför att han eller hon inte har och heller inte tror sig kunna få en passhandling som berättigar till utresa.

– Sökanden kan i och för sig återvända men parterna vill inte vara åtskilda under den tid det tar att få ansökan behandlad, inte sällan beroende på att kvinnan väntar nedkomst inom kort eller nyligen har fått barn.

– Sökanden kan i och för sig återvända men uppger sig sakna ekonomiska möjligheter att resa fram och tillbaka.

Ofta är det givetvis i praktiken fråga om en kombination av två eller flera av nu angivna skäl.

Det rör sig således ofta om skäl som för parterna måste framstå som mycket beaktansvärda. Den grundläggande principen att ett lagakraftvunnet beslut skall verkställas innan en anknytning prövas måste dock av skäl som tidigare anförts upprätthållas så långt som möjligt. Det framstår också som stötande att ha en särskild reglering med möjlighet till positiva beslut som enbart tar sikte på personer som trotsat reglerna om verkställighet. Enbart den omständigheten att sökanden numera har en sådan anknytning hit som i

och för sig skulle kunna läggas till grund för uppehållstillstånd bör således inte leda till bifall till en ny ansökan.

Undantag från huvudregeln bör dock göras i något större utsträckning än för närvarande. Det gäller framför allt i situationer när en verkställighet skulle innebära att parterna under lång tid hindrades från att träffas liksom då det annars föreligger mycket starka humanitära skäl. De humanitära skälen avser ofta i praktiken främst den härvarande parten, särskilt då det finns barn i förhållandet.

Regeringen föreslog sedan i propositionen att förutsättningarna för bifall till en ny ansökan skulle ändras från "det annars finns synnerliga skäl av humanitär art" till "det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning". En sådan lagreglering borde enligt regeringen leda till att något fler ansökningar än dittills skulle komma att bifallas utan att det samtidigt skulle medföra en ökning av antalet ansökningar. Av propositionen kan vidare följande utläsas när det gäller vad som särskilt bör beaktas vid prövningen av en ansökan som görs när det redan finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning och utlänningen återoppar humanitära skäl i form av anknytning.

– Särskild hänsyn bör tas till fall där vistelsetiden i Sverige efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning kommit att bli lång på grund av förhållanden utanför sökandens egen kontroll, t.ex. om verkställighet av praktiska skäl inte varit möjlig under avsevärd tid. Någon gräns för hur lång tid som skall ha förflutit efter lagakraftvunnet beslut kan inte sättas upp. Det måste alltid bli fråga om en sammanvägning av samtliga omständigheter i varje enskilt fall.

– En ansökan bör inte beviljas enbart därför att sökanden uppger att han eller hon vid återkomsten skulle komma att bli utsatt för trakasserier eller förföljelse – såvida inte nya omständigheter kommer fram som innebär att sökanden har rätt till skydd här. Utgångspunkten måste vara att myndigheterna fattat ett riktigt beslut i asylärendet.

– Om sökanden efter en hemkomst kan antas få svårigheter att få pass och utresetillstånd och det beror på någon form av trakasserier från hemlandets myndigheter bör tillstånd i regel beviljas. Enbart den omständigheten att sökanden saknar pass och kanske kommer att få svårigheter att få ett pass som berättigar till utresa bör dock inte automatiskt leda till att ansökan beviljas. Om orsaken exempelvis är att sökanden gjort sig skyldig till brott eller har obetald underhållsskyldighet i hemlandet bör tillstånd i regel inte beviljas. Inte heller bör tillstånd automatiskt beviljas om det rör sig om en man som inte kan få pass innan han gjort sin värnplikt. Förhållandena kan dock vara sådana att det på grund av att det är fråga om osedvanligt lång värnpliktstjänstgöring eller tjänstgöring under osedvanligt stränga förhållanden skulle framstå som stridande mot humanitetens krav att inte bevilja tillstånd.

– Det kan tänkas även andra situationer där det står klart att en person under lång tid – på annan grund än problem med att få pass – skulle vara förhindrad att på nytt lämna hemlandet. Omständigheterna kan då vara sådana att tillstånd bör beviljas. Att sökanden skulle tvingas avtjäna fängelsestraff för ett brott utan politiska förtecken kan dock exempelvis regelmässigt inte utgöra grund för att bevilja tillstånd.

– Att parterna inte vill vara åtskilda under den tid det tar att få en ansökan från annat land prövad eller att sökanden uppger sig av ekonomiska skäl inte kunna återvända för att ge in en ansökan bör normalt inte anses vara tillräckliga skäl för att bevilja en ansökan. Situationen kan dock vara annorlunda i det enskilda fallet. Så kan exempelvis vara fallet om väntetiden kan komma att bli osedvanligt lång på grund av praktiska svårigheter att ge in en ansökan från hemlandet. Vidare måste barnens situation särskilt beaktas. Ett barn måste i regel antas komma att lida sådan skada av en långvarig separation att tillstånd bör beviljas. Enbart den omständigheten att paret har ett gemensamt barn bör dock inte automatiskt leda till bifall om utlänningsen har möjlighet att utan större omgång ge in en ansökan från annat land. I det enskilda fallet kan emellertid kvinnans eller barnets fysiska eller psykiska hälsa vara sådan att även en kortare separation från mannen eller fadern skulle kunna få svåra följder. I sådana fall bör uppehållstillstånd beviljas.

Det betonades i propositionen att vad ovan anförts endast var exemplifieringar och självfallet inte någon fullständig uppräknings av situationer där tillstånd borde beviljas.

Socialförsäkringsutskottet delade i sitt betänkande 1994/95:SfU16 regeringens uppfattning att den grundläggande principen måste vara att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas. Utskottet noterade att det enligt propositionen måste bli fråga om en sammanvägning av olika omständigheter i det enskilda fallet och tillade att barnens situation måste väga tungt vid en sådan sammanvägning. Utskottet uttalade vidare att hänsyn måste tas till barn som ingår i familjen även om de inte är makarnas gemensamma. Sammanfattningsvis fann utskottet regeringens förslag om ändrade regler för ny ansökan väl avvägda.

Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 1995 (2 kap. 5 b § UtlL).

Utlänningsnämndens utvärdering av lagändringen den 1 juli 1995

Som nämnts i avsnitt 21.1.6 gjorde Utlänningsnämnden i oktober 1996 på regeringens uppdrag en utvärdering av lagändringen den 1 juli 1995. Utlänningsnämnden konstaterar att det inte är möjligt att med tillgänglig statistik visa på några effekter av lagändringen. Nämnden har därför

gjort en manuell genomgång av beslut i ärenden rörande ny ansökan under maj 1996. Anknytning till Sverige genom nära anknytning här hade varit av avgörande betydelse i 38 ärenden. I 34 av dessa fall avslog Utlänningsnämnden ansökan medan 4 ansökningar bifölls. Före den 1 juli 1995 utgjorde, som tidigare nämnts, anknytning till Sverige inte grund för bifall till en ny ansökan.

Utlänningsnämnden har också gjort en genomgång av grunderna för avslag i de 34 fall som inte bifölls. I ett par fall bedömde nämnden att det var fråga om rena skenförhållanden. I tolv fall ansåg nämnden det inte uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om anknytningen åberopats innan slutligt beslut meddelats i ärendet. I ett fall hade sökanden varit verksam för en terroristorganisation och i ett annat fall saknade den anhöriga i Sverige permanent uppehållstillstånd. Avslagsgrunden var dock i de flesta fall, tjugo fall, att nämnden bedömde att en verkställighet inte skulle innebära att parterna skulle tvingas leva åtskilda under någon längre tid eller att en separation på något annat sätt skulle innebära allvarligt men för någon av parterna.

Utlänningsnämnden anser i sin utvärdering att en del frågeställningar vid en ny ansökan inte fått en tillfredsställande lösning. Nämnden ifrågasätter bl.a. om det överhuvudtaget är rimligt att avvisa en förälder som har anknytning till Sverige genom ett barn här. Nämnden framhåller att en ytterligare utvidgning av undantagsregeln bör beskrivas tydligt i lagtext och förarbeten.

När det gäller uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut föreslår Utlänningsnämnden ett tillägg till nuvarande 2 kap. 5 b § UtIL så att hinder mot verkställighet också skulle anses föreligga om *det är uppenbart att utläningen skall beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en nära familjemedlem i Sverige och utläningen eller den anhörige skulle lida allvarligt men om avvisningen eller utvisningen verkställdes.*

Med nära familjemedlem bör enligt Utlänningsnämnden här avses endast make/maka eller sambo samt barn under 18 år, som har någon förälder här. En förutsättning för bifall skulle vidare vara att utläningen eller den anhörige i Sverige skulle lida allvarligt men om avvisningen eller utvisningen verkställdes. Det skulle enligt nämnden heller inte få råda någon tvekan om att sökanden har rätt till uppehållstillstånd.

Med allvarligt men skulle enligt nämnden avses att en verkställighet kan antas leda till att sökanden och den eller de anhöriga i Sverige under lång tid hindras från att träffas eller att de på annat sätt skulle utsättas för allvarligt lidande. Med allvarligt men i övrigt skulle i första hand avses, att sökanden och den eller de anhöriga i Sverige skulle komma till allvarligt skada även vid en kortare separation.

22.1.2 Hinder mot verkställighet

I 8 kap. 1, 2 och 4 §§ UtIL anges vissa fall när ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas. Hindren är följande.

– Om utlänningen riskerar att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (8 kap. 1 §). Dessa verkställighets hinder är ovillkorliga och gäller oavsett på vilken grund utlänningen riskerar dödsstraff etc.

– Om utlänningen riskerar förföljelse (8 kap. 2 §). Det kan här vara fråga om förföljelse såväl av politiska skäl av den som är flykting som förföljelse på grund av kön eller homosexualitet. Har utlänningen begått ett synnerligen grovt brott och det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna, får dock verkställighet ske trots risk för förföljelse, om förföljelsen som hotar inte innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår beskaffenhet.

– Om den som flytt undan krig eller en miljökatastrof har synnerliga skäl mot att sändas till hemlandet (8 kap. 4 §).

Om det finns hinder mot verkställighet enligt något av ovan nämnda lagrum innebär det regelmässigt samtidigt att utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 3 kap. 4 § UtIL som flykting eller som skyddsbehövande i övrigt. En ny ansökan kan då bifallas enligt 2 kap. 5 b § 1 UtIL.

Det kan även finnas praktiska hinder mot verkställighet som att det land dit verkställighet skulle ske vägrar att ta emot utlänningen. Denna situation är i dag inte klart reglerad i lag. Om svårigheterna inte till någon del beror på den enskildes vägran att medverka kan det dock ses som ett humanitärt skäl att verkställighet inte kan genomföras och därmed kan det föreligga grund för bifall till en ny ansökan enligt 2 kap. 5 b § 2 UtIL. Att verkställighetssvårigheter av nämnt slag kan ses som ett humanitärt skäl framgår också av förordningen (1998:117) om uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. Enligt den förordningen får uppehållstillstånd av humanitära skäl beviljas för medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien som kommit att vistas här så länge att ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning redan preskriberats eller kommer att preskriberas före utgången av år 1998.

22.1.3 Resning

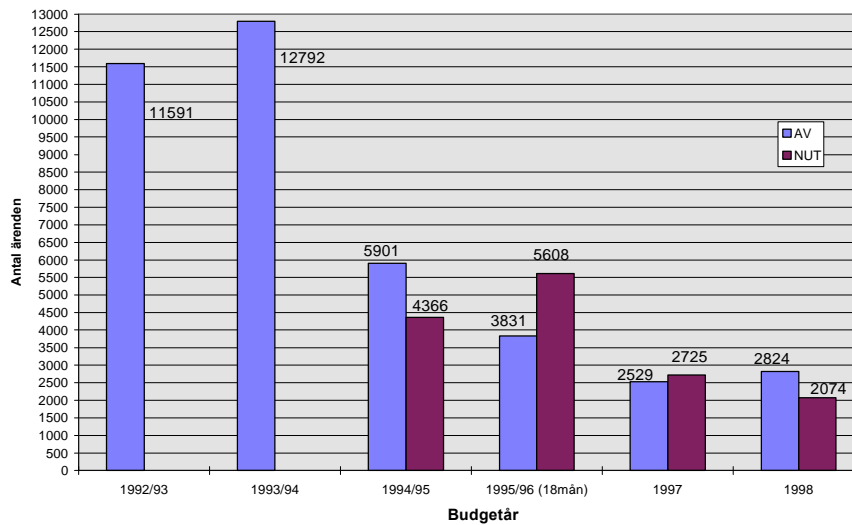
Möjligheterna att få ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning omprövat är till följd av bestämmelserna i 2 kap. 5 b § UtIL i dag vidare än när det gäller beslut i andra förvaltningsärenden. Inom de flesta rättsområden gäller att lagakraftvunna beslut kan omprövas endast om det finns grund för resning. Resning innebär en möjlighet att ändra ett beslut som framstår som klart oriktigt. Närmare bestämmelser om resning finns bl.a. i rättegångsbalken och i förvaltningsprocesslagen.

Enligt förvaltningsprocesslagen (37 b §) får resning beviljas i mål eller ärende om det på grund av något särskilt förhållande finns synnerliga skäl att pröva saken på nytt. Praxis vid prövning av ansökan om resning är mycket restriktiv. Det är endast i något enstaka fall som resning beviljas i ett ärende rörande avvisning eller utvisning och då främst när det förekommit något fel i handläggningen, exempelvis om myndigheten inte kommunicerat en handling som parten borde ha fått del av. Resning i förvaltningsärenden prövas numera i de flesta fall av kammarrätt. Har beslut i det ärende vari resning söks meddelats av kammarrätt, prövas dock frågan om resning av Regeringsrätten.

22.2 Behovet av förändringar

Systemet med en ny ansökan (NUT) som prövas av Utlänningsnämnden har kommit att medföra stora problem. Både antalet nya ansökningar och andelen bifall har kommit att vida överstiga vad lagstiftaren förutsatte. Systemet med ny ansökan var avsett att leda till en minskning av antalet fall där lagakraftvunna beslut omprövades men fick omedelbart motsatt effekt. Under budgetåret 1988/89, vilket var det sista året med systemet med verkställighetsärenden, uppgick antalet verkställighetsärenden hos Statens invandrarverk till ca 10 % av antalet avlägsnandebeslut. Påföljande budgetår, vilket var det första med systemet med nya ansökningar, uppgick antalet nya ansökningar hos Invandrarverket till ca 15 % av antalet avlägsnandebeslut. Antalet nya ansökningar har därefter fortsatt att successivt öka. Som framgår av nedanstående diagram har under de senaste åren antalet nya ansökningar hos Utlänningsnämnden uppgått till ungefär samma antal som antalet överklaganden i ärenden om avvisning och utvisning. Cirka 40 % av ansökningarna bifölls under år 1997. En orimligt stor andel av Utlänningsnämndens resurser måste avsättas för handläggningen av nya ansökningar.

Inkommande avlägsnandeärenden (AV) samt ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT)



Kommitténs genomgång av nya ansökningar hos Utlänningsnämnden

Kommittén har gjort en genomgång av ett antal ärenden rörande nya ansökningar som Utlänningsnämnden avgjorde under år 1997. Syftet med genomgången var att närmare undersöka vilka skäl som åberopas i dessa ärenden och på vilka grunder uppehållstillstånd beviljas. En sammanställning av resultatet av undersökningen biläggs betänkandet (bil. 3).

Av undersökningen framgår att det finns ett mycket klart samband mellan vistelsetiden och utsikterna till framgång med en ny ansökan. Den helt övervägande delen av de nya ansökningar som Utlänningsnämnden avgjorde under de undersökta perioderna år 1997 avsåg personer som rest in i Sverige under år 1992. Cirka 95 % av alla bifallsbeslut grundade sig på omständigheter som rimligen inte skulle ha kunnat föreligga om inte sökandena kommit att vistas i Sverige under så lång tid. Det gäller dem som beviljades uppehållstillstånd därför att det på grund av anknytning bedömdes strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten. Parterna hade i dessa fall regelmässigt kommit att sammanbo under minst ett par år och ofta också hunnit få

gemensamt barn. Det gäller också dem som beviljades tillstånd av andra humanitära skäl, som i regel hänförde sig till barnens situation i familjer som vistats här under flera år. De som beviljades tillstånd på grund av läkarintyg om suicidrisk hade likaså varit här under lång tid. Endast i ett par fall beviljades tillstånd på grund av politiska skäl som inte direkt hänförde sig till den tid sökanden kommit att vistas här.

Att de flesta som fick sina nya ansökningar prövade av Utlänningsnämnden vistats här under mycket lång tid berodde inte i första hand på att det tagit lång tid innan ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning meddelats. Visserligen uppgick den sammanlagda tiden från sökandens inresa fram till lagakraftvunnet beslut i de flesta fall till ca två år. Därefter har det emellertid gått ytterligare två-tre år utan att verkställighet skett. Det har i åtskilliga fall berott på att sökanden hållit sig undan. Många nya ansökningar under år 1997 rörde emellertid personer från det forna Jugoslavien och tidsutdräkten i dessa fall berodde oftast på praktiska problem att genomföra en verkställighet.

Verkställighetsutredningens förslag

Verkställighetsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1997:128) Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden lämnat förslag som skulle kunna minska antalet nya ansökningar. För att minska möjligheterna för en sökande att hålla sig undan och samtidigt få en ny ansökan prövad har utredningen föreslagit att en ny ansökan skall innehålla uppgift om sökandens post- och bostadsadress, telefonnummer samt övriga förhållanden som är av betydelse för att få kännedom om sökandens hemvist. Om ansökan inte innehåller dessa uppgifter, skall Utlänningsnämnden enligt förslaget få förordna att den nya ansökan skall vila till dess att sökanden kommit in med uppgifterna.

Förslaget har i denna del lämnats över till kommittén för att kommittén med beaktande av vad som kommit fram under remissbehandlingen skall ta ställning till förslaget. Remissinstanserna har från skilda utgångspunkter riktat stark kritik mot förslaget. Frivilligorganisationerna avstyrker förslaget och pekar på risken för att personer som har rätt till uppehållstillstånd inte vågar lämna in en ansökan. JO anser att vilandeförklaring inte är ett rättsinstitut som bör användas i denna situation. JO anser i stället att Utlänningsnämnden bör ges möjlighet att förelägga sökanden att inom viss tid komplettera ansökan vid påföljd av att den annars inte tas upp till prövning. Länsrätten i Stockholm tillstyrker visserligen utredningens förslag men anser att även andra lösningar bör prövas, t. ex. om inte en ofullständig ansökan kan avvisas

om utläningen håller sig undan eller om någon form av prövningstillstånd kan införas.

Kommittén vill för sin del härutöver peka på att Verkställighetsutredningens förslag också medför praktiska svårigheter när det gäller att kontrollera om sökanden verkligen finns på en uppgiven adress.

Med hänsyn till den kritik av olika slag som förts fram mot Verkställighetsutredningens förslag om möjlighet till vilandeförklaring av nya ansökningar, bör förslaget inte genomföras.

Slutsatser

Möjlighet att få ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning omprövat finns i alla västeuropeiska länder. I några länder kan en minister, vanligen inrikesministern, bevilja tillstånd efter lagakraftvunnet beslut om det finns starka humanitära skäl. I andra länder finns möjlighet att börja om från början hos invandringsmyndigheten om det kommit fram helt nya skäl som inte prövats tidigare i ärendet. När man så att säga börjar om från början, förekommer det att ett avslagsbeslut av invandringsmyndigheten i ett sådant ärende inte kan överklagas. I ett par länder kan beslutet överklagas om invandringsmyndigheten bedömer att det är fråga om helt nya skäl som inte prövats tidigare. Inte i något land har en ansökan som görs efter lagakraftvunnet beslut suspensiv effekt, dvs. beslutet kan verkställas utan hinder av att den nya ansökan inte hunnit prövas. Också i Sverige måste vi ha regler som gör det möjligt att ändra ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning när en verkställighet inte längre framstår som rimlig. Det är samtidigt mycket angeläget att uppnå en minskning av antalet omprövningar av lagakraftvunna beslut, som i dag kräver orimligt stora resurser. Tidsutdräkten kostar inte bara i sig pengar. Den medför också onödigt lidande för den enskilde. Andra vägar än vad Verkställighetsutredningen anvisat måste dock prövas för att uppnå en minskning av antalet ärenden och kortare tider från lagakraftvunnet beslut fram till verkställighet. Det är samtidigt nödvändigt att ha kvar någon "ventil" för omprövning om omständigheterna radikalt ändras, exempelvis genom en revolution i utläningens hemland.

Nuvarande bestämmelser bör vidare ändras på en annan punkt. Sverige har anslutit sig till ett antal konventioner på fri- och rättighetsområdet, där en internationell domstol eller ett domstolsliknande organ övervakar att staterna fullgör sina åligganden enligt konventionen. Hit hör Europakonventionen och FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (den s.k. tortyrkonventionen). Europakonventionen utgör numera svensk lag.

En enskild medborgare som anser sina rättigheter enligt konventionen kränkta kan klaga till Europadomstolen. Domstolens domar är folkrättsligt bindande och måste följas. En enskild kan också klaga direkt till FN-kommittén mot tortyr, som övervakar tillämpningen av tortyrkonventionen. Den kommitténs bedömningar är visserligen inte folkrättsligt bindande men torde i de flesta fall följas av de anslutna staterna. EG-domstolen kan vidare tänkas avgöra ett ärende som rör en utlännings rätt att uppehålla sig i Sverige. För alla de nämnda fallen måste det finnas möjlighet att ompröva ett lagakraftvunnet beslut och att bevilja uppehållstillstånd. Vidare gäller enligt EU-reglerna rätten till uppehållstillstånd efter inresan för den som är gift med en EU-medborgare, oavsett om det finns ett lagakraftvunnet beslut eller inte.

22.3 Överväganden och förslag

22.3.1 Grunder för omprövning av ett beslut som vunnit laga kraft

En första utgångspunkt måste liksom i dag vara att ett lagakraftvunnet beslut skall kunna prövas på nytt endast om det kommit fram nya omständigheter som inte prövats tidigare i ärendet och som gör att en verkställighet inte framstår som rimlig.

När det gäller under vilka omständigheter ett lagakraftvunnet beslut bör kunna omprövas ansluter sig kommittén i stort till de uttalanden som gjorts i prop. 1994/95:179 och i socialförsäkringsutskottets betänkande 1994/95:SfU16 och för vilka redogjorts i avsnitt 22.1.1 ovan. Det innebär att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning bör kunna omprövas främst i följande situationer.

Verkställighetshinder

Ett beslut om avvisning eller utvisning måste kunna upphävas om det finns hinder mot verkställighet enligt nuvarande 8 kap. 1, 2 eller 4 § UtL. Detsamma måste gälla om det finns bestående praktiska hinder mot verkställighet och dessa hinder inte beror på att den enskilde vägrar att medverka, exempelvis genom att vägra skriva under en ansökan om pass.

Humanitära skäl i form av anknytning

Det finns i princip inte skäl att bevilja en ny ansökan enbart därför att en tidigare åberopad anknytning kommit att bestå under en något längre tid än vad som var fallet när ärendet senast prövades och att större tilltro därför kan sättas till att det rör sig om en seriös anknytning. Den allmänna principen är att uppehållstillstånd för andra än skyddsberättigade skall ha beviljats före inresan i landet. När det finns ett lagakraftvunnet beslut är skälen än starkare för att uppehållstillstånd inte bör beviljas så länge sökanden är kvar i landet.

I de flesta fall där en ny ansökan i dag bifalls på grundval av sökandens anknytning till någon person som är bosatt i Sverige är det emellertid inte fråga om att en tidigare åberopad anknytning kommit att vara under en något längre tid än vad som var fallet vid en tidigare prövning. Det rör sig i allmänhet om personer som kommit att vistas i Sverige under minst ett par år efter lagakraftvunnet beslut om avvissning eller utvisning och som under denna period ingått äktenskap eller inlett ett samboförhållande med någon här i landet och där parterna ofta också hunnit få ett gemensamt barn. Med utgångspunkten att lagakraftvunna beslut skall verkställas finns i princip inte heller i detta fall skäl att tillåta en ny prövning här i landet enbart på den grunden att sökanden kommit att få en stark anknytning hit.

Omständigheterna kan emellertid i det enskilda fallet vara sådana att det skulle strida mot humanitetens krav att genomföra en verkställighet. Det kan röra sig om fall där sökanden inte utan risk eller någon större omgång kan bege sig till hemlandet eller något annat land för att ge in ansökan därifrån och där en verkställighet skulle innebära att parterna skulle tvingas leva åtskilda under lång tid. Det gäller särskilt fall då barn är berörda. Det är då i princip fråga om skäl av samma art som kan utgöra grund för att pröva en ansökan om uppehållstillstånd efter inresan (jfr avsnitt 21.3.2). När de humanitära skälen främst hänför sig till barnens situation bör också förutsättningarna för bifall till en ansökan vara desamma oavsett om prövningen sker före eller efter lagakraftvunnet beslut om avvissning eller utvisning. När det gäller humanitära skäl i övrigt måste däremot för att ansökan skall beviljas *efter* lagakraftvunnet beslut krävas att de åberopade skälen har större tyngd än vad som krävs för bifall till en ansökan *före* lagakraftvunnet beslut om avvissning eller utvisning. Enbart den omständigheten att det är fråga om verkställighet till ett avlägset land där det saknas svensk utlandsrepresentation och där det skulle vara förenat med stora kostnader för utlänningen att återvända till Sverige sedan tillstånd beviljats torde exempelvis knappast kunna hänföras till att en verkställighet skulle strida mot humanitetens krav.

Humanitära skäl i övrigt

Humanitära skäl som i dag leder till bifall till en ny ansökan är nästan alltid relaterade till att sökanden kommit att vistas mycket lång tid här i landet. Fall kan dock tänkas där exempelvis en livshotande sjukdom diagnosticeras kort efter ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.

Liksom hittills bör möjligheter finnas att bevilja uppehållstillstånd även efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, när det finns starka humanitära skäl. Enligt vad som uppgivits från Utlänningsnämnden har en viss uppmjukning av praxis skett så att det numera ställs något lägre krav än tidigare på tyngden av de humanitära skäl som krävs för att uppehållstillstånd skall beviljas.

Det är inte möjligt att göra någon fullständig uppräknings av vad som kan tänkas utgöra tillräckligt starka humanitära skäl för att bevilja en ansökan om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Det har i praxis rört sig främst om två olika former av humanitära skäl. Det har för det första varit fråga om personer som beviljats uppehållstillstånd på grundval av läkarintyg som visat på olika former av psykisk sjukdom eller insufficiens, i de flesta fall i förening med suicidrisk. Dessa personer har i regel kommit att vistas i Sverige under mycket lång tid, oftast flera år. Den andra huvudgruppen har utgjorts av familjer med barn som likaså kommit att vistas i Sverige under mycket lång tid och där hänsynen till barnens situation medfört att uppehållstillstånd beviljats. Det har här varit fråga om att väga in bestämmelsen i 1 kap. 1 § UtL om att det särskilt skall beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. I enstaka fall har det rört sig om personer med en livshotande sjukdom för vilken vård inte stått att få i hemlandet men där vård i Sverige skulle kunna leda till en varaktig förbättring. Även när det gäller sjukdom har en något mer generös bedömning gjorts i fråga om barn.

Internationella åtaganden

Det måste finnas möjlighet att upphäva ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning om en internationell domstol eller domstolsliknande organ finner att Sverige brutit mot ett internationellt åtagande.

Rätten till uppehållstillstånd efter inresan för den som är gift med en EU-medborgare gäller enligt EU-reglerna oavsett bestämmelserna i den svenska lagstiftningen. Det är emellertid angeläget att svensk lagstiftning utformas så att den inte kan komma i strid med EU-reglerna. Möjligheterna att ompröva ett lagakraftvunnet beslut med hänsyn till inter-

nationella åtaganden bör därför utformas så att de täcker in även de nämnda EU-fallen.

22.3.2 Tidsfaktorns betydelse

Kommitténs genomgång av ett antal ärenden rörande ny ansökan hos Utlänningsnämnden visar att det finns nya omständigheter av betydelse i ett stort antal ärenden, främst därför att beslutet inte verkställts ännu ett par år efter det att det vunnit laga kraft. Även om strävan självfallet måste vara att ingen skall kunna vistas i Sverige i åratal med ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut, måste dock lagstiftningen utformas så att den täcker in även denna situation. Det finns ingen garanti för att vi inte på nytt kan hamna i samma läge som under början av 1990-talet med den då extremt höga inströmningen av asylsökande med åtföljande långa handläggningstider såväl före som efter lagakraftvunnet beslut.

Kommitténs förslag till ny processordning bör leda till kortare handläggningstider och till en minskning av antalet ansökningar om omprövning omedelbart efter ett lagakraftvunnet beslut. Om ärendehandläggningen förs över på domstolar, som föreslås i avsnittet om instansordningen, är det realistiskt att räkna med kortare handläggningstider än i dag från ansökan till dess ett lagakraftvunnet beslut föreligger i ärendet. Den genomsnittliga handläggningstiden i förtursmål är i dag i länsrätt ca två månader och i kammarrätt ca tre månader. En relativt snabb prövning av frågan om avvisning eller utvisning upp till kammarrätt bör medföra att det i de flesta fall inte kommer att finnas någon grund för omprövning av ett lagakraftvunnet beslut omedelbart efter kammarrättens beslut.

Som tidigare framhållits räcker det emellertid inte med att handläggningstiderna fram till lagakraftvunnet beslut minskas. Det krävs också att verkställighet av lagakraftvunna beslut kan ske väsentligt snabbare än i dag. Genom ändring (1998:1567) i utlänningslagen har från den 1 januari 1999 huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning förts över från polismyndigheterna till Statens invandrarverk. Regeringen har räknat med (se prop. 1997/98:173) att det skall innebära att en ökad andel av verkställigheterna skall ske genom att utlänningen väljer att självant lämna landet. I dessa fall kommer också vistelsetiden här efter lagakraftvunnet beslut att minska. Även i övriga fall bör vistelsetiden efter lagakraftvunnet beslut minska genom att frågan om verkställighet/återvändande beaktas under hela handläggningen av ärendet.

22.3.3 Förslag

Kommitténs förslag: Den nuvarande ordningen med ny ansökan (NUT) för omprövning av lagakraftvunna beslut om avvisning och utvisning ersätts med en ordning där Statens invandrarverk prövar om det finns något hinder mot verkställighet. De hinder mot verkställighet som i dag anges i lagtext kompletteras med en bestämmelse om att hinder mot verkställighet också föreligger om det skulle strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten.

Om de hinder mot verkställighet som åberopas i sin helhet prövats tidigare, får Invandrarverket besluta att verkställigheten skall genomföras. Om hinder mot verkställighet av praktisk natur åberopas får Invandrarverket fatta såväl bifallsbeslut som avslagsbeslut. Invandrarverket får också upphäva beslutet om avvisning eller utvisning om det står klart att det av politiska eller humanitära skäl finns hinder mot verkställigheten. Invandrarverkets beslut i dessa fall får inte överklagas.

Åberopar utlänningsdomstolen att det finns hinder mot verkställigheten av politiska eller humanitära skäl och har dessa skäl inte prövats tidigare i sin helhet, måste Invandrarverket anmäla ärendet till utlänningsdomstolen. Anmälan behöver dock inte ske, om det är fråga om ett ärende där verkställighet inte är planerad att ske inom den närmaste tiden.

Utlänningsdomstolens beslut får inte överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

De förslag som kommittén lägger fram när det gäller instans- och processordningen bör tillsammans med den ändring som nyligen genomförts när det gäller ansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning leda till väsentligt kortare tider än i dag såväl fram till lagakraftvunnet beslut som från beslut till verkställighet. Kommitténs förslag innebär samtidigt en kraftigt stärkt rättssäkerhet med muntlig förhandling i en tvåpartsprocess och med domstolsprövning upp till kammarrätt. Behovet av att kunna ompröva ett lagakraftvunnet beslut kommer därmed att minska. Det måste dock finnas möjlighet till omprövning i de fall där en verkställighet inte skulle framstå som rimlig. På vilka grunder ett lagakraftvunnet beslut bör kunna omprövas har närmare utvecklats i avsnitt 22.3.1 ovan.

Ett krav på en ny ordning för omprövning av lagakraftvunna beslut måste vidare vara att systemet så långt möjligt inte medger upprepade prövningar av samma ärende. I majoriteten av alla fall där en ny ansökan till Utlänningsnämnden görs i dag rör det sig inte om bara en

ansökan utan om minst två ansökningar i samma ärende. I cirka 10 % av fallen rör det sig om fem ansökningar eller fler. Det är en starkt bidragande orsak till att de nya ansökningarna kräver så stora resurser hos Utlänningsnämnden.

En ordning där omprövning av lagakraftvunna beslut kan ske endast när det kommit fram nya omständigheter som enligt bestämmelserna i 9 kap. lagförslaget kan utgöra hinder mot verkställighet fyller enligt kommitténs uppfattning de krav som bör ställas på ett nytt system. På så sätt kan man klara alla fall där det finns risk för att utlänningen skulle utsättas för någon form av förföljelse vid en verkställighet. Det blir emellertid nödvändigt att låta starka humanitära skäl utgöra en ny grund för hinder mot verkställighet.

Hinder mot verkställighet på grund av humanitära skäl kan i lagtext uttryckas på motsvarande sätt som den nuvarande grunden för bifall till ny ansökan i 2 kap. 5 b § 2 UtL, dvs. att ett beslut inte skulle få verkställas om det "skulle strida mot humanitetens krav" att genomföra verkställigheten. Till en sådan lagbestämmelse kan också hänföras vissa fall där det finns en stark anknytning hit och där det, enligt vad som anförts ovan, inte skulle framstå som rimligt att kräva att sökanden skulle bege sig till hemlandet eller något annat land för att ge in ansökan där. Särskilt i fall där barn är berörda skulle sannolikt i åtskilliga fall hinder mot verkställighet bedömas föreligga på humanitära grunder.

Den närmare utformningen av en ordning som nu skisserats kommer då att se ut som följer.

De verkställighetshinder som i dag anges i 8 kap. 1, 2 och 4 §§ UtL kompletteras med en bestämmelse om att hinder mot verkställighet också föreligger om det skulle strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten. Det nya verkställighetshindret tas in i 9 kap. 1 § lagförslaget.

Invandrarverket har numera, sedan den 1 januari 1999, huvudansvaret för verkställigheter. Inför en verkställighet måste verket fråga utlänningen om hur han eller hon ställer sig till verkställighet i enlighet med det lagakraftvunna beslut som finns (i det beslutet anges inte sällan till vilket land verkställighet skall ske). Om utlänningen då gör gällande att det finns hinder mot verkställighet måste Invandrarverket först skilja mellan ärenden där det kan föreligga någon form av praktiskt hinder mot verkställighet och de ärenden där de hinder som utlänningen åberopar kan vara att hänföra till sådana hinder som avses i 9 kap. 1, 2 eller 3 § lagförslaget (motsvarar 8 kap. 1, 2 eller 4 § UtL).

Om verkställighetshindren är av praktisk natur avgör Invandrarverket om hindren kan antas vara bestående och avlägsnandebeslutet därför bör upphävas, om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bör meddelas,

om närmare anvisningar för verkställigheten behövs eller om verkställighet bör vara möjlig helt i enlighet med det lagkraftvunna beslut som finns. Invandrarverket är otvivelaktigt den instans som är mest lämpad att pröva sådana verkställighetshinder.

Om de hinder som åberopas kan vara att hänföra till sådana hinder som avses i 9 kap. 1, 2 eller 3 § lagförslaget måste Invandrarverket först avgöra om vad som anförs har prövats tidigare i ärendet eller inte. Om invändningarna mot verkställighet i sin helhet har prövats tidigare, bör Invandrarverket ha befogenhet att besluta att verkställigheten skall genomföras i enlighet med det beslut som finns eller att meddela de närmare föreskrifter för verkställigheten som kan behövas. Det måste ankomma på Invandrarverket att pröva om vad som åberopas som eventuellt hinder mot verkställighet prövats tidigare eller inte. En ordning där Invandrarverket skulle ha skyldighet att underställa alla ärenden där utlänningen gör gällande att det finns hinder mot verkställighet enligt 9 kap. 1, 2 eller 3 § lagförslaget skulle innebära att utlänningen själv i praktiken skulle kunna få ett ärende under utlänningsdomstolens prövning upprepade gånger. En sådan ordning skulle leda till en orimlig arbetsbelastning för domstolarna.

Om Invandrarverket bedömer att de omständigheter som åberopas inte har prövats tidigare och att de kan antas utgöra hinder mot verkställighet enligt 9 kap. 1, 2 eller 3 § lagförslaget, skall verket anmäla verkställighetsärendet till utlänningsdomstolen. Anmälan behöver dock endast ske om det är fråga om ett ärende där verkställighet är planerad att ske inom den närmaste tiden. Det är inte rimligt att utlänningsdomstolen skall belastas med ett stort antal verkställighetsärenden där någon verkställighet inte kunnat planeras eftersom utlänningen håller sig undan. I sådana fall bör det räcka med en prövning av Invandrarverket. Verket bör då ha möjlighet såväl att besluta om att verkställighet skall ske som att upphäva ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning, om verket bedömer att det står klart att det finns hinder mot verkställigheten enligt 9 kap. 1, 2 eller 3 § lagförslaget.

Om Invandrarverket anmäler ett verkställighetsärende till utlänningsdomstolen, bör verkställighet inte få ske i avvaktan på domstolens beslut om den tar över ärendet eller inte. Det innebär då samtidigt att något särskilt beslut av utlänningsdomstolen om inhibition inte behövs.

Utlänningsdomstolen skall ta över verkställighetsärendet om domstolen inte finner det uppenbart att det inte finns hinder enligt 9 kap. 1, 2 eller 3 § lagförslaget eller att omständigheterna prövats tidigare i ärendet. Ett beslut av utlänningsdomstolen att ta över ärendet innebär inte att utlänningen kommer att få stanna här. Beslutet om övertagande innebär enbart att utlänningsdomstolen funnit att ärendet kräver en mer ingående prövning. Den prövningen kan självfallet resultera såväl i att

tillstånd beviljas som i att verkställighet skall ske. Beslutar utlänningsdomstolen att inte ta över ärendet innebär det att det lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning står fast. Det är väsentligt att prövningen av verkställighetsärenden inte medför en långt utdragen procedur. Det bör därför inte vara möjligt att överklaga utlänningsdomstolens beslut i sådana ärenden.

Det naturliga är självfallet att utlänningen själv eller tillsammans med sitt ombud åberopar hinder mot verkställighet i samband med den utredning som Invandrarverket måste göra inför verkställigheten. Det kan diskuteras om en regel om personlig inställelse borde göras absolut. Med en ordning där Invandrarverket har det huvudsakliga ansvaret för verkställigheter och i första hand prövar om det finns några hinder, måste dock verket ha möjlighet att på helt eget initiativ pröva om det finns några hinder. Invandrarverket kan exempelvis ha kännedom om hinder av praktisk eller annan natur mot verkställighet till ett visst land på grund av händelser som ännu inte är allmänt kända och som utlänningen själv kanske inte känner till. Det kan också tänkas att utlänningen på grund av svår sjukdom inte kan framföra sina egna åsikter men att dessa sedan tidigare är kända av ombudet, som har möjlighet att föra fram de omständigheter som kan utgöra hinder mot verkställighet.

Vad ovan anförts leder till att något absolut krav inte bör ställas upp på att utlänningen personligen skall föra fram de hinder mot verkställighet som han eller hon anser föreligga. Om utlänningen håller sig undan och inte vill träda fram och någon närmare utredning om skälen därför inte kan göras, kommer detta dock sannolikt att i de flesta fall påverka möjligheterna att få inhibition i ärendet hos Invandrarverket liksom möjligheterna att utlänningsdomstolen kommer att ta över ett ärende som Invandrarverket anmält.

Även om Statens invandrarverk har huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning, kommer vissa verkställighetsärenden också att finnas hos polisen. Det gäller verkställighet av dels polisens egna avvisningsbeslut, domstols beslut om utvisning på grund av brott och beslut om avvisning eller utvisning i säkerhetsärenden, dels de beslut om avvisning och utvisning som Invandrarverket lämnat över till polisen därför att det krävs polisiär medverkan vid verkställigheten. Om polisen bedömer att det finns något hinder mot verkställighet, måste polisen enligt det nu framlagda förslaget anmäla det till Invandrarverket. Om hindret avser verkställighet av domstols beslut om utvisning eller av beslut i ett säkerhetsärende, bör Invandrarverket omedelbart lämna över ärendet till regeringen. Övriga verkställighetsärenden som polisen anmäler till Invandrarverket, måste verket handlägga på samma sätt som de verkställighetsärenden som verket tar upp på eget initiativ eller som annars anhängiggörs direkt hos verket.

Den möjlighet till omprövning av lagakraftvunna beslut som bör finnas med hänsyn till internationella åtaganden bör inte utformas som ytterligare hinder mot verkställighet. Det står i de allra flesta sådana fall helt klart att uppehållstillstånd skall beviljas. Det kan dock tänkas undantagsfall där tillstånd inte bör beviljas. Det kan vara fråga om att nya omständigheter kommit fram efter utslaget av det internationella organet som medför att det inte framstår som rimligt att bevilja uppehållstillstånd. Det kan också tänkas att EU:s resolution av den 4 december 1997 om åtgärder som bör vidtas för att bekämpa skenäkten-skap (97/C 382/01) kan komma att medföra att uppehållstillstånd inte skall beviljas den som ingått äktenskap med en EU-medborgare. Om hänsynen till internationella åtaganden skulle utformas som ett verkställighetshinder skulle den lagtekniska konstruktionen bli invecklad med hänsyn till de begränsningar i hindren som måste göras. En bättre lösning är därför att föreskriva att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning inte hindrar att uppehållstillstånd beviljas om det följer av ett internationellt åtagande.

Rättshjälp

Kommitténs bedömning: Offentligt biträde i verkställighets-ärenden skall förordnas enligt samma regler som i andra utlännings-ärenden, dvs. offentligt biträde skall förordnas om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Det innebär att offentligt biträde torde komma att förordnas främst i de ärenden som Statens invandrarverk anmäler till utlänningsdomstolen.

I ärenden rörande ny ansökan kan enligt 11 kap. 8 § första stycket 3 UtlL offentligt biträde förordnas om Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition i ärendet om avvisning eller utvisning. Offentligt biträde kan vidare förordnas i verkställighetsärenden, men bara om utlänningen hålls i förvar enligt 6 kap. 2 eller 3 § UtlL sedan mer än tre dagar (11 kap. 8 § första stycket 4 UtlL). Även i ärenden rörande verkställighet enligt den ordning som föreslagits ovan måste det finnas möjlighet att få offentligt biträde.

Möjligheten att få offentligt biträde i ärenden rörande ny ansökan ändrades den 1 juli 1994. Tidigare gällde att ett förordnande som offentligt biträde i ett ärende rörande avvisning eller utvisning bestod till dess utlänningen antingen beviljats uppehållstillstånd eller beslutet om avvisning eller utvisning verkställdes. Lagändringen den 1 juli 1994 innebar att ett förordnande som offentligt biträde i utlänningsärenden i

likhet med vad som gäller för andra typer av förvaltningsärenden skulle upphöra att gälla när det fanns ett lagakraftvunnet beslut i ärendet. Offentligt biträde skulle dock kunna förordnas i ett ärende rörande ny ansökan om Utlänningsnämnden meddelade beslut om inhibition av beslutet om avvisning eller utvisning.

Av förarbeten till lagändringen den 1 juli 1994 när det gäller möjligheterna att få rättshjälp i ärenden rörande ny ansökan kan utläsas att det fanns i huvudsak två motiv bakom ändringen. I prop. 1993/94:94 (s. 90) anförde således regeringen att den dittillsvarande ordningen som innebar att ett förordnande som offentligt biträde gällde vid ingivande inte bara av en ny ansökan utan av flera sådana utan tvekan bidragit till det stora antalet nya ansökningar. Regeringen fann vidare att det inte fanns skäl att i utlänningsärenden ha en principiellt annorlunda reglering än i andra förvaltningsärenden.

Före den 1 juli 1994 fanns det således möjlighet att få hjälp av ett offentligt biträde i alla ärenden rörande ny ansökan. Ändringen av möjligheterna till rättshjälp ledde emellertid inte till att de flesta utlämningar i dag skulle sakna juridiskt biträde när de ger in en ny ansökan om uppehållstillstånd. En genomgång av ett antal ärenden hos Utlänningsnämnden som kommittén gjort visar att det visserligen bara är 10–15 % av sökandena som får ett offentligt biträde. Många har emellertid ett ombud som i över 40 % av fallen totalt är advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå och i cirka 10 % av fallen är jurist som inte är advokat eller knuten till en advokatbyrå. Totalt har alltså 65–70 % ett biträde som är jurist. I ca 15 % av fallen har utlämningen som ombud haft någon person som inte varit jurist och i ungefär lika många fall har ansökan varit undertecknad av utlämningen själv utan uppgift om något ombud.

Ett försök att uppskatta kvaliteten på de ansökningar som inte getts in av någon jurist ger följande bild. När någon person som inte varit jurist uppträtt som ombud har det ofta varit fråga om någon svensk granne/bekant och ansökningarna har främst innehållit vädjanden om att sökanden bör få stanna här utan att det angetts vad som skulle kunna utgöra några nya omständigheter. I ett par fall har det dock varit fråga om ansökningar som getts in av personer med speciella kunskaper om det aktuella landet och där nya omständigheter har tillförts ärendet. Av de ansökningar som utlämningen själv undertecknat har några varit av samma typ som de där någon person som inte varit jurist uppträtt som ombud, dvs. ansökningarna har främst innehållit ett vädjande om att få stanna. I ungefär hälften av de fall där ansökan undertecknats av sökanden själv utan att någon person framträtt som ombud är det dock uppenbart att utlämningen haft hjälp av någon relativt kvalificerad per-

son (maskinskriven ansökan på god svenska och som visar på kunskaper om utlänningslagstiftningen).

De skäl som anfördes i prop. 1993/94:94 för att inskränka möjligheterna till rättshjälp i ärenden om ny ansökan är alltjämt giltiga. Offentligt biträde i verkställighetsärenden bör således beviljas under samma förutsättningar som i andra utlänningsärenden. En återgång till de förhållanden som rådde före den 1 juli 1994 skulle leda till ökade kostnader för rättshjälpen medan de samhällsekonomiska vinsterna är svåra att uppskatta.

Offentligt biträde kommer således att kunna förordnas i verkställighetsärenden där hinder mot verkställighet enligt 9 kap. 1, 2 eller 3 § lagförslaget åberopas, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Behov av offentligt biträde får exempelvis antas saknas, om det framstår som klart att verkställighet inte bör ske. Däremot kommer sannolikt offentligt biträde alltid att förordnas i de verkställighetsärenden som Invandrarverket anmäler till utlänningsdomstolen. Beslut om offentligt biträde fattas regelmässigt av Invandrarverket eftersom verket är den myndighet som har att i första hand pröva om det finns hinder mot verkställigheten. En sådan ordning bör tillgodose utlänningsens behov av biträde samtidigt som den inte bör innebära någon kostnadsökning.

Kommittén har övervägt om kostnaderna för rättshjälp i verkställighetsärenden skulle kunna begränsas genom införande av en saktaxa för denna typ av ärenden. Rättshjälpsutredningen förordade i sitt betänkande (SOU 1995:81) att saktaxa skulle införas i utlänningsärenden och rekommenderade en taxa motsvarande cirka fyra timmars arbete jämte tidsspillan. Utredningen ansåg dock att ytterligare underlag behövdes innan en saktaxa lades fast. Endast ett fåtal remissinstanser yttrade sig i denna fråga. Förslaget avstyrktes av bl.a. Advokatsamfundet, Utlänningsnämnden och Flyktingrådet, som ansåg att utlänningsärenden inte lämpade sig för en saktaxa. Domstolsverket och Statens invandrarverk tillstyrkte förslaget. Invandrarverket anförde emellertid att nivån på en saktaxa krävde ytterligare utredning. Frågan togs inte upp i den följande propositionen (prop. 1996/97:9) eftersom införande av saktaxa inte skulle kräva någon lagändring.

Kommittén delar bedömningen att utlänningsärenden inte lämpar sig för en saktaxa med hänsyn till ärendenas olika karaktär som medför att tidsåtgången för olika ärenden varierar kraftigt.

23 Levnadssättets betydelse vid prövningen av ärenden om uppehållstillstånd, avvisning och utvisning

23.1 Gällande rätt

En utförlig redogörelse för tidigare regler när det gäller levnadssättets betydelse i ärenden om uppehållstillstånd finns i prop. 1994/95:179 Ändringar i utlänningslagen. Här behandlas därför i huvudsak endast nu gällande regler.

23.1.1 Nordbor och EU-medborgare

Utlänningslagens bestämmelser om vilken betydelse brottslighet och annan misskötsamhet bör ha vid prövningen av ärenden om uppehållstillstånd, avvisning och utvisning gäller samtliga utlänningar, således även nordbor och EU-medborgare. De särskilda regler som gäller för nordbors och EU-medborgares rätt till uppehållstillstånd innebär emellertid i praktiken att reglerna måste tillämpas olika på nordbor, EU-medborgare och andra utlänningar (tredje landsmedborgare).

Reglerna om betydelsen av misskötsamhet vid prövning av ansökan om uppehållstillstånd och vid återkallelse av uppehållstillstånd kan således självfallet inte tillämpas på nordbor. Nordbor har ju rätt att bo och arbeta här utan krav på uppehållstillstånd.

Bestämmelserna om avvisning och utvisning kan däremot tillämpas även på nordbor. Nordbor omfattas emellertid också av EES-avtalet. Det innebär att de begränsningar som följer av EU-reglerna gäller också i fråga om nordbor (se nedan).

Avvisningsgrunden att det kan antas att utlänningen kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd kan inte tillämpas på nordbor och inte heller på EU-medborgare; dessa kategorier är ju undantagna från kravet på arbetstillstånd.

För utvisning av nordbor på grund av brott finns vidare den begränsningen att det krävs synnerliga skäl för utvisning av nordbor som varit bosatta här sedan minst två år tillbaka (vid tidpunkten när åtal väcktes).

Innan någon som omfattas av EU-reglerna vägras uppehållstillstånd, avvisas eller utvisas måste alltid undersökas dels om det finns grund för det enligt den svenska lagstiftningen, dels om det står i överensstämmelse med EU-reglerna. Utlänningar som enligt EU-reglerna har rätt till uppehållstillstånd kan vägras sådant tillstånd, avvisas och utvisas endast av skäl hänförliga till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (direktiv 64/221/EEG). De som omfattas av EU-reglerna är EU-medborgare och deras familjemedlemmar. Med EU-medborgare avses här liksom i andra sammanhang också medborgare i de stater (Island, Liechtenstein och Norge) som inte ingår i EU men som omfattas av EES-avtalet.

Allmän ordning (public order, ordre public) är ett uttryck som ofta används i internationella sammanhang. Den närmare innebörden i detta sammanhang bestäms av EG-domstolens praxis. Det är dock klart att EU-reglerna innebär strängare krav än motsvarande svenska regler för att misskötsamhet skall inverka på beslut rörande uppehållstillstånd, avvisning och utvisning. Att sökanden tidigare begått brott får exempelvis i sig inte utgöra grund för avslag. Avslag måste grundas på en bedömning att det i det enskilda fallet finns risk för fortsatt brottslighet.

När det gäller återkallelse av uppehållstillstånd är förhållandet det motsatta; återkallelse enligt EU-reglerna kan ske i vidare omfattning än de regler som finns i den svenska utlänningslagen. Det finns fem kategorier EU-medborgare som har rätt till uppehållstillstånd i ett annat medlemsland nämligen (a) arbetstagare (som har anställningsbevis), (b) tillhandahållare och mottagare av tjänster, (c) egna företagare, (d) studerande och (e) övriga som har sin försörjning tryggad. För dessa får uppehållstillstånd återkallas om de inte försörjer sig eller annars saknar medel till sin försörjning. Återkallelse för arbetstagare får dock inte ske om de blivit ofrivilligt arbetslösa men däremot om de frivilligt lämnar sitt arbete utan avsikt att söka något nytt.

För familjemedlem som grundar sin rätt till vistelse på anknytning till en EU-medborgare får uppehållstillstånd återkallas om anknytningen till medborgaren i EU-staten bryts och familjemedlemmen inte har rätt att stanna i Sverige på någon annan grund.

Uppehållstillstånd för EU-medborgare beviljas regelmässigt för fem år. Några särskilda tidsgränser för återkallelse anges inte. Återkallelse av uppehållstillstånd på ovan angivna grunder sker dock i praktiken inte beträffande den som beviljats permanent uppehållstillstånd eller som uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd.

23.1.2 Uppehållstillstånd

Flyktingar och vissa skyddsbehövande (de som riskerar förföljelse på grund av kön eller homosexualitet)

Enligt 3 kap. 4 § andra stycket 1 UtL får uppehållstillstånd för denna kategori vägras om

det beträffande flyktingar enligt 2 § och skyddsbehövande enligt 3 § första stycket 2 och 3 av hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd.

Några särskilda bestämmelser om skyddsbehövande enligt 3 kap. 3 § första stycket 1 finns inte av naturliga skäl; för denna grupp gäller ju ett absolut verkställighetshinder och de kan då inte vägras uppehållstillstånd.

Synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd kan för det första vara att det föreligger sådana omständigheter som gör att Genèvekonventionens skyddsbestämmelser inte är tillämpliga, som att sökanden gjort sig skyldig till krigsförbrytelse eller brott mot freden eller grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet (jfr Genèvekonventionen artikel 1 C och F).

Som framgår av lagtexten kan det vidare vara fråga om hänsyn till rikets säkerhet. Det kan slutligen enligt långvarig och fast praxis vara att sökanden i Sverige gjort sig skyldig till mycket grov brottslighet som lett till ett långt fängelsestraff, 4–5 år, och som avsett brottslighet av särskilt allvarligt slag som grovt narkotikabrott eller grovt våldsbrott.

Reglerna för när uppehållstillstånd kan vägras flyktingar av skäl som i någon mening kan hänföras till deras levnadssätt har varit oförändrade under lång tid. Samma regler gäller för den nya kategorin skyddsbehövande som definierades genom lagändringarna den 1 januari 1997, nämligen de som riskerar förföljelse på grund av sitt kön eller homosexualitet. Av prop. 1996/97:25 kan utläsas att samma grad av förföljelse bör föreligga för att rätt till skydd skall föreligga såväl när det gäller flyktingar som i fråga om den som riskerar förföljelse på grund av kön eller homosexualitet. Orsaken till att förföljelse på dessa grunder inte hänfördes till skyddsbestämmelsen för flyktingar var att regeringen inte bedömde att kön eller homosexualitet kunde anses grunda tillhörighet till viss samhällsgrupp. Skyddsbestämmelserna för flyktingar och för den som riskerar förföljelse på grund av kön eller homosexualitet har emellertid utformats på ett likartat sätt.

Särskilda regler för dem som flytt undan krig eller en miljökatastrof

Enligt 3 kap. 4 § andra stycket 2 UtIL får dessutom uppehållstillstånd för krigs- och miljöflyktingar vägras om

det beträffande skyddsbehövande som omfattas av 3 § första stycket 2 på grund av brottslighet eller någon annan omständighet som hänför sig till den skyddsbehövandes person finns särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd.

Vad som anges i denna lagbestämmelse är således vilka omständigheter *utöver* de som gäller för flyktingar och dem som riskerar förföljelse på grund av kön eller homosexualitet som kan leda till avslag på en ansökan om uppehållstillstånd från någon som annars skulle ha rätt till skydd på grund av krig eller en miljökatastrof.

De nämnda bestämmelserna infördes år 1995 och gällde då krigsvägrare och s.k. de factoflyktingar. Efter de ändringar när det gäller olika kategorier skyddsbehövande som infördes den 1 januari 1997 gäller bestämmelserna i dag skyddsbehövande enligt 3 kap. 3 § första stycket 2, dvs. de som på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt behöver skydd eller på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland.

Som motiv för ändringen år 1995 anförde regeringen i prop. 1994/95:179 (s. 46 f.) bl.a. följande:

Regeringen bedömer att asyl bör kunna vägras krigsvägrare och de factoflyktingar när det föreligger allvarliga anmärkningar mot deras skötsamhet och hederlighet. Detta bör komma till uttryck i utlänningslagen. I princip bör det vara fråga om lagakraftvunnen fängelsestraff som avser fängelsestraff av inte alltför kort varaktighet för att ett avslag skall övervägas. Det är inte möjligt att lägga fast hur långt fängelsestraff det skall vara fråga om för att ett avslag på asylansökan skall aktualiseras. Det måste alltid bli fråga om en bedömning i det enskilda fallet där också straffets längd måste vägas mot utlännings skyddsbehov. Det kan vidare finnas anledning att se inte bara till straffets längd utan också till gärningens art. Grova oaktshetsbrott som visserligen leder till fängelsestraff men där återfallsrisken normalt är liten skall därvid kunna anses som något mindre allvarliga än brott som lett till fängelsestraff av samma längd men där återfallsrisken typiskt sett är större.

I motsats till utredningen bedömer regeringen att allvarlig eller upprepade misskötsamhet som inte är konstaterad genom lagakraftvunnen dom inte ensamt bör kunna leda till avslag. Endast då det är fråga om brottslighet som ligger på gränsen till vad som ensamt skulle kunna hindra uppehållstillstånd bör annan misskötsamhet kunna vägas in. Det måste då vara fråga om förhållanden som är otvetydigt konstaterade, exempelvis en av utlännings erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom.---

Vad ovan sagts gäller i första hand brottslighet och annan misskötsamhet i Sverige. Den tillståndsgivande myndigheten torde endast i ett mycket begränsat antal fall ha tillgång till uppgifter om brottslighet och andra

anmärkningar i fråga om skötsamheten i annat land. När uppgifter om exempelvis brottslighet i annat land kommer fram måste hänsyn också tas till att straffmätningen för samma brott kan skilja sig högst avsevärt mellan olika länder. Bedömningen bör då ske med utgångspunkt i vilket straff som sannolikt skulle ha utdömts i Sverige. Gärningar som inte är straffbelagda i Sverige bör normalt inte vägas in även om de i ett annat land föranlett ett fängelsestraff av avsevärd längd.

Socialförsäkringsutskottet tillstyrkte i sitt betänkande 1994/95:SfU16 regeringens förslag. I olika reservationer framhöll kd, mp och v att det av lagtext eller motivuttalanden klart borde framgå att andra allvarliga anmärkningar än lagakraftvunna domar inte ensamma borde kunna leda till avslag. Fp ansåg i en reservation att endast lagakraftvunna domar skulle beaktas.

Andra tillståndssökande än skyddsbehövande

Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd för andra än skyddsbehövande gäller enligt 2 kap. 4 § sista stycket UtL följande.

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt denna paragraf skall beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel.

Bestämmelsen fördes in i 2 kap. 4 § UtL efter förslag i prop. 1994/95:179. Det kan noteras att i propositionen uttrycket "kan förväntas leva skötsamt och hederligt" användes. Socialförsäkringsutskottet ansåg emellertid i sitt av riksdagen godkända betänkande, 1994/95:SfU16, att det äldre uttrycket "föra en hederlig vandel" var klarare.

Som motiv för den nya lagbestämmelsen anförde regeringen i prop. 1994/95:179 (s. 48 f.) bl.a. följande.

Nuvarande praxis, som innebär att utlänningens skötsamhet och hederlighet vägs in vid prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd, bör lagfästas. Samma principer bör därvid gälla i tillämpliga delar som i fråga om asylberättigade utlänningar. Det innebär då bl.a. att – förutom lagakraftvunna domar – endast otvetydigt konstaterad misskötsamhet bör beaktas. --- Det [kan] exempelvis vara fråga om en av utlänningen erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom eller annan misskötsamhet där de faktiska omständigheterna är helt klarlagda. Vilken tyngd som anmärkningarna skall ha för att uppehållstillstånd skall vägras måste också, i likhet med vad som ovan föreslagits beträffande asylberättigade utlänningar, bli beroende på en bedömning i det enskilda fallet. Spännvidden mellan de skäl som icke asylberättigade utlänningar kan åberopa är dock väsentligt större än när det gäller krigsvägrare och de factoflyktingar. Det kan här röra sig om utlänningar som kan åberopa humanitära skäl av sådan styrka att avslag bör kunna komma i fråga endast om det föreligger sådana skäl som skulle kunna medföra avslag för en flykting. Det kan å andra sidan vara fråga om en utlänning som åberopar anknytning till Sverige i någon

form och där anknytningen ligger på gränsen till vad som skulle kunna läggas till grund för att bevilja tillstånd. I det senare fallet bör även mindre allvarliga anmärkningar i fråga om levnadssättet kunna läggas till grund för ett avslag – givetvis under förutsättning att det rör sig om otvetydigt konstaterade anmärkningar. När det gäller anknytningsförhållanden där det finns barn med i bilden måste självfallet stor hänsyn tas till barnens situation och om de skulle drabbas av en separation från någon av föräldrarna.

Socialförsäkringsutskottet tillstyrkte i sitt betänkande 1994/95:SfU16 regeringens förslag. Fp och kd ansåg att endast lagakraftvunna domar borde beaktas. V reserverade sig för avslag på regeringens förslag.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd

Tidsbegränsat uppehållstillstånd får enligt 2 kap. 4 b § UtL ges i följande fall.

Om det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas, får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges.

Bestämmelsen fördes in i utlänningslagen den 1 juli 1995 efter förslag i prop. 1994/95:179. Som motiv för den nya bestämmelsen anförde regeringen i propositionen (s. 49 f.) bl.a. följande.

Enligt regeringens bedömning bör tidsbegränsade uppehållstillstånd i större utsträckning än för närvarande meddelas som en form av prøvotid när sökanden gjort sig skyldig till brott. Det kan te sig stötande att den som gjort sig skyldig till relativt allvarlig brottslighet omedelbart därefter beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Enligt vad som uttalats i föregående avsnitt om levnadssättets betydelse i ärenden om uppehållstillstånd bör självfallet – om brottsligheten inte är så allvarlig att domstol beslutat om utvisning – i första hand prövas om brottsligheten skall leda till ett avslag på ansökan om uppehållstillstånd. Skäl att meddela ett tidsbegränsat uppehållstillstånd torde därför i huvudsak föreligga om omständigheterna är sådana att uppehållstillstånd borde vägras men det för tillfället inte skulle vara möjligt att verkställa ett avlägsnandebeslut. Så kan vara fallet när förhållandena i sökandens hemland gör en verkställighet dit omöjlig för tillfället men där en ändring av förhållandena bedöms som möjlig inom överskådlig tid. Även i vissa fall när anknytning till Sverige åberopas kan dock förhållandena vara sådana att det inte framstår som rimligt att trots viss brottslighet avslå ansökan och att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd under en prøvotid då kan vara lämpligt.---

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd medför emellertid nackdelar även för den enskilde utlänningen. Utlänningen kommer i ett sådant fall att leva i osäkerhet om framtiden, en osäkerhet som dock beror på hans eller hennes eget handlande. Det är också troligt att den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kommer att möta större svårigheter på arbetsmarknaden än den som har ett permanent tillstånd.

Avsikten är således inte att tidsbegränsat uppehållstillstånd skall beviljas alla utläningar som gjort sig skyldiga till brott eller annan grov misskötsamhet. Tidsbegränsat uppehållstillstånd bör i princip endast med-

delas i de fall som angetts ovan. Av EU-reglerna följer vidare att uppehållstillstånd för EU-medborgare inte kan tidsbegränsas av skäl hänförliga till utlänningens levnadssätt.

Socialförsäkringsutskottet tillstyrkte i betänkandet 1994/95:SfU16 regeringens förslag.

Återkallelse av uppehållstillstånd

Enligt 2 kap. 11 § UtlL får ett uppehållstillstånd återkallas på tre olika grunder som i någon mening kan hänföras till utlänningens levnadssätt. Lagtexten lyder som följer.

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

1. om han bedriver sådan verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha ett sådant tillstånd,
2. om han handlat på ett sådant sätt att det finns allvarliga anmärkningar mot hans levnadssätt, eller
3. om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrätelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

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

Paragrafen fick sin nuvarande lydelse efter förslag i prop. 1994/95:179. Ändringen innebar att möjligheterna vidgades också när det gäller att återkalla uppehållstillstånd för en utlänning som inte lever skötsamt och hederligt. Det skedde genom att den tidigare återkallelsegrunden i 2 kap. 11 § UtlL, som innebar att uppehållstillstånd fick återkallas för en utlänning som på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kunde antas komma att begå brott i Sverige, ändrades till att avse en utlänning som handlat på ett sådant sätt att det fanns allvarliga anmärkningar mot levnadssättet. Tidsfristen inom vilken frågan om återkallelse måste tas upp utsträcktes vidare från två till tre år. Som motiv för skärpningen anförde regeringen i den nämnda propositionen (s. 51 f.) bl.a. följande.

De nuvarande bestämmelserna om återkallelse av uppehållstillstånd med hänvisning till utlänningens levnadssätt har visat sig svåra att tillämpa. Det är enligt regeringens bedömning angeläget att denna möjlighet finns och också kan tillämpas när det gäller utlänningar som gjort sig skyldiga till mycket allvarlig misskötsamhet utan att det därför föreligger ett av domstol meddelat beslut om utvisning. I motsats till utvisningsutredningen anser emellertid regeringen i likhet med några remissinstanser att reglerna för återkallelse inte bör vara en återspeglning av förutsättningarna för tillstånd. För att ett beviljat uppehållstillstånd skall återkallas måste krävas betydligt allvarligare anmärkningar mot utlänningens skötsamhet och hederlighet än vad som krävs för att det första tillståndet skall vägras. Återkallelse bör således komma i fråga endast om utlänningen dömts till ett fängelsestraff av

avsevärd längd eller om det annars föreligger otvetydigt konstaterade anmärkningar i fråga om levnadssättet.

Består anmärkningarna enbart av en brottmålsdom där domstolen efter övervägande inte beslutat om utvisning bör uppehållstillståndet dock inte återkallas. Det skulle kunna te sig stötande om en domstol och en förvaltningsmyndighet på samma bakgrundsmaterial skulle komma till olika resultat i fråga om utlänningens rätt att stanna kvar här. Att läget kan vara annorlunda innan det första uppehållstillståndet beviljats återkommer regeringen till i avsnitt 7.5. En brottmålsdom där domstolen inte beslutat om utvisning bör dock kunna vägas in i bedömningen när det förutom domen föreligger andra allvarliga anmärkningar.

Ett problem när det gäller återkallelse av uppehållstillstånd har inte sällan varit att Statens invandrarverk på ett alltför sent stadium fått kännedom om anmärkningar i fråga om utlänningens levnadssätt. Tidsfristen för återkallelse bör därför som utredningen föreslagit utsträckas från två år till tre år.

Socialförsäkringsutskottet tillstyrkte i betänkandet 1994/95:SfU16 regeringens förslag. Tillstyrkandet var dock inte enhälligt Mot skärpningen av kraven på hederlig vandel reserverade sig fp, kd, mp och v och mot utsträckningen av tidsfristen från två till tre år reserverade sig mp och v.

Grunderna för återkallelse enligt punkterna 1 och 3 ovan stämmer delvis överens med grunderna för avvisning enligt 4 kap. 2 § första stycket 2 och 4 UtIL, jfr avsnitt 23.1.3 om Avvisning.

Tidsförordningar

I den allmänna debatten tas ibland fram fall där en utlänning vägrats uppehållstillstånd på grund av relativt ringa brottslighet. Det rör sig då i allmänhet om fall där uppehållstillstånd tidigare vägrats därför att någon tidsförordning inte ansetts tillämplig. Även om någon sådan förordning inte gäller för närvarande kan det därför finnas anledning att nämna något om hur dessa förordningar tillämpats när det gäller levnadssättet.

Regeringen har vid flera tillfällen utfärdat förordningar som inneburet att tillstånd skulle få beviljas asylsökande som kommit att vistas här viss tid, även om de vid en prövning inte varit berättigade till skydd. De senaste exemplen utgörs av förordningarna 1991:1999, 1994:189 och 1998:117.

Enligt den sistnämnda förordningen fick uppehållstillstånd av humanitära skäl beviljas medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien som vistats här i landet så länge att ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning upphört att gälla eller skulle komma att upphöra att gälla före utgången av år 1998. Upphållstillstånd skulle dock inte beviljas

om beslutet inte gått att verkställa därför att utlänningen hållit sig undan eller på annat sätt medverkat till att beslutet inte kunnat verkställas.

Enligt de två förstnämnda förordningar gällde att tillstånd fick beviljas asylsökande som kommit att vistas här viss tid utan att ha fått slutligt beslut i sitt ärende, om inte särskilda skäl talade mot att uppehållstillstånd beviljades. Enligt motiven till båda förordningarna (förordningsmotiv 1991:8 resp. 1994:1) kunde "särskilda skäl" vara att sökanden själv eller någon medlem av sökandens familj "handlat på ett sådant sätt som ger anledning att ifrågasätta utlänningens beredvillighet att iaktta grundläggande normer i det svenska samhället". Den praxis som utvecklades vid tillämpningen av de nämnda förordningarna innebär att uppehållstillstånd vägrades även vid fall av relativt ringa brottslighet. Det skedde i vissa fall redan vid domar om 30 dagsböter om brottet låg relativt nära i tiden.

23.1.3 Avvisning

Förutsättningarna för avvisning av en utlänning på grunder som i någon mening kan hänföras till levnadssättet finns angivna i 4 kap. 2 § första stycket 2, 3 och 4 UtL.

Enligt dessa lagbestämmelser får en utlänning således avvisas

2. om det kan antas att han under sin vistelse i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller att han kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd,

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

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

Avvisning i ovan nämnda fall får enligt paragrafens sista stycke inte ske senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige och inte om utlänningen har visering eller uppehållstillstånd.

De s.k. materiella avvisningsgrunderna i 4 kap. 2 § UtL kan tillämpas på alla utlänningar. Begränsningarna i paragrafens sista stycke (att avvisning måste ske inom tre månader och att avvisning inte får ske av den som har visering) innebär att dessa avvisningsgrunder i praktiken kan användas främst när det gäller viseringsfria utlänningar.

Uttrycket "försörja sig på ett ärligt sätt" i punkten 2 är en språklig förnyelse av det gamla uttrycket "ärligen försörja sig". Krav på att man

skulle ärligen försörja sig fanns tidigare i flera olika sammanhang, inte bara när det gäller utläningar. Med det uttrycket avsågs främst att man inte fick leva på brottslig, osedlig eller annars förkastlig verksamhet. I praktiken kom det först och främst att röra sig om prostitution, tidigare också vad som då kallades lösdriveri. Det kunde dock handla också om brottslighet som ansågs som omoralisk och som ofta var svår att bevisa som yrkesmässigt hasardspel, koppleri, smuggling eller liknande. Den som inte kunde redogöra för sin försörjning presumerades ofta inte försörja sig ärligen. Enligt förarbeten till 1954 års utlänningslag (prop. 1954:141) var det mycket angeläget att "i görligaste mån hindra icke-önskvärda, medellösa utläningar att komma in i landet för att här ägna sig åt dagdriveri".

Vad som enligt punkten 3 kan vara en "annan särskild omständighet" som gör att någon kan antas komma att begå brott behandlades i Nordiska kommitténs betänkande NU 16/70 Utlänningspolitik och utlänningslagstiftning i Norden (s. 46):

Den omständigheten att utläning tidigare inte ådömts straff utesluter inte att det ändå kan finnas anledning anta att han kan komma att begå brott efter inresan. Ibland inträffar det att utläning söker resa in i avsikt att begå brottslig handling, exempelvis att föra med sig ur landet barn om vilket han inte har vårdnaden. I den mån det av utläningens egna uttalanden eller andra förhållanden klart framgår att han har sådant syfte med inresan bör han enligt kommitténs mening kunna förhindras att sätta sina planer i verket redan vid ankomsten till landet. Det bör därför finnas möjlighet att avvisa utläning, som på grund av *annat särskilt förhållande* än att han tidigare ådömts straff kan antas komma att begå brott i landet.

Utlänningslagkommitten anslöt sig i sitt betänkande Ny utlänningslag (SOU 1979:64) till förslaget med påpekandet att det klart måste framgå av utläningens egna uttalanden eller av andra förhållanden att utläningen har för avsikt att begå brott.

Förslaget godtog av regering och riksdag och ändringen fördes in i lagstiftningen genom 1980 års utlänningslag.

Avvisningsgrunden i punkten 4 har funnits med sedan 1954 års utlänningslag i huvudsakligen oförändrat skick. I betänkandet SOU 1951:42 (s. 193) framhölls att det för avvisning borde vara tillräckligt med misstanke om brottslighet som avses i punkten. Det underströks dock att misstankarna måste vara objektivt grundade och att det måste finnas någon påtaglig grund för misstankarna, t.ex. att utläningen var känd som yrkesspion, sabotör e.d.

23.1.4 Utvisning på grund av brott

Bestämmelserna om utvisning på grund av brott finns i 4 kap. 7 § UtL som lyder som följer.

En utlänning får utvisas ur Sverige om utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till.

Utlänningen får dock utvisas endast om han döms till svårare straff än böter och

1. det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller

2. brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att han inte bör få stanna kvar.

Utvisning på grund av brott kan ske såväl av tillfälliga besökare som av den som varit bosatt i Sverige en längre tid. För den som är bosatt här finns det dock vissa begränsningar i möjligheterna till utvisning som främst hänför sig till utlänningens anknytning till Sverige. Dessa begränsningar finns angivna i 4 kap. 10 § UtL som lyder som följer.

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Därvid skall domstolen särskilt beakta utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

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

Den som är flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna här. Utvisning får också ske om han i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här. Om en utlänning har en flyktingförklaring skall han anses som flykting med behov av fristad i Sverige, om det inte är uppenbart att han inte längre är flykting med ett sådant behov.

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

Reglerna om utvisning på grund av brott skärptes senast den 1 juli 1994. Tidigare gällde som förutsättning för utvisning att det i straffskalan ingick fängelse i minst ett år. Som framgått räcker det numera med att det ingår fängelse i straffskalan och att utlänningen i det enskilda fallet döms till strängare straff än böter.

23.1.5 Sammanvägning och samverkan mellan olika omständigheter

De regler för vilka redogjorts ovan gäller som nämnts i princip alla utläningar men de kommer att tillämpas helt olika beroende på vilka skäl sökanden kan åberopa.

När det gäller inverkan på en ansökan om uppehållstillstånd av olika former av misskötsamhet finns som framgått särskilda regler för flyktingar, för andra skyddsbehövande och för övriga tillståndssökande. I samtliga fall kommer skälen som sökanden kan åberopa för att få tillstånd att vägas mot de skäl som talar mot att tillstånd beviljas. Ju starkare skälen för tillstånd är desto grövre misskötsamhet måste det vara fråga om för att tillstånd skall vägras.

Reglerna om återkallelse och avvisning gäller enligt ordalagen samtliga kategorier. Men om det rör sig om en flykting eller annan skyddsbehövande måste först ställning tas till om det finns skäl att enligt 3 kap. 4 § andra stycket 1 eller 2 UtIL vägra uppehållstillstånd. Finns det sådana skäl får ställning tas till om det också finns skäl för återkallelse eller avvisning.

Efter förslag av kommittén i dess delbetänkande (SOU 1997:67) Återkallelse av uppehållstillstånd gäller enligt ändring (1997:1224) i utlänningslagen vidare från den 1 februari 1998 att hänsyn skall tas till utlänningsens levnadsmständigheter, när återkallelse på grund av oriktiga uppgifter övervägs.

I fråga om utvisning på grund av brott gäller att den som är flykting får utvisas endast om det är fråga om ett synnerligen grovt brott. Vidare gäller att hänsyn skall tas till utlänningsens anknytning till det svenska samhället och till längden av vistelsen här. Några särskilda begränsningar gäller inte i fråga om andra skyddsbehövande än flyktingar.

23.2 Behovet av förändringar

Som framgår av redogörelsen ovan används i dag flera olika uttrycksätt i de skilda paragrafer i utlänningslagen som behandlar vilken betydelse brottslighet och levnadssätt skall ha vid prövningen av olika ärenden. De olika uttryckssätten motsvaras inte alltid av någon klar skillnad i betydelse, särskilt inte om man samtidigt ser på de uttalanden som gjorts i förarbeten, framför allt de propositioner som föregått lagändringar på dessa punkter. De ändringar som tidigare gjorts, huvudsakligen i skärpande riktning, speglar förhållandena vid tiden för ändringen och går inte alltid ihop med de paragrafer som inte ändrats vid

samma tillfälle. Det finns därför starka skäl för att försöka få ett mer enhetligt uttryckssätt i de skilda paragraferna.

Som också framgår är det vidare oklart vilken betydelse som skall läggas vid annan misskötsamhet än brottslighet. Vid ändringar som syftar till att få ett mer enhetligt uttryckssätt måste strävan också vara att klart ange om annan misskötsamhet än brottslighet skall beaktas och i så fall vilka former av misskötsamhet som det kan vara fråga om.

Det kan i detta sammanhang finnas skäl att erinra om kommitténs direktiv. Betydelsen av brottslighet och misskötsamhet i olika utlänningsärenden är inget som uttryckligen nämns i direktiven. Förslag på denna punkt från kommittén måste grundas på uppdraget att göra en i första hand språklig och redaktionell översyn av utlänningslagen. Kommittén skall därvid enligt direktiven vara oförhindrad att föreslå även vissa ändringar i det sakliga innehållet om den vid sin översyn uppmärksammar ett sådant behov.

Redogörelsen ovan visar att det på flera punkter finns behov av att göra lagtexten tydligare än i dag. Den ändring i utlänningslagen som kommittén tidigare föreslagit när det gäller återkallelse av uppehållstillstånd på grund av oriktiga uppgifter gör det vidare angeläget att se över de övriga grunderna för återkallelse.

23.2.1 Brottslighet och annan misskötsamhet

För att uttrycka att brottslighet och annan misskötsamhet skall beaktas används en rad olika uttryck. För att förstå innebörden av de olika uttrycken är det nödvändigt att gå till uttalanden i förarbeten. Skillnaderna i uttryckssätt motsvaras heller inte alltid av någon reell skillnad i betydelse. Nedan följer en sammanställning av de olika uttryck som används för att beteckna brottslighet och annan misskötsamhet.

- uppehållstillstånd får vägras om det finns "synnerliga skäl" (flyktingar och vissa andra skyddsbehövande),
- uppehållstillstånd får vägras om det finns "särskilda skäl" (de som flytt undan krig eller en miljökatastrof),
- det skall beaktas "om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel" (andra tillståndssökande än skyddsbehövande),
- tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges "om det med hänsyn till utlänningsens förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas",
- uppehållstillstånd får återkallas om utlänningen "handlat på ett sådant sätt att det finns allvarliga anmärkningar mot hans levnadssätt",

– avvisning får ske om utläningen "på grund av ett tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott", samt

– en utläning får utvisas av domstol på grund av brott om utläningen döms till svårare straff än böter och

1. det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller

2. brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att han inte bör få stanna kvar.

Utvisning på grund av brott är självfallet beroende av att domen i brottmålet vinner lagakraft. När det gäller avslag på ansökan om uppehållstillstånd för flyktingar och vissa skyddsbehövande (de som riskerar förföljelse på grund av kön eller homosexualitet) samt vid beviljande av tidsbegränsat uppehållstillstånd beaktas endast lagakraftvunna domar. I övriga ovan angivna fall kan även annan misskötsamhet än lagakraftvunna domar beaktas. Att man kan beakta annan misskötsamhet eller farhågor för framtida brottslighet som inte grundas på lagakraftvunnen dom framgår endast av förarbeten till lagstiftningen – utom såvitt gäller avvisning. Där framgår ju av lagtexten att ett antagande att utläningen kan komma att begå brott kan grundas inte bara på tidigare brottslighet utan även på "någon annan särskild omständighet".

Av förarbeten framgår vidare att när det gäller att vägra uppehållstillstånd för dem som flytt undan krig eller en miljökatastrof kan annan misskötsamhet än brottslighet påverka bedömningen i ärendet endast om det är fråga om en kombination av brottslighet och annan misskötsamhet. När det gäller andra tillståndssökande än flyktingar och skyddsbehövande kan annan misskötsamhet eventuellt påverka bedömningen även om det inte är fråga om en kombination med brottslighet.

23.2.2 Innebörden av annan misskötsamhet

Det finns som framgått ovan några få uttalanden i förarbeten om vilken annan misskötsamhet än brottslighet som skall beaktas. När det gäller att vägra uppehållstillstånd för dem som flytt undan krig eller en miljökatastrof liksom vid återkallelse av uppehållstillstånd sägs att det måste vara fråga om otvetydigt konstaterade anmärkningar. Som exempel nämns för det förstnämnda fallet en av utläningen erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom.

Av 8 kap. 7 § UtlL framgår att om allmänt åtal väckts, får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas förrän åtalet har prövats slutligt, såvida inte åtalet läggs ned. Det innebär att en av utlänningen erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom skulle kunna beaktas endast om allmänt åtal inte väckts. Utrymmet för att beakta misskötsamhet som består i en av utlänningen erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom blir således utomordentligt litet.

När det gäller återkallelse av uppehållstillstånd i administrativ ordning sägs vidare i förarbeten att om misskötsamheten består enbart av en brottmålsdom där domstolen efter övervägande inte beslutat om utvisning, bör tillståndet inte återkallas. Utrymmet för att beakta brottmålsdomar blir därmed för detta fall också utomordentligt litet, eftersom det torde höra till de absoluta undantagen att domstolen inte berört frågan om utvisning – såvida det inte är fråga om ett mer bagatellartat brott som ändå inte bör påverka bedömningen. Det framgår av förarbetena att det i första hand skall vara fråga om ett fängelsestraff av avsevärd längd.

Sammantaget innebär förarbetena att det finns ett mycket litet utrymme för att i ärenden om beviljande och återkallelse av uppehållstillstånd beakta någon annan misskötsamhet än lagakraftvunna domar.

Vid avvisning är läget något annorlunda. Som framgått av redogörelsen för gällande rätt kan avvisning ske, om det klart framgår av utlänningens egna uttalanden eller av andra förhållanden att utlänningen har för avsikt att begå brott här i landet. Det torde i och för sig inte höra till vanligheterna att någon i förväg klart deklarerar en avsikt att begå brott. Just det fall som nämns i förarbetena kan dock möjligen tänkas, nämligen att någon har förklarat sig ha för avsikt att komma hit för att föra bort barn som han eller hon inte har vårdnad om. Det är då regelmässigt fråga om en förälder som försöker föra ett barn till sitt hemland och därmed undandra barnet den andra förälderns vårdnad.

23.3 Överväganden och förslag

23.3.1 Utgångspunkter för reglering i en ny utlänningslag

Utgångspunkter för regleringen av i vilken utsträckning brottslighet och annan misskötsamhet skall beaktas vid prövningen av ärenden om uppehållstillstånd, avvisning och utvisning bör enligt kommittén vara följande.

Det måste finnas möjlighet att hindra den som kan tänkas begå brott från att resa in i landet. Misstankarna om framtida brottslighet måste vara objektivt grundade och det måste finnas någon påtaglig grund för misstankarna.

Det måste finnas möjlighet att vägra uppehållstillstånd för den som begått brott och kan antas komma att göra det igen. Misskötsamheten bör vägas mot de skäl sökanden har för att beviljas uppehållstillstånd här i landet. Ju starkare skälen för uppehållstillstånd är, desto grövre misskötsamhet måste krävas för att tillstånd skall vägras.

Det måste finnas möjlighet att upphäva ett beviljat uppehållstillstånd för den som har misskött sig grovt. Hänsyn måste i dessa fall tas till längden av utlänningens vistelse i Sverige och till levnadsomständigheterna i övrigt. Det är vidare rimligt att det krävs ett högre mått av misskötsamhet för att upphäva ett beviljat uppehållstillstånd för någon som finns här i landet än för att vägra uppehållstillstånd för någon som inte är bosatt här.

Bestämmelserna om avvísning avser alla som vill resa in i Sverige, även tillfälliga besökare. För att avvisa en utlänning bör det vara tillräckligt med ett mindre mått av misskötsamhet än vad som krävs för att vägra uppehållstillstånd för den som enligt regler och praxis har någon form av rätt till uppehållstillstånd.

Om annan misskötsamhet än lagakraftvunna domar skall vägas in i bedömningen, bör det av lagstiftningen klarare än i dag framgå vilken form av misskötsamhet som det kan vara fråga om. Likaså måste det klarare framgå om annan misskötsamhet ensamt skall kunna leda till avslag, eller om det skall krävas att det dessutom föreligger en lagakraftvunnen dom som ensam inte är tillräcklig för ett avslag eller en återkallelse.

Med brottslighet avses i det följande – om inte annat anges – att det finns en lagakraftvunnen dom, där utlänningen dömts för något brott, oavsett vilken påföljden blivit i det enskilda fallet. Det kan vara fråga om brott såväl i Sverige som i något annat land. Om brottet begåtts i annat land skall bedömningen ske med utgångspunkt i vilket straff som sannolikt skulle ha utdömts i Sverige.

23.3.2 Uppehållstillstånd

Flyktingar och vissa skyddsbehövande (de som riskerar förföljelse på grund av kön eller homosexualitet)

Kommitténs bedömning: Nuvarande bestämmelser bör inte ändras.
--

Bestämmelsen om att uppehållstillstånd kan vägras flyktingar om det finns "synnerliga skäl" har funnits med i oförändrat skick sedan 1954 års utlänningslag. Innebörden är klar och tillämpningen har inte vållat några problem. Sedan den 1 januari 1997 gäller detsamma för den som riskerar förföljelse på grund av kön eller homosexualitet. Det finns inte skäl att ändra denna bestämmelse.

De som flytt undan krig eller en miljökatastrof

Kommitténs förslag: Endast brottslighet skall kunna utgöra sådant särskilt skäl som kan leda till att uppehållstillstånd vägras. Det innebär i princip att lagtexten anpassas till verkligheten, eftersom uttalanden i tidigare förarbeten knappast gör det möjligt att vägra uppehållstillstånd på annan grund än brottslighet.

För denna kategori gäller i dag att uppehållstillstånd kan vägras – förutom i fall som avses i föregående punkt – om det på grund av brottslighet eller *någon annan omständighet som hänför sig till den skyddsbehövandes person* finns "särskilda skäl" till det. Här är det som framgått av den tidigare redovisningen oklart vad som skall avses med "någon annan omständighet". Utrymmet för att väga in "någon annan omständighet" är med de uttalanden som gjorts i förarbeten utomordentligt litet. Lagstiftningen bör därför göras klarare. Det kan lämpligen ske genom att uttrycket "någon annan omständighet" tas bort så att endast brottslighet kan utgöra sådant särskilt skäl som kan leda till att uppehållstillstånd vägras.

En sådan ändring skulle enligt kommitténs bedömning i princip endast innebära att lagtexten anpassas till verkligheten.

Andra tillståndssökande än skyddsbehövande

Kommitténs förslag: Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd skall beaktas brottslighet eller brottslighet i förening med någon annan omständighet. Liksom hittills skall de skäl som sökanden kan åberopa för att få tillstånd vägas mot de skäl som talar mot att tillstånd beviljas. Ju starkare skälen för tillstånd är desto grövre misskötsamhet måste det vara fråga om för att tillstånd skall vägras. Den regeln bör föras in i lagtexten.

Det framhålls i förarbeten till nuvarande bestämmelse att spännvidden mellan de skäl som andra tillståndssökande än skyddsbehövande kan

åberopa kan vara mycket stor. Det kan röra sig om utlänningar med humanitära skäl av sådan styrka att avslag bör kunna komma i fråga endast om det finns sådana skäl som skulle kunna medföra avslag för en flykting. Det kan å andra sidan vara fråga om en utlänning som åberopar en anknytning som ligger på gränsen till vad som skulle kunna läggas till grund för att bevilja tillstånd. Vilken tyngd som anmärkningarna skall ha för att uppehållstillstånd skall vägras måste därför enligt förarbetena bli beroende av de skäl utlänningen kan åberopa för att få uppehållstillstånd.

Grunden för att inte bevilja uppehållstillstånd för andra tillståndssökande än skyddsbehövande bör i lagtext utformas på ett likartat sätt som när det gäller vissa skyddsbehövande. Det är dock inte möjligt att utforma reglerna helt lika eftersom det i det ena fallet handlar om en principiell rätt att få uppehållstillstånd och i det andra om en möjlighet att bevilja tillstånd. Grunderna för att vägra uppehållstillstånd för andra tillståndssökande än skyddsbehövande bör också vara något vidare än i fråga om skyddsbehövande. Lagtexten kan lämpligen utformas så att vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd skall beaktas brottslighet eller brottslighet i förening med någon annan omständighet. Liksom i dag skall gälla att det inte är den tidigare brottsligheten i sig som skall utgöra grunden för avslag, utan risken för att sökanden på grund av tidigare brottslighet eller brottslighet i förening med någon annan omständighet heller inte i framtiden kommer att leva hederligt.

Tänkbara sådana andra omständigheter skulle kunna vara vad som i avsnittet ovan om dem som flytt undan krig eller en miljökatastrof angetts för avvisningssituationen. Det skulle således kunna röra sig om misstanke om att någon har för avsikt att bortföra ett barn som han eller hon inte har vårdnaden om. Därutöver kan tänkas exempelvis missbruk av alkohol eller narkotika, spridande av smitta och tillhörighet till kriminella organisationer. I likhet med vad som anförts för avvisningssituationen bör "annan särskild omständighet" också kunna vara att sökanden tidigare dömts för brott utan att det nödvändigtvis varit fråga om frihetsstraff. Hänsyn till sådant brott bör framför allt kunna tas om sökanden utomlands dömts till bötesstraff för ett brott som i Sverige sannolikt skulle ha medfört fängelsestraff.

Självfallet måste liksom i avvisningssituationen misstankarna om att utlänningen skall ägna sig åt sådan verksamhet som angetts i exemplen vara objektivt grundade. Det måste finnas någon påtaglig grund för misstankarna.

Liksom hittills bör de skäl som sökanden kan åberopa för att få tillstånd vägas mot de skäl som talar mot att tillstånd beviljas. Ju starkare skälen för tillstånd är desto grövre misskötsamhet måste det vara fråga om för att tillstånd skall vägras. Det innebär att det kommer att krävas

mindre av misskötsamhet för att tillstånd skall vägras tillståndssökande i övrigt än vad som gäller för skyddsbehövande. Den regeln bör lagfästas.

23.3.3 Tidsbegränsade uppehållstillstånd

Kommitténs bedömning: Nuvarande bestämmelser bör inte ändras.

Bestämmelsen har använts i mycket begränsad utsträckning, främst när det gäller utläningar som gjort sig skyldiga till brott och där verkställighet inte varit möjlig på grund av verkställighetshinder av praktisk natur. Det har inte kommit fram att tillämpningen skulle ha inneburit några särskilda problem.

Någon ändring av bestämmelsen är enligt kommitténs bedömning inte motiverad.

23.3.4 Återkallelse av uppehållstillstånd

Återkallelse därför att sökanden har arbetat utan arbetstillstånd

Kommitténs bedömning: Nuvarande bestämmelser bör inte ändras.

Det kan inte accepteras att någon arbetar här utan tillstånd. De som beviljas uppehållstillstånd för bosättning i Sverige får emellertid numera regelmässigt permanent uppehållstillstånd (PUT) från början och den som har sådant tillstånd behöver inget arbetstillstånd. EU-medborgare är liksom sedan tidigare nordbor undantagna från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Tidsbegränsat uppehållstillstånd ges ofta därför att sökanden fått ett tidsbegränsat tillstånd att arbeta i Sverige. De grupper som får tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att ha rätt att arbeta är därför främst studerande och de som får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för besök.

Uppehållstillstånd för besök beviljas i regel för högst sex månader åt gången. Något starkt behov att återkalla sådana uppehållstillstånd finns inte. Det går i regel fortare att vänta tills tillståndstiden gått ut och då vägra förlängning.

Studerande beviljas i regel uppehållstillstånd för ett år åt gången. Beroende på hur lång tid som återstår av tillståndstiden kan det även här gå fortare att vänta till tillståndstiden gått ut och då vägra förlängt uppehållstillstånd om det är motiverat.

Härtill kommer att studerande kan arbeta här utan något särskilt tillstånd under sommarmånaderna. Enligt ett utkast till EU-konvention rörande tredjelandsmedborgares rätt till inresa och vistelse skall studerande vidare få arbeta även under terminerna, under förutsättning att arbetet inte påverkar studierna.

Det är således endast i ett fåtal fall där det kan vara motiverat att återkalla ett uppehållstillstånd därför att någon arbetar här utan tillstånd. Att en bestämmelse kan tillämpas endast mera sällan är emellertid inte ensamt skäl att upphäva den. Inte minst av allmänpreventiva skäl bör det enligt kommitténs mening finnas möjlighet att återkalla uppehållstillstånd för den som arbetar här utan tillstånd. En besökare med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för besök skulle annars öppet kunna trotsa förbudet att arbeta här.

Återkallelse på grund av att utlänningen har handlat på ett sådant sätt att det finns allvarliga anmärkningar mot levnadssättet

Kommitténs förslag: Möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd på grund av utlänningens levnadssätt tas bort.

Som framgått av redovisningen i det föregående är möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd på grund av levnadssättet utomordentligt små med hänsyn till de uttalanden som gjorts i förarbeten. Bestämmelsen har såvitt känt heller aldrig tillämpats. En ändring är därför påkallad. Den ändringen bör enligt kommittén lämpligen innebära att möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd på grund av utlänningens levnadssätt tas bort helt.

För den lösningen talar även att bestämmelsen inte använts under de sammanlagt snart tio år den funnits (i nuvarande eller motsvarande äldre utformning).

Återkallelse på grund av att det kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet

Kommitténs bedömning: Nuvarande bestämmelser bör inte ändras.

Inte heller denna bestämmelse har såvitt känt utnyttjats. Här är emellertid förhållandena något annorlunda än när det gäller återkallelse på grund av utlänningens förväntade levnadssätt. De brott som beskrivs i paragrafen är till sin natur sällsynta. Även om uppehållstillstånd inte

under de senaste åtta åren återkallats med hänvisning till denna punkt, säger det därför inte så mycket om behovet av en sådan bestämmelse.

Bestämmelsen bör finnas kvar i princip i oförändrat skick.

Beaktande av levnadsomständigheter

Kommitténs förslag: Även vid återkallelse på andra grunder än oriktiga uppgifter skall gälla att hänsyn skall tas till utlänningens levnadsomständigheter.

I kommitténs förslag rörande återkallelse av uppehållstillstånd på grund av oriktiga uppgifter ingick att hänsyn skulle tas till utlänningens levnadsomständigheter. Lagförslaget i den delen utformades med bestämmelserna rörande utvisning på grund av brott som förebild.

Även vid återkallelse på andra grunder än oriktiga uppgifter bör gälla att hänsyn skall tas till utlänningens levnadsomständigheter. Lagtekniskt kan detta enkelt ske genom att bestämmelserna om hänsyn till levnadsomständigheterna samlas i en särskild paragraf som får gälla vid all återkallelse oavsett grunden – dock självfallet med undantag för återkallelse på den grunden att bosättningen i landet upphört.

23.3.5 Avvisning

Avvisning på grund av att sökanden kan antas inte komma att försörja sig på ett ärligt sätt eller arbeta utan arbetstillstånd

Kommitténs bedömning: Nuvarande bestämmelser bör inte ändras.

Som framgått av den tidigare redogörelsen innebär uttrycket "inte försörja sig på ett ärligt sätt" främst att försörja sig på prostitution. Även om prostitution i sig inte är straffbart är det samtidigt inte ett av samhället accepterat sätt att försörja sig på. Prostitution leder ofta till eller har samband med brottslighet. Det har under senare tid i ökad utsträckning förekommit att prostituerade från andra länder sökt sig till Sverige. Det bör liksom hittills vara möjligt att hindra en sådan person från att resa in i landet. Det måste självfallet finnas någon objektiv grund för att anta att någon kommer att ägna sig åt prostitution här i landet. Det kan exempelvis vara kunskap om att utlänningen vid tidigare besök i Sverige ägnat sig åt prostitution. På samma grunder bör det liksom hittills vara möjligt att avvisa den som kan misstänkas

komma att söka försörja sig genom koppleri eller olagligt hasardspel, även om de fallen torde vara ovanliga.

När det gäller arbete utan arbetstillstånd är det i huvudsak tillfälliga besökare som avvisas på denna grund. Det förekommer att en utlänning vid inresekontrollen saknar medel för sitt uppehälle under den tillämnade vistelsen här i landet och då uppger sig hoppas kunna finna något tillfälligt arbete här att försörja sig på. Möjligheten att avvisa någon i den situationen bör finnas kvar.

Kommitténs bedömning blir att de nuvarande avvisningsgrunderna i 4 kap. 2 § första stycket 2 UtlL bör finnas kvar.

Avvisning när utlänningen på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott

Kommitténs bedömning: Nuvarande bestämmelser bör inte ändras.
--

Som framgått av den tidigare redogörelsen är det inte helt klart vad som skall avses med "annan särskild omständighet" i detta sammanhang. Det enda exempel som nämns i tidigare förarbeten är att utlänningen kan antas ha för avsikt att föra med sig barn om vilket han eller hon inte har vårdnaden. Det är därmed också klart att "annan särskild omständighet" här har en annan innebörd än vad som avses i 3 kap. 4 § andra stycket 2 UtlL där samma uttryck används när det gäller möjligheterna att vägra uppehållstillstånd för dem som flytt undan krig eller en miljökatastrof. Där anges ju som exempel en av utlänningen erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom. Det är självfallet olyckligt att samma uttryck ges olika innebörd i två paragrafer som i princip handlar om samma sak, nämligen möjligheterna att hindra misskötsamma utläningar från att resa in och få uppehållstillstånd här i landet.

I enlighet med vad som anförts under avsnitt 23.3.1 om Utgångspunkter för reglering i en ny utlänningslag bör möjligheterna att avvisa en utlänning på grund av någon form av misskötsamhet vara vidare än möjligheterna att vägra uppehållstillstånd på motsvarande grund. Avvisningsgrunden i 3 kap. 4 § andra stycket 3 UtlL bör därför finnas kvar. Även i fortsättningen bör det således vara möjligt att avvisa en utlänning som på grund av någon "annan särskild omständighet" kan antas komma att begå brott.

Tänkbara sådana omständigheter skulle kunna vara vad som i tidigare förarbeten angetts som exempel som misstanke om att någon har för avsikt att bortföra ett barn som han eller hon inte har vårdnaden om.

Därutöver kan tänkas exempelvis missbruk av alkohol eller narkotika, spridande av smitta och tillhörighet till kriminella organisationer. "Annan särskild omständighet" bör också kunna vara att sökanden tidigare dömts för brott utan att det nödvändigtvis varit fråga om frihetsstraff. Hänsyn till sådant brott bör framför allt kunna tas om sökanden utomlands dömts till bötesstraff för ett brott som i Sverige sannolikt skulle ha medfört fängelsestraff. Exempel på ett sådant brott kan vara hets mot folkgrupp, som man inte ser lika allvarligt på i alla länder som i Sverige.

Självfallet måste i samtliga fall misstankarna om att utlänningen skall ägna sig åt sådan verksamhet som angetts i exemplen vara objektivt grundade. Det måste finnas någon påtaglig grund för misstankarna.

Avvisning när det kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet

Kommitténs bedömning: Nuvarande bestämmelser bör inte ändras.
--

Denna avvisningsgrund stämmer helt överens med motsvarande bestämmelse vid återkallelse av uppehållstillstånd.

Bestämmelsen utnyttjas ytterst sällan. De brott som beskrivs i paragrafen är till sin natur sällsynta. Samtidigt är det självfallet mycket angeläget att kunna hindra den som kan misstänkas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet från att komma in i landet.

Visserligen torde utvisning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll i regel vara möjlig i nu nämnda fall. Även möjlighet till avvisning på denna grund bör emellertid enligt kommitténs bedömning finnas också i fortsättningen.

23.3.6 Utvisning på grund av brott

Som framgått av den tidigare redogörelsen genomfördes en viss skärpning av reglerna för utvisning på grund av brott den 1 juli 1994. En ändring av dessa regler borde föregås av en utvärdering av effekterna av lagändringen år 1994. Någon ändring föreslås inte i detta sammanhang.

24 Preskription av beslut som vunnit laga kraft och ny verkställighet

24.1 Gällande rätt

24.1.1 När ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses verkställt

Utgångspunkten i den svenska utlänningslagstiftningen är att verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall ske genom att utlännen frivilligt lämnar landet. Om utlännen inte lämnar landet frivilligt skall beslutet verkställas tvångsvis. Det framgår av 8 kap. 12 § UtlL. Enligt 8 kap. 14 § UtlL skall ett beslut om avvisning eller utvisning anses verkställt, om utlännen har lämnat landet och beslutet har vunnit laga kraft.

Utlänningslagstiftningen reglerar inte uttryckligen när en person skall anses ha lämnat Sverige – lika litet som det finns några direkta bestämmelser om när en person skall anses ha rest in i landet. Ett resonemang kring dessa frågor, som främst tar sikte på inresesituationen, finns i prop. 1988/89:86 (s. 56 f.). Föredragande statsrådet anför där bl.a. följande:

Ur såväl språklig som saklig synvinkel faller det sig naturligt att anse att den som kommer in på svenskt territorium skall vara att betrakta som inrest i Sverige. Detta gäller oavsett om det är fråga om land-, sjö- eller luftterritorium. Detta är också vad som enligt min mening måste gälla för utlänningslagstiftningens vidkommande i fråga om kraven på pass och vederbörliga tillstånd. Det är dock nödvändigt att göra vissa undantag från denna princip. Pass och visering kan t.ex. svårligen krävas av den som enbart passerar svenskt luftrum.

De undantag från huvudprincipen som gjorts av praktiska skäl kan delvis utläsas av några bestämmelser i utlänningsförordningen (7 kap. 5–7 §§). Där framgår bl.a. att passagerare och besättningsmän på fartyg inte skall anses inresta förrän de lämnar fartyget. Besättningsmän och s.k. kryssningspassagerare kan vidare tillåtas att utan krav på pass och

visering lämna fartyget tillfälligt och uppehålla sig på den ort där fartyget ligger. För transitpassagerare som enbart uppehåller sig i transithallen på en internationell flygplats har tidigare heller inte krävts någon form av tillstånd. Det undantaget har dock inte varit uttryckligen reglerat i någon författning utan grundats på långvarig, fast praxis i enlighet med vad som gäller i de flesta länder. Från hösten 1997 har undantag från detta undantag gjorts genom att medborgare i några länder måste ha visering även om det endast är fråga om ett kortvarigt uppehåll i någon transithall. Det undantaget grundas på ett inom EU fattat beslut om gemensam åtgärd.

När det gäller utresa är regleringen i utlänningsförordningen ännu mer kortfattad än när det gäller inresa. Av 7 kap. 5 § UtlF framgår att en utlänningsperson som här i landet mönstrar på ett fartyg destinerat till utlandet skall anses utrest när utlänningspersonen går ombord på fartyget. Beslut om avvisning eller utvisning skall dock inte anses verkställt förrän fartyget lämnar landet.

De särskilda bestämmelserna om fartyg gäller i tillämpliga delar också luftfartyg.

Enligt regeringens förordningsmotiv 1989:3 avser de ovan nämnda bestämmelserna i första hand besättningsmän och passagerare på fartyg i reguljär trafik. I praxis har bestämmelserna dock fått en i vissa avseenden mer inskränkt tillämpning och i andra getts en vidare tolkning än vad som direkt kan läsas ut av förordningstexten och motiven. Exempelvis har utlämningar ombord på fritidsbåtar ansetts skyldiga att ha pass och visering så snart de passerat den svenska territorialgränsen och inte först när de gått i land. Av praktiska skäl har verkställighet aldrig ansetts ha ägt rum när ett fartyg lämnat landet utan tidigast när det anlänt till ett annat land. Konsekvensen skulle annars bli att verkställighet skulle anses ha ägt rum om ett fartyg strax efter det att det lämnat svenskt territorialvatten eller luftrum tvingats återvända på grund av något tekniskt fel.

Grundprincipen är således klar; inresa i och utresa från Sverige skall anses ha ägt rum när någon passerar gränsen för svenskt territorium. Från denna grundprincip måste av praktiska skäl vissa undantag göras. Dessa undantag är i dag något bristfälligt reglerade i utlänningsförordningen.

Grundprincipen att med inresa och utresa avses att någon passerar ett lands territorialgräns tillämpas också internationellt, exempelvis inom EU. De nödvändiga undantag som måste göras tas däremot inte upp annat än i undantagsfall. Schengen-avtalet ger således staterna möjlighet att göra vissa undantag från inresebestämmelserna för passagerare som endast uppehåller sig i transithallen på en flygplats och för besättningsmän på fartyg. Det är inte fråga om något åläggande för

staterna och det finns därför viss frihet för den enskilda staten att besluta om utformningen av undantagsbestämmelser.

24.1.2 Konsekvenser av att ett beslut skall anses verkställt

Beslut med återreseförbud

Beslut om avvisning eller utvisning som har meddelats av Statens invandrarverk är i regel förenade med förbud för utlänningen att återvända till Sverige under en viss tid, normalt under två år. Beslut om utvisning som meddelats av domstol skall alltid innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Här är tiderna för återreseförbud längre, vanligen fem år eller mer. Vid grova brott kan återreseförbudet gälla utan tidsbegränsning.

Om någon som avvisats eller utvisats med förbud att återvända till Sverige ändå återkommer, skall beslutet verkställas på nytt. Det framgår av 8 kap. 16 § UtlL. Om man bara ser till detta lagrum skulle man kunna dra slutsatsen att det inte spelar någon större roll när ett beslut om avvisning eller utvisning med förbud att återvända hit skall anses vara verkställt. Om beslutet inte är verkställt, skall det verkställas. Om beslutet är verkställt, skall det verkställas på nytt eftersom det är förenat med ett förbud att återvända till Sverige.

Om ett beslut skall anses verkställt eller inte får dock stor betydelse för hur en ansökan som utlänningen gör efter återkomsten skall hanteras. Är beslutet inte verkställt, skall en ansökan hanteras som en ny ansökan (NUT) som skall prövas av Utlänningsnämnden direkt och som kan bifallas endast under de förutsättningar som anges i 2 kap. 5 b § UtlL, dvs. om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet och om utlänningen antingen har rätt till skydd här eller det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet. Om beslutet skall anses verkställt, skall en ansökan från utlänningen om att få stanna här ges in till Statens invandrarverk, som kommer att handlägga ansökan som en vanlig ansökan om uppehållstillstånd som görs efter inresan i landet. Det innebär bl.a. att ett negativt beslut av Invandrarverket kan överklagas till Utlänningsnämnden.

Det finns inte någon uttrycklig lagbestämmelse som säger att en ansökan om uppehållstillstånd som ges in efter det att ett beslut verkställts skall handläggas som en vanlig ansökan om uppehållstillstånd och att det även gäller när beslutet kan verkställas på nytt därför att det är förenat med ett återreseförbud. På denna punkt finns emellertid en

långvarig och fast praxis (jfr Wikrén och Sandesjö: Utlänningslagen med kommentarer, femte upplagan, s. 101).

I det senare fallet, dvs. att ansökan skall handläggas som en vanlig ansökan om uppehållstillstånd hos Statens invandrarverk, inträder ytterligare en komplikation när det tidigare beslutet är förenat med förbud att återvända hit. Som nämnts ovan skall ju då beslutet verkställas på nytt. Det blir då Invandrarverket som avgör om verkställighet skall ske omgående eller om ansökan om uppehållstillstånd skall prövas i vanlig ordning. Det gör verket genom att pröva om verkställigheten skall inhiberas. Situationen behandlas inte i lagstiftningen och inte heller i några förarbeten. Invandrarverket synes tillämpa en praxis som innebär att om det kan antas att det finns sådana nya omständigheter som skulle kunna leda till bifall till en ansökan om uppehållstillstånd, kommer verket att besluta om inhibition av verkställigheten och pröva ansökan om uppehållstillstånd. Om Invandrarverket senare skulle avslå ansökan om uppehållstillstånd, måste avslaget förenas med ett beslut om avvisning eller utvisning för att verkställighet skall kunna ske. Det beslutet kan då överklagas till Utlänningsnämnden och utlänningen kommer regelmässigt att ha rätt att stanna här i landet i avvaktan på prövningen av överklagandet.

Om Invandrarverket inte beslutar om inhibition, kan det tidigare beslutet om avvisning eller utvisning omgående verkställas på nytt. Det får förutsättas att Invandrarverket i den situationen också avslår ansökan om uppehållstillstånd. Det beslutet kan då visserligen överklagas till Utlänningsnämnden, men utlänningen kommer inte att ha rätt att avvakta besvärprövningen här i landet.

Beslut utan återreseförbud

Det är ovanligt att Statens invandrarverk meddelar beslut om avvisning eller utvisning som inte är förenat med förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Det förekommer huvudsakligen om utlänningen har nära släktingar här i landet som han eller hon har ett starkt intresse av att kunna besöka. Vid bedömningen av om återreseförbud skall kunna underlätas vägs också in om det är sannolikt att utlänningen utan återreseförbud på nytt kommer att söka sig hit och vägra att lämna landet frivilligt.

Har ett sådant beslut verkställts och utlänningen återkommer till Sverige omgående, måste Invandrarverket ta ett nytt beslut om avvisning eller utvisning som sedan kan överklagas till Utlänningsnämnden. Utlänningen får då också rätt att avvakta besvärprövningen här i landet, såvida det inte finns förutsättningar att besluta om avvisning med

omedelbar verkställighet. Här kan aldrig samma problem uppstå som när beslutet är förenat med ett återreseförbud. Samtidigt är det självfallet en betydande nackdel att det ofta är nödvändigt att så att säga börja om från början med ett nytt avlägsnandebeslut som kan överklagas, även om sökandens skäl är desamma som vid det tidigare avlägsnandebeslutet.

Förhållandet blir i princip detsamma om tiden för återreseförbudet löpt ut när beslutet om avvisning eller utvisning verkställs. Som framgått av redovisningen ovan förenas avvisningsbeslut i allmänhet med ett förbud att återvända till Sverige under cirka två år från det beslutet vunnit laga kraft. Beslut om avvisning eller utvisning, som inte meddelats av allmän domstol, preskriberas emellertid först fyra år från det beslutet vunnit laga kraft. Eftersom åtskilliga utlänningar håller sig undan verkställighet är det inte helt ovanligt att ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs senare än två år efter det att beslutet vunnit laga kraft och att något förbud att återvända då inte längre gäller.

24.1.3 Praxis när ett avlägsnandebeslut skall anses vara verkställt

I två beslut i maj 1996 har Utlänningsnämnden tagit upp frågan om när en tvångsvis genomförd verkställighet skall anses vara genomförd. Nämnden slår i dessa beslut fast att en tvångsvis genomförd verkställighet inte har genomförts förrän utlänningen tagits emot i ett annat land. Ett misslyckat försök till verkställighet, dvs. att utlänningen inte tagits emot i det andra landet utan förts tillbaka till Sverige, innebär att avvisningen inte anses verkställd i den bemärkelse som avses i utlänningslagen. Det gäller även om utlänningen passerat åtskilliga staters territorier på resan från och till Sverige.

I ett avgörande från februari 1998 uttalar Utlänningsnämnden att det saknas anledning att göra någon åtskillnad mellan tvångsvis och frivillig verkställighet. Ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kan således enligt nämnden inte anses verkställt förrän utlänningen rest in i det andra landet efter att ha passerat en inresekontroll.

24.1.4 Straffbestämmelser

Den som av domstol utvisats på grund av brott med förbud att återvända till Sverige och som trots förbudet återvänder hit kan dömas till fängelse eller böter. Dessa bestämmelser finns i 10 kap. 4 § UtIL som lyder som följer:

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

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

För tillämpningen av denna bestämmelse har det ingen större betydelse när ett beslut skall anses vara verkställt. Det är här liksom vid de flesta brott fråga om ett brott som kräver uppsåt för att vara straffbelagt. Det kommer inte att dömas till någon påföljd om en utlänning utan egen förskyllan kommer tillbaka till Sverige. Så kan t.ex. vara fallet om utlänningen inte får resa in i det land dit verkställighet skulle ske utan av det landets myndigheter tvingas återvända till Sverige.

Överträdelse av ett av Statens invandrarverk eller Utlänningsnämnden meddelat återreseförbud är i sig inte straffbar.

24.2 Behovet av förändringar

Som framgått av redogörelsen ovan skulle det leda till betydande problem om ett beslut om avvisning eller utvisning skulle anses vara verkställt så snart en utlänning lämnat svenskt territorium. Ordalagen i 8 kap. 14 § UtIL ger emellertid intryck av att så skulle vara fallet; enligt den lagbestämmelsen skall ju ett beslut anses verkställt om "utlänningen har lämnat landet" (och beslutet har vunnit laga kraft). Det är angeläget att det finns klara bestämmelser om när ett beslut skall anses vara verkställt. Det har betydelse inte bara för frågan om det tidigare beslutet kan verkställas på nytt eller om det krävs ett nytt beslut om avvisning eller utvisning för att verkställighet skall kunna ske. Det är också av vikt när det gäller att avgöra om en ansökan om uppehållstillstånd skall behandlas som en vanlig förstagsansökan eller som ett verkställighetsärende.

Den tolkning som Utlänningsnämnden gjort löser i och för sig detta problem, i vart fall när det gäller beslut som verkställts tvångsvis. Tolkningen har emellertid dåligt stöd i själva lagtextens ordalag. Utlänningslagens bestämmelser om när ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses vara verkställt bör därför ses över.

Som också framgått av redogörelsen ovan finns det inte reglerat i utlänningslagstiftningen hur man skall förfara om en utlänning återvänder till Sverige trots ett gällande återreseförbud och vid återkomsten åberopar skäl, även politiska, som inte prövats tidigare i ärendet. Det är viktigt att ett avlägsnandebeslut kan verkställas på nytt utan större omgång om utlänningen återvänder hit efter verkställighet, vare sig

återvändande sker frivilligt eller på grund av att ett annat land inte medger inresa. Det är samtidigt av rättssäkerhetsskäl av största vikt att det i alla lägen klart av lagstiftningen framgår hur en ansökan skall hanteras när politiska skäl åberopas.

24.3 Överväganden och förslag

24.3.1 När ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses vara verkställt

Kommitténs förslag: Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte är preskriberat skall alltid kunna verkställas på nytt, om utlänningen återvänder till Sverige utan särskilt tillstånd. Det skall gälla oavsett om det finns ett gällande återreseförbud eller inte.

Utgångspunkter för regleringen bör vara dels att det klart av lagstiftningen framgår när ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses vara verkställt, dels att en utlänning inte skall kunna få en fullständig ny prövning av sitt ärende enbart genom att tillfälligt lämna Sverige och för en kortare eller längre tid bege sig till ett annat land.

Med dessa utgångspunkter framstår nuvarande lagbestämmelse inte som lämplig. Den ger som tidigare nämnts intryck av att ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses vara verkställt så snart någon lämnat svenskt territorium samtidigt som ny verkställighet är möjlig endast om det finns ett gällande förbud att återvända till Sverige.

I sammanhanget måste också beaktas att Schengenavtalet kommer att göra det ännu svårare än i dag att avgöra när en person lämnat landet. Schengenavtalet innebär ju bl.a. att passkontrollen avskaffas mellan de länder som deltar i samarbetet.

Den tolkning som Utlänningsnämnden gjort i sina tidigare nämnda praxisavgöranden löser visserligen problemet när det gäller tvångsvis verkställighet men knappast när det gäller frivillig verkställighet. Med nämndens tolkning skulle ju i det senare fallet beslutet ha ansetts verkställt om utlänningen passerat en inresekontroll. För den som är viseringsfri och reser på en kryssning till Åland torde det inte vara alltför svårt att få tillstånd för en helt kort vistelse. Rimligen borde ett beslut i analogi härmed också anses verkställt om utlänningen vid ankomsten till det andra landet ger in en ansökan om tillstånd där och sedan efter någon tid blir sänd tillbaka till Sverige.

Som nämnts kommer problemet upp främst när verkställigheten rör en person som inte har något gällande förbud att återvända till Sverige.

Finns det ett återreseförbud kan ju beslutet om avvísning eller utvisning verkställas på nytt enligt 8 kap. 16 § UtIL. Före 1989 års utlänningslag sammanföll i regel tiden för återreseförbudet och preskriptionstiden. Beslut om avvísning och utvisning preskriberades då två år efter det att beslutet vunnit laga kraft och tiden för återreseförbudet var före 1989 års lag i de flesta fall också två år. Flera lösningar på detta problem kan tänkas.

1. En lösning skulle kunna vara att se till att förbud att återvända till Sverige alltid meddelas för samma tid som beslutet om avvísning eller utvisning gäller, dvs. under fyra år från det beslutet vunnit laga kraft.

Det skulle dock innebära en viss nackdel för utlänningen om tiden för återreseförbudet utsträcktes. En utlänning som avvísats eller utvisats med förbud saknar visserligen inte möjligheter att legalt återvända till Sverige. Enligt 4 kap. 15 § UtIL kan den som avvísats eller utvisats med förbud att återvända hit ges ett särskilt tillstånd för ett kort besök i Sverige för synnerligen viktiga angelägenheter. Återreseförbudet påverkar inte heller utlänningens möjligheter att få uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Exempelvis inträffar det inte sällan att den som avvísats på den huvudsakliga grunden att uppehållstillstånd inte sökts före inresan i landet och därvid fått förbud att återvända hit kort därefter beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning på grundval av en ansökan som gjorts före inresan. Utlänningen kommer däremot inte att få tillstånd för något vanligt besök i Sverige så länge återreseförbudet gäller. Återreseförbudet kan vidare försvåra utlänningens möjligheter att besöka andra länder. Enligt den nordiska passkontrollöverenskommelsen från år 1954 skall alla avlägsnandebeslut med återreseförbud som meddelats i något av de nordiska länderna samlas i en gemensam förteckning. Den som finns i förteckningen kommer knappast att få tillstånd för besök i något av de nordiska länderna. Sedan Schengenavtalet trätt i kraft kommer motsvarande system som för de nordiska länderna att gälla också för övriga länder som ingår i Schengensamarbetet.

2. En lösning som inte skulle innebära samma nackdelar för den enskilde som den lösning som skisserats under 1. ovan skulle kunna vara att återreseförbudet förlängdes med två år vid en ny verkställighet. Den som återvände till Sverige innan återreseförbudet gått ut skulle då få återreseförbudet förlängt med två år om det tidigare beslutet verkställdes på nytt. De som då drabbades av ett långt återreseförbud skulle således endast vara de som trotsade ett tidigare förbud att återvända.

En sådan lösning skulle emellertid inte vara till någon hjälp om en utlänning återvänder till Sverige efter det att tiden för ett tidigare återreseförbud löpt ut.

3. En annan lösning skulle kunna vara att föreskriva att ett beslut om avvisning eller utvisning som inte är preskriberat alltid får verkställas oavsett om det finns ett återreseförbud eller inte. Ett beslut skulle således kunna verkställas hur många gånger som helst så länge det inte är preskriberat. Med en sådan lösning skulle man också kunna ha kvar bestämmelsen om att ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses verkställt när utlänningen har lämnat landet, vilket inte minst rent språkligt förefaller att vara det naturliga.

En bestämmelse om att ett beslut om avvisning eller utvisning alltid skulle kunna verkställas så länge beslutet inte preskriberats skulle visserligen i visst avseende få vissa likheter med en generell förlängning av tiden för återreseförbudet. Beslutet skulle ju omgående kunna verkställas på nytt utan krav på ett nytt beslut om avvisning eller utvisning om utlänningen innan det tidigare beslutet preskriberats återvänder till Sverige utan tillstånd. Sedan tiden för ett eventuellt återreseförbud löpt ut, skulle en ordning som nu skisserats dock inte försvåra utlänningens möjligheter att besöka andra länder som fått del av beslutet om återreseförbud. Det skulle heller inte behöva innebära någon förändring i jämförelse med nuläget när det gäller utlänningens möjligheter att besöka Sverige sedan ett eventuellt återreseförbud löpt ut.

Den nu skisserade lösningen är enligt kommittén den lämpligaste och därmed också kommitténs förslag.

24.3.2 Ansökan om uppehållstillstånd när ny verkställighet kan genomföras

Kommitténs bedömning: Om en utlänning återvänder till Sverige och ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas på nytt, bör en ansökan om uppehållstillstånd handläggas som ett verkställighetsärende enligt bestämmelserna i 9 kap. förslaget till ny utlänningslag.

Som framgått ovan är det i dag inte klart reglerat i lagstiftningen hur man skall hantera situationen där någon sedan ett avlägsnandebeslut verkställts återvänder till Sverige trots återreseförbud och då ger in en ansökan om uppehållstillstånd. Det tidigare beslutet skall då verkställas på nytt. Samtidigt måste självfallet ansökan om uppehållstillstånd prövas, särskilt om sökanden då åberopar nya politiska skäl. För att undvika verkställighet i ett sådant fall måste Invandrarverket besluta om inhibition av verkställigheten.

Enligt det förslag som förordats ovan skulle ny verkställighet kunna ske även om det inte finns något gällande återreseförbud. Med en sådan ordning måste det naturliga vara att varje ansökan som ges in här i landet av en utlänning som har ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning som inte preskriberats handläggs enligt den ordning kommittén i kap. 22 förordat när det gäller verkställighetsärenden. Det skulle då aldrig som i dag kunna uppstå någon tvekan om hur en sådan ansökan skall handläggas.

25 Straffbestämmelser

Kommitténs förslag: De nuvarande straffbestämmelserna i 10 kap. 1, 2 och 3 §§ UtL systematiseras på ett klarare sätt i lagförslaget.

Straffbestämmelsen behålls i 10 kap. 1 § första stycket 1 UtL för en utlänning som inte ansökt om uppehållstillstånd inom föreskriven tid. Möjlighet införs dock att i ringa fall inte väcka åtal, om det inte är motiverat från allmän synpunkt.

Straffbestämmelsen tas bort i 10 kap. 2 § 1 UtL för en utlänning som i annat avseende än när det gäller skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd överträder bestämmelser i utlänningslagen eller vad som föreskrivits med stöd av lagen. I stället införs en särskild straffbestämmelse för en utlänning som på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns.

Straffbestämmelsen tas bort i 10 kap. 3 § 2 för en utlänning som överträder föreskrifter som innebär skyldighet att endast vistas inom en del av landet. Med de förslag som kommittén lägger fram i övriga delar kommer det inte längre att finnas möjlighet att meddela föreskrifter som innebär skyldighet för en utlänning att endast vistas inom en del av landet.

Straffbestämmelserna i 10 kap. 1 och 2 §§ UtL har funnits med sedan 1945 års utlänningslag i huvudsak i oförändrat skick. De har utan någon närmare kommentar förts över först till 1954 års utlänningslag och därefter till 1980 och 1989 års lagar. Samtidigt har en rad nya straffbestämmelser införts i utlänningslagen. Det finns därför skäl att nu se över straffbestämmelserna.

10 kap. 1 § UtL har följande lydelse.

Till böter döms

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

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

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

I paragrafen behandlas straff såväl för en utlänning som inte iakttar reglerna om krav på uppehålls- och arbetstillstånd som för den som anställer en utlänning utan erforderligt arbetstillstånd.

I praktiken förekommer det relativt sällan att någon åtalas för att inte ha sökt uppehållstillstånd i tid enligt *första stycket 1*. Den som vistas här utan tillstånd och utan att ha sökt tillstånd inom föreskriven tid kan avvisas eller utvisas. Det finns inget behov av att straffa den som avvisas eller utvisas och skulle så ske, skulle utlänningen sannolikt inte ha medel för att betala böterna. Förhållandet är något annorlunda om utlänningen beviljas uppehållstillstånd efter det att frågan om avvisning eller utvisning tagits upp. Det finns ett samhällsintresse att utlänningar inte skall vistas här i landet under lång tid utan att söka uppehållstillstånd. Det kan då också finnas behov av att kunna straffa den som inte söker uppehållstillstånd i tid. Straffbestämmelsen bör därför finnas kvar. Brott mot denna punkt bör emellertid många gånger kunna betraktas som ringa. Det bör därför finnas möjlighet att inte väcka åtal såvida det inte är påkallat från allmän synpunkt.

Straff för den som arbetar i Sverige utan tillstånd behandlas i *första stycket 2*. Gruppen som arbetar här utan tillstånd torde vara betydligt större än den som uppehåller sig här utan att söka uppehållstillstånd. Det rör sig främst om säsongarbetare. Det finns ett starkt samhällsintresse att motverka att utlänningar arbetar här utan tillstånd. Böter är därvid också ett straff som kan ha en avhållande effekt, eftersom ett bötesstraff kan innebära att förtjänsten av svartarbetet här i landet till stor del försvinner. Även denna straffbestämmelsen bör därför finnas kvar.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att den som anställer en utlänning som saknar tillstånd att arbeta här kan straffas med böter eller, när omständigheterna är försvårade, med fängelse i högst ett år. Försvårade omständigheter torde kunna vara exempelvis att arbetsgivaren under lång tid haft utlänningar utan arbetstillstånd anställda, att anställningen avsett ett stort antal personer eller att arbetsgivaren utnyttjat det förhållandet att utlänningen saknar arbetstillstånd genom att erbjuda avsevärt sämre anställningsförhållanden än vad som är vanligt i branschen. Straffbestämmelsen för arbetsgivare bör också finnas kvar men inte i samma paragraf som straffbestämmelserna för utlänningar som inte ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd.

10 kap. 2 § har följande lydelse.

Till böter eller, när omständigheterna är försvårade, fängelse i högst sex månader döms

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

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

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

Det är otillfredsställande att en straffbestämmelse skall ha så obestämd innebörd som den nuvarande i *punkten 1*. Innebörden av det stadgandet är ju att brott mot bestämmelser som inte ens fanns vid tidpunkten när straffbestämmelsen infördes kan komma att bli straffbelagda. Det framgår heller inte klart vad som skall avses med ordet bestämmelse. Rent språkligt torde bestämmelse även innefatta anmälningsskyldighet som straffbeläggs särskilt i *punkten 2*. Inte heller framgår om avsikten varit att brott mot alla bestämmelser i utlänningsförordningen skall vara straffbelagda. En del bestämmelser i förordningen är helt klart utfärdade med stöd av ett bemyndigande i utlänningslagen medan andra bestämmelser däremot kan vara s.k. verkställighetsföreskrifter som utfärdats med stöd av det allmänna stadgande i 8 kap. 13 § regeringsformen (enligt det stadgandet får regeringen besluta om föreskrifter om verkställighet av lag). Av straffbestämmelsen i lagen bör klart framgå vilka gärningar som är straffbelagda.

Överträdelse av bestämmelser i utlänningslagen eller utlänningsförordningen i annat avseende än beträffande skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd torde med gällande lagstiftning främst kunna avse brott mot föreskrifter i 5 kap. 1 och 2 §§ UtIF att inresa i och utresa från svenskt landterritorium skall ske över en godkänd passkontrollort.

Av Schengenkonventionen följer att yttre gräns (dvs. gräns som inte utgör gräns mot annan stat inom Schengenområdet) får passeras endast via godkända gränsövergångsställen och att det finns möjlighet att föreskriva att det endast får ske under vissa tider på dygnet. De fördragslutande staterna åtar sig enligt konventionen också att införa påföljder för den som passerar yttre gräns på ett otillåtet sätt. Schengenkonventionen beräknas träda i kraft den 1 januari år 2000. En följd blir att det inte längre kommer att finnas någon passkontroll vid de inre gränserna.

Brott mot föreskrifterna i 5 kap. 1 och 2 §§ UtIF bör även i fortsättningen vara straffbelagda. Den nuvarande straffbestämmelsen i *punkten 1* bör ersättas med en straffbestämmelse som uttryckligen stadgar straff för den som på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns.

Påföljden bör vara densamma som vid andra brott av utlänningar mot bestämmelser av likartad karaktär i utlänningslagen och utlänningsförordningen, dvs. böter. Det innebär till skillnad mot i dag att fängelse inte bör ingå i straffskalan.

Den enda anmälningsskyldighet som i dag torde vara straffbelagd enligt *punkten 2* är skyldigheten enligt 5 kap. 8 § UtIF för befälhavare på fartyg som kommer till Sverige från utlandet att göra viss anmälan till tullmyndigheten och polismyndigheten. Motsvarande bestämmelse i tidigare utlänningslagar hade däremot ett betydligt mera vidsträckt tillämpningsområde så länge det fanns skyldighet att lämna bostadsanmälningar för den som upplät bostad till en utlänning och arbetsgivaranmälningar för den som anställde en utlänning. Bestämmelsens nuvarande tillämpning motiverar inte att det skall finnas möjlighet att när omständigheterna är försvårande döma till fängelse i upp till ett år.

Liksom i dag bör straffansvar gälla för den som inte gör anmälan som föreskrivs i en författning som utfärdats med stöd av utlänningslagen. Till skillnad mot vad som ovan anförts i anslutning till första punkten finns det skäl att här ha kvar denna mer obestämda bestämmelse. Att inte fullgöra en anmälningsskyldighet enligt utlänningslagstiftningen torde alltid vara en straffvärd handling. Anmälningsskyldighet är också ett mycket mer preciserat åläggande än vad som uttrycks i nuvarande 2 § första punkten där det stadgas straff för den som överträder en bestämmelse.

Schengenkonventionen kan komma att innebära att viss anmälningsskyldighet införs exempelvis i form av hotellanmälningar. Brott mot sådan anmälningsskyldighet bör vara straffbelagt. Det blir automatiskt följderna om den nuvarande straffbestämmelsen i andra punkten behålls i princip i oförändrat skick.

Straffansvaret i *tredje punkten* bör finnas kvar för den som i en anmälan eller ett ansökningsärende medvetet lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse.

10 kap. 3 § har följande lydelse.

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

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

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

Bakgrunden till straffbestämmelsen i *andra punkten* är förhållandena under andra världskriget och tiden närmast därefter. Då begränsades nämligen uppehållstillstånd regelmässigt geografiskt så att tillstånden endast gällde för vistelse inom ett visst område eller genom att vissa områden undantogs från rätten till vistelse (vanligast var att tillstånden inte gällde för vistelse inom Stockholms stad och vissa angränsande

landsfiskalsdistrikt). Möjligheterna att geografiskt begränsa rätten till vistelse i Sverige fanns sedan kvar under lång tid även om de inte utnyttjades annat än i något enstaka undantagsfall. Den sista resten av möjligheterna till sådan begränsning försvann genom den lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll som trädde i kraft den 1 juli 1991.

Den enda möjlighet som numera finns att föreskriva att en utlänning får uppehålla sig endast inom en viss del av landet är att utnyttja möjligheten att låta uppsikt enligt 6 kap. 5 § UtIL ta denna form. Den möjligheten har såvitt känt aldrig utnyttjats. Enligt förslaget till ny utlänningslag (8 kap. 10 § lagförslaget) skall uppsikt inte längre kunna innebära skyldighet för utlänningen att uppehålla sig endast inom en viss del av landet. Som en följd av det bör straffbestämmelsen i 10 kap. 3 § 2 UtIL inte få någon motsvarighet i den nya lagen.

I 10 kap. 1, 2 och 3 §§ blandas brott som kan begås av utlänningar som inte följer vissa bestämmelser och brott som kan begås av någon annan. Likaså blandas brott som enligt huvudregeln kräver uppsåt för att vara straffbara och brott som inte kräver uppsåt. Straffbestämmelserna i dessa tre paragrafer bör systematiseras på ett klarare sätt.

När det gäller övriga straffbestämmelser i utlänningslagen utöver i de tre nämnda paragraferna finns inte skäl att göra annat än språkliga ändringar.

26 Några övriga frågor som aktualiseras vid lagöversynen

26.1 Beslut om avvisning när inga politiska skäl åberopas

Kommitténs förslag: Polismyndighetens möjlighet att besluta om avvisning när inga politiska skäl åberopas behålls. Möjlighet införs även för Statens invandrarverk att besluta om avvisning i sådana fall.

Enligt 4 kap. 4 § UtlL skall Statens invandrarverk pröva ärenden om avvisning om

1. utlänningen söker asyl här,
2. utlänningen har en nära familjemedlem som söker asyl här,
3. utlänningen kan komma att avvisas med stöd av 2 § andra stycket (den bestämmelsen avser avvisning när det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att utlänningen annars beger sig dit), eller
4. utlänningen utan avbrott har vistats i Sverige mer än tre månader när frågan om avvisning väcks.

I andra fall skall polismyndigheten pröva frågan om avvisning. Om polismyndigheten anser det tveksamt om avvisning bör ske, skall ärendet lämnas över till Invandrarverket.

Enligt andra stycket är det således endast polisen som får fatta beslut om avvisning om inte Invandrarverket enligt första stycket skall fatta beslut. Polisens uteslutande rätt att fatta beslut enligt andra stycket har varit en naturlig och praktisk ordning. Frågan om avvisning aktualiseras oftast direkt vid gränskontrollen men kan också bli aktuell i samband med att utlänningen ger in en första ansökan om uppehållstillstånd eller i samband med s.k. inre kontroll (5 kap. 6 § UtlL). I samtliga nu nämnda fall har polisen varit den myndighet som utlänningen först kommit i kontakt med.

Förhållandena har emellertid numera ändrats. Alla ansökningar skall ges in till Statens invandrarverk och inte till polisen. För en utlänning som inte blivit föremål för någon inresekontroll blir därför ofta Invandrarverket den första myndighet utlänningen kommer i kontakt med. Personal från Invandrarverket finns vidare alltid tillgänglig på Arlanda och diskussioner pågår om en utökning av verkets medverkan vid inresekontroll. Det är sannolikt att Invandrarverket på sikt kommer att medverka vid inresekontrollen på i vart fall de större inreseorterna.

Om en utlänning som inte åberopar någon form av politiska skäl uppsöker Invandrarverket för att ge in en ansökan om uppehållstillstånd och verket då bedömer att det finns grund för avvisning, får verket inte fatta beslut om avvisning – såvida inte verket enligt 4 kap. 4 § första stycket UtIL annars har rätt att besluta. Invandrarverket måste i stället kontakta polisen eftersom det är polisen som enligt 4 kap. 4 § andra stycket UtIL i ett sådant fall har uteslutande rätt att besluta om avvisning. Det förefaller som en något bakvänd ordning. Lagstiftningen bör därför ändras så att även Invandrarverket får befogenhet att besluta om avvisning av en utlänning som inte åberopar någon form av politiska skäl och som varit i Sverige kortare tid än tre månader. Med en sådan ordning skulle Invandrarverket även kunna fatta beslut om avvisning när verket medverkar vid inresekontrollen. Praktiska skäl kan i sistnämnda fall tala för att verket fattar beslut, t.ex. om verket men inte polisen för tillfället har personal tillgänglig. Om Invandrarverket får befogenhet att besluta om avvisning i fall som nu nämnts kommer begreppet "avvisning med omedelbar verkställighet" att få en vidgad innebörd genom att det kommer att innefatta även ärenden där inga som helst politiska skäl åberopas.. Verkställighet av Invandrarverkets beslut i sådana fall måste kunna ske utan hinder av att beslutet inte vunnit laga kraft.

Polisens avvisningsbeslut kan verkställas omedelbart utan hinder av att de överklagats (8 kap. 7 § första stycket UtIL). Det är ytterst ovanligt att ett sådant avvisningsbeslut överklagas. Beslutet har ju regelmässigt verkställts utan avvaktan på att beslutet skall vinna laga kraft. De flesta utlänningar har inte något intresse av att överklaga ett beslut som redan är verkställt. Det är enklare för utlänningen själv att söka resa in på nytt och då se till att vad som tidigare brast i förutsättningarna för inresa numera har rättats till.

Besvärsrätten i denna typ av ärenden bör skäras av efter beslut i utlänningsdomstolen. Det skulle annars bli möjligt att få dessa ärenden som regelmässigt är av enkel beskaffenhet prövade i fyra instanser. I likhet med vad som föreslås gälla beträffande ärenden om avvisning med omedelbar verkställighet bör därför utlänningsdomstolens beslut inte få överklagas.

26.2 Tiden inom vilken beslut om avvisning skall fattas

Kommitténs förslag: Beslut om avvisning måste i samtliga fall fattas inom tre månader från den första ansökan om uppehållstillstånd som görs efter ankomsten till Sverige. Beslut som fattas senare än efter tre månader från ansökan kallas utvisning.

Genom 1989 års utlänningslag avskaffades den tidigare tidsgränsen för avvisning på formella grunder. Med formella grunder avses i huvudsak avsaknad av pass eller tillstånd, när sådant krävs, dvs. de grunder som anges i 4 kap. 1 § UtIL. Avvisning på materiella grunder, exempelvis om utlännen saknar medel för sin försörjning och de andra grunder som anges i 4 kap. 2 § UtIL, får däremot enligt sista stycket sistnämnda paragraf inte ske senare än tre månader efter utlänningsansökan till Sverige.

För att polisen skall ha rätt att besluta om avvisning krävs att sökanden inte vistats här mer än tre månader utan avbrott när frågan om avvisning väcks. Här är det alltså inte fråga om att beslut måste fattas inom viss tid utan om att frågan måste tas upp inom viss tid.

Beslut om avvisning med omedelbar verkställighet får enligt 8 kap. 8 § UtIL meddelas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till landet endast om det finns synnerliga skäl för det.

För avvisning på formella grunder enligt 4 kap. 1 § UtIL finns således ingen tidsgräns. I övriga fall finns en tidsgräns om tre månader men denna tidsgräns räknas olika i de tre fall det är fråga om.

För avvisning på formella grunder gällde som nämnts före 1989 års utlänningslag att beslut måste fattas senast inom tre månader från utlänningsansökan. Om beslut om avvisning inte kunde fattas inom den föreskrivna tiden, kunde utlännen i stället utvisas. Utvisning kunde då ske bl.a. på den grunden att utlännen saknade pass och/eller tillstånd för inresa eller vistelse här.

I prop. 1988/89:86 Ny utlänningslag anförde föredragande statsrådet (s. 68) att det inte var ändamålsenligt att för åtgärder som beslutas på samma grund använda olika benämningar enbart beroende på om beslutet fattas före eller efter en viss tidpunkt. Enligt 1989 års utlänningslag kan därför beslut om avvisning på formella grunder fattas oberoende av hur lång tid utlännen vistats i landet.

Det finns i och för sig starka skäl för att använda samma benämning för ett avlägsnandebeslut som fattas på samma grund oavsett hur lång tid en utlänningsansökan vistats i landet. Rent språkligt förefaller det

dock något märkligt att tala om avvisning av en utlänning som kan ha vistats här i landet i flera år. Det strider också mot det språkbruk som används internationellt. Avvisning är regelmässigt en term som används för att beteckna att en person vägras inresa i landet eller som sänds tillbaka kort tid därefter. Inte minst med hänsyn till internationell praxis bör en återgång till tidigare förhållanden ske så att termen "avvisning" används för att beteckna avlägsnandebeslut som fattas i samband med en utlännings försök till inresa i Sverige eller inom en kortare tid därefter.

Som framgått av redogörelsen ovan gäller vid avvisning med omedelbar verkställighet att beslut skall fattas inom tre månader från den första ansökan om uppehållstillstånd som utlänningen gör efter ankomsten till landet medan tidsgränsen i övriga fall räknas på något olika sätt. I prop. 1996/97:25 erinras om att motiven för en tidsgräns för avvisning med omedelbar verkställighet enligt förarbeten till 1989 års utlänningslag (prop. 1988/89:96, s. 199) var att starka skäl talar för att den som har vistats i Sverige åtskilliga månader skall få bli kvar här till dess frågan om rätten till uppehållstillstånd har prövats slutligt. I prop. 1996/97:25 uttalade regeringen sedan följande.

Regeln har emellertid kommit att medföra att åtskilliga asylsökande ger in sin ansökan till polisen strax efter tremånaderstidens utgång. Det kan antas att det inte sällan är fråga om ett medvetet försök att undgå risken för avvisning med omedelbar verkställighet.

Det är angeläget att beslut om avvisning kan verkställas så snabbt som möjligt när det är uppenbart att en ansökan om asyl saknar grund. Att i sådana fall låta utlänningen stanna kvar i landet till ansökan slutligt prövats medför inte bara onödiga kostnader. Det är i regel också för den enskilde till fördel om beslutet verkställs snabbt. När det gäller barn som kommer hit ensamma kan det dock vara särskilt svårt att avgöra om det är uppenbart att uppehållstillstånd inte skall beviljas. Det måste självklart på ett otvetydigt sätt klarläggas att det inte finns någon grund för uppehållstillstånd innan ett ensamt barn avvisas med omedelbar verkställighet.

De skäl som anfördes år 1989 för att tremånaderstiden vid avvisning med omedelbar verkställighet skall räknas från den första ansökan om uppehållstillstånd efter inresan och inte från ankomsten till Sverige är alltfjämt giltiga. Det finns inga skäl till varför tremånaderstiden för avvisning i andra fall skall räknas från utlänningens ankomst till Sverige, särskilt som ankomstdagen många gånger kan vara svår att fastställa. Utlänningslagen bör därför innehålla ett generellt stadgande om att avvisning i samtliga fall måste ske inom tre månader från den första ansökan om uppehållstillstånd som görs efter ankomsten till Sverige.

Att tidsgränsen kommer att räknas på samma sätt i samtliga fall får också till följd att det inte längre blir möjligt att med hänvisning till synnerliga skäl besluta om avvisning med omedelbar verkställighet

senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till landet. Enligt förarbeten (prop. 1988/89:86, s. 199) till den nuvarande lagstiftningen skulle ett synnerligt skäl kunna vara att det rör sig om en utlänning som vistats här utan att ge sig till känna för polisen. I ett sådant fall har ju dock någon tremånadersfrist inte börjat löpa eftersom fristen räknas från tidpunkten för den första ansökan om uppehållstillstånd. Ett annat fall skulle enligt förarbetena kunna vara att det visar sig att utlänningen lämnat falska uppgifter i väsentliga avseenden. Att beslut om avvisning med omedelbar verkställighet fattas senare än tre månader från den första ansökan om uppehållstillstånd torde mot bakgrund av de uttalanden som gjorts vara ytterst ovanligt. Det finns därför inget starkt behov av att ha kvar möjligheten att med hänvisning till synnerliga skäl besluta om avvisning med omedelbar verkställighet senare än efter tremånadersfristen. Det är samtidigt en klar fördel att tidsfristen för avvisning utan undantag räknas på samma sätt i samtliga fall.

26.3 Uppsikt i form av skyldighet att uppehålla sig inom visst geografiskt område

Kommitténs förslag: Möjligheten att låta uppsikt ta formen av ett åläggande för utlänningen att vistas inom ett visst geografiskt område tas bort.

Enligt 6 kap. 5 § UtIL innebär uppsikt att "utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling eller uppfylla andra särskilda villkor".

I prop. 1988/89:86 nämns som exempel på andra särskilda villkor att utlänningen kan åläggas att uppehålla sig på viss ort eller i en viss kommun. Däremot torde det enligt nämnda proposition inte få komma i fråga att utlänningen skulle åläggas att vistas inom ett så begränsat område som en mottagningsförläggning. Det senare uttalandet föranleddes av ett påpekande av Lagrådet som i sitt yttrande framhöll att en utlänning inte torde kunna åläggas att vistas inom ett så begränsat område som en förläggning eller utredningssluss eftersom det skulle kunna uppfattas som ett frihetsberövande. Lagrådet erinrade om ett utslag från Europadomstolen som funnit att det var fråga om frihets-

berövande när en person ålagts att vistas på en liten ö utanför Sardinien.

Uppsikt har såvitt känt aldrig använts på annat sätt än genom att utlänningen antingen ålagts anmälningsskyldighet hos polisen på vissa tider eller genom att utlänningens pass tagits om hand. Förklaringen till det torde vara att ett åläggande för en utlänning att vistas inom ett visst geografiskt område, som inte skulle få vara alltför begränsat, inte skulle vara av något större värde. Det skulle vara mycket svårt att utan en omfattande kontrollapparat avgöra om utlänningen lämnat området eller inte. Om ett sådant beslut skulle fattas måste syftet rimligen vara att försöka se till att utlänningen finns tillgänglig för utredning och delgivning av beslut och för verkställighet. Det syftet kan emellertid uppnås betydligt enklare och effektivare genom att utlänningen åläggs att på vissa tider anmäla sig hos polisen på en viss ort. Om det bedöms finnas en stor risk för att utlänningen kommer att söka hålla sig undan finns inget som hindrar att utlänningen åläggs daglig anmälningsskyldighet hos polisen. Normalt torde dock anmälningsskyldigheten kunna begränsas till en eller ett par gånger i veckan.

Möjligheten att låta uppsikt ta formen av ett åläggande för utlänningen att vistas inom ett visst geografiskt område fyller således knappast någon funktion. Möjligheten bör därför inte tas med i en ny utlänningslag. Formen för uppsikt i den nya lagen bör begränsas till anmälningsskyldighet hos polisen på vissa tider och till möjligheten att ta hand om pass eller annan legitimationshandling.

Del III

Övrigt

27 Generella direktiv

För kommitténs arbete har gällt regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

27.1 Regionalpolitiska konsekvenser

Enligt direktiven om regionalpolitiska konsekvenser skall de regionalpolitiska konsekvenserna av framlagda förslag redovisas. Därvid skall särskilt beaktas bl.a. hur förslagen påverkar sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet. Med hänsynstagande till verksamhetens karaktär och omfattning skall vid förslag till större och mer omfattande omorganisationer eller bildande av nya myndigheter eller motsvarande, överväganden om decentralisering och lokalisering utanför Stockholmsregionen redovisas.

Kommitténs förslag om regionala utlänningsdomstolar i stället för den till Stockholm lokaliserade Utlänningsnämnden innebär viss utflyttning av verksamhet till andra delar av landet. Med hänsyn till gällande forumregler är det med Invandrarverkets nuvarande beslutsorganisation inte meningsfullt att inrätta utlänningsdomstolar på fler än tre platser, dvs. så många som där verket fattar beslut i asylärenden. Enligt kommitténs uppfattning kan den verksamhet som flyttas från Stockholm inte förläggas till andra delar av landet än i anslutning till platser där Invandrarverkets beslut i asylärenden fattas. Förutom i Stockholm fattas för närvarande sådana beslut i Göteborg och Malmö.

27.2 Offentliga åtaganden

Enligt direktiven om offentliga åtaganden skall kommittén förutsättningslöst pröva om det offentliga åtagande som är föremål för kom-

mitténs uppdrag bör vara en offentlig angelägenhet. Om prövningen av åtagandet leder till bedömningen att det får anses vara en offentlig angelägenhet skall lämplig nivå för verksamheten (t.ex. statlig eller kommunal) anges. Kommittén skall också enligt dessa direktiv, om förslagen innebär utgiftsökningar eller inkomstminskningar för staten, visa hur dessa skall finansieras samt analysera möjligheter till besparingar och effektiviseringar.

I betänkandet behandlas frågor av central betydelse inom rättsskipning och förvaltning. Uppgifterna att pröva utlänningars rätt att vistas i riket innefattar grundläggande myndighetsutövning och måste anses tillhöra den centrala statliga verksamheten. Verksamheten skall givetvis även fortsättningsvis utövas av staten.

I ett avseende har aktualiserats inslag av enskild verksamhet. Det gäller på rättshjälps-/rådgivningsområdet. Som framgår i avsnitt 16.2 pågår för närvarande en försöksverksamhet med medverkan av frivilligorganisationer i asylprocessen, men några slutsatser av projektet kan ännu inte dras. Enligt kommitténs uppfattning kan det oavsett vilken medverkan frivilligorganisationerna i framtiden kan tänkas bidra med i asylprocessen inte mer än möjligen marginellt påverka behovet av offentliga biträden.

De ekonomiska konsekvenserna av kommitténs förslag behandlas i avsnitt 28.1.

27.3 Jämställdhetspolitiska konsekvenser

Enligt direktiven om jämställdhetspolitiska konsekvenser skall jämställdhetsfrågorna ges ökad uppmärksamhet. Framlagda förslag skall föregås av en analys och innehålla en redovisning av de jämställdhetspolitiska effekterna eller – om en sådan analys och redovisning inte kan göras på ett meningsfullt sätt – angivande av och motivering till detta.

Enligt kommitténs uppfattning är de förslag i betänkandet som avser förändrad instans- och processordning jämställdhetspolitiskt neutrala. De förslag som härrör från Anknyningsutredningens betänkande (SOU 1997:152) Uppehållstillstånd på grund av anknytning bör, som framhålls i det betänkandet, på sikt kunna bidra till en attitydförändring vad gäller synen på kvinnor och kvinnors rättigheter genom att det tydliggörs att vissa beteenden inte accepteras. Förslagen är således av betydelse från jämställdhetssynpunkt och bör bidra till att kvinnors situation förbättras.

27.4 Konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

De brottsförebyggande frågorna skall ges ökad uppmärksamhet i utredningsverksamheten. Alla förslag som läggs fram skall föregås av en analys och innehålla en redovisning av effekterna för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet. Om kommittén bedömer att en sådan analys och redovisning inte kan göras på ett meningsfullt sätt till följd av utredningsuppdragets eller ämnets karaktär, skall detta anges och särskilt motiveras.

Enligt kommitténs uppfattning är förslagen om ändrad instans- och processordning neutrala i fråga om konsekvenser för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet.

Förslagen om uppehållstillstånd på grund av anknytning innebär bl.a. att Invandrarverket vid prövningen av frågan om uppehållstillstånd i anknytningsärenden skall beakta risken för att sökanden kommer att utsättas för våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet. I de fall en ansökan om uppehållstillstånd avslås på grund av att det föreligger en påtaglig risk för att sökanden skall fara illa i förhållandet, kan denna risk undvikas. Genom detta nås rent faktiskt en brottsförebyggande effekt. Förslagen innebär vidare regler i lag att en sökande vars förhållande upphört på grund av att sökanden eller sökandens barn utsatts för våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet får beviljas uppehållstillstånd trots att förhållandet har upphört. Förslaget syftar i denna del till att mildra den uppskjutna invandringsprövningens negativa konsekvenser. Avsikten är att detta skall bidra till att kvinnor vågar bryta upp från anknytningsförhållanden där det förekommer övergrepp och således inte behöva stanna kvar av rädsla för att utvisas. Även detta förslag avses förhindra att kvinnor utsätts för brott.

27.5 Möjligheten att nå de integrationspolitiska målen

Enligt kommittéförordningen (1998:1474), som trätt i kraft den 1 januari 1999, skall en kommitté även ange konsekvenserna för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Målen för integrationspolitiken skall vara lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund och en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och

som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för (prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68).

Enligt kommitténs uppfattning bör förslaget till ny instans- och processordning bidra till en bättre integration genom att förfarandet kan antas bli snabbare och säkrare.

28 Genomförande av förslaget

28.1 Kostnader

Kommitténs bedömning: Kostnaderna i länsrätt och kammarrätt samt ökade kostnader hos Statens invandrarverk och för offentliga biträden och tolkar kommer att uppgå till sammanlagt 85–90 mkr. Det är 25–30 mkr mer än vad Utlänningsnämndens anslag för år 1999 uppgår till.

Kommittén har försökt att med utgångspunkt från ett beräkningsunderlag om 12 000 asylsökande göra en beräkning av kostnaderna för de förslag kommittén lägger fram. 12 000 är det antal asylsökande som för år 1999 ligger till grund för beräkning av behov av resurser för prövning av asylansökningar och för mottagande av asylsökande. Beräkningarna blir dock med nödvändighet osäkra inte bara på grund av att antalet asylärenden och andra ärenden hos Statens invandrarverk är osäkert utan också därför att det inte är möjligt att med någon större säkerhet bedöma om antalet överklaganden till länsrätt och kammarrätt kommer att motsvara antalet överklaganden till Utlänningsnämnden. En annan osäkerhetsfaktor är hur antalet verkställighetsärenden enligt kommitténs förslag kommer att förhålla sig till antalet ärenden rörande s.k. ny ansökan (NUT) enligt nuvarande ordning. Det är också svårt att uppskatta hur lång tid en muntlig förhandling i ett ärende rörande avvisning eller utvisning kommer att ta eftersom det endast finns mycket begränsad erfarenhet att falla tillbaka på.

Kommittén har vid sina beräkningar utgått från följande antaganden.

1. Enligt beräkningsunderlaget kommer antalet asylsökande att uppgå till ca 12 000. Av dessa kommer uppskattningsvis ca 1 500 att avvisas med omedelbar verkställighet.

2. Ca 50 % av de asylsökande som inte avvisas med omedelbar verkställighet kommer att beviljas uppehållstillstånd av Invandrarverket. Av de 50 % som får avslag kommer praktiskt taget samtliga liksom i dag att överklaga Invandrarverkets beslut. Andelen överklagande i övriga ärenden antas komma att bli lägre.

3. Den andel vars överklaganden under senare tid bifallits av Utlänningsnämnden har varit osedvanligt stor. Det hänger delvis samman med att många ärenden avvaktat vägledande beslut från regeringen som när de fattats inneburit att stora grupper beviljats uppehållstillstånd. Långa handläggningstider har vidare bidragit till att humanitära skäl som inte funnits tidigare lett till att åtskilliga överklaganden bifallits av Utlänningsnämnden. Kortare handläggningstider bör därför bidra till att andelen bifall minskar. Andelen bifall i länsrätten beräknas bli något lägre än hos Utlänningsnämnden under senare år.

4. I ärenden där muntlig förhandling blir aktuell förutsätter kommittén att domstolarna sätter ut målen på ett rationellt sätt så att om möjligt samma företrädare för Statens invandrarverk kan närvara vid samtliga ärenden under en dag. Om kammarrätten håller muntlig förhandling förutsätts att Invandrarverket företräds av en tjänsteman stationerad i Stockholm.

5. Antalet andra ärenden än asylärenden beräknas uppgå till ungefär samma antal som under år 1998.

Med ovanstående antaganden som grund beräknar kommittén att ökade kostnader uppkommer för *Invandrarverket* i främst följande avseenden.

a. Verket måste i ärenden där det blir fråga om muntlig förhandling vara företrätt av en tjänsteman vid förhandlingen. Kommittén räknar med att muntlig förhandling kommer att bli det normala i överklagade avlägsnandeärenden i länsrätten men att det kommer att bli ovanligt i andra ärenden. Kommittén räknar likaså med att muntlig förhandling kommer att bli ovanlig i kammarrätt.

b. Överklagade ärenden som inte rör avvisning eller utvisning kommer i regel att avgöras utan muntlig förhandling. I dessa ärenden kan dock Invandrarverket i en skriftlig inläga till domstolen behöva utveckla skälen för sitt tidigare avslag.

c. Invandrarverket kommer att få en ny uppgift genom att verket blir den instans som i första hand skall pröva de verkställighetsärenden som kommittén föreslår skall ersätta nuvarande ordning med ny ansökan (NUT).

För *länsrätterna* uppkommer kostnader i följande avseenden.

a. Länsrätterna kommer att få pröva ca 8 500 ärenden som överklagas från Invandrarverket. I ca 3 000 av dessa ärenden antas det bli fråga om muntlig förhandling.

b. Länsrätterna kommer att få pröva ett antal verkställighetsärenden, som Invandrarverket lämnar över enligt den ordning som kommittén föreslår. Det antas att det kan komma att röra sig om ca 500 sådana ärenden.

För *kammarrätterna* uppkommer kostnader genom att de kommer att få ta emot ca 3 000 ärenden som överklagas dit från länsrätt. Det antas att liksom i övriga ärenden hos kammarrätt endast ca 15 % av dessa ärenden kommer att sakprövas. I övriga ärenden kommer det endast att bli fråga om att avgöra om prövningstillstånd skall beviljas eller inte.

Ökade kostnader uppkommer för *offentliga biträden* och *tolkar* som skall delta i ca 3 000 muntliga förhandlingar.

Ökade kostnader hos Invandrarverket och för offentliga biträden och tolkar samt kostnaderna i länsrätt och kammarrätt uppskattar kommittén kommer att uppgå till sammanlagt 85–90 mkr eller till 25–30 mkr utöver vad Utlänningsnämndens anslag för år 1999 uppgår till.

Kommittén har gjort den bedömningen att den kostnaden är rimlig och har då beaktat följande.

Förslagen om att vissa beslut om avvisning med omedelbar verkställighet skall medföra att sökanden har rätt att stanna här i landet i avvaktan på domstols prövning av en ansökan om inhibition liksom förslaget att ärenden om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll skall prövas i två instanser är båda nödvändiga för att Sverige skall kunna uppfylla sina internationella åtaganden. Tvåpartsprocessen är väsentlig för att rättssäkerheten skall kunna höjas i utlänningsärenden där anklagelser ofta förts fram om bristande rättssäkerhet.

En tvåpartsprocess bör ge möjligheter till en snabbare process och därmed ge kortare handläggningstider.

Utgiftsområdet Invandring har varit underbudgeterat under flera år. Framför allt har förläggingsverksamheten och ersättning till asylsökande i enskilt boende samt ersättning till kommunerna uppgått till väsentligt högre belopp än vad som budgeterats. Kortare handläggningstider leder till att kostnaderna för mottagandet av asylsökande minskar. Kommittén vill i det sammanhanget uttala att den enskilt väsentligaste åtgärden för att korta handläggningstiderna måste vara att Invandrarverket ges tillräckliga resurser för att snabbt kunna utreda och pröva alla utlänningsärenden.

28.2 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Kommitténs förslag: Den nya instans- och processordningen införs den 1 juli 2001. Även övriga delar av den nya utlänningslagen träder i kraft vid denna tidpunkt.

Regeringen ges möjlighet att förordna om tidpunkten för överlämnande av ärenden från Utlänningsnämnden till de nya utlänningsdomstolarna eller – såvitt avser nya ansökningar (NUT-ärenden) – till Invandrarverket. Detsamma gäller överlämnande av ärenden från regeringen till domstolarna.

28.2.1 Tidpunkt för ikraftträdande

En nyordning av den storlek som kommittén föreslår kan knappast beräknas bli genomförd före år 2001.

Kommitténs förslag överlämnas till vederbörande statsråd i februari 1999. Remisstid kan beräknas löpa fram till sensommaren 1999. Remissammanställning och beredning av lagrådsremiss och proposition kan beräknas ske under hösten 1999. Proposition till riksdagen kan beräknas komma att överlämnas tidigast i slutet av år 1999. Riksdagsbehandling kan beräknas ske under våren 2000.

Omfattande organisations- och utbildningsinsatser kommer att behövas. Behovet av organisationsplanering, tillsättning av tjänster och utbildning gör att en ny ordning torde behöva relativt lång tid mellan riksdagsbeslut och ikraftträdande.

Kommittén beräknar därför att den nya instans- och processordningen kan införas den 1 juli 2001.

Tidpunkten bör vara densamma för ikraftträdandet av övriga bestämmelser i den nya utlänningslagen.

28.2.2 Övergångsbestämmelser

För övergången till den nya instans- och processordningen kan gälla att alla ärenden som finns i den gamla överklagandeordningen vid ikraftträdandet antingen förs över till den nya ordningen eller handläggs och avgörs enligt den gamla ordningen.

Som *huvudregel* gäller ifråga om domstolars och andra myndigheters förfarande att ny lag tillämpas från och med ikraftträdandet. Nya processuella bestämmelser skall alltså tillämpas även i mål och ärenden

som pågår när nya bestämmelser träder i kraft. Undantag kan dock behöva göras från denna regel.

Att föra över ineliggande ärenden hos Utlänningsnämnden till utlänningsdomstolarna vid den tidpunkt då dessa skall börja arbeta innebär – om det rör sig om samma antal som i den nuvarande balansen – en stor risk för att verksamheten mer eller mindre lamslås i början.

Att låta ineliggande ärenden hos Utlänningsnämnden ligga kvar där för handläggning och avgörande enligt den gamla ordningen efter ikraftträdandet måste med hänsyn till huvudregeln anses vara olämpligt. Avsikten med förslaget om en ny ordning är ju bl.a. att den genom tvåpartsprocess och muntlig förhandling skall öka rättssäkerheten.

Jämförliga förändringar

Som jämförelse kan anges övergången till *en ny instansordning och organisation i socialförsäkringsmål* år 1991 (prop. 1990/91:80, bet. 1990/91:JuU18, rskr. 1990/91:216, SFS 1991:215). Den nya ordningen innebar att en försäkringskassas eller Riksförsäkringsverkets beslut i socialförsäkringsärenden skulle överklagas till länsrätt och länsrätts beslut till kammarrätten. Tidigare hade gällt att försäkringskassors och Riksförsäkringsverkets beslut hade överklagats till en av tre försäkringsrätter. Försäkringsrätterna behölls övergångsvis – under ett år – för att arbeta av befintliga målbalanser. De samordnades under övergångstiden administrativt med varsin kammarrätt. Den högsta instansen i socialförsäkringsmål, Försäkringsöverdomstolen, behölls tills vidare som högsta instans och avskaffades först år 1995 (se lag 1993:574 om upphävande av lagen (1978:28) om Försäkringsöverdomstolen, prop. 1992/93:215, bet. 1992/93:JuU33, rskr. 1992/93:372). Domstolens då ej avgjorda mål överlämnades till Regeringsrätten för prövning.

I frågan om vad som borde ske med försäkringsrätternas stora balanser av oavgjorda mål vid reformens ikraftträdande uttalade föredragande statsrådet följande (a. prop. s. 43).

Alternativen är att de oavgjorda målen förs över till kammarrätterna eller att de avgörs av försäkringsrätterna själva. I promemorian föreslås att man under en övergångstid utnyttjar den befintliga försäkringsrättsorganisationen för att nedbringa målbalanserna samtidigt som försäkringsrätterna i administrativt hänseende samordnas med kammarrätterna. Därigenom skulle nämligen med så gott som omedelbar verkan kunna uppnås de fördelar från personalförjningssynpunkt som en samordning av de båda domstolsorganisationerna borde innebära.

Under remissbehandlingen har de allra flesta anslutit sig till promemorians förslag till övergångslösning. Också jag förordar den lösningen. Enligt min mening borgar den bäst för att ett säkert genomförande av den nya ordningen, där avarbetningen av balanser och en successiv uppbyggnad av länsrätterna och kammarrätterna organisatoriskt och kompetensmässigt går

hand i hand. Denna lösning ger även möjligheter för personalen inom de bägge domstolsorganisationerna att genom utbytestjänstgöring och utbildning bredda kunskaperna om olika måltyper som kommer att handläggas av de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Reglerna för övergången till den nya ordningen innebar att mål som vid ikraftträdandet av den nya ordningen redan fanns i försäkringsrätterna skulle handläggas enligt de äldre bestämmelserna. Eftersom denna ordning under en övergångsperiod medförde att en klagande inte med säkerhet visste om ärendet skulle komma att överprövas av försäkringsrätt eller länsrätt, ansågs det övergångsvis vara ett lämpligt förfarande att den domstol som hade mottagit målet underrättade klaganden om var det handlades.

Fördelarna med att fördela försäkringsrätternas ineliggande mål på förvaltningsdomstolarna vägde enligt föredragande statsrådets mening inte upp de betydande nackdelarna (a. prop. s. 47). Övergångslösningen där försäkringsrätterna skulle finnas kvar och arbeta under en övergångsperiod skulle möjliggöra en successiv uppbyggnad av länsrätternas och kammarrätternas organisation och kompetens för de nya målen, samtidigt som försäkringsrätternas återstående resurser kunde inriktas på att nedbringa antalet oavgjorda, äldre mål. Vidare borde – för att balansökningen vid försäkringsrätterna skulle brytas så snart som möjligt – den nya instansordningen börja tillämpas omedelbart vid ikraftträdandet och också på mål där försäkringskassans beslut fattats dessförinnan men där målet inte kommit in till försäkringsrätten före ikraftträdandet.

Här kan finnas anledning att påpeka att såväl försäkringsrätterna som länsrätterna och kammarrätterna var resp. är förvaltningsdomstolar. Likheter i organisation och handläggning dem emellan måste anses ha varit betydligt större än mellan den nuvarande Utlänningsnämnden och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Vid den aktuella tidpunkten fanns inte heller bestämmelserna om beslutande myndighets ställning som part i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Övergångsfrågorna var även aktuella i samband med *den nya miljöbalken*, som antogs av riksdagen i juni 1998 och trädde i kraft den 1 januari 1999 (se prop. 1997/98:45, bet. 1997/98:JoU20, rskr. 1997/98:278, SFS 1998:808 och 811). Processuellt betyder det bl.a. att Koncessionsnämnden för miljöskydd, vattendomstolarna och Vattenöverdomstolen läggs ned. Mål och ärenden vid dessa organ skall överlämnas till miljödomstol eller Miljööverdomstolen efter en kortare övergångstid som regeringen får bestämma. Mål och ärenden som har inletts vid andra prövningsorgan före ikraftträdandet skall slutföras, även om prövningsorganet enligt miljöbalken inte kommer att handlägga sådana mål eller ärenden. I mål och ärenden som har inletts före

ikraftträdandet skall i huvudsak äldre rätt tillämpas. Miljödomstolarna och Miljööverdomstolen skall dock tillämpa miljöbalkens processuella bestämmelser i överlämnade pågående mål och ärenden. Äldre bestämmelser skall gälla i fråga om överklagande, om en dom eller ett beslut har meddelats före ikraftträdandet.

Innan miljöbalken trädde i kraft, beslöt regeringen att bestämmelserna om att Koncessionsnämndens icke avgjorda ärenden skall handläggas hos miljödomstolarna skulle träda i kraft samtidigt med miljöbalken och att motsvarande skulle gälla för vattendomstolarnas mål (förordning 1998:1390).

Som bakgrund till förslaget att Koncessionsnämnden skulle avskaffas efter kort övergångstid anfördes i propositionen bl.a. följande (a. prop. s. 628).

I Miljöbalksutredningens betänkande uppges att Koncessionsnämnden i dag har omkring 300 ärenden i balans och att många av dessa är prövotidsärenden som kommer att pågå under lång tid. Om Koncessionsnämnden skall fortsätta sin verksamhet under ett övergångsskede och slutföra handläggningen av alla pågående ärenden fordras en relativt lång övergångstid. En sådan lösning är olycklig. Som Koncessionsnämnden har framhållit i sitt remissvar bör det undvikas att miljöskyddslagen tillämpas parallellt med miljöbalken under lång tid efter det att balken har trätt i kraft. Dessutom är det som Miljöbalksutredningen har anfört värdefullt att kunna ta till vara den kompetens som finns vid nämnden och skapa möjlighet att föra över den till miljödomstolarna och Miljööverdomstolen. Regeringen anser således i princip att nämnden inte bör finnas kvar under lång tid efter miljöbalkens ikraftträdande. Regeringen finner dock till skillnad från utredningen och med beaktande av de betänkligheter som Domstolsverket har framfört att det kan finnas skäl att ha kvar Koncessionsnämnden, vattendomstolarna och Vattenöverdomstolen under en kortare övergångsperiod efter balkens ikraftträdande. Även om dessa prövningsorgan kan förutsättas inta en beredskap för en smidig avveckling av verksamheten kan de exempelvis behöva ett tidsmässigt utrymme för att successivt avsluta prövningen av mål och ärenden om handläggningen kommit så långt att det praktiskt taget endast återstår att meddela beslut eller dom. Det finns annars – – – risk för att verksamheten paralyseras under ett antal månader kring dagen för miljöbalkens ikraftträdande. Vidare kan det med hänsyn till bl.a. personal-, lokal-, ekonomi- och arkivfrågor vara nödvändigt med en viss övergångstid innan mål och ärenden som alltjämt pågår lämnas över till miljödomstol eller Miljööverdomstolen för prövning. Av de skäl som nu har anförts bör regeringen bemyndigas att bestämma tidpunkt för ikraftträdandet av sådana övergångsbestämmelser som säger att ärenden och mål skall överlämnas till de prövningsorgan som inrättas enligt miljöbalken. Tidpunkten avses som nyss anfördes infalla ganska snart efter balkens ikraftträdande och får bestämmas efter samråd med Domstolsverket, myndigheter och andra som berörs av miljöbalksreformen.

I övrigt innebär miljöbalksförslaget inte att några prövningsorgan läggs ner men ett antal mål- och ärendetyper kommer dock att flytta från regeringen, allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar till miljödomstolarna. Pågående prövning av mål och ärenden bör då enligt rege-

ringens uppfattning lämpligen slutföras av det prövningsorgan som i dag prövar den ifrågavarande typen av mål eller ärende.

Som påpekas i inledningen till detta avsnitt är huvudregeln i fråga om regler om domstolars och andra myndigheters förfarande att ny lag tillämpas från och med ikraftträdandet. Regeringen finner dock att denna lösning inte kan väljas för de mål och ärenden som skall handläggas av prövningsorgan som enligt miljöbalken inte skall pröva sådana mål eller ärenden. Balkens processuella bestämmelser passar helt enkelt inte för dessa prövningsinstanser. De bör därför tillämpa samma förfaranderegler som tidigare. För att undvika komplikationer i pågående ärenden och för att åstadkomma ett enhetligt regelsystem föreslås vidare att äldre förfaranderegler även tillämpas för ärendetyp som fortsättningsvis skall prövas av samma organ som tidigare. ---

Regeln om att gamla förfaranderegler skall tillämpas kan dock inte gälla miljödomstolarna. Koncessionsnämnden skall till miljödomstolarna överlämna de ärenden som nämnden har kvar när den läggs ner. Om miljödomstolarna skulle tillämpa äldre förfaranderegler i dessa ärenden skulle det bli de regler som gäller för Koncessionsnämnden. Det är dock inte lämpligt att domstolarna tillämpar regler som har gällt för en nämnd. Miljödomstolarna skall i stället omedelbart tillämpa miljöbalkens processuella regler. ---

Överväganden

Kommittén anser att det är av största betydelse att utlänningsdomstolarna får goda arbetsförhållanden och inte i inledningskedet belastas med en mängd mål vars handläggning påbörjats i en prövningsinstans enligt andra handläggningsregler än som gäller i domstolarna. Det skulle innebära att domstolarna på en gång fick ett stort antal mål av en ny ämnestyp och också en risk för dubbelarbete genom att handläggningen inte kan avslutas utan att förvaltningsprocesslagens regler iakttagits. En situation som den då Utlänningsnämnden inrättades och fick överta Regeringskansliets stora balans av inneliggande ärenden får inte upprepas. En förutsättning för att de föreslagna förändringarna skall kunna leda till ett bättre och snabbare förfarande är därför enligt kommitténs mycket bestämda uppfattning att någon stor inneliggande ärendebalans inte flyttas över från Utlänningsnämnden.

För att åstadkomma detta kan man gå till väga på två sätt: antingen får Utlänningsnämnden fortsätta att arbeta under en övergångstid efter ikraftträdandet eller måste resurser sättas in före ikraftträdandet för att arbeta ned balansen till ett minimum.

Mot det förstnämnda alternativet talar dels de principiella skälen som berörts ovan, dels det praktiska skälet att de personer som skulle behöva finnas kvar på nämnden för att avgöra de gamla ärendena också kommer att behövas inom de nya domstolsenheterna. Erfarenheterna

från inrättandet av miljödomstolarna visar på att Koncessionsnämndens personal sålunda sökt sig till nya befattningar inom dessa domstolar.

Också mot det sistnämnda alternativet – nedarbetning av Utlänningsnämndens balans före ikraftträdandet – kan anföras praktiska svårigheter. Det är inte lätt att i slutskedet av en verksamhet rekrytera och sätta in ny personal i produktion. Den befintliga personalen kan antas söka sig till nya befattningar i domstolarna eller på annat håll, samtidigt som en del av den kan beräknas vara engagerad i utbildningsinsatser för domstolarna. Detta förhållande understryker vikten av att man på ett tidigt stadium beslutar om ökade resurser för att arbeta av balansen hos Utlänningsnämnden.

Kommittén anser att skälen för att en kraftfull insats för att nedbringa ärendebalansen bör göras *före* ikraftträdandet är starkast. Inom Utlänningsnämnden kan inte gärna tillämpas de förfaranderegler som gäller för domstolarna, och inte heller kan Invandrarverket uppträda som part hos nämnden. Nämnden skulle därmed vara hänvisad till att tillämpa de nuvarande förfarandereglerna, vilket som kommittén tidigare framhållit inte vore tillfredsställande. Därutöver skulle prejudikattbildning kunna ske hos två organ: både Utlänningsnämnden och Utlänningsöverdomstolen. Två prejudikatinstanser inom samma område är som berörts tidigare olämpligt. Till detta kommer att nämnden enligt nuvarande ordning kan lämna över ärenden till regeringen för vägledande avgöranden, en ordning som rimligen inte kan behållas under ett sådant övergångsskede.

En möjlighet som borde kunna ge utrymme för både nedarbetning av balanser och erfarenhet åt domstolspersonal som inte tidigare sysslat med utlänningsärenden är att se praktik hos Utlänningsnämnden som en del av utbildningsinsatser och erfarenhetsuppbyggnad för domstolspersonalen. En förutsättning för att detta skall lyckas är dock att denna personal sätts in i arbete hos nämnden i så god tid att deras medverkan blir produktiv och att inte i stället behovet av stöd och utbildning endast hindrar nämndens ordinarie personal i deras arbete.

Även om målsättningen således enligt kommitténs uppfattning skall vara att balansen av ineliggande ärenden hos Utlänningsnämnden skall vara minimal vid lagens ikraftträdande så att de skall kunna överlämnas till domstolarna, kan det inte uteslutas att det finns ärenden kvar hos nämnden som av olika skäl inte bör lämnas över. Regeringen bör därför få förordna om när Utlänningsnämndens ärenden skall lämnas över till utlänningsdomstolarna och om när nämndens verksamhet skall upphöra.

Vissa ärenden hos Utlänningsnämnden kan dra ut på tiden inte bara av brist på handläggningsresurser utan därför att behövlig utredning som skall inhämtas externt dröjer. Det är ett skäl till att frågan om den

närmare tidpunkten då den ineliggande balansen hos nämnden bör lämnas över till utlänningsdomstolarna bör avgöras av regeringen med ledning av de förhållanden som råder vid ikraftträdandet.

En särskild fråga gäller vad som skall ske med Utlänningsnämndens ineliggande lager av *s.k. nya ansökningar* då de nya reglerna träder i kraft. Den föreslagna ordningen innebär att institutet nya ansökningar avskaffas men att Invandrarverket i stället har att pröva frågan om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning då verkställighet är aktuell.

Även i fråga om *s.k. nya ansökningar* gäller att det är angeläget med en så liten balans av ineliggande ärenden som möjligt vid ikraftträdandet av den nya ordningen. De ärenden som inte har hunnit avgöras får överlämnas till Invandrarverket för handläggning som verkställighetsärende enligt nya regler.

En ytterligare fråga rör balansen av överlämnade ärenden hos regeringen. Även för dessa ärenden är det angeläget att balansen vid ikraftträdandet av den nya ordningen är så liten som möjligt. För ärenden som överlämnats för vägledande beslut och som av skäl utanför regeringens kontroll inte kan avgöras före denna tidpunkt bör regeringen få förordna om ett eventuellt överlämnande till utlänningsdomstol.

För ärenden som vid ikraftträdandet handläggs i allmän förvaltningsdomstol, såsom förvarsärenden och andra processuella frågor, bör äldre bestämmelser fortsätta att gälla.

För den nya utlänningslagen i övrigt bedöms inga övergångsbestämmelser vara nödvändiga.

29 Författningskommentar

29.1 Förslaget till utlänningslag

1 kap. Lagens innehåll och tillämpning

I detta kapitel finns bestämmelser som anger lagens innehåll och tillämplighet. Många av bestämmelserna i lagen gäller endast utlänningslag som vistas i Sverige. För att underlätta bedömningen av när en utläning skall anses vistas i landet finns i det inledande kapitlet bestämmelser om när en utläning skall anses ha rest in i och ut ur landet. Dessa bestämmelser saknar motsvarighet i UtL. Kapitlet i övrigt motsvarar i huvudsak 1 kap. 1 § samt 12 kap. 2 § UtL.

Lagens innehåll

- 1 § I denna lag finns föreskrifter om
- krav för att utlänningslag skall få resa in i och vistas i Sverige (2 kap.),
 - visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd (3 och 4 kap.),
 - skyddsbehövande (5 kap.),
 - avvisning och utvisning (6 kap.),
 - kontroll- och tvångsåtgärder (7 kap.),
 - förvar och uppsikt (8 kap.),
 - verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (9 kap.),
 - verkställighet av beslut om förvar (10 kap.),
 - överklagande (11 kap.),
 - domstolar i utlänningsmål (12 kap.),
 - handläggningen av ärenden (13 kap.),
 - skyldighet att lämna uppgifter (14 kap.),
 - offentligt biträde (15 kap.),
 - kostnadsansvar (16 kap.),
 - straffbestämmelser (17 kap.),
 - särskilda bemyndiganden (18 kap.).

Paragrafen motsvarar i huvudsak 1 kap. 1 § första stycket UtL. Uppräkningen av vad lagen innehåller har dock gjorts i form av en innehållsförteckning i avsikt att underlätta för läsaren att snabbt finna de olika bestämmelserna i lagen.

Utlänningslagen innehåller samtliga bestämmelser som rör utlänningsrätt att resa in i samt vistas och arbeta i Sverige. Den är däremot inte heltäckande när det gäller utlänningsrätt avlägsnande ur landet. En erinran om att utvisning också kan ske enligt den s.k. terroristlagstiftningen (lagen /1991:572/ om särskild utlänningskontroll) finns i kapitlet om avvisning och utvisning (6 kap. 13 §).

Bestämmelser om utlänningsrätt avlägsnande ur landet på annat sätt än genom avvisning eller utvisning finns också i annan lagstiftning. Det gäller reglerna om utlämning för brott och om överförande av verkställighet av brottmålsdom, om utlämnande för verkställighet av beslut om vård eller behandling och om hemsändande av vårdbehövande i vissa fall (jfr 18 kap. 2 §).

Vidare måste observeras att det kan finnas förordningar som utfärdats av EU och som kan "ta över" den svenska lagstiftningen. Målsättningen är dock självfallet att någon konflikt inte skall kunna komma upp mellan EU:s regelverk och den svenska lagstiftningen.

Lagens tillämpning

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

Paragrafen motsvarar 1 kap. 1 § andra stycket första meningen UtlL.

Motsvarande bestämmelse har funnits med även i tidigare utlänningslagar. Paragrafen får betydelse främst vid tillämpning av bestämmelserna om förvar i 8 och 10 kap. samt om bemyndigandet i 18 kap. 3 § att utfärda särskilda bestämmelser vid krig och krigsfara utnyttjas.

3 § Med barn avses i denna lag utlänningsrätt som är under 18 år, om inte annat sägs.

Paragrafen är *ny*.

Barn nämns på en rad olika ställen i den nuvarande utlänningslagen. I de flesta fall, dock inte alla, anges också en åldersgräns. Lagtexten kan både förenklas och göras tydligare genom att inledningsvis i lagen ange att med barn avses utlänningsrätt under 18 år.

I ett par fall gäller dock andra åldersgränser, som då anges (se 7 kap. 7 § och 11 kap. 7 §).

4 § I fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

När frågor om tillstånd enligt denna lag skall bedömas och ett barn berörs av ett beslut i ärendet skall det, om det inte är olämpligt, först klarläggas vad barnet har att säga. Det skall tas den hänsyn till det barnet har sagt som barnets ålder och mognad motiverar.

Paragrafens första stycke motsvarar 1 kap. 1 § andra stycket sista meningen UtIL. Paragrafens andra stycke motsvarar 11 kap. 1 a § UtIL.

Förebilden för paragrafens *första stycke* är artikel 3 i FN-konventionen om barnets rättigheter. Enligt den artikeln skall barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig åtgärderna vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.

Bestämmelsen infördes i utlänningslagen den 1 januari 1997. Regeringen underströk i prop. 1996/97:25 att en bestämmelse om hänsyn till barnets bästa skulle komma att få betydelse i en rad olika situationer. Det gäller exempelvis när det är fråga om att bedöma om tillräckligt starka humanitära skäl för uppehållstillstånd skall anses föreligga (jfr 3 kap. 5 och 16 §§ samt 9 kap. 1 §) och där något lägre krav kan ställas på styrkan av de humanitära skälen när barn är berörda. Samtidigt framhölls i den nämnda propositionen att barnets bästa generellt inte tar över samhällsintresset att reglera invandringen. Socialförsäkringsutskottet ansåg i betänkandet 1996/97:SfU5 det varken möjligt eller lämpligt att på annat sätt än regeringen gjort i den nämnda propositionen ge riktlinjer för hur man bör handla i olika situationer. Det väsentliga var enligt utskottet att barn i alla fall där de berörs behandlas i enlighet med den nya bestämmelsen om barn.

Paragrafens *andra stycke* har också sin förebild i barnkonventionen, nämligen i artikel 12. Även den bestämmelsen fördes in i utlänningslagen den 1 januari 1997.

Genom att bestämmelsen nu flyttas till lagens inledning understryks ytterligare vikten av att artikel 12 i barnkonventionen följs. Den artikeln innebär att barn som är i stånd att bilda egna åsikter skall ha rätt att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Det överlämnas enligt konventionen till staten att avgöra om barnet skall höras direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och det skall ske på ett sätt som är förenligt med den nationella statens procedur regler. Den nuvarande bestämmelsen i 11 kap. 1 a § UtIL om att det skall göras klart vad barnet har att anföra går liksom lagförslaget något längre än barnkonventionen, som begränsar sig till barnets åsikter.

I paragrafen har lagts till att barnet inte skall höras om det är olämpligt. Så kan vara fallet exempelvis om det rör sig om ett litet barn eller om barnets psykiska hälsa talar mot att barnet hörs.

5 § I fråga om följande personer tillämpas denna lag endast i den utsträckning som regeringen föreskriver:

– diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän som är anställda i Sverige av främmande stater samt deras familjer och deras anställda, och

– främmande staters kurirer.

I fråga om andra utlänningar som är berättigade till förmåner enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall skall de inskränkningar iakttas som följer av den lagen.

Paragrafen motsvarar 12 kap. 2 § UtlL.

I paragrafen anges vissa undantag från lagens tillämplighet. Bestämmelsen bör därför finnas i lagens inledande kapitel.

Inresa

6 § Med inresa avses i denna lag att en utlänning passerar in över gränsen för svenskt landterritorium.

Paragrafen är *ny* och saknar motsvarighet i UtlL.

I prop. 1988/89:86 finns ett relativt utförligt resonemang om inresebegreppet (s. 55 ff.). Föredragande statsrådet anför bl.a. att det faller sig naturligt att anse att den som kommer in på svenskt territorium skall anses som inrest i Sverige oavsett om det är fråga om land-, sjö- eller luftterritorium. Den huvudprincipen förs nu in i utlänningslagen.

Från huvudprincipen måste dock vissa undantag göras. Inom folk rätten finns för vissa fartyg regler om s.k. oskadlig genomfart genom en kuststats territorialhav. Det kan vidare av bl.a. praktiska skäl inte komma i fråga att anse någon som inrest som endast passerar genom svenskt luftrum. Även när det gäller landterritoriet kan det finnas skäl att göra vissa undantag så att inte alla som befinner sig på svenskt land territorium skall anses vara inresta. Undantagen från huvudprincipen kan behöva ändras från tid till annan och också beskrivas relativt utförligt. Undantagen bör därför inte anges i lag utan i föreskrifter som regeringen utfärdar. Bemyndigande för regeringen att utfärda föreskrifter om när inresa skall anses ha ägt rum finns i 7 §.

7 § Regeringen får meddela föreskrifter om, när utlänningar som passerar in över gränsen för svenskt sjöterritorium eller luftrum skall anses ha rest in i landet.

Paragrafen är *ny*.

De nödvändiga undantagen från huvudprincipen i 6 § om när inresa skall anses ha ägt rum har tidigare i vart fall delvis och indirekt frångått av de föreskrifter om viseringsskyldighet som regeringen meddelat i utlänningsförordningen. Bemyndigandet i 7 § gör det möjligt för regeringen att utfärda föreskrifter som direkt anger de nödvändiga undantag som bör gälla från huvudprincipen i 6 §.

Utresa

8 § Med utresa avses i denna lag att en utlänning passerar ut över gränsen för svenskt landterritorium.

Paragrafen är *ny* och saknar motsvarighet i UtL.

I likhet med vad som anförts i kommentaren till 6 § i fråga om ~~inresa~~ bör på motsvarande sätt huvudprincipen om när utresa skall anses ha ägt rum läggas fast i lagen.

9 § Regeringen får meddela föreskrifter om, när utlänningar som lämnar svenskt sjöterritorium eller luftrum skall anses ha rest ut ur landet.

Paragrafen är *ny*.

På samma sätt som regeringen måste ha möjlighet att meddela närmare föreskrifter om när inresa skall anses ha ägt rum måste regeringen ha motsvarande möjlighet att meddela föreskrifter om när utresa skall anses ha ägt rum.

2 kap. Kraven för att utlänningar skall få resa in i och vistas i Sverige

I detta kapitel anges de grundläggande förutsättningarna för att utlänningar skall få resa in i Sverige, uppehålla sig och arbeta här. Det motsvarar i huvudsak 1 kap. 2–5 §§ UtL.

Pass

1 § Utlänningar som reser in i eller vistas i Sverige skall ha gällande pass.

Paragrafen motsvarar 1 kap. 2 § första stycket UtL.

Här läggs grundprincipen fast att utlänningar som reser in i eller vistas i Sverige skall ha gällande pass.

2 § Regeringen får föreskriva undantag från kravet på innehav av pass.

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

Paragrafen motsvarar 1 kap. 2 § andra och tredje styckena UtL.

Visering

3 § Utlänningar som reser in i eller vistas i Sverige skall ha visering, om de inte har uppehållstillstånd.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 1 kap. 3 § UtIL.

Undantaget från kravet på visering för nordbor liksom regeringens möjlighet att förordna om andra undantag från kravet på visering, som i dag finns i 1 kap. 3 § UtIL, har förts till två särskilda paragrafer, 7 och 8 §§.

Uppehållstillstånd

4 § Utlänningar som vistas i Sverige mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd, om de inte har gällande visering.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 1 kap. 4 § första stycket UtIL.

Undantaget från kravet på uppehållstillstånd för nordbor liksom regeringens möjligheter att meddela föreskrifter, som i dag finns i kap. 4 § UtIL, har förts till två särskilda paragrafer, 7 och 8 §§.

5 § Regeringen får föreskriva krav på uppehållstillstånd i Sverige redan efter en kortare vistelsetid i Sverige än tre månader.

Paragrafen motsvarar 1 kap. 4 § andra stycket sista meningen UtIL.

Av den s.k. nordiska passkontrollöverenskommelsen (SÖ 1958:24) följer att i den uppehållstillståndsfria tiden skall räknas in tidigare vistelse i annat nordiskt land under den senaste sexmånadersperioden. Även vistelse i Sverige under den senaste sexmånadersperioden räknas i dag in i den uppehållstillståndsfria tiden. För att inte tynga lagen med dessa relativt detaljerade bestämmelser bör regeringen liksom i dag ha möjlighet att förordna om att skyldigheten att ha uppehållstillstånd skall inträda efter kortare vistelse här än tre månader.

I likhet med vad som gäller i dag får regeringen här bemyndigande att utfärda de mer detaljerade föreskrifter som krävs rörande undantag från kravet på att inneha pass, vilka handlingar som får godtas som pass och under vilka förutsättningar svenska myndigheter får utfärda pass för utlänningar.

Arbetstillstånd

6 § Utlänningar skall ha tillstånd för att arbeta i Sverige (arbetstillstånd), om de inte har permanent uppehållstillstånd.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 1 kap. 5 § UtIL.

Undantaget från kravet på arbetstillstånd för nordbor liksom regeringens möjligheter att föreskriva om andra undantag från kravet på arbetstillstånd, som i dag finns i 1 kap. 5 § UtL, har förts till två särskilda paragrafer, 7 och 8 §§.

Undantag från kraven på visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd

7 § Kraven på visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd enligt 3, 4 och 6 §§ för inresa, vistelse och arbete gäller inte medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Medborgare i dessa länder har rätt att utan särskilt tillstånd resa in i Sverige och att vistas och arbeta här.

För medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet gäller särskilda bestämmelser för rätten till inresa, vistelse och arbete.

Paragrafen är *ny*. Innehållet motsvarar delar av flera olika paragrafer i UtL.

De undantag rörande nordbor som i dag finns i anslutning till var och en av de paragrafer som behandlar kraven på tillstånd för inresa, vistelse och arbete i Sverige har samlats *iförsta stycket*.

I *andra stycket* erinras om att särskilda regler gäller för medborgare i EES-länderna. Huvuddragen i dessa regler innebär att medborgare i EES-länderna och i vissa fall deras anhöriga är undantagna från kraven på visering och arbetstillstånd men inte från kravet på uppehållstillstånd. Reglerna finns huvudsakligen i olika EU-förordningar och gäller därför i fråga om medborgare i EU-länderna även om de inte tas in i svensk lagstiftning. Reglerna finns i dag intagna i 3 kap. 5–5 b §§ UtL. Motsvarande bestämmelser kommer att tas in i en ny utlänningsförordning.

8 § Regeringen får föreskriva att även andra utlänningar än medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge utan särskilt tillstånd får resa in i Sverige och vistas och arbeta här.

Regeringen får också meddela föreskrifter om rätten till inresa, vistelse och arbete för medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Paragrafen är *ny*.

Här har samlats de bemyndiganden som i dag finns i 1 kap. 3–5 §§ UtL och som behandlar regeringens möjligheter att förordna om ytterligare undantag från kraven på visering, uppehålls- och arbetstillstånd.

Att regeringen får meddela närmare föreskrifter för EES-medborgares rätt att resa in i, vistas och arbeta i Sverige nämns uttryckligen i paragrafen. Reglerna är främst när det gäller anhöriga till EES-medborgare relativt invecklade. Det är angeläget att själva lagen inte tyngs

med alltför detaljerade bestämmelser. Härtill kommer att EU-rätten ändras snabbt. Även om undantagen för EES-medborgare är av stor betydelse bör de därför liksom hittills inte finnas i lag utan i föreskrifter som regeringen utfärdar.

3 kap. Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd

I detta kapitel finns närmare bestämmelser om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd och de viktigaste förutsättningarna för att uppehållstillstånd och arbetstillstånd skall beviljas. Kapitlet motsvarar i huvudsak 2 kap. UtL. Bestämmelserna om återkallelse av tillstånd, som i dag finns i 2 kap. UtL, har dock förts till ett särskilt kapitel, kap.4.

Visering

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

Visering får förenas med de villkor och begränsningar som kan behövas.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 kap. 1 § UtL.

I motsats till tidigare bestämmelse anges här inte att visering normalt inte får ges för längre vistelse än tre månader. Regeringen har med stöd av tidigare bemyndigande föreskrivit i utlänningsförordningen (2 kap. 6 §, ändring SFS 1995:1092) att visering om det finns särskilda skäl får beviljas för längre tid än tre månader, dock högst för ett år. Anledning saknas då att i lagen ha kvar en tremånadersgräns som huvudregel.

2 § Regeringen får meddela föreskrifter om visering.

Paragrafen är *ny*. Motsvarande bestämmelse finns delvis i 2 kap. 1 § andra stycket UtL. Det bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter som finns i nämnda lagrum har tagits in i en särskild paragraf.

Bemyndigandet i 2 kap. 1 § andra stycket UtL är begränsat till föreskrifter såvitt avser tiden för vistelsen i Sverige. Det kan dock tänkas att behov uppstår att ge även andra föreskrifter om visering. Det kan exempelvis vara fråga om att ge närmare föreskrifter rörande förutsättningarna för visering för medborgare i ett visst land. Bemyndigandet i 2 § har därför fått en mer allmän utformning än motsvarande tidigare bestämmelse.

Uppehållstillstånd

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

Paragrafen motsvarar 2 kap. 2 § UtlL.

Av bestämmelsen framgår att uppehållstillstånd kan beviljas antingen som tidsbegränsat uppehållstillstånd eller som permanent uppehållstillstånd.

I 10–15 §§ anges några fall där tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas. Av EU-reglerna framgår vidare att EES-medborgare i regel skall beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd för fem år (3 kap. 5 a och 5 b §§ UtlF).

Riktlinjer för när tidsbegränsat uppehållstillstånd resp. permanent uppehållstillstånd i övrigt bör meddelas drogs upp år 1984 (prop. 1983/84:144, bet. 1983/84:SfU30). Dessa riktlinjer bör alltså vara vägledande. Det innebär i huvudsak att permanent uppehållstillstånd i regel bör beviljas redan från början när någon får tillstånd för bosättning i Sverige. Tidsbegränsat uppehållstillstånd skall ges när det är fråga om tidsbegränsad vistelse och bör vidare ges i de fall som avses i 10–15 §§. Den tillståndsgivande myndigheten har dock alltid möjlighet att välja mellan att ge ett permanent eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

4 § Uppehållstillstånd i Sverige skall enligt bestämmelserna i 5 kap. 4 § i vissa fall ges till flyktingar och till skyddsbehövande utlänningar i övrigt.

Uppehållstillstånd får utöver vad som följer av 5 kap. 4 § ges till utlänningar som tas emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (flyktingkvot).

Paragrafens *första stycke* motsvarar 2 kap. 3 § UtlL. Här erinras om att flyktingar och skyddsbehövande i övrigt som avses i 5 kap. 2 och 3 §§ har rätt att få uppehållstillstånd under de förutsättningar som anges i 5 kap. 4 §.

Andra stycket är nytt. Här erinras om att uppehållstillstånd får ges till utlänningar som tas emot i Sverige inom ramen för den s.k. flyktingkvoten, dvs. ett av regeringen meddelat beslut om överföring till Sverige av skyddsbehövande. Sverige har sedan 1950-talet årligen tagit emot flyktingar och andra skyddsbehövande inom ramen för en av regeringen fastställd flyktingkvot. Av lagstiftningen har det dock aldrig klart framgått att denna speciella kategori självklart också måste beviljas uppehållstillstånd. De som tas emot inom ramen för flyktingkvoten har därför tagits upp i den nya bestämmelsen i 4 § andra stycket. Uppehållstillstånd beviljas enligt de grunder som anges i 5 kap. 2 och 3 §§.

5 § Uppehållstillstånd får också ges till

1. utlänningar som är make, maka eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har fått uppehållstillstånd för bosättning här, om makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands,

2. barn som är ogifta samt är eller har varit hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här,

3. utlänningar som på något annat sätt än som avses under 1 och 2 är nära anhöriga till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om de har ingått i samma hushåll som den personen,

4. utlänningar som annars har särskild anknytning till Sverige,

5. utlänningar som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige,

6. utlänningar som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt, och

7. utlänningar som önskar vistas här i landet för studier eller besök.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 kap. 4 § första stycket Utl. Uppräkningen av de fall där uppehållstillstånd får beviljas har dock kompletterats med ytterligare en punkt (punkt 7).

Punkten 1 har utformats i enlighet med förslag av Anknytningsutredningen i betänkandet (SOU 1997:152) Uppehållstillstånd på grund av anknytning. För att systemet med uppskjuten invandringsprövning klart skall framgå av lagen, bör den kategori som skall beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning också klart definieras. Genom den nu föreslagna ändringen görs en tydlig uppdelning mellan de fall där sökanden enligt punkten 1 bör ges uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening och de fall där en nyligen etablerad anknytning till make, maka, sambo eller blivande sådan åberopas (jfr 6 §).

Med "sambo" avses liksom tidigare såväl homosexuella som heterosexuella förhållanden. Att parten i Sverige skall ha beviljats uppehållstillstånd "för bosättning" innebär att rätt till familjeåterförening i regel inte finns för den som beviljats ett kortare uppehållstillstånd för tillfälligt besök.

Uppräkningen i punkterna 1–3 av de fall där uppehållstillstånd får beviljas på grund av någon form av anknytning till Sverige är inte uttömmande. I *punkten 4* anges därför att uppehållstillstånd får beviljas om utlänningen annars har särskild anknytning till Sverige. Det kan här vara fråga om exempelvis föräldrar till minderåriga barn här i landet som tidigare inte ingått i samma hushållsgemenskap, om minderåriga barn som har nära släktingar här i landet eller i undantagsfall om anhöriga till skyddsberättigade och där det finns udda och ömmande omständigheter. Ett annat exempel där uppehållstillstånd bör kunna beviljas med stöd av punkten 4 är att anknytningen till Sverige inte utgörs av anknytning genom någon nära släkting här utan av lång vistelse (även tidigare vistelse) här i landet eller av svenskt påbrå.

Punkterna 5 och 6 motsvarar helt punkterna 5 och 6 i 2kap. 4 § UtL.

Före lagändringarna den 1 januari 1997, som bl.a. innebar att de särskilda skyddsregler infördes som finns i 5kap. 3 § i lagförslaget, fick ett stort antal personer stanna av politisk-humanitära skäl med stöd av den föreslagna punkten 5. De nya skyddsreglerna innebar enligt uttalanden i prop. 1996/97:25 att bestämmelsen om uppehållstillstånd av humanitära skäl i fortsättningen främst skulle komma att avse personer med renodlat humanitära skäl. Vid riksdagsbehandlingen uttalade socialförsäkringsutskottet i bet. 1996/97:SfU5 att utskottet inte kunde finna annat än att detta uttalande inte uteslöt att det även i fortsättningen skulle kunna förekomma någon situation där uppehållstillstånd av politisk-humanitära skäl kan ges.

Punkten 7 är ny. Av 8 § framgår att regeringen får meddela närmare föreskrifter om uppehållstillstånd för studier eller besök. Det bör dock redan av 5 § framgå att uppehållstillstånd får beviljas för vistelser för studier eller besök.

6 § Uppehållstillstånd får också ges till utlänningar som

1. är make, maka eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller som har fått uppehållstillstånd för bosättning här utan att makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands, eller

2. har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt i Sverige eller som har fått uppehållstillstånd för bosättning här, om det bedöms som sannolikt att förhållandet är seriöst och särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges.

Paragrafen är *ny*.

Paragrafen har utformats i enlighet med förslag av Anknyningsutredningen. Här anges vad som krävs för att uppehållstillstånd skall beviljas när ansökan avser en s.k. snabb anknytning, dvs. en anknytning som inte har bestått någon längre tid. Att tidsbegränsade uppehållstillstånd skall beviljas i sådana fall framgår av 11 §.

7 § Om inte synnerliga skäl talar mot det, skall uppehållstillstånd beviljas, om det följer av ett internationellt avtal som Sverige anslutit sig till, eller om ett internationellt organ som har rätt att pröva klagomål från enskilda bifaller ett klagomål som har riktats mot Sverige.

Paragrafen är *ny*.

Genom ändring (1996:1379) i utlänningslagen har den 1 januari 1997 i 8 kap. 10 a § förts in en bestämmelse av innebörd att om ett internationellt organ som har rätt att pröva klagomål från enskilda riktar en begäran till Sverige om inhibition av ett avvisningsbeslut eller ett utvisningsbeslut, skall inhibition meddelas om inte synnerliga skäl talar mot detta. De internationella organ som avses är sådana som har folk

rättslig behörighet att pröva en fråga av detta slag, dvs. organ som Sverige har lämnat medgivande att ta emot klagomål från enskilda. Exempel på sådana organ är den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna samt den kommitté som övervakar tillämpningen av FN:s tortyrkonvention.

På motsvarande sätt som inhibition bör meddelas om ett internationellt organ som beskrivits ovan begär det, bör även uppehållstillstånd meddelas om det följer av att ett sådant organ bifallit klagomål mot Sverige. I likhet med vad som gäller vid inhibition skall undantaget att uppehållstillstånd inte skall beviljas om synnerliga skäl talar mot det tolkas restriktivt. Det kan emellertid tänkas att det kommer fram nya omständigheter som med styrka talar mot att uppehållstillstånd beviljas. Bestämmelsen i 7§ bör därför inte göras absolut. Bestämmelsen får främst betydelse för det fall att utlänningen inte befinner sig i Sverige.

Det kan vidare förekomma att Sverige genom ett internationellt avtal förbinder sig att bevilja uppehållstillstånd för medlemmar av någon viss grupp. Ett sådant åtagande torde i regel avse ett begränsat antal personer. Den föreslagna lagbestämmelsen ger stöd för att bevilja uppehållstillstånd även i sådana fall. I regel torde dock regeringen då genom en särskild förordning föreskriva att uppehållstillstånd får beviljas (bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd i vissa fall finns i 8§ samt i 5 kap. 8 och 10 §§.)

Utlänningslagstiftningen synes utgå från att den som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ge in en ansökan om det (jfr 3 kap. 7 § UtIF). Något formellt krav på att sökanden själv skall underteckna någon form av ansökan finns dock inte. I undantagsfall har också i praxis kravet på ansökan eftergetts. Det stämmer överens med den allmänna grundsatsen i förvaltningsärenden att gynnande beslut kan meddelas utan uttrycklig ansökan. Det förutsätter självfallet att den myndighet som överväger att bevilja en ansökan är övertygad om att det är utlänningens egen önskan att få uppehållstillstånd i Sverige. I fall som avses i 7§ torde det inte sällan finnas skäl att bevilja ett uppehållstillstånd utan att avvakta en formell ansökan från sökanden själv.

- 8 §** Regeringen får meddela föreskrifter om
- uppehållstillstånd av humanitära skäl, och
 - uppehållstillstånd för studier och besök.

Regeringen får också meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd får beviljas, om det följer av en överenskommelse med främmande stat.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 kap. 14 § första stycket samt inledningen av andra stycket UtIL.

Att regeringen enligt *första stycket* ges rätt att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd av humanitära skäl innebär att regeringen i förordningens form kan meddela generella föreskrifter rörande t.ex. vårdbehövande utläningar och andra mer principiella frågor. Utformningen av bemyndigandet tillåter också att regeringen meddelar föreskrifter om vilka skäl av humanitär art som skall anses utgöra skäl att enligt 16§ bevilja uppehållstillstånd efter inresan i Sverige.

Syftet med bestämmelsen i andra stycket är att ge regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd som följer av internationella åtaganden och som inte är av sådant slag att de bör meddelas i lag.

9 § När en ansökan om ett uppehållstillstånd enligt 5–7§§ prövas skall det beaktas, om det finns skäl att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av utlännings brottslighet eller brottslighet i förening med någon annan omständighet som hänger samman med utläningen. Om det finns sådana skäl skall de vägas mot de skäl utläningen anger som grund för uppehållstillstånd.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 4 § andra stycket UtL.

Uttalanden i förarbeten till den nuvarande paragrafen är inte helt klara när det gäller om uppehållstillstånd kan vägras med hänvisning till enbart otvetydigt konstaterad misskötsamhet eller om det skall vara fråga om antingen brottslighet eller en kombination av brottslighet och annan misskötsamhet. Lagtexten har därför förtydligats så att det klart skall framgå att annan misskötsamhet än brottslighet får vägas in endast om utläningen gjort sig skyldig till brott. Kravet på att utläningen skall ha gjort sig skyldig till brott innebär att det måste finnas en laga kraftvunnen dom.

Enligt prop. 1994/95:179 (s. 48) måste den tyngd som anmärkningarna skall ha för att uppehållstillstånd skall vägras bli beroende på en bedömning i det enskilda fallet, där hänsyn tas till de skäl som utläningen kan åberopa som grund för uppehållstillstånd. Det kan å ena sidan röra sig om utläningar med humanitära skäl av sådan styrka att avslag bör kunna komma i fråga endast om det finns sådana skäl som skulle kunna medföra avslag för en flykting. Det kan å andra sidan vara fråga om en utläning som åberopar anknytning i någon form och där anknytningen ligger på gränsen till vad som skulle kunna läggas till grund för att bevilja uppehållstillstånd.

Att skälen som sökanden kan åberopa för att få tillstånd skall vägas mot de skäl som talar mot att tillstånd beviljas är en mycket viktig princip. Den bör därför framgå direkt av lagtexten. En föreskrift med den innebörden har tagits in i sista meningen i paragrafen.

När tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges

10 § Om det på grund av en utlännings förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas, får utläningen ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 4 b § UtL.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd av hänsyn till utlännings förväntade levnadssätt bör meddelas endast om omständigheterna är sådana att uppehållstillstånd borde vägras, men det för tillfället inte skulle vara möjligt att verkställa ett avlägsnandebeslut. Det skulle kunna te sig stötande om den som gjort sig skyldig till relativt allvarlig brottslighet omedelbart därefter beviljades ett permanent uppehållstillstånd.

Av EU-reglerna följer att uppehållstillstånd för EU-medborgare inte kan tidsbegränsas av skäl hänförliga till utlännings levnadssätt.

11 § Utlänningar som med stöd av 6 § beviljas uppehållstillstånd på grund av familjanknytning skall vid första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Paragrafen är *ny* men innebär i huvudsak en kodifiering av gällande praxis.

Bestämmelsen har föreslagits av Anknätningsutredningen och innebär ett uttryckligt undantag från huvudregeln att den som beviljas uppehållstillstånd för bosättning i Sverige normalt beviljas permanent uppehållstillstånd och att det står Statens invandrarverk fritt att välja om tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd skall ges.

Bestämmelsen tar enligt ordalydelsen endast sikte på det första beslutstillfället. Under vilka förutsättningar fortsatt uppehållstillstånd bör beviljas tas upp i 15 §.

12 § Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges ett barn som behöver vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 4 c § första stycket UtL.

Det är här fråga om en principiell rätt till uppehållstillstånd. Omständigheterna kan dock i det enskilda fallet vara sådana att motsvarande vård kan ges i hemlandet och skäl att bevilja uppehållstillstånd i Sverige finns då inte. De tillståndsgivande myndigheterna bör i sådana fall hämta in yttrande från socialnämnden och stor vikt måste självfallet fästas vid nämndens yttrande.

13 § Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges ett barn eller en man, om barnets eller mannens närvaro i Sverige är nödvändig för att en faderskapsutredning skall kunna genomföras.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 4 c § andra stycket UtL.

Uppehållstillstånd enligt denna paragraf bör självfallet beviljas endast när det finns svensk domsrätt i ärendet enligt lagen (1985:367) om internationella faderskapsfrågor. Det innebär att det i regel krävs att antingen barnet eller den presumptive fadern har hemvist här i landet. Det torde inte kunna förekomma att modern men inte barnet har hemvist här. De fall som i praktiken kan komma i fråga är således att antingen barnet och modern har hemvist här eller att den presumptive fadern har det.

Om det blir aktuellt att bevilja uppehållstillstånd för modern kan detta ske med stöd av 14 §.

14 § Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd getts ett barn enligt 12 eller 13 §, får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges också till barnets vårdnadshavare.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 4 c § tredje stycket UtL.

Uppehållstillstånd som beviljas en vårdnadshavare med stöd av denna paragraf bör självfallet beviljas för samma tidsperiod som för barnet.

Fortsatt uppehållstillstånd

15 § En utlänning som med stöd av 6 § har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får ges ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd endast om förhållandet består.

Utlänningar med familjeanknytning enligt 6 § som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får ges ett permanent uppehållstillstånd. Om det finns särskilda skäl, får permanent uppehållstillstånd ges före tvåårsperiodens slut.

Har ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändå ges, om

1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,
2. förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller
3. andra starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt uppehållstillstånd.

Paragrafen är *ny*. Bestämmelsen har föreslagits av Anknyningsutredningen och innebär en lagreglering av en långvarig och fast praxis.

Enligt *första stycket* krävs således enligt huvudregeln att förhållandet består för att den som fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 6 § skall få ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd. Om förhållandet upphört och utlänningen åberopar anknytning genom ett nytt förhållande, kan tillstånd beviljas under de förutsättningar som anges i andra och tredje styckena.

Enligt *andra stycket* är huvudregeln att ett permanent uppehållstillstånd får beviljas när utlänningen haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år. Det innebär en kodifiering av gällande praxis. Två år är ingen absolut tidsperiod utan ett riktmärke för hur lång tiden för den upp

skjutna invandringsprövningen bör vara. Liksom tidigare skall permanent uppehållstillstånd kunna beviljas före två-årsperiodens utgång om omständigheterna talar för det. Så kan exempelvis vara fallet när parterna har gemensamma barn. Tiden för den uppskjutna invandringsprövningen kan också sättas längre än två år. Det kan vara motiverat exempelvis när förhållandet är instabilt eller när det har upphört och ytterligare tid krävs för att sökanden skall kunna etablera umgänge med barn i Sverige. Har ett första förhållande upphört och sökanden därefter har inlett ett nytt förhållande, kan det också vara motiverat att sätta den sammanlagda tiden för uppskjuten invandringsprövning till längre än två år.

I *tredje stycket* anges de omständigheter som kan utgöra skäl för undantag från huvudregeln i första stycket.

Enligt *punkt 1* i tredje stycket får uppehållstillstånd, trots att förhållandet upphört, liksom tidigare ges till en utlänning som har särskild anknytning till Sverige. Under bestämmelsen ryms såväl familjeanknytningsfall som fall där sökanden har anknytning till det svenska samhället. Anknytning till det svenska samhället kan exempelvis föreligga när sökanden kommit in på den svenska arbetsmarknaden. Som kommittén anförde i sitt delbetänkande (SOU 1997:67) Återkallelse av uppehållstillstånd torde en utlänning genom en anställning regelmässigt ha fått anknytning till svenska förhållanden genom kontakter med arbetskamrater och genom ökad kunskap om svenska förhållanden.

I *punkt 2* anges att uppehållstillstånd får beviljas om förhållandet främst upphört på grund av att utlänningen eller dennes barn utsatts för våld eller kränkningar i förhållandet. Regeln är inte absolut. Enstaka bagatellartade övergrepp skall inte i sig kunna medföra att sökanden beviljas fortsatt uppehållstillstånd i Sverige. Hänsyn skall tas till under vilka omständigheter övergreppet ägt rum, hur allvarligt det varit och om det rört sig om en enstaka episod eller upprepade övergrepp samt hur länge förhållandet varat.

När uppehållstillstånd skall ha beviljats

16 § Utlänningar får inte beviljas uppehållstillstånd i Sverige efter inresan i landet.

Detta gäller dock inte om

1. en utlänning som är flykting ellerskyddsbehövande i övrigt har rätt till uppehållstillstånd enligt 5kap.,
2. en utlänning av humanitära skäl bör få bosätta sig här i landet,
3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlänning med familjeanknytning med stöd av 6§, eller
4. det annars finns synnerliga skäl.

Utlänningar får beviljas uppehållstillstånd trots vad som sägs i första stycket

- om de enligt 5 § 1, 2, 3 eller 4 har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige, och
- om det skäligen inte kan krävas att de återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 kap. 5 § UtlL. Här finns bestämmelser om det principiella kravet på att uppehållstillstånd skall vara beviljat före inresan i Sverige jämte vissa undantag från denna huvudregel.

Första stycket, som innehåller huvudregeln, motsvarar första stycket i 2 kap 5 § UtlL. Någon materiell ändring har inte gjorts.

Någon ändring har heller inte gjorts i *punkterna 1 och 2 i andra stycket*, som innehåller undantag från huvudregeln. Liksom hittills skall gälla att den som har rätt till uppehållstillstånd som flykting eller som skyddsbehövande i övrigt är undantagen från huvudregeln. Detsamma skall gälla den som av humanitära skäl bör få bosätta sig här.

Punkten 3 är ny. Det nya undantaget avser fall där ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till en här bosatt make/maka eller sambo görs efter inresan. Tillstånd i dessa fall har i praxis beviljats enligt 2 kap. 5 § andra stycket punkten 3 UtlL, dvs. det har ansetts finnas synnerliga skäl att göra undantag från huvudregeln. Det är otillfredsställande att den som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till make/maka eller sambo och som ansöker om förlängning av tillståndet i Sverige endast kan tillåtas göra det enligt en undantagsregel som anger synnerliga skäl som grund för undantag. Det rör sig om ett stort antal fall årligen. Ett särskilt undantag från huvudregeln för dessa fall har därför tagits in i lagen.

Punkten 4 motsvarar nuvarande punkten 3. De allra flesta fall där det finns skäl att göra undantag från huvudregeln kommer visserligen att falla in under andra stycket 1, 2 eller 3 eller under 18 §. Det kan dock tänkas förekomma fall som inte kan hänföras till något av de nämnda undantagen. Det finns därför behov av att ha kvar en allmän regel som medger undantag från huvudregeln. Det kan exempelvis i något enstaka fall tänkas röra sig om en person som av arbetsmarknadsskäl bör tillåtas bosätta sig här.

Innehållet i *tredje stycket* är nytt. Enligt huvudregeln i första stycket skall uppehållstillstånd ha beviljats före inresan i landet. Tredje stycket reglerar i vilka fall det kan finnas skäl att göra undantag från den huvudregeln när utlänningen återoppar anknytning som avses i §§ 1, 2, 3 eller 4. Till skillnad mot tidigare läggs huvudvikten inte vid om det är uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan utan vid om det är skäligt att kräva att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där. Frågan har behandlats i den allmänna motiveringen, kap. 21.

17 § En ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av ett besök eller någon annan tidsbegränsad vistelse här i landet får beviljas trots vad som föreskrivs i 16 § första stycket, om utlänningen kan ange vägande skäl för förlängningen.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 5 a § UtlL.

En självklar förutsättning för att uppehållstillstånd för besök skall beviljas efter inresan är att det framstår som helt klart att det är fråga om en tillfällig vistelse för besök och att utlänningen inte kan antas komma att arbeta här illegalt eller försöka bosätta sig här. Det anges inte någon längsta tid för ett uppehållstillstånd för en tidsbegränsad vistelse. Som framhålls i prop. 1994/95:179 (s. 67) kan dock längden av det sökta uppehållstillståndet påverka bedömningen av om det är fråga om ett rent besök. För exempelvis föräldrar som inte längre är yrkesverksamma bör uppehållstillstånd kunna medges för relativt långvariga besök hos barn här i landet.

Andra grupper som kan medges förlängt uppehållstillstånd efter inresan med stöd av denna paragraf är exempelvis gäststuderande och gästforskare.

18 § Om en utlänning skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd från utlänningen beviljas endast om beslutet om avvisning eller utvisning har upphävts enligt 9 kap. 18 eller 19 §.

En ansökan om uppehållstillstånd får beviljas trots vad som föreskrivs i första stycket,

- om det följer av föreskrifter som regeringen meddelat enligt § andra stycket,
- om det följer av Sveriges anslutning till avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller
- om ett internationellt organ som har rätt att pröva klagomål från enskilda har tagit upp ett klagomål riktat mot Sverige.

Beviljas uppehållstillstånd enligt andra stycket, upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla.

Paragrafen är i huvudsak *ny*.

Inledningen till *första stycket* motsvarar inledningen till 2kap. 5 b § UtlL. De materiella bestämmelser som reglerar under vilka omständigheter en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas när det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning har emellertid flyttats till kapitel 9, som behandlar verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. En hänvisning till 9kap. 18 och 19 §§ finns därför i första stycket.

Bestämmelsen i första stycket gäller endast om utlänningen befinner sig i Sverige. Det framgår av uttrycket skall avvisas eller utvisas.

Andra stycket är nytt. Regeringen får enligt 8§ andra stycket meddela föreskrifter om att uppehållstillstånd får beviljas, om det följer av en

överenskommelse med främmande stat. En sådan överenskommelse kan t.ex. avse vad som brukar kallas *burden-sharing*, dvs. att några stater kommit överens om att försöka dela på mottagandet av skyddsökande om en stat fått ta emot ett mycket stort antal skyddsökande utlänningar. I ett sådant fall bör uppehållstillstånd kunna beviljas på ett enkelt sätt även om det skulle finnas ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.

Vidare erinras i andra stycket om att uppehållstillstånd får beviljas om det följer av EU-reglerna. Dessa regler innebär bl.a. att rätten till uppehållstillstånd efter inresa för den som är gift med en medborgare i ett EES-land föreligger även efter inresan, i vart fall om inte EU:s resolution om gemensamma åtgärder mot skenäktenskap lägger hinder i vägen. Den rätten gäller oavsett om det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning eller inte. Det kan också tänkas att rätten till uppehållstillstånd följer av något av de associeringsavtal som EU ingått med en lång rad länder.

Det sista ledet i andra stycket är en följd av den nya bestämmelse i 7 § om att uppehållstillstånd skall beviljas om ett internationellt organ som har rätt att pröva klagomål mot enskilda bifaller ett klagomål som har riktats mot Sverige, om inte synnerliga skäl talar mot det. Möjlighet att bevilja en ansökan om uppehållstillstånd när det finns ett lagakraftvunnet beslut föreligger enligt bestämmelsen i andra stycket redan i och med att ett sådant internationellt organ tagit upp ett klagomål riktat mot Sverige. Omständigheterna kan vara sådana att det framstår som onödigt att avvakta utgången av det internationella organets prövning. Om så inte är fallet kan beslut om inhibition meddelas enligt 9 kap. 12 §. Beslut om ansökan om uppehållstillstånd får då fattas sedan det internationella organet prövat klagomålet.

Att en ansökan kan bifallas enligt andra stycket utan att utlänningen ger in en ansökan har framhållits i kommentaren till 7 §.

Enligt *tredje stycket* upphör ett beslut om avvisning eller utvisning att gälla om uppehållstillstånd beviljas enligt andra stycket. Det är samma regler som gäller när en ansökan om uppehållstillstånd beviljas före inresan trots att det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.

Arbetsstillstånd

19 § Arbetsstillstånd skall ges för viss tid. Det får avse ett visst slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs.

Det som föreskrivs i 16 och 17 §§ om att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i landet och om när uppehållstillstånd ändå får beviljas gäller också för arbetsstillstånd.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 kap. 6 § UtL.

Av 2 kap. 6 § lagförslaget framgår att den som har permanent uppehållstillstånd är undantagen från skyldigheten att ha arbetsstillstånd. Detsamma gäller enligt 2 kap. 7 § för nordbor. Regeringen har vidare i nuvarande utlänningsförordning föreskrivit om undantag från skyldigheten att ha arbetsstillstånd för EES-medborgare liksom under kortare tidsperioder för anställning inom vissa yrken. Det förutsätts att motsvarande undantag från skyldigheten att ha arbetsstillstånd anges också i en ny utlänningsförordning.

Arbetsstillstånd är alltid tidsbegränsat. Arbetsstillstånd som ges vid egentlig arbetskraftsinvandring är vidare regelmässigt begränsade till att avse anställning inom visst yrke. Arbetsstillstånd kan också begränsas till att avse anställning hos en viss arbetsgivare (jfr riktlinjer för arbetskraftsinvandringen i prop. 1983/84:144, s. 62).

Hänvisningen i *andra stycket* till 16 och 17 §§ innebär att också arbetsstillstånd i regel skall ha beviljats före inresan i Sverige.

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

Paragrafen motsvarar 11 kap. 7 § UtL. Övriga bestämmelser om arbetsstillstånd finns i lagförslaget i 3 kap. Även denna bestämmelse bör finnas i detta kapitel.

21 § Regeringen får meddela föreskrifter om arbetsstillstånd.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 6 § sista stycket UtL.

Beslutande myndigheter

22 § Beslut om visering, uppehållstillstånd och arbetsstillstånd meddelas av Statens invandrarverk. Beslut om visering och uppehållstillstånd får meddelas också av Utrikesdepartementet.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 7 § första stycket UtL.

Huvudregeln enligt lagbestämmelsen är att Statens invandrarverk beslutar i frågor om visering, uppehållstillstånd och arbetsstillstånd. I

vilken utsträckning sådana beslut av Invandrarverket får överklagas framgår av 11 kap.

Utrikesdepartementets rätt att meddela visering och uppehållstillstånd är avsedd att utövas beträffande personer med diplomatisk anknytning eller med anknytning till internationella organ. Det ligger i sakens natur att sådana tillstånd regelmässigt är tidsbegränsade.

23 § Regeringen och, i den utsträckning regeringen föreskriver, Statens invandrarverk får ge andra myndigheter rätt att besluta om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Regeringen får ge ett organ som är knutet till Sveriges exportråd rätt att besluta om visering.

Att den instans som prövar överklagande av beslut om avvisning och utvisning får besluta om uppehållstillstånd och arbetstillstånd framgår av 11 kap. 7 §.

Paragrafens två första stycken motsvarar i huvudsak 2kap. 7 § andra och tredje styckena. Tredje stycket motsvarar 2kap. 8 § UtL.

I *första stycket* anges möjligheterna att delegera beslutsrätt till andra myndigheter. Vilka dessa myndigheter kan vara anges inte. Det har tidigare rört sig om Arbetsmarknadsstyrelsen (arbetstillstånd i vissa fall), polismyndigheter (uppehållstillstånd för besök och vissa anknytningsfall) och utlandsmyndigheter (viseringar och vissa uppehållstillstånd). Liksom tidigare får de närmare förutsättningarna för sådan delegation ges i förordning.

Andra stycket har tillkommit för att ge ett organ (som inte är en myndighet) knutet till Sveriges exportråd möjlighet att utfärda visering. Det har hittills utnyttjats endast när det gäller Sveriges exportråds kontor på Taiwan.

4 kap. Återkallelse av tillstånd

Kapitlet innehåller bestämmelserna om återkallelse av visering, uppehålls- och arbetstillstånd. Det motsvarar i huvudsak 2kap. 9–13 §§ UtL.

1 § Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas för utlänningar som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigt omständigheter. Detta gäller om uppgifterna eller omständigheterna varit av betydelse för att få tillståndet.

Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får beslut om återkallelse av uppehållstillstånd enligt första stycket fattas endast om det finns synnerliga skäl för det.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 9 § första och fjärde styckena UtL.

I *första stycket* anges att de oriktiga uppgifterna skall ha lämnats medvetet. Det gäller även när de oriktiga uppgifterna avsett identiteten. En falsk uppgift om identiteten torde visserligen i de allra flesta fall lämnas uppsåtliga. Undantag kan dock tänkas, t.ex. att föräldrar för att skydda ett barn från etnisk förföljelse dolt den rätta identiteten för barnet. På det viset kan barnet även i vuxen ålder vara omedvetet om sin rätta identitet.

Bestämmelsen om återkallelse kommer när det gäller uppehållstillstånd i praktiken främst att få betydelse för permanenta uppehållstillstånd. För den som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd går det oftast snabbare och enklare att vägra förlängning av detta tillstånd.

Ett synnerligt skäl att enligt andra stycket återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som vistats här mer än fyra år kan exempelvis vara att utlänningen visserligen haft uppehållstillstånd och varit folkbokförd här i landet men i realiteten vistats i något annat land under långa perioder. Ett annat synnerligt skäl kan vara att utlänningen har uppehållstillstånd också i något annat land och verkställighet kan ske till det landet.

2 § Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får också återkallas, om det finns andra särskilda skäl för det än som anges i 1 §.

Uppehållstillstånd får dock återkallas enligt första stycket endast för utlänningar som ännu inte har rest in i Sverige.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 9 § andra stycket UtLL.

Ett särskilt skäl att återkalla en visering kan exempelvis vara att det i samband med inresan kommer fram att sökanden saknar såväl bostad som försörjning under den avsedda vistelsen i Sverige, utan att sökanden själv lämnat några felaktiga uppgifter på denna punkt.

Ett särskilt skäl att återkalla ett arbetstillstånd kan t.ex. vara att det arbete för vilket tillstånd beviljats inte längre finns. Har tillstånd beviljats för längre arbete än tre månader beviljas emellertid samtidigt också uppehållstillstånd. Eftersom uppehållstillstånd får återkallas enligt denna paragraf endast om utlänningen ännu inte rest in i Sverige, innebär detta i praktiken att inte heller arbetstillstånd kommer att återkallas efter inresan om det beviljats för längre tid än tre månader.

3 § Uppehållstillstånd får återkallas för utlänningar som rest in i landet

1. om de utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd, eller

2. om det på grund av deras tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att de kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Beslut om återkallelse av uppehållstillstånd enligt första stycket får dock inte fattas om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med

uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 kap. 11 § UtIL. Punkten 2 i den paragrafens första stycke har dock inte fått någon motsvarighet. Enligt den punkten fick återkallelse ske om utlänningen handlat på ett sådant sätt att det fanns allvarliga anmärkningar mot levnadssättet. Ändringen har kommenterats närmare i den allmänna motiveringen, avsnitt 23.3.4.

För att frågan om återkallelse enligt *första stycket 2* skall tas upp, måste det självfallet finnas objektivt grundade misstankar om att utlänningen skall ägna sig åt sådan verksamhet som anges i punkten. Det måste finnas någon påtaglig grund för misstankarna.

Enligt *andra stycket* får beslut om återkallelse inte fattas om utlänningen vistats här i landet mer än tre år när frågan om återkallelse först prövas. Om bestämmelserna i 1 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll är tillämpliga, kan beslut om utvisning dock meddelas oavsett hur länge utlänningen vistats här.

4 § Permanent uppehållstillstånd skall återkallas för utlänningar som inte längre är bosatta i Sverige.

För utlänningar som har vistats här som skyddsbehövande får dock uppehållstillstånd återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att deras bosättning här i landet upphörde. Detta gäller om de har återvänt till ett land där de tidigare har varit bosatta därför att de politiska förhållandena i landet har ändrats.

Paragrafen motsvarar delvis 2 kap. 12 § UtIL.

Huvudregeln är enligt *första stycket* att ett permanent uppehållstillstånd skall återkallas när bosättningen i Sverige upphör. Bosättningen i Sverige kan normalt anses ha upphört först när utlänningen avförts ur folkbokföringsregistret.

Huvudregeln kan emellertid i vissa fall motverka återvändande till hemlandet. Det förekommer att skyddsbehövande sedan situationen i hemlandet förbättrats vill försöka återvända dit. Vetskapen om att uppehållstillståndet i Sverige då kommer att återkallas kan medverka till att en del inte vågar ta den risk som ett återvändande kan innebära. Sannolikt skulle ett något större antal vilja försöka återvända om de visste att de inom ett par år skulle kunna bosätta sig i Sverige på nytt om försöket till bosättning i det gamla landet inte skulle lyckas. En regel av denna innebörd har tagits in i *andra stycket*.

Enligt 13 kap. 5 § tillämpas förvaltningslagens bestämmelser om rätt för part att få del av uppgifter i ärenden om återkallelse av permanent uppehållstillstånd endast när utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige. En motsatt ordning skulle orsaka stora praktiska problem. Många utlänningar som lämnar Sverige gör det utan att anmäla utflytt

ning och utan att lämna någon adress i det nya landet. I ett mycket stort antal fall finns det därför inte möjlighet att nå utlänningen med någon underrättelse innan återkallelse sker. Om utlänningen har känd adress i ett annat land bör dock myndigheten underrätta utlänningen om återkallelsen även utan skyldighet att göra det.

5 § Vid bedömning av om uppehållstillståndet bör återkallas enligt 1 eller 3 § för en utlänning som har rest in i landet skall hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. Därvid skall särskilt beaktas utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 kap. 9 § tredje stycket UtIL. Den stämmer i stort sett överens med vad som gäller vid utvisning på grund av brott enligt 6 kap. 10 §. Ytterligare en omständighet som skall beaktas anges dock, nämligen om det i övrigt föreligger humanitära skäl.

6 § Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd beslutas av Statens invandrarverk. Återkallelse av visering beslutas av den myndighet som har beviljat viseringen eller av Invandrarverket.

Uppehållstillstånd eller visering som har beviljats av Utrikesdepartementet får återkallas endast av departementet.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 13 § UtIL.

7 § Regeringen får meddela föreskrifter om att uppehållstillstånd får återkallas även i andra fall än de som anges i 1 och 3 §§ för de utlänningar som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Paragrafen motsvarar delvis 2 kap. 14 § andra stycket UtIL. Enligt EES-avtalet skall de som har rätt till uppehållstillstånd enligt detta avtal i regel beviljas uppehållstillstånd för fem år vid första beslutstillfället. EES-avtalet innehåller också bestämmelser om att tillstånd som beviljats enligt avtalet får återkallas om de förutsättningar som låg till grund för tillståndet inte längre finns. Regeringen har med stöd av nuvarande bemyndigande meddelat föreskrifter om att uppehållstillstånd som beviljats enligt EES-avtalet får återkallas i den utsträckning som anges i avtalet. Det gäller utöver de grunder för återkallelse som anges i 1–3 §§.

5 kap. Skyddsbehövande

I detta kapitel har de särskilda reglerna om asyl och om uppehållstillstånd för flyktingar och övriga skyddsbehövande samlats. Det motsvarar i huvudsak 3 kap. UtIL.

Definitioner

1 § Med asyl avses i denna lag uppehållstillstånd som beviljas utlänningar därför att de är flyktingar.

Med asylansökan avses en ansökan om uppehållstillstånd som grundas på skäl som avses i 2 eller 3 §.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 1 § UtL.

I paragrafens *första stycke* anges vad som avses med asyl i lagen. Begreppet flykting definieras i 2 §.

I *andra stycket* anges vad som avses med en asylansökan. En skyddsbehövande torde i regel i första hand ansöka om *asyl* i Sverige. Om ansökan uttryckligen avser uppehållstillstånd grundat på skäl som avses i 3 § bör emellertid ansökan ändå handläggas som en asylansökan. Det får betydelse bl.a. när det gäller tillämpningen av bestämmelsen om muntlig handläggning i 13kap. 1 §.

2 § Med flyktingar avses i denna lag utlänningar som

- befinner sig utanför det land som de är medborgare i, därför att de känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och

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

Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att flyktingen utsatts för förföljelse eller om de inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda.

- av samma skäl befinner sig utanför det land där de tidigare har haft sin vanliga vistelseort, och
- inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, återvända dit.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 2 § UtL.

Definitionen av begreppet flykting *iförsta stycket* stämmer överens med definitionen i 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning (FN:s flyktingkonvention).

Ett tillägg till konventionens definition har dock gjorts i *andra stycket*, nämligen att flyktingskap skall anses föreligga under i paragrafen angivna förutsättningar *oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att flyktingen utsatts för förföljelse eller de inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda*. Tillägget har gjorts för att markera att flyktingskap kan föreligga även när förföljelsen inte utgår från staten.

Någon definition av begreppet förföljelse finns inte i lagtexten. I 1980 års utlänningslag angavs att det skulle vara fråga om förföljelse som riktade sig mot utlänningens liv eller frihet eller som annars var av svår beskaffenhet (politisk förföljelse). Denna definition togs inte in i 1989 års utlänningslag, främst för att man ville uppnå en bättre öveens-

stämmelse med konventionstexten. I prop. 1988/89:86 angavs dock att den tolkning av konventionens bestämmelser som tidigare gjorts genom lagtext alltså skulle vara gällande. Det innebär att det skall vara fråga om förföljelse som riktar sig mot utlänningens liv eller frihet eller som annars är av svår beskaffenhet. Varje slag av frihetsberövande som en asylsökande varit föremål för i hemlandet innebär inte att förföljelse i paragrafens mening skall anses föreligga. Ett kortvarigt frihetsberövande torde kunna ge uttryck för förföljelse endast om det finns ytterligare omständigheter som talar för det. Det kan vara fallet exempelvis om det förekommit misshandel eller om frihetsberövandet varit ett led i en rad trakasserier.

I *tredje stycket* anges att även utlänningar som är statslösa kan vara att anse som flyktingar om de av samma skäl som anges i de två första styckena tvingats lämna det land där de tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

3 § Med skyddsbehövande utlänningar i övrigt avses i denna lag utlänningar som i andra fall än som avses i 2§ befinner sig utanför det land som de är medborgare i, därför att de

1. känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,

2. behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof, eller

3. känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sitt kön eller homosexualitet.

Som skyddsbehövande skall även anses utlänningar som är statslösa och som

– av samma skäl lämnat det land där de tidigare har haft sin vanliga vistelseort, och

– på grunder enligt första stycket 1, 2 eller 3 inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 3 § UtlL.

Första stycket 1 motsvarar det förbud mot verkställighet som finns i 9 kap. 1 §. Bestämmelserna om verkställighetshinder är främst avsedda för situationen att hindret uppstår eller blir känt först efter lagkraft vunnit beslut om avvisning eller utvisning. Det bör emellertid finnas en särskild skyddsbestämmelse som tar sikte på de fall som avses i 9 kap. 1 §.

Skyddet enligt första stycket¹ är ovillkorligt till skillnad från skyddet för skyddsbehövande enligt första stycke² och 3. Det framgår av 4 §. Skyddet enligt punkten¹ kan inte sättas ur spel med hänvisning till synnerliga eller särskilda skäl. Det gäller också oberoende av på vilken grund sökanden riskerar att utsättas för sådan behandling som anges.

Uttrycket "yttre eller inre väpnad konflikt" i *första stycket 2* har använts för att markera att det inte behöver vara fråga om ett krig mellan

stater för att skyddsbehov skall anses föreligga utan att de som flyr undan inbördeskrig har rätt till samma skydd.

Den särskilda skyddsregeln i *första stycket 3* är utformad med skyddsbestämmelsen för flyktingar som förebild. Orsaken till att för följelse på grund av kön eller homosexualitet inte hänförs till skyddsbestämmelsen i 2§ är som regeringen angett i prop. 1996/97:25 (s.101) bedömningen att homosexualitet eller kön inte kan anses grunda till hörighet till viss samhällsgrupp. Samma grad av förföljelse bör emellertid föreligga för att skyddsbestämmelsen skall vara tillämplig såväl när det gäller flyktingar som i fråga om den som riskerar förföljelse på grund av homosexualitet eller kön. Samma uttryck används därför i båda fallen, dvs. att sökanden skall känna välgrundad fruktan för förföljelse. Det bör framhållas i sammanhanget att den bestraffning som kommer i fråga i flera länder när det gäller personer som avses i punkten³ inte sällan är sådan att rätt till skydd föreligger redan enligt punkten¹, eftersom det kan handla om kroppsstraff eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

I *andra stycket* anges efter förebild av 2§ att rätt till skydd finns även för utlänningar som är statslösa och som sett sig tvingade att på i första stycket angivna grunder lämna det land där de tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Rätten till uppehållstillstånd

4 § Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd.

Upphållstillstånd får dock vägras

1. flyktingar enligt 2§ och skyddsbehövande enligt 3§ första stycket 2 och 3, om det finns synnerliga skäl att inte bevilja dem uppehållstillstånd på grund av vad som är känt om deras tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet,

2. skyddsbehövande enligt 3§ första stycket 2, om det på grund av brottslighet finns särskilda skäl att inte bevilja dem uppehållstillstånd,

3. utlänningar som har rest in från Danmark, Finland, Island eller Norge och kan sändas tillbaka till något av dessa länder i enlighet med en överenskommelse mellan Sverige och det landet, om det inte är uppenbart att de inte kommer att beviljas uppehållstillstånd där,

4. utlänningar som kan sändas till ett land som tillträtt konventionen den 15 juni 1990 rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de europeiska gemenskaperna (Dublinkonventionen) och som i det landet är skyddade mot förföljelse och mot att sändas till hemlandet eller ett annat land där de inte har motsvarande skydd,

5. utlänningar som i andra fall än som avses i 3 och 4 före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och där är skyddade på det sätt som anges i 4, och

6. utlänningar som har särskild anknytning till ett annat land och där är skyddade på det sätt som anges i 4.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 4 § UtlL.

Första stycket motsvarar första stycket i 3 kap. 4 § UtlL. Här anges den grundläggande regeln att flyktingar och andra utlänningar med skyddsbehov, som dessa grupper har definierats i 2 och 3§§, i princip har rätt att få uppehållstillstånd i Sverige. Ett förtydligande tillägg har gjorts, nämligen att den principiella rätten till uppehållstillstånd förutsätter att utlänningen befinner sig i Sverige.

Andra stycket motsvarar andra stycket i 3 kap. 4 § UtlL. Här anges i sex punkter de undantag från huvudregeln i första stycket som ändå finns och där alltså uppehållstillstånd kan vägras även den som i och för sig hör till någon av de kategorier som anges i 2 och 3§§. Reglerna i punkterna 1–6 avser att tydligt uttrycka när en utlänning som i och för sig är flykting eller skyddsbehövande i övrigt ändå inte kan anses ha ett berättigat behov att få stanna i Sverige.

Punkt 1. Detta undantag gäller såväl flyktingar som skyddsbehövande enligt 3§ första stycket 2 och 3 (dvs. de som flytt undan krig eller en miljökatastrof samt de som riskerar förföljelse på grund av kön eller homosexualitet). Enligt förarbeten till motsvarande tidigare bestämmelser (prop. 1954:41, s. 77 och prop. 1975/76:18, s. 107) skall med synnerliga skäl avses dels situationer då det av hänsyn till rikets säkerhet framstår som omöjligt att bevilja uppehållstillstånd, dels omständigheter som enligt 1951 års Genèvekonvention diskvalificerar en flykting från flyktingkonventionens skydd, t.ex. brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och liknande gärningar. Hit hör också grova icke-politiska brott som förövats innan utlänningen kom till Sverige. Lagtexten är avsedd att ge en viss anvisning om vad som skall anses vara synnerliga skäl att vägra uppehållstillstånd för flyktingar och andra skyddsberättigade.

Punkt 2. För skyddsbehövande som avses i 3§ första stycket 2, dvs. de som flytt undan krig eller en miljökatastrof, får uppehållstillstånd vägras på grund av utlänningens brottslighet. Detta undantag gäller för denna kategori utöver de undantag som anges i första punkten. Till skillnad mot vad som gäller enligt nuvarande 3 kap. 4 § andra stycket 2 UtlL skall uppehållstillstånd inte kunna vägras för denna kategori med hänvisning till någon annan misskötsamhet än sådan som kommit fram genom lagakraftvunnen dom. Liksom hittills måste det vara fråga om en lagakraftvunnen dom som avser fängelsestraff av inte alltför kort varaktighet för att ett avslag skall övervägas (jfr prop. 1994/95:179). Som anges i nämnda proposition måste det också bli fråga om en bedömning i det enskilda fallet där straffets längd måste vägas mot utlänningens skyddsbehov. Det kan vidare finnas anledning att se inte bara till straffets längd utan också till gärningens art. Grova oaktshetsbrott som visserligen leder till fängelsestraff men där återfallsrisken

normalt är liten torde därvid kunna anses som något mindre allvarliga än brott som lett till fängelsestraff av samma längd men där återfallsriken typiskt sett är större.

Punkt 3. Av den nordiska passkontrollöverenskommelsen följer att inresekontroll i princip skall ske i det land i vilket man reser in i Norden. Som en följd härav är det land som medger inresa skyldigt att ta tillbaka en utlänning som utan tillstånd reser vidare in i ett annat nordiskt land. I regel finns ingen risk för att sökanden inte kommer att få sin sak prövad i inreselandet. Utlänningen skall dock kunna få en asylansökan prövad i Sverige om det är uppenbart att uppehållstillstånd, på asylskäl eller på annan grund, inte kommer att beviljas i inreselandet. Så kan vara fallet exempelvis om utlänningen redan fått slutligt avslag på en ansökan om uppehållstillstånd i inreselandet.

Punkt 4. Denna punkt motsvarar 3 kap. 4 § andra stycket 6 UtL. Punkten har flyttats eftersom den har ett nära samband med det undantag som anges i punkten 3. Om en annan stat inom EU har skyldighet att pröva asylansökan enligt den s.k. Dublinkonventionen, får en asylsökande sändas till det landet. En förutsättning är att utlänningen i det landet är skyddad mot förföljelse eller mot att sändas till hemlandet och också mot att sändas till ett annat land där utlänningen inte har mot svarande skydd. Till skillnad mot vad som gäller enligt punkten 3 krävs det enligt punkten 4 inte att utlänningen rest in från eller tidigare uppehållit sig i det land, dit han eller hon skall sändas. Enligt Dublin konventionen föreligger nämligen i vissa fall skyldighet att pröva en asylansökan för det land som utfärdat ett uppehållstillstånd eller en visering, även om utlänningen aldrig utnyttjat det tillståndet genom att resa in i landet.

Punkt 5. Denna punkt motsvarar nuvarande 3 kap. 4 § andra stycket 4 UtL. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. första asyllands principen.

För att en asylsökande skall kunna återsändas till ett annat land enligt denna undantagsbestämmelse krävs inte att han eller hon redan har fått eller ens sökt asyl där. Däremot krävs det att utlänningen har uppehållit sig i det landet och att man på grund av detta lands lagstiftning, internationella åtaganden eller kända praxis kan vara helt övertygad om att utlänningen i det landet inte löper risk att återsändas till ett land där utlänningen riskerar förföljelse eller mot att sändas till hemlandet och också mot att sändas till ett annat land, där utlänningen inte har mot svarande skydd.

För att asyl skall kunna vägras på denna grund krävs som nämnts att utlänningen har uppehållit sig i det första asyllandet. Den som endast har rest direkt genom ett land anses inte ha uppehållit sig där. Det är utlänningen som har att göra troligt att det enbart har varit fråga om direkt

genomresa. Det kan ske exempelvis genom att utlänningen visar upp pass eller biljetter som styrker påståendet. Undantag från första asyl landsprincipen görs också om vistelsen i det första asyllandet blivit längre än beräknat på grund av akut sjukdom, trafiktekniska hinder eller någon annan omständighet som utlänningen inte råår över.

Punkt 6. Denna punkt motsvarar nuvarande 3 kap. 4 § andra stycket 5 UtlL. En utlänning kan ibland ha möjlighet att få skydd i ett annat land än ett s.k. första asylland. Det förutsätter normalt att utlänningen har någon särskild anknytning till det landet. Det kan exempelvis vara fråga om långvarig tidigare vistelse i det landet eller stark familje anknytning dit. Har två makar skilts åt vid flykten och den ena har hunnit få asyl i ett land brukar det landet vara berett att ta emot även den andra maken/makan, om han eller hon ännu inte hunnit få asyl. Det kan också vara fråga om att utlänningen har ett gällande uppehållstillstånd i ett annat land.

För att en utlänning skall kunna sändas till ett annat land med stöd av punkten 6 krävs att utlänningen i det landet är skyddad på samma sätt som krävs enligt punkterna 4 och 5.

När flyktingskap upphör

5 § Flyktingar upphör att vara flyktingar om de

1. av fri vilja på nytt använder sig av det lands skydd där de är medborgare,
2. av fri vilja på nytt skaffar sig det medborgarskap som de tidigare hade förlorat,
3. förvärvar medborgarskap i ett nytt land och får det landets skydd,
4. av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land där de är medborgare eller där de som statslösa tidigare hade sin vistelseort, eller
5. inte längre befinner sig i en sådan situation att de kan anses som flyktingar och därför inte kan fortsätta att vägra använda sig av det lands skydd där de är medborgare eller där de som statslösa tidigare hade sin vistelseort.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 5 § UtlL. Den motsvarar i sak artikel 1 C i 1951 års Genèvekonvention.

Frågan om en utlänning fortfarande är flykting bör tas upp endast när det finns anledning till det. Det är exempelvis fallet när fråga kommer upp om utvisning på grund av brott. Det gäller också när utlämningen ansöker om flyktförklaring eller resedokument.

Flyktingförklaring

6 § Om en flykting begär det, skall Statens invandrarverk antingen i samband med att uppehållstillstånd beviljas eller därefter förklara att utlänningen är flykting (flyktingförklaring).

En flyktingförklaring skall återkallas av Invandrarverket, om det kommer fram att utlänningen inte längre kan anses som flykting.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 6 § UtlL.

Institutet flyktingförklaring infördes i svensk rätt genom 1980 års utlänningslag. I prop. 1979/80:96 anfördes bl.a. att utfärdande av ett dokument som anger flyktingstatus utgör ett av de grundläggande elementen i asylprövningen enligt de konklusioner som år 1977 antogs av UNHCR:s exekutivkommitté och som därefter fastställts av Förenta Nationernas generalförsamling. Föredraganden framhöll vidare i nämnda proposition att det för flyktingen själv måste framstå som utomordentligt betydelsefullt att redan i ett tidigt skede få klarlagt att han eller hon är skyddad mot att sändas tillbaka och garanterad de rättigheter som följer med status som flykting.

I nämnda proposition anfördes även att en utlänning som kräver att få behålla sitt hemlandspass eller som skaffar sig nytt hemlandspass i allmänhet inte bör tillerkännas status som flykting.

En flyktingförklaring blir i praktiken bindande för domstolar och andra myndigheter. Som framgår av andra stycket kan den återkallas om utlänningen inte längre är att anse som flykting. Att den frågan bör tas upp endast när det finns anledning till det framgår av kommentaren till 5 §.

Resedokument

7 § För flyktingar och statslösa får Statens invandrarverk utfärda en särskild passhandling för resor utanför Sverige (resedokument) enligt de föreskrifter som regeringen meddelar.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 7 § UtlL.

Bestämmelser om utfärdande av resedokument finns i artikel 28 i 1951 års Genèvekonvention. Närmare bestämmelser om resedokument och om dokumentets utseende finns i bilaga till konventionen.

Bemyndiganden

8 § Regeringen får i fråga om en viss grupp av utlänningar meddela föreskrifter om att den som söker uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. och bedöms ha ett tillfälligt behov av skydd här i landet får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas för en sammanlagd tid av högst två år. Om ett program för återvändande har inletts inom dessa två år, får uppehållstillståndet förlängas med högst två år.

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har getts en utlänning med stöd av första stycket får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges också till en utlänning som är make, maka, sambo eller barn till den person som först beviljats tillstånd. Detsamma gäller en förälder, om barnet meddelats tillstånd enligt första stycket.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 kap. 4 a § UtL.

Föreskrift av regeringen om att tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas för den som kan bedömas ha ett tillfälligt behov av skydd i Sverige bör meddelas i form av en förordning. Regeringen kan där ange att personer tillhörande en viss grupp under vissa förutsättningar bör beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Av *andra stycket* framgår att tidsbegränsat uppehållstillstånd normalt får beviljas för sammanlagt högst två år. Om ett program för att förbereda återvändandet har inletts innan dess får dock denna tid förlängas med ytterligare högst två år. Den yttersta gränsen för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt denna paragraf blir således fyra år.

9 § Regeringen skall anmäla föreskrifter om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 8 § till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 14 § sista stycket UtL.

10 § Regeringen får i fråga om en viss grupp av utlänningar meddela föreskrifter om permanent uppehållstillstånd därför att de är skyddsbehövande enligt 3 § första stycket 2 på grund av en väpnad konflikt eller en miljökatastrof.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 8 § första stycket UtL.

Bestämmelsen innebär att regeringen får möjlighet att i förordningens form peka ut vilka grupper som bör komma i fråga för skydd enligt 3 § första stycket 2. Att regeringen genom generella föreskrifter kan besluta om tidsbegränsat uppehållstillstånd för dessa kategorier följer av 8 § första stycket. Bemyndigandet i denna paragraf tar sikte på situationen där en viss grupp bedöms ha ett varaktigt behov av skydd i Sverige. Regeringen kan då föreskriva att en viss grupp har en principell rätt till permanent uppehållstillstånd.

11 § Regeringen får meddela föreskrifter om att uppehållstillstånd inte får beviljas för skyddsbehövande enligt 3 § första stycket 2, om det behövs därför att Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar har blivit begränsade.

Regeringen skall anmäla sådana föreskrifter till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 8 § andra och fjärde styckena UtL.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att regeringen under hänvisning till uppkomna begränsningar i Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar ges rätt att meddela generella föreskrifter som innebär att uppehållstillstånd inte får beviljas för den kategori som flyr undan en yttre eller inre väpnad konflikt eller en miljökatastrof. Möjligheten att meddela sådana föreskrifter bör utnyttjas endast i undantagsfall. Möjligheterna att genom internationellt samarbete komma till rätta med situationen bör vara uttömda innan ett sådant förordnande lämnas. Det är viktigt att möjligheten tillämpas enhetligt eftersom upprepade förändringar i rätten till invandring skapar betydande rättsosäkerhet (jfr prop. 1975/76:18 s. 108 och prop. 1983/84:144 s. 36 ang. äldre förhållanden).

12 § Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från 4 § andra stycket 5, om utlänningens anknytning till Sverige är av sådan art att utlänningen inte bör nekas att få sin ansökan om asyl prövad här i landet.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 8 § tredje stycket UtL.

Genom bemyndigandet kan regeringen meddela föreskrifter om undantag från den s.k. första asyllandsprincipen. Regeringen har lämnat föreskrifter om sådant undantag i utlänningsförordningen.

6 kap. Avvisning och utvisning

I detta kapitel finns bestämmelserna om avvisning och utvisning. Det motsvarar i huvudsak 4 kap. UtL.

Avvisning

1 § Utlänningar får avvisas

1. om de saknar pass när det krävs pass för inresa eller vistelse i Sverige,
2. om de saknar visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,
3. om det vid ankomsten till Sverige kommer fram att de tänker besöka något annat nordiskt land men saknar det tillstånd som krävs för inresa där, eller
4. om de vid inresan undviker att lämna begärda uppgifter, medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon omständighet som är av betydelse för den rätten.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 1 § första stycket UtL och innehåller de s.k. formella avvisningsgrunderna.

Punkt 1

Enligt denna punkt kan utlänningar hindras från att resa in i Sverige om de saknar pass, när sådant krävs för inresa eller vistelse här. Den som underlåter att visa upp sitt pass får anses sakna sådant.

Bestämmelsen är tillämplig också på en utlänning som har pass vid inresan men som senare under vistelsen här visar sig sakna pass.

Punkt 2

Enligt denna bestämmelse kan utlänningar avvisas om de saknar visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som de kan vara skyldiga att ha när de reser in i eller uppehåller sig i Sverige. De tillstånd som kan krävas är, förutom visering och uppehållstillstånd, främst arbetstillstånd för den som har för avsikt att arbeta här.

Avvisning kan för det första ske av den som vid ankomsten saknar föreskrivna tillstånd. Men avvisning kan också ske av den som inte behöver tillstånd för själva inresan eller som har ett kortare tillstånd för vistelse här, om det av omständigheterna klart framgår att utlänningen under den avsedda vistelsen här kommer att behöva tillstånd. Det kan exempelvis vara fråga om en utlänning som har visering för ett kortare besök här och som ger in en ansökan om uppehållstillstånd för bosättning eller som börjar arbeta utan att ha arbetstillstånd.

Den som stannar kvar här efter det att ett besökstillstånd enligt 17§ gått ut bör inte avvisas enligt denna paragraf. I stället kan det tidigare beslutet om avvisning eller utvisning verkställas på nytt enligt bestämmelserna i 9 kap. 24 § andra stycket.

Punkterna 3 och 4

Till skillnad mot avvisning enligt övriga punkter kan avvisning enligt dessa två punkter endast ske i samband med utlänningens ankomst till Sverige.

2 § Utlänningar får vidare avvisas

1. om det kan antas att de kommer att sakna tillräckliga medel antingen för vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land som de tänker besöka eller för hemresan,

2. om det kan antas att de under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land antingen inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att de har ett sådant tillstånd,

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

4. om de på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelsesverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land, eller

5. om det med stöd av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att de får avvisas.

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

Paragrafen motsvarar 4 kap. 2 § första och andra styckena UtIL och behandlar de s.k. materiella avvisningsgrunderna. För utlänningar som omfattas av EU-reglerna får avvisning enligt dessa grunder ske endast om det samtidigt finns grund för avvisning enligt EU-reglerna. Enligt dessa regler, som framgår av Romfördraget (se dock även direktiv 64/221/EEG), får avvisning endast ske av skäl hänförliga till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

Första stycket

Punkt 1

Vad som skall anses utgöra tillräckliga medel för vistelsen och hemsan får avgöras från fall till fall. För den som skall bo och äta gratis hos släktingar eller vänner krävs självfallet endast ett mindre belopp. Den som kommer med bil och campingutrustning kan likaså antas behöva mindre pengar för vistelsen här än den som har för avsikt att bo på hotell.

Punkt 2

Uttrycket "försörja sig på ett ärligt sätt" är en språklig förnyelse av det gamla uttrycket "ärligen försörja sig". I praktiken är det främst prostitution som kommit att anses vara ett inte ärligt sätt att försörja sig på. Även om prostitution i sig inte är straffbart är det samtidigt inte ett av samhället accepterat sätt att försörja sig på. Prostitution leder ofta till eller har samband med brottslighet. Det måste självfallet finnas någon objektiv grund för att anta att någon kommer att försörja sig på ett sätt som inte är ärligt.

Punkt 3

Vad som skulle kunna utgöra "annan särskild omständighet" för att anta att en utlänning kommer att begå brott i landet behandlades i Utlänningslagkommitténs betänkande (SOU 1979:64) Ny utlänningslag. Kommittén anslöt sig till ett uttalande i betänkandet NR16/70 Utlänningslagstiftning och utlänningspolitik i Norden. Där anfördes att det ibland inträffar att en utlänning söker resa in i avsikt att begå någon brottslig handling, exempelvis att föra med sig ett barn om vilket han eller hon inte har vårdnaden. Utlänningslagkommittén påpekade i sammanhanget att det klart måste framgå av utlänningens egna uttalanden eller av andra förhållanden att utlänningen har för avsikt att begå brott.

Andra exempel på vad som kan utgöra sådan "annan särskild omständighet" som nämns i bestämmelsen är missbruk av alkohol eller narkotika, spridande av smitta och tillhörighet till kriminella organisationer. Ett ytterligare exempel är att utlänningen utomlands dömts till bötesstraff för ett brott som i Sverige sannolikt skulle ha medfört fängelsestraff. Exempel på ett sådant brott kan vara hets mot folkgrupp, som man inte ser lika allvarligt på i alla länder som i Sverige. Självfallet måste misstankarna om att utlänningen på grund av förhållanden som angetts i exemplen skall komma att begå brott vara objektivt grundade.

Punkt 4

De brott som beskrivs i denna punkt är till sin natur sällsynta. Avvisning enligt denna punkt är därför ytterst ovanlig i praktiken.

Punkt 5

Enligt 13 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner får regeringen förordna att en utlänning som skäligen kan antas ha hemvist i eller tillhöra en blockerad stat under vissa förutsättningar kan avvisas enligt utlänningslagen.

Andra stycket

Även denna bestämmelse torde ha liten praktisk tillämpning. Den har sin grund i artikel 6 i den nordiska passkontrollöverenskommelsen.

3 § Statens invandrarverk skall pröva ärenden om avvisning om

1. utlänningen söker asyl här,
 2. utlänningen har en nära familjemedlem som söker asyl här, eller
 3. utlänningen kan komma att avvisas med stöd av 2 § andra stycket.
- I andra fall får även polismyndigheten pröva frågan om avvisning.
Om polismyndigheten anser det tveksamt om en utlänning bör avvisas, skall ärendet lämnas över till Invandrarverket.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 4 kap. 4 § UtIL.

Första stycket

Punkt 1

Denna punkt motsvarar helt 4 kap. första stycket 1 UtIL. Enligt bestämmelsen skall Statens invandrarverk alltid pröva frågan om avvisning om utlänningen åberopar sådana skäl som anges i 5 kap. Polismyndigheten måste således lämna över ärendet till Invandrarverket även om det för polisen framstår som uppenbart att de åberopade skälen inte kan medföra rätt för utlänningen till uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Utlänningen behöver inte uttryckligen ansöka om asyl. Frågan skall lämnas över till verket så snart polis myndigheten anser att de åberopade skälen skulle kunna vara att hänföra till sådana skäl som avses i 5 kap. även om utlänningen själv inte uttryckligen åberopar att han eller hon är flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Polisen måste vara lyhörd för sådana omständigheter som kan tyda på att det är fråga om ett asylärende.

När ett avvisningsärende skall prövas av Invandrarverket skall polisen enligt 6 kap. 3 § UtIF genast underrätta verket om det. Det förutsätts att ett motsvarande stadgande tas in i en ny utlänningsförordning.

Punkt 2

Denna punkt motsvarar helt 4 kap. första stycket 2 UtIL. Det är viktigt med ett gemensamt ställningstagande rörande samtliga familjemedlemmars rätt att stanna i Sverige. Genom bestämmelsen om att polisen skall lämna över ärenden rörande också nära familjemedlem till en asylsökande undviks beslut som skulle kunna medföra familjesplittring. Med nära familjemedlem avses här den släktkrets som anges i 3 kap. 5 § första stycket 1 och 2, dvs. make/maka eller sambo samt ogifta barn under 18 år. Om en gemensam bedömning bör göras även när det är fråga om andra släktingar, kan ärendet lämnas över av polisen till Invandrarverket med stöd av tredje stycket.

Punkt 3

Denna punkt motsvarar helt 4 kap. 4 § första stycket 3 UtL. Enligt 2 § andra stycket får en utlänning avvisas även i andra fall än som nämns i paragrafens första stycke när det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att utlänningen annars beger sig till det landet. Denna bestämmelse har sin grund i artikel 6 i den nordiska passkontrollöverenskommelsen. Som anmärkts i kommentaren till 2 § andra stycket torde avvisning på denna grund vara mycket sällsynt. När ett sådant ärende förekommer kan det kräva kontakter mellan Statens invandrarverk och den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land. Invandrarverket bör då också pröva frågan om avvisning.

Punkten 4 i 4 kap. 4 § första stycket UtL har inte fått någon svarighet i lagförslaget. Genom bestämmelsen i 4 § om att avvisning alltid måste ske inom tre månader från den första ansökan om uppehållstillstånd behövs inte någon bestämmelse om att polisen inte får besluta om avvisning om inte frågan väckts inom tre månader från den senaste inresan. Följden av att denna bestämmelse tas bort blir då också att polisen kommer att kunna avvisa den som vistats här mer än tre månader och som under denna tid hållit sig undan. Om vistelsetiden i sig skulle leda till någon tveksamhet om avvisning bör ske eller inte, kan polismyndigheten lämna över ärendet till Invandrarverket enligt tredje stycket.

Andra stycket

Här har den ändringen gjorts i förhållande till den nuvarande bestämmelsen i 4 kap. 4 § andra stycket att polisen inte längre har uteslutande rätt att besluta om avvisning i de fall som inte anges i första stycket. Ändringen har närmare kommenterats i den allmänna motiveringen avsnitt 26.1 och har gjorts för att göra det möjligt för Invandrarverket att besluta om avvisning även i andra fall än som avses i första stycket. Den möjligheten torde framför allt få betydelse om frågan om avvisning kommer upp i samband med att utlänningen ger in en ansökan om uppehållstillstånd till Invandrarverket.

Tredje stycket

Detta stycke motsvarar helt 4 kap. 4 § tredje stycket UtL. I kommentaren till första punkten ovan har angetts ett par fall där polisen bör kunna lämna över ett avvisningsärende till Invandrarverket med stöd av

bestämmelsen i tredje stycket. En rad andra situationer kan självfallet tänkas, exempelvis om frågan om avvisning av humanitära skäl framstår som tveksam.

4 § Beslut om avvisning får inte fattas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till Sverige.

Utlänningar får inte avvisas, om de vid ankomsten till Sverige hade eller under en tid därefter har haft ett uppehållstillstånd som har upphört att gälla.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 4 kap. 1 § andra stycket och 4 kap. 2 § tredje stycket UtlL.

Av *första stycket* framgår att beslut om avvisning inte får fattas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till landet. Den formuleringen används i dag i 8 § UtlL när det gäller möjligheten att förordna att ett beslut om avvisning skall verkställas omedelbart. I övriga fall, där i dag en tidsgräns om tre månader för avvisning förekommer, räknas den från utlänningens ankomst till landet (4 kap. 2 § tredje stycket och 4 kap. 4 § första stycket 4 UtlL). Som närmare utvecklats i den allmänna motiveringen bör tidsgränsen för avvisning räknas på samma sätt i samtliga fall.

Till skillnad mot bestämmelserna i 1989 års utlänningslag kommer således tidsgränsen för avvisning enligt lagförslaget att gälla vid avvisning på såväl formella som materiella grunder. Om beslut om avvisning enligt 1 § inte kan fattas inom tre månader kan därefter utlänningen utvisas enligt 6 §. Lagförslaget innebär på denna punkt en återgång till den terminologi som gällde före 1989 års lag och som också är den internationellt förhärskande, dvs. att termen avvisning reserveras för beslut om avlägsnande som fattas i samband med försök till inresa eller inom viss kortare tid därefter.

Av *andra stycket* framgår att avvisning inte får ske av den som hade uppehållstillstånd vid inresan eller som under någon tid därefter haft ett uppehållstillstånd som upphört att gälla. Motsvarande bestämmelse infördes i 4 kap. 2 § tredje stycket genom 1989 års lag. Som motiv för den då nya bestämmelsen anfördes i prop. 1988/89:86 att det rörde sig om personer som en gång fått tillstånd att vistas i Sverige och som därigenom fått en naturlig anknytning hit utan att överträda några inresebestämmelser eller liknande.

Av bestämmelsens ordalydelse framgår att avvisning inte kan ske även om uppehållstillståndet upphört att gälla kort tid efter inresan, exempelvis om det då skulle ha återkallats. Avvisning kan däremot ske om utlänningen haft ett uppehållstillstånd som återkallats *före* inresan.

5 § Statens invandrarverk får förordna att verkets beslut om avvisning får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft (avvisning med omedelbar verkställighet) om

1. utlänningen inte söker asyl här, eller
 2. det annars är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund.
- I 9 kap. 7 § finns närmare bestämmelser om verkställigheten av beslut om avvisning med omedelbar verkställighet enligt första stycket.

Paragrafen motsvarar delvis 8 kap. 8 § UtIL.

8 kap. UtIL behandlar verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Avvisning med omedelbar verkställighet bör emellertid ses som en särskild form av avvisning och bestämmelser om det bör därför finnas i det kapitel som behandlar avvisning och utvisning.

Bestämmelsen i *första stycket 1* är *ny*. En följd av den ändring som föreslås i 3 § blir att Statens invandrarverk kommer att få samma befogenhet som polisen att besluta om avvisning när inga politiska skäl åberopas. Det torde i sådana fall i regel finnas skäl att förordna att beslutet om avvisning skall verkställas även om det inte vunnit laga kraft.

Bestämmelsen i *andra punkten* i första stycket motsvarar den bestämmelse som nu finns i 8 kap. 8 § UtIL. Av prop. 1988/89:86 kan följande utläsas om när det är möjligt att besluta om avvisning med omedelbar verkställighet. Det måste vara uppenbart att det inte finns grund för asyl. Om utlänningen åberopar asylskäl måste det stå helt klart att utlänningen inte riskerar att bli utsatt för förföljelse eller trakasserier eller tvingas delta i krig. Vid avgörandet kan vägledning hämtas i tidigare praxis men en bedömning måste alltid göras av *santiga* omständigheter i det enskilda fallet. Det kan aldrig anses uppenbart att en asylansökan skall avslås enbart på den grunden att utlänningen tillhör en nationalitet eller religion, vars medlemmar normalt inte brukar beviljas asyl. Det måste alltid utredas om det inte finns ytterligare omständigheter som ensamma eller tillsammans med religionstillhörigheten kan medföra rätt till asyl eller uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt. Beslut om avvisning med omedelbar verkställighet får således meddelas endast om det står helt klart att de åberopade skälen inte kan grunda rätt till uppehållstillstånd enligt 5 kap. 4 § och att uppehållstillstånd heller inte bör beviljas på någon annan grund, t.ex. anknytning eller humanitära skäl.

Ett annat fall när det är uppenbart att en asylansökan skall avslås kan vara att det står klart att utlänningens uppgifter är osanna i alla väsentliga delar. Så snart några mer ingående överväganden måste göras om tilltron till sådana uppgifter är det emellertid uteslutet att besluta om avvisning med omedelbar verkställighet. Uppenbarhetsrekvisitet kan inte anses uppfyllt om det råder någon tvekan om utlänningens uppgifter kan medföra rätt till uppehållstillstånd eller om uppgifterna är trovärdiga.

Socialförsäkringsutskottet underströk i sitt betänkande 1988/89:SfU19 att det krävs extra stor varsamhet vid utredningen av barns asylskäl.

I *andra stycket* har tagits in en erinran om att om utlänningen åberopar någon form av politiska skäl och begär inhibition av verkställigheten, får verkställighet enligt huvudregeln i 9kap. 7 § inte ske innan utlänningsdomstolen prövat frågan om inhibition.

Utvisning när en utlänning saknar pass eller tillstånd

6 § Utlänningar får utvisas ur Sverige om de uppehåller sig här men saknar pass eller de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet.

Paragrafen motsvarar delvis 4kap. 3 § UtIL.

En följd av förslaget i 4 § att avvisning aldrig skall få ske senare än tre månader efter utlänningens inresa blir att tillämpningsområdet för bestämmelsen om utvisning i 6 § blir betydligt större än enligt motsvarande bestämmelse i 4kap. 3 § UtIL.

Bestämmelsen om utvisning av den som saknar erforderligt pass eller tillstånd att uppehålla sig här är tillämplig såväl när utlänningen aldrig haft pass eller tillstånd som när giltighetstiden för pass eller tillstånd löpt ut. Bestämmelsen är likaså tillämplig om utlänningen på annat sätt än genom att giltighetstiden löpt ut kommit att sakna pass, exempelvis om passet förkommit och utlänningen inte kunnat skaffa något nytt pass. Av 1 kap. 1 § UtIF i dess nuvarande lydelse framgår att den som har permanent uppehållstillstånd inte behöver något pass för vistelsen här.

Utvisning på grund av brott

7 § Utlänningar får utvisas ur Sverige, om de döms för ett brott som kan leda till fängelse. Utlänningar får också utvisas, om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som de har dömts till och dömer till annan påföljd.

Utlänningar får dock utvisas endast om de döms till en svårare påföljd än böter och

– om det på grund av gärningens art och övriga omständigheter kan antas att de kommer att göra sig skyldiga till fortsatt brottslighet här i landet, eller

– om brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att de inte bör få stanna kvar.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 7 § UtL.

För flyktingar gäller vissa begränsningar i fråga om möjligheterna till utvisning. Det framgår av 10 §. Av 11 § framgår att vissa begränsningar gäller i fråga om utvisning också av den som vistats i Sverige under lång tid. Att hänsyn skall tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 9 kap. om verkställighetshinder inte kan sändas till ett visst land framgår av 15 §.

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

Paragrafen motsvarar 4 kap. 8 § UtL. Domstolen beslutar i en och samma dom om påföljd för brottet och om utlänningen skall utvisas. Enligt 29 kap. 5 § första stycket 4 brottsbalken skall nämligen domstolen vid straffmätningen beakta det men den tilltalade lider genom att bli utvisad på grund av brottet. Om utlänningen utvisas får också domstolen, om det finns särskilda skäl, döma till lindrigare straff än vad som annars är stadgat för brottet.

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

Paragrafen motsvarar 4 kap. 9 § UtL. 34 kap. brottsbalken behandlar sammanträffande av brott och förändring av påföljd. Om domstolen till följd av dessa bestämmelser ändrar den tidigare påföljden, kan domstolen således också samtidigt besluta om utvisning.

10 § När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Därvid skall domstolen särskilt beakta utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

Utlänningar som är flyktingar och som behöver en fristad i Sverige får utvisas endast om de har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta dem stanna här. De får också utvisas om de i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att de skulle fortsätta sådan verksamhet här.

Utlänningar som har flyktingförklaring skall anses som flyktingar med behov av fristad i Sverige, om det inte är uppenbart att de inte längre är flyktingar med ett sådant behov.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 10 § första och tredje styckena UtL. Bestämmelsen i *andra stycket* om det särskilda skyddet för konventionsflyktingar mot utvisning bygger på Sveriges åtaganden enligt Genèvekonventionen.

Förbudet i *tredje stycket* mot utvisning av den som har flyktingförklaring är inte absolut. Domstolen kan bortse från flyktingförklaringen om den finner det uppenbart att utlänningen inte längre kan anses som flykting. Om domstolen gör en sådan bedömning bör självfallet Statens invandrarverk ompröva flyktingförklaringen så snart som möjligt.

11 § Utlänningar får utvisas endast om det finns synnerliga skäl, om de hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtal väcktes eller om de då varit bosatta i Sverige sedan minst fem år. Detsamma gäller för medborgare i ett annat nordiskt land som hade varit bosatta här sedan minst två år när åtalet väcktes.

Utlänningar får inte utvisas, om de kom till Sverige innan de fyllt femton år och om de vistats här sedan minst fem år när åtal väcktes.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 10 § andra och fjärde styckena UtL.

12 § En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. I en dom eller ett beslut med tidsbegränsning skall utlänningen upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla. I domen eller beslutet skall utlänningen också upplysas om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 17 kap.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 14 § andra stycket UtL.

Utvisning på grund av brott skall alltid innehålla ett förbud att återvända till Sverige under viss tid eller för alltid. Statens invandrarverk kan enligt 17 § ge en utlänning med ett sådant förbud tillstånd för ett kort besök i Sverige.

Av 9 kap. 21 § framgår att endast regeringen (i Justitiedepartementet) kan pröva frågan om upphävande av ett beslut om utvisning som meddelats av domstol.

13 § Bestämmelser om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet och på grund av befarad brottslighet som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften finns i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 11 § UtL.

Utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll får endast ske om det inte finns grund för avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen.

Bestämmelser som gäller både avvisning och utvisning

14 § Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller återkallas medan utlänningen befinner sig i Sverige, skall det samtidigt meddelas beslut om avvisning eller utvisning, om inte särskilda skäl talar mot det.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 6 § UtL.

Huvudprincipen enligt bestämmelsen är att beslut om avvisning eller utvisning skall meddelas om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller ett uppehållstillstånd återkallas, när utlänningen är i Sverige. Ett särskilt skäl att inte besluta om avvisning eller utvisning kan vara att det är ställt utom tvivel att utlänningen kommer att lämna landet.

15 § När en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 9 kap. inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att avgörandet verkställs.

I beslut om avvisning eller utvisning skall det ges de anvisningar i fråga om verkställigheten som den prövningen kan leda till.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 12 § UtlL.

Bestämmelsen i *första stycket* gäller såväl vid beslut om avvisning enligt 1–2 och 6 §§ som vid utvisning på grund av brott enligt 7§. Det kan givetvis vara svårt för en domstol som dömer till utvisning på grund av brott att beakta hinder mot verkställighet vid en frigivning som kan ligga långt fram i tiden när utlänningen döms till ett längre fängelsestraff. Om utlänningen vid domstillfället gör gällande hinder mot verkställighet enligt 9kap. 1 § (dödsstraff, tortyr etc.) bör det dock ofta redan vid domstillfället kunna fastställas om det finns ett sådan verkställighetshinder och om det kan bedömas bli bestående. Detsamma torde många gånger gälla när sökanden har en flyktningförklaring. För att få underlag för sin bedömning bör domstolen hämta in yttrande från Statens invandrarverk.

Bestämmelsen i *andra stycket* får ingen praktisk betydelse vid utvisning på grund av brott eftersom domstolen inte torde kunna ge några anvisningar i fråga om verkställigheten. Sådana anvisningar som avses i bestämmelsen kan exempelvis vara att verkställighet endast får ske till ett visst land eller att verkställighet inte får ske till ett visst land. Om hinder mot verkställighet kan bedömas vara övergående kan anstånd med verkställigheten beviljas under viss tid eller tills vidare. Alternativt kan i ett sådant läge tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas enligt 3 kap. 10, 12, 13 eller 14 §§.

16 § När Statens invandrarverk beslutar om avvisning eller utvisning, får beslutet förenas med förbud för utlänningen att under viss tid återvända till Sverige utan att ha tillstånd av Invandrarverket.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 14 § första stycket UtlL.

Beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av Statens invandrarverk förenas i praxis i de flesta fall med återreseförbud under viss tid, oftast två år. Om utlänningen exempelvis har släktanknytning till någon i Sverige meddelas dock i allmänhet inte något återreseförbud

om det samtidigt kan antas att utlänningen inte kommer att försöka resa in i Sverige igen utan tillstånd.

Att Statens invandrarverk kan meddela särskilt tillstånd för besök här om det gäller synnerligen viktiga angelägenheter framgår av 1 §.

Ett återreseförbud påverkar inte utlänningens möjligheter att få uppehållstillstånd före inresan, exempelvis grundat på anknytning.

Om någon med gällande återreseförbud söker resa in i landet utan tillstånd, kan avvisnings- eller utvisningsbeslutet verkställas på nytt enligt bestämmelserna i 9kap. 24 §.

17 § Utlänningar som med stöd av 12 eller 16 § eller 11 kap. 7 eller 16 § har förbjudits att återvända till Sverige under viss tid eller för alltid får ges särskilt tillstånd av Statens invandrarverk att göra ett kort besök här i landet, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges också på ansökan av någon annan än utlänningen.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 4 kap. 15 § UtL.

Statens invandrarverk får enligt denna bestämmelse bevilja tillstånd för kort besök även för den som utvisats av domstol på grund av brott.

Om någon som beviljats tillstånd för kort besök stannar kvar efter det att besökstiden löpt ut, kan beslutet verkställas på nytt enligt 9kap. 24 §. Som påpekats i kommentaren till 1 § 2 bör möjligheten till avvisning enligt det lagrummet inte utnyttjas när någon stannar kvar här efter det att ett besökstillstånd gått ut, eftersom det skulle innebära ett mer tidsödande förfarande.

7 kap. Kontroll- och tvångsåtgärder

Detta kapitel motsvarar i huvudsak 5 kap. UtL.

Kontroll i samband med inresa och utresa

1 § Vid inresa eller utresa skall utlänningar visa upp sitt pass för polismyndigheten, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen har meddelat. Utlänningarna skall också lämna polismyndigheten de upplysningar och visa upp de handlingar som är av betydelse för bedömningen av deras rätt att resa in i och vistas i Sverige.

Tullmyndigheten och Kustbevakningen är skyldiga att hjälpa polismyndigheten när den kontrollerar utlänningar som reser in eller reser ut enligt denna lag. Kustbevakningen skall medverka i polismyndighetens kontrollverksamhet genom att utöva kontroll av sjötrafiken.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 1 § UtL.

Enligt *första stycket* är huvudregeln att utlänningar skall visa upp sina pass vid inresa eller utresa. Regeringen har i utlänningsförordningen (5 kap.) lämnat närmare föreskrifter om inrese- och utresekontrollen som innebär vittgående undantag från skyldigheten för utlänningar att visa pass vid utresa. I dag förekommer således utresekontroll endast när det finns någon särskild anledning till det (5 kap. 7 § UtIF). Schengenavtalet kommer emellertid när det träder i kraft att medföra krav på reguljär utresekontroll vid yttre gräns (dvs. gräns mot land som inte omfattas av Schengenavtalet).

Som framgår av *andra stycket* är tullen och Kustbevakningen skyldiga att hjälpa polisen med inrese- och utresekontroll.

2 § Polismän får i samband med inresekontroll kroppsvisitera utlänningar och undersöka deras bagage, handresgods, handväskor och liknande i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningarnas identitet. Sådana undersökningar får också göras för att ta reda på utlänningarnas resväg till Sverige, om den är av betydelse för rätten att resa in i och vistas här i landet. Polismännen får i samband med inresekontrollen även undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid med bestämmelserna i denna lag eller en författning som har utfärdats med stöd av denna lag.

När inresekontrollen sköts av särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän eller tjänstemän vid Kustbevakningen, skall pass och andra handlingar visas upp för dem. De har under sådana omständigheter samma befogenheter som polismän har enligt första stycket.

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

Paragrafen motsvarar 5 kap. 2 § UtIL.

Kroppsvisitation i *första stycket* innebär i första hand undersökning av en persons kläder och av det personen i övrigt bär på sig. Även undersökning av väskor brukar hänföras till kroppsvisitation. I likhet med den bestämmelse som finns i 5 kap. 2 § UtIL har emellertid också i lagförslaget förts in en uttrycklig bestämmelse om undersökning av bagage m.m. Kroppsvisitation och undersökning av handväskor m.m. får enligt bestämmelsen endast ske om det är nödvändigt för att ta reda på utlänningarnas identitet eller resväg.

I likhet med motsvarande bestämmelse i 5 kap. 2 § UtIL finns inte heller i lagförslaget några särskilda regler om vilka hänsyn som bör tas i samband med kroppsvisitation. Regler om det finns i 2 § lagen (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m.fl., som torde kunna ge vägledning i tillämpliga delar. Där sägs bl.a. att kroppsvisitation inte får göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver och att all den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttas. Åtgärder i fråga om kvinnor får inte verkställas av andra än kvinnor, läkare och legitimerade sjuksköterskor.

Rätten att ta hand om pass

3 § Om utlänningar ansöker om uppehållstillstånd när de kommer till Sverige eller därefter, får en domstol, Statens invandrarverk eller polismyndigheten ta hand om deras pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att de får tillstånd att stanna här i landet eller lämnar det.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 3 § första stycket UtlL.

Omhändertagande av pass eller andra identitetshandlingar enligt bestämmelsen i 3 § bör inte ske slentrianmässigt utan endast när det kan antas underlätta utredningen eller verkställigheten av ett eventuellt avlägsnandebeslut. Enligt 9 § kan Statens invandrarverk vid behov begära hjälp av polismyndigheten för att genomföra ett beslut enligt 3 §.

4 § När ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas, får den verkställande myndigheten ta hand om den avvisades eller utvisades pass eller annan identitetshandling tills beslutet kan verkställas.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 3 § andra stycket UtlL.

Att Statens invandrarverk vid behov kan begära hjälp av polismyndigheten för att genomföra ett beslut enligt 4 § följer av 9 §.

Rätten att ta hand om biljetter

5 § Utlänningars biljetter för resan från Sverige får tas om hand av Statens invandrarverk eller polismyndigheten i väntan på att utlänningarna får tillstånd att vistas här eller att de lämnar landet. Detta gäller om

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

2. de kan antas komma att ansöka om uppehållstillstånd.

En biljett får tas om hand endast om

– det framstår som sannolikt att utlänningen inte kommer att få tillstånd att vistas här, och

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

Paragrafen motsvarar 5 kap. 4 § första stycket UtlL.

Biljett tas i praktiken om hand i samband med att utredning görs i ärendet. Statens invandrarverk kan enligt 9 § vid behov begära hjälp av polismyndigheten för att ta hand om en biljett.

Om biljetten inte behövs för verkställigheten skall den givetvis lämnas tillbaka till utlänningen.

6 § Statens invandrarverk eller polismyndigheten får lösa in en biljett, om den annars skulle förlora sitt värde. Om biljetten löses in, skall i stället de pengar tas om hand som då betalas ut.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 4 § andra stycket UtlL.

Om de pengar som inlösen av biljetten ger inte behövs, helt eller delvis, för verkställigheten skall återstoden givetvis redovisas till utläningen.

Fotografi och fingeravtryck

- 7 §** Statens invandrarverk eller polismyndigheten får fotografera utläningar och, om de fyllt 14 år, ta deras fingeravtryck om
1. de inte kan styrka sin identitet när de kommer till Sverige,
 2. de ansöker om uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt och anger skäl som avses i 5kap. 2 eller 3 §, eller
 3. det finns grund för att besluta om förvar.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 5 § UtL.

I prop. 1996/97:25 anförde regeringen beträffande åldersgränsen om 14 år att det avgörande för var åldersgränsen borde sättas måste vara när behov av åtgärder uppstår för att klara handläggningen av asylansökan. Enligt propositionen borde en lämplig åldersgräns vara 14 år.

Kontroll under vistelsen i Sverige

8 § Utlänningar som vistas i Sverige är skyldiga att på begäran av en polisman visa upp pass eller andra handlingar som visar att de har rätt att uppehålla sig i Sverige. De är också skyldiga att efter kallelse av Statens invandrarverk eller polismyndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Om det på grund av en utlännings personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att utläningen inte skulle följa kallelsen, får utläningen hämtas utan föregående kallelse.

Kontroll enligt första stycket får vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att utläningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 6 § UtL och behandlar den s.k. inre utlänningskontrollen.

I *andra stycket* finns en erinran om att det måste finnas någon särskild anledning för att kontrollera en viss utlänningskontroll enligt första stycket, första meningen. JO har i ärenden om utlänningskontroll år 1980 och 1981 (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.

9 § Om en utlännings vägrar att följa ett beslut som Statens invandrarverk har fattat med stöd av 3, 4, 5 eller 7 §, får verket begära hjälp av polismyndigheten för att genomföra beslutet.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 7 § UtL.

Eftersom Statens invandrarverk inte har befogenhet att använda tvångsmedel, måste verket i vissa fall kunna begära hjälp av polismyndigheten för att genomföra åtgärder enligt 3, 4, 5 och 7§§.

8 kap. Förvar och uppsikt

Detta kapitel motsvarar i huvudsak de första femton paragraferna i 6 kap. UtL. Återstoden av 6kap., som behandlar verkställighet av beslut om förvar och behandlingen av utlänningar som hålls i förvar, har förts till ett eget kapitel (10kap.).

Skyldighet att stanna kvar för utredning

1 § Utlänningar är skyldiga att stanna kvar för utredning i samband med inresa eller utresa eller i samband med kallelse eller hämtning enligt 7 kap. 8 §, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar. Detta gäller om inte beslut har meddelats om förvar enligt 2 eller 3 §.

En utlänning som vägrar att stanna kvar får hållas kvar.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 1 § UtL.

Utlänningars skyldighet enligt *första stycket* att stanna kvar för utredning kräver inte något beslut om förvar.

Beslut om förvar krävs heller inte för beslut enligt *andra stycket* om att hålla kvar en utlänning.

Förvar

2 § Utlänningar som har fyllt 18 år får tas i förvar om

1. deras identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när de där efter ansöker om uppehållstillstånd,
2. de inte kan göra sannolikt att den identitet de uppger är riktig, och
3. deras rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå.

Utlänningar som har fyllt 18 år får också tas i förvar om

1. det är nödvändigt för att en utredning om deras rätt att stanna i Sverige skall kunna genomföras,
2. det är sannolikt att de kommer att avvisas eller utvisas enligt 6 kap. 1, 2 eller 6 §, eller
3. det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Beslut om förvar av en utlänning enligt *andra stycket* 2 och 3 får meddelas endast om det på grund av utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 2 § UtL.

Första stycket innebär inte att alla utlänningar som saknar pass eller andra identitetshandlingar får tas i förvar. Av punkten 2 i första stycket framgår att identiteten kan göras sannolik även på andra sätt. Det kan t.ex. ske genom uppgifter från andra personer eller genom att utlänningens egen berättelse och uppgifterna om orsaken till att han eller hon inte har några identitetshandlingar bedöms vara trovärdiga. Någon fullständig bevisning om identiteten krävs inte. Det är tillräckligt att det med hänsyn till samtliga omständigheter är sannolikt att utlänningens uppgivna identitet är den rätta.

Om en utlännings rätt att resa in i eller vistas i Sverige kan bedömas utan att identiteten är fullständigt känd, får förvarstagande på denna grund heller inte ske. Det framgår av punkten 3.

Bestämmelsen i första punkten är tillämplig endast på utlänningar som påträffas i samband med försök till inresa eller när de därefter ansöker om uppehållstillstånd. Den gäller inte utlänningar som påträffas inne i landet och som inte söker uppehållstillstånd. Om en sådan utlänning exempelvis anträffas i samband med inre utlänningskontroll (jfr 7 kap. 8 §) och inte kan styrka sin identitet, kan beslut om förvar inte fattas med stöd av denna punkt. Däremot kan grund för förvar föreligga enligt andra stycket 2.

Skäl för förvarstagande enligt *andra stycket* 1 kan föreligga exempelvis om utredningsförhör inte har kunna hållas eller slutföras inom de sex timmar en utlänning enligt 1 § är skyldig att stanna kvar för utredning. Det bör dock behöva inträffa bara undantagsvis, t.ex. om ett stort antal utlänningar anländer samtidigt. Ett annat skäl för förvar enligt denna punkt kan vara att en utlänning som redan finns i landet inte vill medverka till en utredning om sin rätt att stanna kvar. Däremot kan det aldrig vara ett skäl för förvarstagande att det skulle underlätta arbetet för den utredande myndigheten.

Av 5 § framgår att tiden för förvarstagande enligt denna punkt är mer begränsad (48 timmar) än i övriga fall.

För förvar enligt andra stycket 2 och 3 krävs att det finns anledning att anta att utlänningen annars håller sig undan eller bedriver brottslig verksamhet i Sverige. Det framgår *av tredje stycket*.

3 § Barn får tas i förvar endast om

1. det är sannolikt att de kommer att avvisas med omedelbar verkställighet enligt 6 kap. 5 § eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet,
2. risken är uppenbar att de annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas, och
3. det inte är tillräckligt att de ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 8 §.

Barn får också tas i förvar om

1. ett beslut skall verkställas om avvisning i andra fall än enligt första stycket eller om utvisning enligt 6 kap. 6 eller 7 §, och
2. det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att de ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 8 § andra stycket.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 3 § första och andra styckena UtL.

De nuvarande bestämmelserna om förvar av barn infördes i sina huvuddrag i 1989 års utlänningslag den 1 januari 1993 (1992:1318). Åldersgränsen för vem som skall anses som barn höjdes därefter från 16 år till 18 år från den 1 januari 1997 (1996:1379).

Enligt förslag i prop 1991/92:138 skulle barn få tas i förvar endast om det var sannolikt att barnet skulle komma att avvisas med förordnande om omedelbar verkställighet och det fanns en uppenbar risk för att barnet annars skulle komma att hålla sig undan och därmed fördröja en verkställighet som inte borde fördröjas. Socialförsäkringsutskottet framhöll i bet. 1992/93:SfU3 att det inte vore rimligt att en utlänning som sökt uppehållstillstånd men nekats detta själv i sista hand skulle kunna avgöra om han eller hon ändå skulle stanna kvar. Utskottet sade sig inte kunna finna annat än att propositionens förslag skulle få den effekten för en barnfamilj som nekats uppehållstillstånd men ändå vägrade att lämna landet. Därför borde som en sista utväg möjlighet finnas att ta barn i förvar även vid verkställigheter som inte avsåg avvisning med omedelbar verkställighet.

Utskottets förslag blev också riksdagens beslut (rskr.1992/93:68).

En förutsättning för att ett barn skall tas i förvar enligt *första stycket* är att det inte är tillräckligt att i stället ställa barnet under uppsikt.

Enligt *andra stycket* får barn tas i förvar inför en verkställighet endast om det vid tidigare försök att verkställa beslutet visat sig inte vara tillräckligt att ställa barnet under uppsikt.

4 § Barn får inte skiljas från sin vårdnadshavare, eller en av dem om vårdnadshavarna är flera, genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar. Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 3 § tredje stycket UtL.

För att ett barn skall tas i förvar tillsammans med en vårdnadshavare måste det självfallet finnas grund för förvar när det gäller såväl barnet som vårdnadshavaren.

5 § En utlänning får inte hållas i förvar för utredning med stöd av 2 § andra stycket 1 längre tid än 48 timmar.

I övrigt får en utlänning som fyllt 18 år inte hållas i förvar mer än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats, får utlänningen hållas i förvar högst två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 4 § första och andra stycket UtLL.

En utlänning bör inte få hållas i förvar av utredningsskäl annat än en mycket kort tid. Därför föreskrivs i *första stycket* en särskilt kort tidsfrist, 48 timmar, för förvar som har beslutats av utredningsskäl.

Den angivna tiden är den maximalt tillåtna och får inte överskridas. Självfallet måste den myndighet som har beslutat om förvaret sträva efter att genomföra utredningen på så kort tid som möjligt. I flertalet fall bör det vara möjligt att genomföra utredningen på väsentligt kortare tid än 48 timmar.

Strävan bör självfallet vara att hålla förvarstiderna så korta som möjligt även när det gäller förvar med de tidsfrister som anges i *andra stycket*. Till skillnad mot vad som gäller den tidsfrist som anges i första stycket, kan tidsfristerna enligt andra stycket förlängas. Av 10 och 12 §§ framgår att en förlängning av dessa tidsfrister kräver ny prövning och att en sådan prövning skall föregås av förhandling.

6 § Barn får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 4 § tredje stycket UtLL.

Enligt förslag i prop. 1991/92:138 skulle barn aldrig kunna hållas i förvar under längre tid än 72 timmar. Socialförsäkringsutskottet ansåg emellertid i bet. 1992/93:SfU3 att det måste finnas en möjlighet att utsträcka denna tid om barnet påträffades efter att ha hållit sig undan eller gömmts undan eller avresan fördröjts av någon annan anledning som den verkställande myndigheten inte kunnat förutse eller avhjälpa. Alternativet skulle enligt utskottet annars bli att barnet måste släppas för att sedan tas i förvar på nytt. Utskottet föreslog därför att förvarstiden skulle kunna utsträckas med ytterligare 72 timmar om det fanns synnerliga skäl för det. Det blev också riksdagens beslut (rskr. 1992/93:68).

Bestämmelsen i 12 § om att förlängning av förvarstiden skall föregås av förhandling gäller inte vid förlängning av tidsfristen vid förvar av barn. Det framgår av att enligt 10 § kravet på ny prövning innan förlängning sker av tiden för förvar endast gäller förvarsbeslut enligt 5 § andra stycket, dvs. vid förvar av utlänningar som fyllt 18 år. Bakgrunden till det är de korta tidsfrister det är fråga om vid förvar av barn.

Uppsikt

7 § Utlänningar som har fyllt 18 år kan, under de förutsättningar som anges i 2 §, i stället för att tas i förvar ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 5 § första stycket UtL och behandlar uppsikt av vuxna.

Förutsättningarna för uppsikt av vuxna är således desamma som för förvar. Av bestämmelsen i 1 kap. 2 § om att utlänningars frihet inte skall begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall följer, att uppsikt alltid skall väljas före förvar, om det är tillräckligt.

Den närmare innebörden av uppsikt behandlas i 9§.

8 § Barn kan, under de förutsättningar som anges i 3 § första stycket, ställas under uppsikt.

Barn kan dessutom ställas under uppsikt när beslut har meddelats om avvisning i andra fall än som avses i 3 § första stycket eller när beslut har meddelats om utvisning enligt 6 kap. 6 §.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 5 § andra och tredje stycket UtL.

Enligt *första stycket* kan barn ställas under uppsikt under samma förutsättningar som gäller vid förvar enligt 3§ första stycket, dvs. de förvarsgrunder som gäller i samband med avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet.

Bestämmelsen i *andra stycket* lades till i 6 kap. 5 § UtL efter förslag av socialförsäkringsutskottet i bet. 1991/93:SfU3. Enligt andra stycket kan således barn ställas under uppsikt redan då det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, som inte är förenat med omedelbar verkställighet. Tillägget har gjorts för att begränsa möjligheterna att i det längsta utnyttja den tidsfrist för förvar som gäller enligt 6 § och för att undvika förlängning av denna tidsfrist.

9 § Uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller hos Statens invandrarverk eller lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 6 kap. 5 § fjärde stycket UtL.

Ett tillägg har gjorts som innebär att en anmälningsskyldighet kan avse också att anmälan skall ske hos Statens invandrarverk och inte som i dag enbart hos polisen. Att Invandrarverket numera har huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning innebär att verket i många ärenden har ansvaret från det att ansökan om uppehållstillstånd ges in till dess ansökan beviljats eller verkställighet skett. Sedan den 1 oktober 1997 har Invandrarverket vidare ansvar för utlänningar som tas i förvar. Det förefaller då inkonsekvent att anmälningsskyldighet efter ett beslut om uppsikt alltid skulle fullgöras hos polisen. Särskilt i fråga om en utlänning som vistas på en förläggning för asylsökande är det i regel också mest praktiskt att anmälningsskyldigheten fullgörs hos Invandrarverket. Den myndighet som beslutar om uppsikt med anmäl

ningsskyldighet måste också besluta om var anmälningsskyldigheten skall fullgöras.

Det sista ledet i den nuvarande lagbestämmelsen, nämligen att uppsikt också kan innebära att utlänningen skall vara skyldig att "uppfylla andra särskilda villkor", har inte fått någon motsvarighet i lagförslaget. Det har närmare kommenterats i den allmänna motiveringen avsnitt 26.3.

Ny prövning av beslut om förvar och uppsikt

10 § Beslut enligt 5 § andra stycket om förvar skall prövas på nytt inom två veckor från den dag då det verkställdes. I de fall det finns beslut om avvisning eller utvisning skall beslutet om förvar prövas på nytt inom två månader från den dag då det verkställdes.

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

Om en utlänning hålls kvar i förvar eller fortfarande skall stå under uppsikt, skall beslutet prövas fortlöpande inom samma tider.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 6 § första, andra och tredje stycket UtL.

Den tid inom vilken enligt *första stycket* ett beslut om förvar skall prövas på nytt skall som framgår räknas från den dag beslutet om förvar verkställdes.

Vid uppsikt räknas tiden enligt *andra stycket* från beslutsdagen för uppsikten. Den skilda beräkningen jämfört med första stycket är naturlig. Det kan inte finnas några starka skäl för att ompröva ett beslut om förvar som inte verkställts. Vid uppsikt bör tiden däremot räknas från dagen för beslutet eftersom det skulle var svårt att med säkerhet peka ut vilken dag som beslutet om uppsikt kan anses vara verkställt.

Av *tredje stycket* framgår att det fortlöpande måste prövas om ett beslut om förvar eller uppsikt skall bestå. Det räcker således inte med att ompröva beslut om sådana tvångsåtgärder endast i samband med att tidsfristerna i första och andra styckena håller på att löpa ut. Det är särskilt angeläget att en reell ny prövning sker när det handlar om den mer ingripande tvångsåtgärden förvar. En kontinuerlig prövning kräver att den myndighet som har ansvar för tvångsåtgärden har särskild bevakning av tidsfristen för beslutet för att säkra att ny prövning verkligen sker.

11 § Beslut om förvar eller uppsikt som inte prövas inom föreskriven tid upphör att gälla.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 6 § fjärde stycket.

Av bestämmelsen framgår att ett beslut om förvar eller uppsikt förfaller om ny prövning av beslutet inte sker inom de tidsfrister som anges i 10 §.

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

Paragrafen motsvarar 6 kap. 7 § UtlL.

Vid ny prövning av beslut om uppsikt behöver enligt paragrafen förhandling inte hållas om det framstår som uppenbart att en förhandling skulle sakna betydelse. Förhandling torde således inte behöva hållas om beslutet om uppsikt inte kan anses medföra några allvarigare restriktioner, t. ex. om uppsikten består i att utlänningen fått lämna ifrån sig sitt pass och utlänningen inte har krävt att få tillbaka det eller i övrigt anfört att omhändertagandet av passet skulle medföra några egentliga problem.

Närmare bestämmelser om förhandling finns i 18–21 §§.

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

Paragrafen motsvarar 6 kap. 8 § UtlL.

Redan av bestämmelsen i 1 kap. 2 § om att utlänningars frihet inte får begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall får anses följa, att ett beslut om förvar eller uppsikt skall upphävas så snart det är möjligt. Det kan finnas många olika skäl till att det inte längre finns skäl att hålla en utlänning i förvar eller under uppsikt. Exempelvis kan en utredning ha genomförts eller utlänningens identitet kunnat klarläggas eller nya omständigheter komma fram som inte längre gör det sannolikt att något beslut om avvisning eller utvisning kommer att meddelas. Det kan också tänkas att ett tidigare beslut om förvar kan upphävas därför att det får anses tillräckligt att i stället hålla utlänningen under uppsikt.

Om det visar sig att en sannolikt tidsödande utredning måste företas i ett ärende, kan det framstå som inte rimligt att hålla utlänningen i förvar under lång tid. I en sådan situation kan det finnas skäl att ersätta ett beslut om förvar med ett beslut om uppsikt.

Beslutande myndigheter

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

Handläggande myndigheter är enligt 15 § polismyndigheten, Statens invandrarverk, utlänningsdomstolen och Utlänningsöverdomstolen. Att regeringen i vissa fall skall anses som handläggande myndighet framgår av 16 §.

Om en utlänning som har tagits i förvar eller står under uppsikt avvisas eller utvisas, skall den myndighet eller domstol som fattar beslutet

pröva om utlänningen fortfarande skall hållas i förvar eller stå under uppsikt.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 6 kap. 9 § första stycket samt 6 kap. 10 § första stycket UtL.

15 § Polismyndigheten är handläggande myndighet

a) från det att en utlänning begär att få resa in i landet och till dess att ett ärende som skall prövas av Statens invandrarverk tas emot av verket eller utlänningen har lämnat landet,

b) från det att myndigheten tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet och till dess att verkställighet har skett, eller ärendet lämnas över till Invandrarverket enligt 9 kap. 17§.

Statens invandrarverk är handläggande myndighet

a) från det att verket tar emot ett ärende som verket skall pröva och till dess att verket fattar beslut eller utlänningen har lämnat landet eller, om beslutet överklagas eller får verkställas trots att det inte vunnit laga kraft, till dess att ärendet tas emot av utlänningsdomstolen eller av polismyndigheten, om ärendet lämnas över till polismyndigheten enligt 9 kap. 1§,

b) från det att verket tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet och till dess att beslutet har verkställts eller ärendet lämnas över till polismyndigheten enligt 9 kap. 1§.

Utlänningsdomstolen eller Utlänningsöverdomstolen är handläggande myndighet från det att domstolen tar emot ärendet och till dess att den fattar beslut och, om beslutet innebär avvisning eller utvisning, till dess att Statens invandrarverk eller polismyndigheten tar emot beslutet för att verkställa det.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 9 § andra stycket UtL.

I paragrafen finns bestämmelser om vilken myndighet som i olika situationer skall anses vara handläggande myndighet i ett utlänningsärende och därmed behörig att fatta beslut om förvar eller uppsikt. Den grundprincip som paragrafen ger uttryck för är att den myndighet som rent faktiskt har handlingarna i ett ärende också skall anses vara handläggande myndighet. Bestämmelserna i paragrafen får betydelse främst när det gäller att avgöra vilken myndighet som har ansvaret när ett ärende befinner sig på väg från en myndighet till en annan.

16 § Regeringen skall anses som handläggande myndighet när det departement som har till uppgift att bereda ärendet har tagit emot det. Beslut i frågor om förvar och uppsikt fattas av det statsråd som skall föredra ärendet.

Regeringen får inte fatta beslut om att ta eller hålla kvar någon i förvar eller om att ställa någon under uppsikt. Regeringen får däremot upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt.

I ett ärende där beslut om inhibition kan meddelas med stöd av 9 kap. 12 § första stycket skall regeringen inte anses som handläggande myndighet innan beslut om inhibition har meddelats.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 6 kap. 9 § andra och tredje stycket samt 10 § andra stycket UtlL. I paragrafen har samlats de bestämmelser som rör regeringens befattning med frågor om förvar och uppsikt.

När regeringen skall anses som handläggande myndighet skall enligt *första stycket* beslut om förvar och uppsikt fattas av det statsråd som skall föredra ärendet.

Enligt *andra stycket* får regeringen inte fatta beslut om att ta eller hålla kvar någon i förvar. Detsamma gäller i fråga om uppsikt. Bakgrunden till det är att ett beslut av regeringen i ett sådant fall inte skulle kunna överklagas. Regeringen får däremot upphäva ett tidigare beslut om förvar eller uppsikt. Om regeringen t.ex. upphäver en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott och utlänningen sedan tidigare hålls i förvar, bör regeringen i ett och samma beslut kunna förorda såväl om upphävande av domen eller beslutet som att utlänningen inte längre skall hållas i förvar.

Tredje stycket innehåller ett avsteg från grundprincipen. Om regeringen tar emot ett ärende rörande upphävande av domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott, skall regeringen inte anses som handläggande myndighet om inte beslut om inhibition meddelas. Om inhibition inte meddelas finns det heller inget skäl att regeringen skall pröva frågan om förvar.

17 § Polismyndigheten får fatta beslut om att tillfälligt ta utlänningar i förvar eller ställa dem under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Ett sådant beslut 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.

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

Samma rätt att ta hand om en utlänning har också en tulltjänsteman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen som har medverkat vid kontrollen av utlänningar eller en särskilt förordnad passkontrollant som kontrollerar utlänningar. Omhändertagandet skall så skyndsamt som möjligt anmälas till en polisman för prövning av om åtgärden skall bestå.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 9 § fjärde stycket samt 6 kap. 11 § UtlL.

Enligt *första stycket* får polismyndigheten tillfälligt ta utlänningar i förvar eller ställa dem under uppsikt när det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Det kan bli aktuellt t.ex. när en utlänning anträffas i samband med inre utlänningskontroll.

I *andra stycket* erinras om att en enskild polisman får ingripa mot en utlänning i de fall en polismyndighet kan besluta om förvar. Det framgår av 11 § polislagen (1984:387) och gäller i avvaktan på polismyndighetens beslut om polismannen finner att de föreskrivna förutsättningarna

för omhändertagande föreligger och om dröjsmål med omhändertagandet skulle innebära fara för liv eller hälsa eller någon annan fara.

Enligt *tredje stycket* har tulltjänsteman, tjänsteman vid Kustbevakningen och särskilt förordnad passkontrollant i vissa fall samma befogenhet som polismannen. Om de ingriper mot en utlänning, skall omhändertagandet så skyndsamt som möjligt anmälas till en polisman.

Förhandling om förvar eller uppsikt

18 § Förhandling om förvar eller uppsikt skall hållas inför den myndighet som beslutar om åtgärden.

Myndigheten får bestämma att även någon annan än utlänningen skall höras vid förhandlingen.

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

Paragrafen motsvarar i huvudsak 6 kap. 12 § UtL. Den tidigare möjligheten att uppdra åt en tingsrätt att hålla förhandling har dock utgått.

Förslaget om att överklaganden i utlänningsärenden regelmässigt skall prövas av särskilda utlänningsdomstolar knutna till några länsrätter medför att det framstår som omotiverat att även tingsrätter i vissa fall skall ha befattning med denna typ av ärenden. De flesta fall där förhandling i dag blir aktuell avser beslut som fattats av Invandrarverket. Genom att Statens invandrarverk numera har en regional organisation finns heller inte samma motiv som tidigare att kunna uppdra åt en tingsrätt med den organisationens större geografiska spridning att hålla förhandlingen. Med hänsyn till att det är inom länsrättsorganisationen som överklagande av Invandrarverkets beslut skall prövas, är det heller inte lämpligt att uppdra åt en länsrätt att hålla förhandlingen.

Om Utlänningsöverdomstolen eller en utlänningsdomstol beslutar om förhandling gäller bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen.

När regeringen uppdrar åt en förvaltningsmyndighet att hålla förhandling, torde det vanligen vara Invandrarverket som kommer i fråga.

19 § Utlänningen och andra personer som skall höras skall kallas till förhandlingen. Om utlänningen hålls i förvar, skall den myndighet eller domstol som håller förhandlingen besluta om att utlänningen skall inställa sig.

Om den som skall höras har delgetts kallelsen minst fyra dagar före förhandlingen och utan giltigt skäl uteblir, får myndigheten besluta att han eller hon skall hämtas genom polismyndighetens försorg. Andra personer än utlänningen får dock hämtas endast om det finns synnerliga skäl.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 13 § UtlL.

Förutom utlänningen och andra personer som skall höras bör själv fallet även utlänningens biträde eller ombud kallas till förhandlingen.

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

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

Paragrafen motsvarar i huvudsak 6 kap. 14 § UtlL. Till följd av förslaget i 18 § som innebär att förhandling inte längre skall kunna hållas inför en tingsrätt, utgår dock andra stycket i 6 kap. 14 § UtlL som behandlar förhandling i tingsrätt.

Av bestämmelsen i *andra stycket* om att bestämmelserna om muntlig förhandling i förvaltningsprocesslagen skall tillämpas vid förhandling vid en förvaltningsmyndighet följer bl.a. att förhandlingen skall vara offentlig om inte myndigheten bestämmer annat. Ofta torde dock de uppgifter som kan komma fram vid förhandlingen vara sådana att myndigheten beslutar att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar.

21 § När utlänningar inställer sig vid en förhandling skall de få ersättning av allmänna medel för resa och uppehälle, om det bedöms skäligt med hänsyn till deras ekonomiska förhållanden, den tid de har vistats i Sverige samt övriga omständigheter. Förskott får beviljas på ersättningen.

Andra personer som har kallats till och inställt sig vid en förhandling för att höras har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för kostnader och tidsspillan med anledning av inställelsen. Förskott får beviljas på ersättning för resa och uppehälle.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 6 kap. 15 § första och andra stycket UtlL.

Av *första stycket* följer att utlänningen kan få ersättning för resa och uppehälle efter en skälighetsprövning. Bestämmelsen torde bli tillämplig främst om förhandling i undantagsfall hålls vid förlängning av beslut om uppsikt. Vid förhandling i samband med förlängning av beslut om förvar hålls ju utlänningen regelmässigt redan i förvar och har då inga kostnader för inställelse till förhandling.

Av *andra stycket* framgår att andra personer än utlänningen själv som skall höras kan få ersättning även för förlorad arbetsinkomst och för tidsspillan efter en skälighetsprövning.

22 § Ersättning och förskott beslutas av den myndighet som håller för handlingen.

Regeringen meddelar närmare bestämmelser om ersättning och förskott.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 15 § andra och tredje stycket UtL.

Regeringen har meddelat närmare bestämmelser om ersättning och förskott i förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen m.m.

9 kap. Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning

Detta kapitel motsvarar i huvudsak 8 kap. UtL.

Hinder mot att verkställa avvisning och utvisning

1 § Avvisning och utvisning av en utlänning får aldrig verkställas till ett land

– om det finns skälig anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller

– om utlänningen i det landet inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där utlänningen skulle vara i sådan fara.

Ett beslut om avvisning eller utvisning får heller inte verkställas om det skulle strida mot humanitetens krav.

Paragrafens *första stycke* motsvarar 8 kap. 1 § UtL.

Skydd mot verkställighet för en utlänning som riskerar att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr fördes in i utlänningslagstiftningen genom 1989 års utlänningslag. Det angavs då att bestämmelsen var ny men att den gav uttryck för principer som tillämpats i praxis.

Genom lagändring den 1 januari 1997 utvidgades skyddet till att gälla också den som riskerar "annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning". Det tillägget gjordes för att få överensstämmelse till ordalydelsen i de delarna med artikeB i Europakonventionen.

Verkställighet får således inte ske om det finns *skälig* anledning att tro att utlänningen vid en verkställighet skulle vara i sådan fara som anges i paragrafen. I prop. 1996/97:25 betonas att uttrycket skälig anledning innebär en markering att beviskraven inte får ställas alltför högt när det gäller påståenden om risk för dödsstraff, tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Någon fullständig bevisning som klart styrker att det finns en sådan risk kan sällan läggas fram. Utlänningens berättelse bör därför godtas om den framstår som trovärdig och sannolik.

Andra stycket är nytt. Det har närmare kommenterats i den allmänna motiveringen avsnitt 22.3. Här anges att verkställighet heller inte får ske om det skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning. Det är samma uttryckssätt som tidigare fanns i 2 kap. 5 b § UtlL som ett skäl för att bifalla en ansökan om uppehållstillstånd som gjordes efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.

Det är här i princip fråga om skäl av samma art som kan utgöra grund för att pröva en ansökan om uppehållstillstånd efter inresan enligt 3 kap. 16 § tredje stycket. När de humanitära skälen främst härför sig till barnens situation bör också förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd vara desamma oavsett om prövningen sker före eller efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. När det gäller humanitära skäl i övrigt måste däremot för att hinder mot verkställighet skall anses föreligga och därmed förutsättningar för att bevilja uppehållstillstånd krävas att de åberopade skälen har större tyngd än vad som krävs för bifall till en ansökan som görs före lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.

Enligt tidigare praxis har humanitära skäl för bifall till en ansökan efter lagakraftvunnet beslut ansetts föreligga också om verkställighet av praktiska skäl inte varit möjlig under lång tid och verkställighetssvårigheterna inte berott på den enskildes vägran att medverka.

Skyddet mot verkställighet enligt denna paragraf får främst betydelse när verkställighetshindret uppkommer eller blir känt först efter det att lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning föreligger.

Att eventuella verkställighetshinder skall beaktas vid prövning av en fråga om avvisning eller utvisning framgår av 6 kap. 15 §.

2 § Avvisning och utvisning av en utlänning får inte verkställas till ett land

- om utlänningen i det landet riskerar att utsättas för förföljelse, eller
- om utlänningen i det landet inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där utlänningen löper risk för förföljelse.

En utlänning får dock sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara för enat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlänningen stanna i Sverige. Detta gäller dock inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art.

Likaså får en utlänning sändas till ett sådant land, om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta verksamheten här i landet och det inte är möjligt att sända utlänningen till något annat land.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 2 § UtlL.

Begreppet förföljelse i *första stycket* har samma innebörd som i 5 kap. 2 §.

Till skillnad mot de verkställighetshinder som beskrivs i § är verkställighetshindren i 2§ inte undantagslösa. Det framgår av *andra stycket*. Verkställighet får således ske till ett land som avses i första stycket om utlänningen genom ett synnerligen grovt brott visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna här. Inte ens då får dock enligt bestämmelsen verkställighet ske om den förföljelse som hotar innebär fara för utlänningens liv eller frihet eller annars är av särskilt svår art.

Enligt *tredje stycket* gäller inte inskränkningen enligt *andra stycket* i möjligheterna till verkställighet, om utlänningen bedrivit verksamhet som innebär fara för Sveriges säkerhet. Däremot gäller de absoluta verkställighetshindren enligt 1§.

3 § Utlänningar som avses i 5 kap. 3 § första stycket 2 får inte sändas till sitt hemland eller till ett land där de riskerar att sändas vidare till hemlandet, om de har synnerliga skäl mot detta.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 4 § UtIL.

Det verkställighetshinder som beskrivs i 8kap. 4 § UtIL avsåg ursprungligen s.k. de factoflyktingar. Genom de lagändringar som genomfördes den 1 januari 1997 avskaffades begreppet de factoflyktingar och ett särskilt skydd infördes för vissa andra skyddsbehövande. Själva verkställighetshindret i 8kap. 4 § UtIL kvarstod oförändrat men ändrades till att avse den nya kategori skyddsbehövande som beskrivs i 5 kap. 3 § första stycket 2, dvs. de som flytt undan krig eller en miljökatastrof.

Med uttrycket synnerliga skäl mot verkställighet har avsetts att uttrycka att det skulle vara stötande för rättskänslan att genomföra en verkställighet till hemlandet (prop. 1975/76:18).

Vart avvisning eller utvisning får verkställas

4 § Om det inte finns något hinder enligt 1–3 §§ mot verkställigheten, skall en utlänning som avvisas eller utvisas sändas till sitt hemland eller, om det är möjligt, till det land från vilket utlänningen kom till Sverige.

Om det inte är möjligt att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning på detta sätt eller om det finns andra särskilda skäl, får utlänningen i stället sändas till något annat land dit utlänningen kan avvisas eller utvisas.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 5 § UtIL.

Bestämmelserna om vart verkställighet skall ske hindrar inte att en utlänning som själv vill resa till något annat land får göra det. Det för

utsätter dock att utlännen själv betalar resan om den skulle bli dyrare än om verkställighet skedde enligt bestämmelserna i 4 § och också att det inte medför andra olägenheter som att verkställigheten skulle föröjas.

5 § En utlännning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg och som avvisas enligt 6 kap. 1 § 1 eller 2 eller 2 § första stycket 1 får föras tillbaka till fartyget eller luftfartyget. Utlänningen får också sättas ombord på ett annat fartyg eller luftfartyg med samma ägare eller brukare (transportören). Transportören är skyldig att ge plats på fartyget eller luftfartyget också åt bevakningspersonal, om det är nödvändigt att sådan personal följer med.

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

Första stycket gäller inte om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land dit utlännningen inte får sändas enligt 1–3 §§.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 6 § UtLL.

Skyldigheten att ta med en utlännning tillbaka enligt *första stycket* är begränsad till fall där det funnits en verklig möjlighet för befälhavaren att kontrollera att utlännningen hade rätt att resa in i Sverige. En sådan möjlighet måste anses finnas beträffande skyldigheten att ha pass, tillstånd för inresa eller vistelse samt medel för hemresan. Skyldigheten att ta ombord utlännningen igen har därför begränsats till de fall där en utlännning avvisas på grund av de angivna bristerna.

Enligt *andra stycket* är det polismyndigheten som får förelägga befälhavaren vite om denne vägrar att ta emot utlännningen eller bevakningspersonalen. Det torde i regel vara polismyndigheten som enligt 14 § i sådana fall skall verkställa beslutet. Om det blir aktuellt att förelägga vite i ett fall där Statens invandrarverk skall verkställa beslutet, får verket påkalla hjälp av polismyndigheten för att förelägga vite eller enligt 14 § tredje stycket lämna över verkställigheten till polisen.

Att transportören i dessa och vissa andra fall kan vara skyldig att betala kostnaderna för utlännings återresa samt för eventuell bevakningspersonal framgår av 15 kap. 2 §.

Verkställighet av beslut som inte vunnit laga kraft

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

Paragrafen motsvarar 8 kap. 7 § första stycket UtLL.

Att polismyndighet i vissa fall kan besluta om avvisning framgår av 6 kap. 3 §. Av 14 § andra stycket följer att polismyndigheten skall verkställa beslut som den själv fattat.

7 § Statens invandrarverks beslut om avvisning eller utvisning får verkställas även om beslutet inte har vunnit laga kraft om

1. utlänningsbeslutet har förklarats sig nöjd med beslutet (nöjdförklaring), eller

2. Invandrarverket enligt 6 kap. 5 § har förordnat att verkets beslut om avvisning får verkställas trots att det inte vunnit laga kraft.

Om Invandrarverket har meddelat beslut om avvisning enligt 6 kap. 5 § första stycket 2 och utlänningsbeslutet ansöker hos utlänningsdomstolen om inhibition av verkställigheten, får beslutet dock inte verkställas förrän domstolen har prövat frågan om inhibition.

Trots vad som sägs i andra stycket får beslutet verkställas även innan en ansökan om inhibition har prövats, om

1. beslutet skall verkställas till ett land som regeringen med stöd av bemyndigandet i 8 § fört upp på en särskild förteckning, eller

2. domstolen redan har prövat en ansökan om inhibition i ärendet.

Paragrafen är i huvudsak *ny*.

I *första stycket* anges de fall där beslut av Invandrarverket om avvisning eller utvisning får verkställas utan att beslutet vunnit laga kraft. Första stycket 1 motsvarar bestämmelsen i 8 kap. 7 § andra stycket Util. I första stycket 2 finns en hänvisning till att verkställighet får ske om Invandrarverket förordnat att ett beslut om avvisning får verkställas trots att det inte vunnit laga kraft. Eftersom bestämmelserna om Statens invandrarverks möjligheter att besluta om avvisning med omedelbar verkställighet flyttats från avsnittet om verkställighet till avsnittet om avvisning och utvisning måste en sådan hänvisning göras.

Enligt *andra stycket* får ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet som Invandrarverket fattat enligt 6 kap. 5 § första stycket 2 inte verkställas förrän utlänningsdomstolen prövat en ansökan om inhibition. En prövning kräver dock att utlänningsbeslutet själv överklagas av Invandrarverket. Innan utlänningsbeslutet överklagats finns ingen ansökan om inhibition som skall prövas och verkställighet kan då ske. Har Invandrarverkets beslut överklagats har dock domstolen enligt 29 § förvaltningslagen (1986:223) möjlighet att besluta om inhibition utan att något särskilt yrkande om det förts fram.

Tredje stycket innehåller undantagen från huvudregeln i andra stycket. Enligt 8 § får regeringen förordna att verkställighet av beslut om avvisning till vissa länder får ske utan att en ansökan om inhibition prövats. Sådana länder skall tas upp i en särskild förteckning. Om det är fråga om verkställighet till ett land som regeringen tagit upp i en särskild förteckning, får verkställighet således ske utan att den verkställande myndigheten behöver avvakta utlänningsdomstolens ställningstagande till frågan om inhibition.

Det andra undantaget från huvudregeln i andra stycket är om en ansökan om inhibition redan prövats i ärendet. Utan ett sådant undantag skulle annars sökanden kunna skjuta upp verkställigheten på obestämd tid genom att ständigt ge in nya ansökningar om inhibition.

8 § Regeringen får föreskriva att ett beslut enligt 6 kap. 5 § första stycket 2 om avvisning med omedelbar verkställighet får verkställas utan att en ansökan om inhibition har prövats, om beslutet skall verkställas till ett land som avses i 5 kap. 4 § andra stycket 3, 4 eller 5.

Regeringen skall på en särskild förteckning föra upp länder dit beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas enligt första stycket.

Paragrafen är *ny*.

Regeringen ges här bemyndigande att förordna att verkställighet av beslut om avvisning med omedelbar verkställighet enligt 6 kap. 5 § första stycket 2 får ske utan att prövningen av en eventuell fråga om inhibition behöver avvaktas. Som framgått av den allmänna motiveringen avsnitt 11.2 bör även i ett särskilt snabbt förfarande den som åberopar asylskäl ha rätt att stanna här i landet i vart fall tills en högre instans haft möjlighet att pröva en ansökan om inhibition. Någon rätt att stanna kvar i avvaktan på prövning i högre instans av frågan om inhibition behöver dock inte finnas om det land dit verkställighet skall ske tagits upp i en särskild lista över säkra länder. En sådan lista måste vara fastställd av regeringen. Regeringen ges nu befogenhet att meddela föreskrifter om sådana säkra länder.

9 § En domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott får verkställas, om utlänningen har avgett nöjdförklaring och åklagaren medger det.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 7 § tredje stycket UtL.

Att verkställighet inte får ske innan en ådömd fängelsepåföljd avtjänats eller verkställigheten flyttats över till ett annat land framgår av 10 §.

10 § Ett beslut om att avvisa eller utvisa en utlänning får inte verkställas förrän utlänningen har avtjänat ett ådömt fängelsestraff eller verkställigheten av fängelsestraffet har flyttats över till ett annat land.

Har allmänt åtal väckts mot utlänningen, får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas förrän åtalet har prövats slutligt eller åtalet har lagts ned.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 7 § fjärde stycket UtL.

Motsvarande bestämmelse fördes in i 1989 års utlänningslag den 1 juli 1995 (prop. 1994/95:179, bet. 1994/95:SfU16). Det var inte tidigare reglerat hur man skulle förfara när en utlänning dömts till fängelse och det antingen samtidigt fanns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning eller allmänt åtal väckts men ännu inte prövats.

Den reglering som infördes kan i och för sig medföra att verkställigheten fördröjs om prövningen av ett väckt åtal drar ut på tiden. Om det rör sig om ett mindre allvarligt brott, torde dock åklagaren i ett sådant fall lägga ned åtalet.

Att avbryta verkställighet (inhibition)

11 § Har en utlänning överklagat ett beslut om att avvisas med omedelbar verkställighet enligt 6 kap. 5 § skall Statens invandrarverk pröva, om verkställigheten av beslutet tills vidare skall avbrytas (inhibition). Samtidigt som Invandrarverket omprövar avvisningsbeslutet, skall verket pröva om verkställigheten av beslutet tills vidare skall avbrytas.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 9 § UtL.

Enligt första meningen är Statens invandrarverk skyldigt att pröva frågan om inhibition när ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet överklagas, även om det inte finns något yrkande om det. Enligt andra meningen skall Invandrarverket alltid i samband med omprövning av ett sådant avvisningsbeslut pröva frågan om inhibition.

Bestämmelsen i 11 § får betydelse främst i de fall när verkställighet enligt 7 § tredje stycket får ske trots att utlänningsdomstolen inte prövat frågan om inhibition.

12 § När regeringen prövar en fråga om att upphäva en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott, får den besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

Det statsråd som har till uppgift att föredra dessa ärenden får besluta om inhibition av verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning för tiden till dess regeringen avgör ärendet.

Om det i andra fall finns särskilda skäl till det får Statens invandrarverk besluta om inhibition.

Paragrafens *första stycke* motsvarar 8 kap. 10 § andra stycket UtL. Det är en följd av att endast regeringen kan upphäva domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott.

Andra stycket motsvarar 11 kap. 4 § UtL. Bestämmelsen blir främst aktuell vid prövning av domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott. Den kan dock aktualiseras också i säkerhetsärenden. Att beslut i dessa fall kan fattas av ett statsråd har framför allt en praktisk bakgrund. Det rör sig ofta om mycket brådskande beslut och regeringen kan fatta beslut endast vid regeringssammanträde som i regel hålls en gång per vecka.

Tredje stycket motsvarar 8 kap. 10 § tredje stycket UtL. Enligt den bestämmelsen kan Statens invandrarverk alltid besluta om inhibition om det finns särskilda skäl till det. Ett sådant särskilt skäl kan vara att det inte står klart vilken myndighet som har att pröva frågan om inhibition eller att det skulle ta för lång tid att avvakta beslut från den myndighet som egentligen har att fatta beslut. Det senare kan exempelvis gälla inhibition av domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott, om det inte finns tid att avvakta regeringens beslut.

13 § Riktat ett internationellt organ som har rätt att pröva klagomål från enskilda en begäran till Sverige om att verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning skall avbrytas, skall inhibition meddelas, om inte synnerliga skäl talar mot detta.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 10 a § UtL.

Bestämmelsen tar som framgår av ordalydelsen sikte på situationen där ett internationellt organ som har rätt att pröva klagomål från enskilda begär att Sverige skall inhibera verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Avsikten med bestämmelsen är att säkerställa att verkställigheten av sådana avlägsnandebeslut stoppas till dess att organet hunnit ta ställning till ärendena. De internationella organ som avses är sådana som har folkrättslig behörighet att pröva en fråga av detta slag, dvs. organ som Sverige har lämnat medgivande att ta emot klagomål från enskilda. Exempel på sådana organ är den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna samt den kommitté som övervakar efterlevnaden av FN:s tortyrkonvention.

Regeln är försedd med ett undantag som skall tolkas ytterst restriktivt. En framställning om inhibition av detta slag är i och för sig inte folkrättsligt bindande. Den bör trots detta i princip alltid följas, eftersom konventionsorganen annars inte har möjlighet att göra en effektiv prövning.

Vid prövning av frågan om inhibition enligt 13§ finns i regel inte någon annan myndighet än Invandrarverket som kan pröva frågan.

Verkställande myndighet

14 § Beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas av Statens invandrarverk, om inte annat sägs i andra eller tredje stycket.

Polismyndigheten skall verkställa

1. en polismyndighets beslut om avvisning,
2. en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott enligt 6 kap. 7 §,
3. beslut om avvisning eller utvisning i ärenden där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet prövats, om regeringen bestämmer det.

Invandrarverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende till polismyndigheten för verkställighet enligt de förutsättningar som anges i 16 §.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 11 § UtL. I paragrafen anges vilka myndigheter som skall se till att beslut om avvisning eller utvisning verkställs.

I *första stycket* anges att Statens invandrarverk har det primära ansvaret för verkställigheten av beslut om avvisning och utvisning.

Andra stycket fastställer polismyndighetens ansvarsområde. Där framgår att polismyndigheten alltid ansvarar för verkställigheten av en

polismyndighets beslut om avvisning samt för verkställigheten av dom eller beslut om utvisning på grund av brott, som meddelats av domstol med stöd av 6 kap. 7 §.

Att Invandrarverket under vissa förutsättningar kan lämna över ett verkställighetsärende till polismyndigheten enligt den nya bestämmelsen i 16 § lämnas det upplysning om *itredje stycket*.

15 § En polismyndighets beslut om avvisning, Statens invandrarverks beslut om avvisning med omedelbar verkställighet och en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott skall verkställas snarast möjligt.

I andra fall skall en utlänning som avvisas lämna landet inom två veckor och en utlänning som utvisas 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 utlänningen inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, skall beslutet verkställas snarast möjligt av den myndighet som enligt 14 § är ansvarig för verkställigheten.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 12 § UtL.

Bestämmelsen i *första stycket* om beslut som skall verkställas så snart som möjligt omfattar polismyndighetens avvisningsbeslut, Statens invandrarverks beslut om avvisning med omedelbar verkställighet samt domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott. Samtliga utgör sådana fall där frivillig verkställighet i allmänhet inte kommer i fråga.

Huvudregeln för övriga fall är enligt *andra stycket* att verkställighet skall ske genom att utlänningen frivilligt lämnar landet. Tidsfrister för det har getts i lagen och bestämts till två veckor efter det att ett avvisningsbeslut och fyra veckor efter det att ett utvisningsbeslut har vunnit laga kraft. Tidsfristen är således längre vid utvisning vilket självfallet hänger samman med att den som utvisas i regel varit här längre tid och kan behöva längre tid för att ordna med återresan än den som avvisas.

Om det finns skäl för det kan i beslutet annan tid anges inom vilken frivillig verkställighet skall ha skett. Det kan exempelvis tänkas finnas skäl för en längre tidsfrist om utlänningen vistats i landet lång tid eller om det behövs för att underlätta verkställigheten. En kortare tid kan tänkas vara motiverad t.ex. om utlänningen vistas på en förläggning för asylsökande.

I *tredje stycket* anges när beslut som avses i andra stycket skall verkställas av en myndighet och inte genom att utlänningen frivilligt lämnar landet. Det gäller dels om utlänningen inte lämnar landet inom den frist som anges i andra stycket, dels om det med säkerhet måste antas att utlänningen inte har för avsikt att lämna landet frivilligt.

Att en utlänning kan tas i förvar inför en förestående verkställighet framgår av 8 kap. 2 och 3 §§. Den möjligheten torde främst bli aktuell när det är fråga om verkställighet enligt första eller tredje stycket.

16 § Statens invandrarverk får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till polismyndigheten, om den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte går att få tag i utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 17 § UtlL.

Paragrafen ger Statens invandrarverk möjlighet att lämna över ansvaret för att genomföra verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning till polismyndighet. Invandrarverket har inte rätt att använda någon typ av tvångsmedel för att avlägsna en avvisad eller utvisad utlänning från landet. Behovet av polisiär kompetens i vissa fall tillgodoses i stället genom att ansvaret för verkställighet av avlägsnandebesluten går över till polismyndigheten.

Bestämmelsen innebär att polismyndigheten kommer att få ansvaret för fall där personer som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och där det är nödvändigt med eftersökning av det slag som polisen har kompetens och behörighet att utföra. Den skall användas i de fall där Invandrarverket har uttömt sina egna möjligheter att hitta utlänningen och där det därför finns behov av polisiär eftersökning och spaning. Invandrarverket skall dessutom kunna lämna över ärenden, där det enligt verkets bedömning kan bli nödvändigt att tillgripa sådant tvång som polisen har kompetens och behörighet att använda.

Paragrafen är utformad så att det ankommer på Invandrarverket att besluta vilka ärenden som skall lämnas över. Anledningen är såväl att ansvarsfördelningen mellan de båda myndigheterna bör vara tydlig som att endast verket har underlag för att göra en reell bedömning. Ett ärende som lämnats över till en polismyndighet förblir den myndighets ansvar även om utlänningen senare skulle förklara sig beredd att frivilligt lämna landet. Polismyndigheten kan dock enligt 17 § första stycket lämna tillbaka ett verkställighetsärende till Invandrarverket om den finner att den inte kan verkställa beslutet eller att den behöver ytterligare besked.

Åtgärder vid hinder mot verkställighet

17 § Om en verkställande polismyndighet finner att den inte kan verkställa en avvisning eller en utvisning eller att den behöver ytterligare besked, skall myndigheten lämna över ärendet till Statens invandrarverk.

Invandrarverket skall skyndsamt lämna över ett ärende till regeringen för prövning, om verkställigheten avser en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott och om antingen verkställigheten inte kan

genomföras eller om det kan antas att det finns sådana hinder som avses i 1, 2 eller 3 § mot verkställigheten. Ärendet skall på motsvarande sätt lämnas över till regeringen om verkställigheten avser ett beslut om avvisning eller utvisning där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet tidigare prövats av regeringen.

Paragrafen motsvarar delvis 8 kap. 13 § UtIL.

Enligt *första stycket* skall polismyndigheten lämna över ett verkställighetsärende till Statens invandrarverk när det visar sig omöjligt att genomföra verkställigheten med ledning av vad som har angetts i avlägsnandebeslutet eller av andra skäl. Invandrarverket kan då enligt 18§ upphäva beslutet om avvisning eller utvisning eller vidta de åtgärder i övrigt som kan behövas.

Om underrättelsen om verkställighetshinder avser domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott, skall Invandrarverket enligt *andra stycket* skyndsamt lämna över ärendet till regeringen. Endast regeringen kan enligt 21§ helt eller delvis upphäva ett sådant beslut om utvisning. Det är då inte rimligt att en myndighet skall kunna fatta beslut i fråga om verkställigheten. Detsamma gäller om regeringen tidigare fattat beslut om avvisning eller utvisning i ärendet.

Sedan huvudansvaret för verkställigheter förts över till Invandrarverket, torde det endast i undantagsfall förekomma att polismyndigheten kommer att behöva lämna över ett verkställighetsärende till Invandrarverket – i vart fall i andra fall än de som avser domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott.

18 § Har polismyndigheten lämnat över ett verkställighetsärende enligt 17 § eller har Statens invandrarverk annars enligt 14§ att pröva frågan om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning, får Invandrarverket upphäva beslutet om avvisning eller utvisning eller vidta de åtgärder i övrigt som behövs.

Invandrarverket skall skyndsamt anmäla ärendet till utlänningsdomstolen, om det är fråga om en förestående verkställighet och om det kan antas att det finns hinder enligt 1, 2 eller 3§ mot verkställigheten och beslutet om avvisning eller utvisning inte upphävs enligt första stycket. Anmälan behöver dock inte göras om de omständigheter som åberopats prövats tidigare i ärendet.

Beslutet om avvisning eller utvisning får inte verkställas innan utlänningsdomstolen beslutat, om den skall ta över ärendet eller inte.

Paragrafen är *ny*.

Om ett hinder mot verkställighet kan bedömas bli bestående har Invandrarverket enligt *första stycket* befogenhet att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning – med de inskränkningar som följer av andra stycket och av 17 § andra stycket. Verket kan också t.ex. ge praktiska anvisningar om lämpliga alternativa transportvägar eller transportmedel. Verket kan vidare besluta om inhibition. Om verkställigheten inte be

döms vara möjlig att genomföra inom den närmaste tiden men kan tänkas bli möjlig längre fram, kan Invandrarverket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Enligt *andra stycket* skall Invandrarverket anmäla verkställighetsärendet till utlänningsdomstolen om det kan antas att det finns hinder mot verkställigheten enligt 1, 2 eller 3§ och om beslutet om avvisning eller utvisning inte upphävs enligt första stycket. Anmälan behöver dock endast göras om det är fråga om en förestående verkställighet. Med det avses att anmälan inte skall behöva göras om någon verkställighet inte kunnat planeras därför att sökanden håller sig undan. Uttrycket "antas" har använts för att markera att det inte får ställas några höga krav på att det finns hinder mot verkställigheten. Anmälan behöver dock inte göras om de omständigheter som åberopas prövats tidigare i ärendet. Det ankommer på Invandrarverket att pröva om de skäl som åberopas är nya omständigheter som inte prövats tidigare i ärendet.

Enligt *tredje stycket* får verkställighet inte ske i avvaktan på domstolens beslut om den tar över ärendet eller inte. Något särskilt beslut om inhibition behöver således inte fattas av vare sig Invandrarverket eller domstolen.

19 § Utlänningsdomstolen skall ta över ett verkställighetsärende som anmälts enligt 18§, om den inte finner det uppenbart att det inte finns hinder enligt 1, 2 eller 3§ eller att omständigheterna prövats tidigare i ärendet.

Har utlänningsdomstolen enligt första stycket beslutat att ta över ett verkställighetsärende, får den upphäva beslutet om avvisning eller utvisning eller vidta de åtgärder i övrigt som behövs.

Paragrafen är *ny*.

Av *första stycket* framgår att utlänningsdomstolen skall ta över ett verkställighetsärende om den inte finner det uppenbart att hinder enligt 1, 2 eller 3 § inte föreligger eller att omständigheterna prövats tidigare i ärendet.

Enligt *andra stycket* har utlänningsdomstolen motsvarande möjligheter besluta i ärendet som Invandrarverket har när verket beslutar i ett verkställighetsärende enligt 18 § första stycket.

Av 11 kap. följer att utlänningsdomstolens beslut i ett verkställighetsärende inte får överklagas.

Upphävande av beslut om avvisning och utvisning i vissa fall

20 § Om Statens invandrarverk efter omprövning beviljar en utlänning uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning. Om Invandrarverket meddelar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning, får beslutet inte verkställas medan tillståndet gäller.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 7 kap. 15 § UtL.

Enligt paragrafen får Invandrarverket i samband med omprövning upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning. Med omprövning avses den möjlighet som Invandrarverket har enligt förvaltningslagen att ändra ett beslut som verket meddelat som första instans.

Invandrarverket har enligt paragrafen vidare möjlighet att efter omprövning meddela ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning. Under den tid ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd gäller får beslutet om avvisning eller utvisning inte verkställas.

21 § Om regeringen finner att en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre skall gälla, får regeringen upphäva avgörandet helt eller delvis. Regeringen får då också fatta beslut i fråga om uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

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

Paragrafen motsvarar 7 kap. 16 § UtL.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att beslut om utvisning på grund av brott får upphävas eller ändras av regeringen, om beslutet har vunnit laga kraft. Det kan ske om beslutet inte kan verkställas på grund av bestämmelserna om verkställighetshinder i detta kapitel. Utvisningsbeslutet kan också upphävas om det annars finns särskilda skäl för det.

Av *andra stycket* framgår att regeringen i stället för att upphäva utvisningsbeslutet har möjlighet att meddela ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och arbetstillstånd. I likhet med vad som gäller om Invandrarverket med stöd av 20§ andra stycket efter omprövning meddelar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beslutet om utvisning inte verkställas medan ett av regeringen meddelat tidsbegränsat tillstånd gäller.

När ett beslut skall anses verkställt

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

Paragrafen motsvarar 8 kap. 14 § UtL.

Tidpunkten för verkställigheten kommer emellertid att få minskad betydelse jämfört med i dag med hänsyn till förslaget i 2§ att ett beslut om avvisning eller utvisning alltid skall kunna verkställas på nytt, så länge beslutet inte är preskriberat enligt bestämmelserna i 2§.

När ett beslut preskriberas

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

Paragrafen motsvarar delvis 8 kap. 15 § första stycket UtL.

Preskriptionstiden gäller enligt nuvarande regler endast beslut som inte har verkställts. Ett beslut som har verkställts upphör att gälla. Enligt lagförslaget kommer ett beslut om avvisning eller utvisning att upphöra att gälla först efter fyra år oavsett om beslutet har verkställts eller inte. Ändringen har kommenterats närmare i den allmänna motiveringen avsnitt 24.3.

Med den föreslagna lagändringen kan bestämmelsen i nuvarande 8 kap. 15 § andra stycket UtL utgå.

Ny verkställighet av beslut som inte preskriberats

24 § Om en utlänning som har avvisats eller utvisats anträffas här i landet och beslutet om att avvisa eller utvisa utlänningen inte är preskriberat enligt 23 §, skall beslutet verkställas. Detta gäller även om beslutet tidigare verkställts och utlänningen därefter återvänt till Sverige utan att ha fått särskilt tillstånd till ett kort besök här enligt 6kap. 17 § eller stannat kvar här efter det att giltighetstiden för ett sådant särskilt tillstånd har gått ut.

Om en utlänning som har avvisats eller utvisats återkommer till Sverige trots ett gällande förbud att återvända hit, tillämpas första stycket.

Enligt paragrafens *första stycke*, som är *nytt*, skall ett beslut om avvisning eller utvisning alltid kunna verkställas så länge beslutet inte är preskriberat enligt bestämmelserna i 21§. I dag gäller att ny verkställighet får ske endast om utlänningen återkommer hit trots ett gällande förbud att återvända. Det är med dagens regelsystem inte sällan svårt att avgöra om en utlänning skall anses ha lämnat landet och beslutet om avvisning eller utvisning därmed vara verkställt. Med den nu föreslagna regeln kommer det att sakna betydelse om beslutet skall anses verkställt eller inte. Ny verkställighet skall alltid kunna ske så länge beslutet inte är preskriberat. Ändringen har kommenterats närmare i den allmänna motiveringen avsnitt 24.3.

Paragrafens *andra stycke* motsvarar 8 kap. 16 § UtL. Även med den föreslagna regeln i första stycket kommer det att finnas behov av att kunna verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning på nytt om utlänningen återvänder hit utan särskilt tillstånd. Det gäller exempelvis i de flesta fall när någon dömts för brott och domstolen samtidigt förordnat om förbud att återvända hit. Återreseförbud som meddelats av domstol kan gälla under avsevärd tid.

Vid ny verkställighet måste självfallet beaktas om det föreligger hinder mot verkställighet enligt 1 eller 2§. Om en utlänning återvänder efter någon tids vistelse i ett annat land, torde det inte sällan finnas skäl som inte prövats tidigare i ärendet och som skulle kunna innebära att det finns hinder mot verkställighet. Att Invandrarverket i ett sådant fall måste underställa domstolen verkställighetsfrågan framgår av 1§§.

10 kap. Verkställighet av beslut om förvar

I detta kapitel behandlas verkställighet av beslut om förvar och behandlingen av utlänningar som hålls i förvar. Motsvarande bestämmelser finns i dag i 6kap. 16–31 §§ UtIL. Bestämmelserna fogades till 6 kap. genom lag (1997:432) den 1 oktober 1997. De bör brytas ur 6 kap. och bilda ett eget kapitel.

1 § Statens invandrarverk ansvarar för att beslut om förvar verkställs.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 16 § UtIL och slår fast att det är Statens invandrarverk som har ansvaret för att ett beslut om förvar verkställs.

2 § På begäran av Statens invandrarverk eller den myndighet som har fattat ett beslut om förvar skall polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att genomföra beslutet.

Om Invandrarverket begär det, skall polismyndigheten även lämna den hjälp som behövs för att förflytta en utlänning som hålls i förvar.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 17 § UtIL.

Första stycket ålägger polismyndigheten att på begäran av Statens invandrarverk eller den myndighet som annars har fattat ett beslut om förvar lämna hjälp för att genomföra förvarsbeslutet. Med den formuleringen avses att polismyndigheten skall delge utlänningen beslutet om förvar och transportera honom eller henne till förvarslokalen. Den täcker också in det fall att utlänningen avvikit från förvarslokalen så att beslutet måste verkställas på nytt.

Bestämmelsen innebär att Invandrarverket ges behörighet att begära biträde av polismyndigheten i alla fall och inte bara i de fall där det är verket som har fattat förvarsbeslutet. Om t.ex. utlänningen avvikit sedan förvarsbeslutet börjat verkställas, torde det i regel vara mer praktiskt att Invandrarverket får begära polisens biträde än att det skulle ankomma på en domstol. I de fall beslutet om förvar fattats av någon annan än Invandrarverket, ger bestämmelsen dock även beslutsmyndigheten möjlighet att begära biträde.

Enligt uttalande i prop. 1996/97:147 bör Invandrarverket i första hand anlita kriminalvårdens transporttjänst eller använda egen personal

för att transportera en utlänning som hålls i förvar. Det kan dock i vissa fall vara befogat att polismyndigheten lämnar biträde vid en transport. Det kan vara fallet då en person är rymningsbenägen eller har visat tendenser att bli våldsam. I *andra stycket* ges en möjlighet för Statens invandrarverk att begära biträde av polisen vid en förflyttning av en utlänning som tagits i förvar.

3 § Utlänningar som hålls i förvar skall behandlas humant och deras värdighet skall respekteras.

Verksamhet som rör förvar skall utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i den enskildes integritet och rättigheter.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 18 § och 21 § andra stycket UtL.

Paragrafen gäller alla utlänningar som hålls i förvar enligt utlänningslagen, oavsett var de vistas.

Bestämmelsen i *första stycket* syftar till att inskräpa betydelsen av att humanitet och respekt skall visas dem som tagits i förvar. Bestämmelsen innebär bl.a. att personalen måste vara lyhörd för de förvarstagnas behov. Förebilden till bestämmelsen har hämtats från de riktlinjer som UNHCR har utfärdat rörande villkoren för utlänningar som hålls i förvar.

Bestämmelsen i *andra stycket* erinrar om bestämmelsen i 1 kap. 2 § om att utlänningslagen skall tillämpas så att utlänningars frihet inte begränsas mer än nödvändigt.

4 § Utlänningar som hålls i förvar enligt denna lag skall vistas i lokaler som har ordnats särskilt för dem. Statens invandrarverk har ansvaret för sådana lokaler och för behandlingen av de utlänningar som vistas där.

Att utlänningar som hålls i förvar i vissa fall kan placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest framgår av 16 §.

Paragrafens första stycke motsvarar 6 kap. 19 § första stycket UtL.

Enligt huvudregeln i *första stycket* skall utlänningar som hålls i förvar enligt utlänningslagen vistas i särskilt anordnade lokaler. I 16 § finns vissa undantag från denna huvudregel. Att bestämmelsen uttryckligen gäller dem som tas i förvar enligt utlänningslagen innebär att den inte gäller dem som tas i förvar med stöd av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Vilka myndigheter som kan besluta om förvar och under vilka förutsättningar framgår av bestämmelserna i 8 kap.

Med lokaler som ordnats särskilt avses främst de särskilda utrymmen som Statens invandrarverk ställer i ordning i anslutning till mot tagningscentra eller på andra platser. Begreppet täcker emellertid in även andra utrymmen som anordnats av Invandrarverket, t.ex. ett hotellrum om verket i något undantagsfall skulle finna en sådan placering lämplig. Uttrycket lokaler som ordnats särskilt tar inte sikte bara på den byggnad

där de som hålls i förvar vistas utan avser självfallet hela det låsta utrymmet inklusive rekreationsytor utomhus.

Av bestämmelsen framgår vidare att Invandrarverket har ansvar inte bara för själva lokalerna utan också för behandlingen av de personer som tas i förvar där.

I *andra stycket*, som är *nytt*, har tagits in en erinran om att utlänningar som hålls i förvar i vissa fall kan placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Behandlingen av utlänningar som hålls i förvar i särskilda lokaler

5 § Utlänningar som hålls i förvar skall ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 23 § UtlL.

I paragrafen anges vissa primära rättigheter för utlänningar som hålls i förvar. Uppräkningen i paragrafen är inte avsedd att uppfattas som uttömmande. De exempel som anges skall främst ses som en upplysning om några rättigheter som är av särskild vikt. Den självklara rätigheten för utlänningar att fritt få utöva sin religion har inte ansetts behöva nämnas särskilt. De enda inskränkningar som får förekomma i dessa rättigheter är de som följer av 6 § första stycket.

6 § Utlänningar som hålls i förvar skall ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle hindra verksamheten som rör förvaret.

Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten, får ett besök övervakas. Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 24 § UtlL.

I *första stycket* slås fast att utlänningar som hålls i förvar skall ha möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför den lokal där de vistas om det inte i det enskilda fallet möter hinder med hänsyn till verksamheten i lokalen. Därigenom uttrycks det självklara förhållandet att utlänningar som hålls i förvar inte skall jämföras med anhållna och häktade när det gäller kontakterna med yttre världen. De skall kunna ta emot besök, ringa, skriva och på olika sätt ha i princip obegränsad kontakt med enskilda, frivilligorganisationer, samfund och myndigheter utanför lokalen. Den begränsning det kan vara fråga om när det gäller besök är om det av praktiska skäl inte är möjligt att medge besök i den omfattning och på de tider som önskas.

Det kan därutöver finnas situationer när ett besök av säkerhetsskäl behöver övervakas. Det framgår av *andra stycket*. Där finns också en

särskild bestämmelse om utlänningens rätt att tala i enrum med sitt offentliga biträde eller advokat. Ett sådant besök får övervakas endast om biträdet eller advokaten begär det.

7 § Utlänningar som hålls i förvar skall ha tillgång till hälso- och sjukvård i samma omfattning som den som ansökt om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 eller 3 § även om de inte har ansökt om ett sådant tillstånd.

Om utlänningar som hålls i förvar behöver sjukhusvård under den tid de hålls i förvar, skall de ges tillfälle till sådan vård.

Verksamhetschefen för den sjukhusenhet där en utlänning vårdas skall se till att Statens invandrarverk eller den som förestår den lokal där utlänningen skall vistas genast underrättas, om utlänningen önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 31 § UtIL.

I första stycket anges att alla utlänningar som hålls i förvar skall ha tillgång till hälso- och sjukvård i samma omfattning som en utlänning som ansökt om uppehållstillstånd under åberopande av skyddsbehov enligt 5 kap. 2 eller 3 §. Det innebär att de som fyllt 18 år får tillgång till den hälso- och sjukvård som staten ger ersättning för enligt 2 § andra stycket förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. Barn under 18 år får tillgång till samma hälso- och sjukvård som svenska barn enligt 2 § tredje stycket i den angivna förordningen.

Andra och tredje styckena reglerar situationen när en utlänning som hålls i förvar behöver sjukhusvård. Bestämmelserna har utformats med 24 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall som huvud saklig förebild.

8 § Utlänningar som hålls i förvar får hindras att lämna lokalen där de vistas och de får i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att ändamålet med att de tagits i förvar skall tillgodoses eller som är nödvändig för ordningen och säkerheten i lokalen. Deras rörelsefrihet får också begränsas, om de utgör en allvarlig fara för sig själva eller andra.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 21 § första stycket UtIL.

Bestämmelsen ger Statens invandrarverk befogenhet att hindra en utlänning som hålls i förvar att lämna en särskilt ordnad lokal. Invandrarverket får också vidta andra åtgärder som krävs för att ändamålet med förvaret skall tillgodoses eller som är nödvändiga för ordningen och säkerheten i lokalen. Av lagtexten framgår att begränsningar av rörelsefriheten får ske också om utlänningen utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra. Personalen skall självfallet så långt det är möjligt försöka undvika att använda tvångsmedel, men samtidigt måste det finnas stöd i lagen för att tvång skall få användas vid så allvarliga situationer att någon kan skadas.

9 § Utlänningar som hålls i förvar och har fyllt 18 år får hållas avskilda från andra som tagits i förvar, om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om de utgör en allvarlig fara för sig själva eller andra.

Beslut om att hålla någon avskild fattas av Statens invandrarverk. Beslutet skall omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tredje dag.

Utlänningar som hålls avskilda därför att de utgör en fara för sig själva skall undersökas av läkare så snart som möjligt.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 22 § UtlL.

I *första stycket* anges förutsättningarna för att utlänningar som tagits i förvar skall få hållas avskilda från andra. Bestämmelsen får endast tillämpas beträffande den som fyllt 18 år. Exempel på beteenden som kan utgöra grund för att hålla någon avskild är när det gäller ordningen allvarliga provokationer mot andra och när det gäller säkerheten beteenden av uppviglande karaktär. Uttrycket *allvarlig fara* tar sikte på hot mot andra förvarstagna eller personalen respektive risk för självdestruktivt beteende.

Av *andra stycket* framgår att det är Statens invandrarverk som beslutar om avskiljande. Beslutet skall omprövas så snart som det finns anledning till det och under alla förhållanden minst var tredje dag.

I *tredje stycket* åläggs Invandrarverket att se till att den som avskiljts därför att han eller hon utgör en fara för sig själv undersöks av läkare så snart det kan ske.

10 § Utlänningar som hålls i förvar får inte utan tillstånd inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen inom lokalen.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 25 § UtlL.

Enligt huvudregeln är det förbjudet för en utlänning som hålls i förvar att inneha berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller riskera ordningen i förvarsloken. I vissa situationer kan det dock finnas skäl för den som förestår lokalen att tillåta sådant innehav. Det kan t.ex. gälla injektionssprutor för en diabetiker eller sömnmedel/psykofarmaka. Bestämmelsen kan också ge utrymme för föreståndaren att tillåta dem som hålls i förvar att t.ex. dricka ett glas öl till maten.

Otillåtet innehav av narkotika eller av föremål som är särskilt ägnade för att användas för missbruk eller annan befattnings av narkotika i lokalen, skall jämföras med vad som gäller utanför lokalen, dvs. vad som gäller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).

11 § Om det finns skälig anledning till misstanke att en utlänning som hålls i förvar bär på sig något som utlänningen inte får inneha enligt 10 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64), får utlänningen kroppsvisiteras.

Kroppsvsitation får inte göras mer ingående än vad som krävs på grund av ändamålet med åtgärden. All den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttas. Om möjligt skall ett vittne närvara.

Kvinnor får inte kroppsvisiteras av eller i närvaro av andra män än läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Om en visitation innebär ett enbart ett föremål som en kvinna har med sig undersöks, får visitationen dock genomföras och bevittnas av en man.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 26 § UtlL.

I *första stycket* anges förutsättningarna för att en utlänning som hålls i förvar skall få kroppsvisiteras. För att det skall få ske krävs en viss grad av misstanke och den misstanken skall gälla egendom som utlänningen antingen inte får inneha enligt 10§ eller enligt narkotikastrafflagen.

Andra och tredje styckena har utformats med bl.a. 2 b § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna som förebild.

12 § Utlänningar som hålls i förvar får inte ta emot en försändelse utan att den först har undersökts, om det finns skälig misstanke att den innehåller sådant som inte får innehas enligt 10§ eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).

Om en utlänning inte medger att försändelsen öppnas i hans eller hennes närvaro, skall försändelsen tas om hand för utlänningens räkning, men den får inte öppnas.

Undersökningen får inte avse det skriftliga innehållet i brev eller andra handlingar. Försändelser från offentliga biträden, advokater, internationella organ som har behörighet att ta emot klagomål från enskilda eller från Förenta nationernas flyktingkommissarie får aldrig undersökas

Paragrafen motsvarar 6 kap. 27 § UtlL.

I *första och andra styckena* anges förutsättningarna för att försändelser till en utlänning som hålls i förvar skall få undersökas innan de vidarebefordras till utlänningen. Det får endast ske i utlänningens närvaro och endast om det finns skälig misstanke om att försändelsen innehåller egendom som inte får innehas enligt 10§ eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64). Syftet med bestämmelsen är att förhindra att narkotika eller egendom som kan orsaka skada eller utgöra en risk för ordningen skall komma in i lokalen. Det finns inte något annat skäl som kan utgöra grund för att undersöka en försändelse. Om utlänningen inte medger att försändelsen öppnas, får den tas om hand men inte öppnas. En liknande bestämmelse finns i 9§ lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

Försändelser från offentliga biträden, advokater, internationella organ som har behörighet att ta emot klagomål från enskilda samt från UNHCR får aldrig undersökas. Det framgår av *tredje stycket*. Där finns också en regel som uttrycker det självklara att en undersökning aldrig får avse det skriftliga innehållet i brev eller andra försändelser. Principen är dock så viktig att den bör framgå direkt av lagtexten.

Paragrafen reglerar uttömmande möjligheten att undersöka försändelser som är adresserade till eller på annat sätt avsedda för en person som hålls i förvar. Det innebär att alla försändelser som utläningen själv vill skicka med post skall vidarebefordras utan undersökning.

13 § Påträffas inom en lokal där utläningar hålls i förvar eller hos en utläning som hålls i förvar egendom som inte får innehas enligt 10§ eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64), får egendomen tas om hand.

Kan det antas att en utläning genom att inneha eller ta emot sådan egendom gjort sig skyldig till brott eller saknas känd ägare, skall egendomen skyndsamt överlämnas till polisen.

I annat fall skall egendomen tas om hand för utläningens räkning.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 28 § UtL.

Första stycket reglerar förutsättningarna för att egendom som påträffas i en lokal där utläningar hålls i förvar eller som en utläning som hålls i förvar bär på sig skall få tas om hand. För det krävs att egendomen antingen inte får innehas enligt bestämmelserna i 10§ eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64). I det sistnämnda fallet liksom i andra fall där det kan antas att utläningens innehav eller mottagande av egendomen utgör brottslig gärning, skall egendomen skyndsamt lämnas över till polisen. Det följer av *andra stycket* som också innehåller motsvarande föreskrift när det gäller egendom som saknar känd ägare.

Egendom som tagits om hand men som inte lämnats över till polisen enligt *andra stycket* skall enligt *tredje stycket* förvaras för utläningens räkning.

14 § Egendom som har tagits om hand enligt 12§ *andra stycket* eller 13§ *tredje stycket* skall återlämnas till utläningen, när beslutet om att hålla utläningen i förvar har upphört att gälla.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 29 § UtL.

Paragrafen innebär att försändelser som har tagits om hand enligt 12 § *andra stycket* och egendom som har tagits om hand enligt 13 § *tredje stycket* skall lämnas tillbaka till utläningen när förvarsbeslutet *har upphört att gälla*. Det sistnämnda uttrycket tar sikte på såväl situationen när ett förvarsbeslut har upphävts som när det har upphört att gälla därför att någon ny prövning av beslutet inte har skett inom föreskriven tid.

15 § Utläningar som hålls i förvar har rätt att få sådan dagersättning och sådant särskilt bidrag som avses i 17 och 18 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 30 § UtL.

Bestämmelsen innebär att utlänningar som hålls i förvar har rätt till samma dagersättning enligt 17§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. som utlänningar som är inkvarterade på en förläggning där fri kost ingår. De har vidare rätt till s.k. särskilt bidrag enligt 18§ samma lag för annat angeläget behov.

Placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest

16 § Statens invandrarverk får besluta att en utlänning som hålls i förvar skall placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om

1. utlänningen har utvisats på grund av brott enligt 6 kap. 7§,
2. utlänningen hålls avskild enligt 9§ och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 4§, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

Barn som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

För utlänningar som enligt första stycket placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. Dessutom skall de beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 19 § andra och tredje stycket samt 6 kap. 20 § andra stycket UtIL.

I *första stycket* anges undantagen från huvudregeln i 4§. Bestämmelsen innebär att Invandrarverket har rätt att besluta att en utlänning som tas i förvar under vissa förutsättningar skall placeras på kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Första punkten gäller utlänningar som utvisats på grund av brott och som hålls i förvar i avvaktan på verkställighet av beslutet. Avsikten är att ge Invandrarverket möjlighet att besluta att t.ex. en grov våldsbrottsling inte skall komma i fråga för placering i en särskilt ordnad lokal. Det behöver således inte ha förekommit någon incident i lokalen som ger anledning att befara att utlänningen av säkerhetsskäl inte kan vistas där.

Andra punkten tar sikte på utlänningar som Statens invandrarverk med stöd av 9§ har beslutat skall hållas avskilda. För att utlänningen skall få placeras i kriminalvårdsanstalt etc. krävs dessutom att verket med hänsyn till säkerheten i lokalen som ordnats särskilt gör bedömningen att avskiljande inte kan anordnas i den lokalen. För att en sådan bedömning skall kunna göras krävs att utlänningen visat sådana tendenser att Invandrarverket har anledning att anta att personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet skulle riskeras om utlänningen fick vara kvar.

Tredje punkten ger ett mycket begränsat utrymme för placering på t.ex. ett häkte även i andra fall. Att bestämmelsen är avsedd att utnyttjas

restriktivt framgår av att uttrycket *synnerliga skäl* används. Det kan exempelvis tänkas att en utlänningsbeslut om transporttekniska skäl kan behöva placeras några timmar eller en natt i den typen av lokaler. Ett annat exempel är om verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut är mycket nära förestående.

I *andra stycket* slås fast att bestämmelserna i första stycket inte gäller barn, som aldrig får placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

I *tredje stycket* anges att bestämmelserna i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. skall tillämpas beträffande utlänningsbeslut som är tagna i förvar men placerade i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. För dessa utlänningsbeslut gäller således inte bestämmelserna i 5–15 §§.

11 kap. Överklagande

I detta kapitel finns bestämmelser om överklagande i utlänningsärenden. Det motsvarar 7 kap. utlänningslagen. Lagtexten är utformad enligt den av kommittén förordade s.k. förvaltningsbeslutsmodellen (alternativ 1).

Rätten att överklaga

1 § Domar och beslut i mål och ärenden enligt denna lag får överklagas endast om det anges i detta kapitel.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till Utlänningsöverdomstolen.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 1 § första stycket UtL.

Ordningen innebär, liksom den nuvarande, att beslut får överklagas endast om det anges i kapitlet om överklagande. Detta gäller både beslut av förvaltningsmyndigheter och av domstolar. Av ordningen följer exempelvis att beslut enligt 9 kap. 18 och 19 §§ förslaget till utlänningslag om anmälan om och övertagande av verkställighetsärenden inte får överklagas.

Som framgår av den allmänna motiveringen skall prövningstillstånd krävas vid överklagande av en utlänningsdomstols beslut. För prövningstillstånd i Utlänningsöverdomstolen skall gälla de vanliga kraven för prövningstillstånd i kammarrätt.

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

Paragrafen motsvarar 7 kap. 1 § andra stycket UtL.

Bestämmelsen avser att ge uttryck för grundsatsen att regeringen är förhindrad att pröva ansökningar om upphävande av en avvisning eller utvisning i andra fall än i dem där regeringen enligt en uttrycklig lagregel har en sådan prövningsrätt.

Beslut om avvisning och utvisning samt om uppehållstillstånd

Polismyndighetens beslut

3 § En polismyndighets beslut om avvisning får överklagas till Statens invandrarverk.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 2 § UtlL.

Som framgår av den allmänna motiveringen anser kommittén det lämpligast att avvisningsbeslut som en polismyndighet har fattat överklagas till Invandrarverket. Om ärendet förs vidare till domstol blir därmed Invandrarverket part i domstolen.

Av den allmänna regeln i 22 § förvaltningslagen följer att ett beslut bara får överklagas av den som det går emot, dvs. i detta fall av utläningen.

Att ett beslut av polismyndigheten om avvisning skall verkställas, även om det överklagas, framgår av 9 kap. 6 § lagförslaget.

Invandrarverkets beslut

4 § Statens invandrarverks beslut får överklagas till utlänningsdomstol, om beslutet innebär

- avvisning eller utvisning,
- avslag på en ansökan om uppehållstillstånd,
- återkallelse av ett uppehållstillstånd, eller
- avslag på en ansökan om arbetstillstånd eller återkallelse av arbetstillstånd i de fall frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning.

Invandrarverkets beslut enligt första stycket överklagas dock till regeringen om de rör säkerhetsärenden. Ett sådant beslut får överklagas även av Rikspolisstyrelsen, om det går styrelsen emot

Säkerhetsärenden är ärenden där Rikspolisstyrelsen hos Invandrarverket av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet har begärt eller i yttrande förordat

- att en utlänningsansökan avvisas eller utvisas,
- att en utlänningsansökan om uppehållstillstånd avslås, eller
- att en utlänningsuppehållstillstånd återkallas.

4 § tillsammans med 5 § motsvarar 7 kap. 3 § UtlL.

Första stycket innehåller inga andra förändringar än att i stället för som nu till Utlänningsnämnden skall Invandrarverkets beslut överklagas till en utlänningsdomstol.

Andra stycket innehåller bestämmelsen om särskild instansordning i ärenden som rör rikets säkerhet. Bestämmelsen har, liksom bestämmelsen i *tredje stycket*, kommenterats i den allmänna motiveringen.

Utlänningsdomstolens beslut

5 § En utlänningsdomstols beslut i en fråga som avses i 4§ får överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

En utlänningsdomstols beslut som fastställer ett beslut av Statens invandrarverk får dock inte överklagas, om verket i sitt beslut har

- förordnat om avvísning med omedelbar verkställighet, eller
- fastställt en polismyndighets beslut om avvísning.

Om ett beslut som avses i andra stycket rör ett asylärende, får utlänningsdomstolens beslut överklagas, om domstolen i sitt beslut inte delar bedömningen av ansökan som uppenbart ogrundad.

5 § tillsammans med 4 § motsvarar 7 kap. 3 § UtL.

Enligt *första stycket* får utlänningsdomstolens dom eller beslut överklagas till Utlänningsöverdomstolen. Av allmänna förvaltningsprocessregler följer att ett beslut av en utlänningsdomstol som går Invandrarverket emot, får överklagas av verket. Att prövningstillstånd krävs framgår av 1 § andra stycket.

Andra stycket avser beslut i sådana mål där redan Invandrarverkets beslut varit omedelbart verkställbart. Invandrarverket kan förordna om omedelbar verkställighet av ett avvísningsbeslut i två fall: dels i asylärenden där verket ansett att en ansökan om asyl är uppenbart ogrundad, dels i ärenden som inte alls rör asyl och där avvísning enligt kommitténs förslag skall kunna beslutas av antingen Invandrarverket eller en polismyndighet. Polismyndighetens beslut är omedelbart verkställbara utan särskilt förordnande. Såvitt avser asylärenden har i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.2) framhållits att frågan om ansökan är uppenbart ogrundad efter utlänningsdomstolens prövning har prövats i två instanser och att detta ansetts tillräckligt. Utlänningsdomstolens beslut får inte heller överklagas då den fastställt ett beslut varigenom Invandrarverket fastställt en polismyndighets avvísningsbeslut.

Av *tredje stycket* framgår att vanliga regler om överklagande till Utlänningsöverdomstolen skall gälla om utlänningsdomstolen visserligen fastställer Invandrarverkets beslut såvitt avser avslag på asylansökan och avvísning men inte anser ansökan uppenbart ogrundad och att något förordnande om omedelbar verkställighet således inte borde ha meddelats.

Beslut om flyktingförklaring och resedokument

6 § Statens invandrarverks beslut i fråga om flyktingförklaring eller rese dokument samt om återkallelse av flyktingförklaring får överklagas till utlänningsdomstol.

Utlänningsdomstolens beslut får överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 4 § UtlL.

Beslut vid sidan av beslut om avvisning eller utvisning

7 § När Statens invandrarverk, en utlänningsdomstol eller Utlänningsöverdomstolen avgör ett överklagat ärende eller mål om avvisning eller utvisning, får verket eller domstolen också fatta beslut i fråga om uppehållstillstånd. Detta gäller även om denna fråga inte har tagits upp av utlänningsdomstolen.

En utlänningsdomstol och Utlänningsöverdomstolen får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning besluta att utlänningsdomstolen för viss tid förbjuds att återvända till Sverige, även om ingen lägre instans har meddelat ett sådant förbud.

När Invandrarverket, en utlänningsdomstol eller Utlänningsöverdomstolen prövar ett beslut om avvisning eller utvisning, får verket eller domstolen samtidigt meddela ett sådant beslut om barn under 16 år som står under utlänningsdomstolens vårdnad. Detta gäller även om ingen lägre instans har prövat denna fråga. I mål hos en utlänningsdomstol eller Utlänningsöverdomstolen gäller detta dock inte, om det för barnet har åberopats sådana omständigheter som avses i 5 kap. 2§, såvida det inte är uppenbart att det inte finns grund för asyl.

När regeringen avgör ett ärende som enligt 4§ överklagats dit, gäller bestämmelserna i första-tredje styckena om domstolarna i stället regeringen.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 5 § UtlL.

Beträffande motsvarigheten till tredje stycket framhölls i förarbetena till 1989 års utlänningslag (prop. 1988/89:86 s. 189) att det är angeläget att beslut rörande samtliga medlemmar i en familj tas samtidigt. Det ansågs därför att beslut rörande barn som föds under det att ett avlägsnandeärende rörande vårdnadshavaren är anhängigt bör kunna tas tillsammans med beslut i vårdnadshavarens ärende. Detsamma borde gälla om ett ärende som berör ett barn av förbiseende eller annan orsak inte hade förts upp tillsammans med föräldrarnas. I sådana fall borde vid handläggningen beaktas att ärendet inte skulle avgöras av båda de instanser som då gjorde prövningen i asylärenden, nämligen regeringen och Invandrarverket. Det betonades att, om det beträffande barnet åberopades asylskäl då ärendet skulle prövas hos regeringen, som var överinstans, tvåinstansprövningen fick frångås endast då det var uppenbart att grund för asyl saknades. Föredragande statsrådet underströk att möjligheten att frångå instansordningen måste utnyttjas med försiktighet.

Även kommittén har i den allmänna motiveringen understrukt behovet av restriktivitet när det är fråga om att gå ifrån den ordinarie instansordningen. Överlämnande får givetvis inte ske i en sådan situation att det skulle strida mot Europakonventionen vilket skulle kunna bli fallet om det för barnet påstås risk för tortyr eller annan behandling i strid med konventionens artikel 3 vid en avvisning och påståendet inte kan lämnas utan avseende. Eftersom konventionen gäller som svensk lag behöver detta inte anges särskilt.

Bestämmelsen i *fjärde stycket* är ny. Den föranleds av den instansordning för säkerhetsärenden som kommittén föreslår och som innebär att sådana ärenden överklagas till regeringen. Regeringen ges i bestämmelsen samma möjlighet som domstolarna att meddela beslut i vissa frågor som hänger samman med det överklagade beslutet.

Beslut om förvar

- 8 §** Ett beslut om förvar får överklagas
- till utlänningsdomstol, om det har fattats av en polismyndighet eller av Statens invandrarverk,
 - till Utlänningsöverdomstolen, om det har fattats eller fastställts av en utlänningsdomstol.

Om beslutet har fattats av det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag, prövar Regeringsrätten på framställning av utlänningsmyndigheten om åtgärden skall bestå.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 7 § första, andra och fjärde styckena UtIL.

Beslut om förvar överklagas enligt nuvarande ordning, oavsett om beslutet har fattats av en polismyndighet, Invandrarverket eller Utlänningsnämnden till allmän förvaltningsdomstol. Det betyder att länsrätt är första domstolsinstans och att ärendet därefter kan föras vidare till kammarrätten och till Regeringsrätten och att prövningstillstånd krävs såväl i Regeringsrätten som i kammarrätten. Genom kommitténs förslag minskas antalet möjliga prövningsinstanser till två: utlänningsdomstol och Utlänningsöverdomstolen. Samma regler gäller för överklagande av en utlänningsdomstols beslut, oavsett om det ursprungliga förvars beslutet fattats av en förvaltningsmyndighet eller av domstolen.

Andra stycket överensstämmer med *fjärde stycket* i den nuvarande paragrafen. Bestämmelsen kan, utom i säkerhetsärenden, bli aktuell i ärenden om utvisning på grund av brott.

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

Paragrafen motsvarar 8 kap. 7 § tredje stycket UtIL. Bestämmelsen har getts en egen paragraf av redaktionella skäl.

10 § Statens invandrarverks beslut i särskilda fall i frågor om förvar enligt 10 kap. 5–16 §§ får överklagas till utlänningsdomstol.

Utlänningsdomstolens beslut får överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 7 a § UtL.

Beslut att ta hand om biljetter

11 § En polismyndighets eller Statens invandrarverks beslut enligt 7 kap. 5 § att ta hand om biljetter får av utlänningsdomstolen överklagas till utlänningsdomstol.

Utlänningsdomstolens beslut får överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 6 § UtL.

Beslut om kostnadsansvar för transportör

12 § En polismyndighets eller Statens invandrarverks beslut att ålägga en transportör betalningsskyldighet enligt 16 kap. 3§ får överklagas till utlänningsdomstol.

Utlänningsdomstolens beslut får överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

Bestämmelser om överklagande av beslut om betalningsskyldighet för transportörer finns i dag i 7 kap. 8 § UtF, vari hänvisas till 22 a § förvaltningslagen.

Den nya bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 14.1.8.

Beslut om offentligt biträde, ersättning, ombud eller jäv

13 § Följande beslut av en förvaltningsmyndighet får överklagas till utlänningsdomstol

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

Utlänningsdomstolens beslut får överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

Beslut i frågor enligt denna paragraf får överklagas utan samband med ärendet i övrigt.

Bestämmelserna om överklagande av beslut i frågor om offentligt biträde i 11 kap. 10 § UtL har sammanförts med bestämmelserna i 7kap. 9 § UtL om ersättning i andra fall, avvisning av ombud och jäv.

Enligt nuvarande ordning överklagas beslut om ersättning till allmän förvaltningsdomstol och övriga beslut i samma ordning som myndighetens beslut varigenom ärendet avgörs i sak skulle överklagas.

I den allmänna motiveringen (kapitel 14) har diskuterats frågan om beslut att avvisa ombud och att ogilla jävsinvändning även fortsättningsvis bör få överklagas särskilt. Kommittén har där kommit fram till att det saknas tillräckliga skäl att frånga den nu gällande ordningen i detta hänseende.

Dom eller beslut om utvisning på grund av brott

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

Paragrafen motsvarar 7 kap. 8 § UtlL. Den är oförändrad.

Överlämnande av ärenden till domstol

15 § Statens invandrarverk får med eget yttrande lämna över ett ärende till en utlänningsdomstol eller till Utlänningsöverdomstolen för avgörande, om ärendet på grund av familjeanknytning eller av någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av domstolen. Överlämnande får dock endast ske om den mottagande domstolen och utlänningen medger det.

En utlänningsdomstol får under motsvarande förutsättningar lämna över ett ärende till Utlänningsöverdomstolen.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 11 § första stycket UtlL.

Ändringarna innebär att överlämnandet sker till någon av de nya överinstanserna och att medgivande krävs av den mottagande domstolen och av den utlänning som överlämnandet avser.

Motiven till bestämmelsen framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 14.4.1).

I tidigare förarbeten (prop. 1996/97:25 s. 178) betonas att överlämnande aldrig är obligatoriskt och att ett ärende med hänsyn till Europa konventionen aldrig utan prövning bör överlämnas till högre instans, om utlänningen påstått att han eller hon löper risk för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling och påståendet inte är uppehållsgrundat.

Uttrycket "på grund av familjeanknytning eller av annan liknande orsak" infördes i samband med Utlänningsnämndens tillkomst 1992 (se prop. 1991/92:30). Inte minst ansågs hänsynen till berörda utlänningar tala med styrka för att ärendena bör avgöras slutligt i ett sammanhang, men detta måste ses mot bakgrund av att överlämnande av ärenden utan föregående prövning i första instans är ett avsteg från instansordnings

principen och som sådan skall tillgripas endast när det är särskilt påkallat (a. prop. s. 25). Som exempel på "annan liknande orsak" nämndes att fråga är om nära släktingar som rest tillsammans och ansökt om uppehållstillstånd samtidigt men som inte tillhör samma familj (a. prop. s. 45).

Avsteget från instansordningsprincipen och hänsynen till Europa konventionens krav på rättsmedel vid påstådd både tortyrrisk och kränkning av familjelivet motiverar att medgivande till överlämnandet bör krävas både av den mottagande domstolen och av utlänningen själv vid överlämnande såväl till utlänningsdomstol som till Utlänningsöverdomstolen.

Enligt nuvarande ordning skall Invandrarverket yttra sig till Utlänningsnämnden då verket lämnar över ett ärende. Med tanke på att verket är både utredande myndighet och första instans har denna ordning ansetts lämplig att behålla. Däremot behövs inte något yttrande i de fåtaliga fall då utlänningsdomstolen kan antas behöva lämna över ett mål till Utlänningsöverdomstolen.

Överlämnande av ärenden till regeringen

16 § Statens invandrarverk får med eget yttrande lämna över ett ärende till regeringen för avgörande, om ärendet på grund av familjeanknytning eller av någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av regeringen. En utlänningsdomstol eller Utlänningsöverdomstolen får av samma skäl lämna över ett mål till regeringen för avgörande. Överlämnande får dock endast ske om utlänningen medger det.

Vad som föreskrivs i 7 § om rätt för Invandrarverket och utlänningsdomstol eller Utlänningsöverdomstolen att meddela beslut vid sidan av beslut om avvisning eller utvisning gäller också regeringen, när den avgör ett överlämnat ärende.

Paragrafen motsvarar delvis 7 kap. 11 § UtlL.

Enligt kommitténs förslag skall Invandrarverkets beslut i säkerhetsärenden överklagas till regeringen i stället för till domstolarna. I denna paragraf ges stöd för att i sådana situationer till regeringen överlämna ärenden som har samband med det ärende som prövas av regeringen så att ärendena kan avgöras i ett sammanhang. Avsteget från instansordningsprincipen och hänsynen till Europakonventionens krav på rättsmedel motiverar att utlänningens medgivande till överlämnandet bör krävas. Samma restriktivitet i fråga om överlämnande bör ändå gälla som vid överlämnande enligt 15 §.

Återförvisning av mål till Invandrarverket

17 § Finner utlänningsdomstolen vid prövning av ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet som fattats med stöd av 5 kap. 4 § andra stycket 3, 4 eller 5 att ett sådant beslut inte borde ha fattats, skall domstolen visa målet åter till Statens invandrarverk för ny prövning.

Bestämmelsen är *ny*. Den avser situationer då en utlänning har avvisats med omedelbar verkställighet till ett s.k. första asylland. I dessa situationer har Invandrarverket inte gjort någon ingående prövning av asylskälen gentemot hemlandet, eftersom utlänningen inte skall skickas dit utan till det land han eller hon närmast kommer ifrån. Det kan dock tänkas att utlänningsdomstolen inte delar verkets bedömning av detta land som säkert för utlänningen. Det kan också hända att avvisningen av andra skäl inte kan genomföras dit.

Asylprövningen gentemot hemlandet bör inte göras av utlänningsdomstolen som första instans. Domstolen bör därför i dessa fall i stället kunna återförvisa ärendet till Invandrarverket.

18 § Om det under handläggningen av ett mål i utlänningsdomstol eller i Utlänningsöverdomstolen visar sig att målet bör handläggas som ett säkerhetsärende, skall domstolen visa målet åter till Statens invandrarverk för ny prövning.

Bestämmelsen är *ny*. Den föranleds av kommitténs förslag till särskild instansordning för s.k. säkerhetsärenden. Frågan om gränsdragning mellan säkerhetsärenden och andra ärenden har kommenterats i den allmänna motiveringen (kapitel 19).

Att regeringen, om den vid sin handläggning av ett dit överklagat ärende som av Invandrarverket har bedömts som ett säkerhetsärende, bör kunna lämna ärendet åter till verket kan anses framgå av i övrigt gällande regler för förhållandet mellan regeringen och regeringen underställda myndigheter.

Nöjdförklaring

19 § Utlänningar som har rätt att överklaga ett beslut om avvisning eller en dom eller ett beslut om utvisning kan förklara att de avstår från att överklaga beslutet eller domen i den delen (nöjdförklaring).

20 § Nöjdförklaring får avges inför den myndighet som har meddelat beslutet eller domen.

Nöjdförklaring får också avges inför

1. en polismyndighet som inte har meddelat beslutet, eller
2. chefen för en kriminalvårdsanstalt eller chefen för ett häkte eller någon annan tjänsteman där som har förordnats att ta emot en sådan förklaring.

Om nöjdförklaringen avges inför en annan myndighet än den som har meddelat beslutet eller domen, krävs dock ett vittnes närvaro. Vidare krävs att den som tar emot förklaringen har tillgång till en utskrift av beslutet eller domen eller ett bevis om vad avgörandet innehåller.

21 § En nöjdförklaring kan inte tas tillbaka. Om utlänningen har överklagat beslutet eller domen när nöjdförklaringen avges, skall utlänningen genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sitt överklagande av avvisningen eller utvisningen. Om utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, resedokument, flyktingförklaring eller främlingspass, skall utlänningen genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sin ansökan.

Paragraferna motsvarar utan ändring i sak 7 kap. 12–14 §§ UtL.

Med myndighet avses i 20§ också domstol.

22–24 §§

I fråga om dessa paragrafer hänvisas till författningskommentaren till 3, 6 och 7 §§ förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

12 kap. Domstolar i utlänningsmål

Kapitlet har ingen motsvarighet i 1989 års lag.

Domstolarna

1 § De länsrätter som regeringen bestämmer skall vara utlänningsdomstolar. Regeringen föreskriver domkretsen för varje utlänningsdomstol. Kammarrätten i Stockholm skall vara Utlänningsöverdomstol.

2 § Utlänningsdomstolarna och Utlänningsöverdomstolen handlägger mål och ärenden enligt vad som föreskrivs i denna lag eller i annan lag eller i författning som beslutats av regeringen.

Innehållet i bestämmelserna har kommenterats i den allmänna motiveringen.

Domkretsar

3 § Ett beslut av en förvaltningsmyndighet enligt denna lag överklagas till den utlänningsdomstol inom vars domkrets ärendet först prövats, om inte regeringen för ett visst slag av mål föreskriver något annat.

Paragrafen innehåller inte annat än vad som ändå bör gälla enligt 14§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. För klarhetens skull har en bestämmelse ändå tagits in här.

Domförhet

4 § Nämndemän skall delta i avgörandet av mål i Utlänningsöverdomstolen som rör avvisning eller utvisning och som avgörs efter muntlig förhandling, om nämndemän har deltagit i handläggningen i utlänningsdomstolen.

Om inte något annat följer av denna lag eller annan lag eller av författning som har beslutats av regeringen, gäller om utlänningsdomstolarna och Utlänningsöverdomstolen i tillämpliga delar vad som är föreskrivet i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar om länsrätter och kammarrätter.

Paragrafen innehåller en specialbestämmelse om deltagande av nämndemän i Utlänningsöverdomstolen. Bestämmelserna har kommenterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.2.2).

Kapitlets bestämmelser om domstolarna i utlänningsmål kompletteras av bestämmelser om länsrätter och kammarrätter i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

Förfarandet i utlänningsmål

5 § Mål som rör avvisning eller utvisning skall handläggas skyndsamt.

Om inte något annat följer av denna lag eller av författning som har beslutats av regeringen, gäller om förfarandet i utlänningsmål i tillämpliga delar vad som är föreskrivet i förvaltningsprocesslagen (1971:291) om rättskipningen i länsrätt och kammarrätt.

Frågan om skyndsamhet vid handläggningen av mål om avvisning eller utvisning har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.2.3). Föreskriften om skyndsamhet innebär att dessa mål blir s.k. förtursmål i domstolarna.

Paragrafens andra stycke korresponderar med bestämmelsen i 2§ förvaltningsprocesslagen. Om det i lag eller i författning som beslutats av regeringen har meddelats bestämmelser som avviker från förvaltningsprocesslagen, gäller bestämmelsen i den andra lagen eller författningen.

De bestämmelser i förvaltningsprocesslagen som kommer att bli tillämpliga är framför allt följande.

3–7 a §§ om måls anhängiggörande m.m.,

8–19 §§ om måls handläggning,

20–27 §§ om vissa bevismedel,

28–32 §§ om beslut,

33 och 34 §§ om överklagande,
34 a § om prövningstillstånd i kammarrätt,
37 b och c §§ om resning och återställande av försutten tid,
38 och 39 §§ om straff
samt 41–53 §§ som är s.k. övriga bestämmelser.

Bland de bestämmelser som helt saknar tillämplighet är bestämmelserna i 35 och 36 §§, som gäller överklagande till Regeringsrätten.

En särskild kommentar kan behöva göras i fråga om bestämmelserna i 9 och 14 §§ om förfarandet. Enligt 9 § är förfarandet skriftligt men muntlig förhandling får ingå beträffande viss fråga. Det gäller när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Muntlig förhandling skall vidare hållas om en enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det. Till muntlig förhandling skall enligt 14 § kallas sökande eller klagande och den som har att svara imålet. En enskild får föreläggas att inställa sig personligen vid vite eller vid på följd att hans utevaro inte utgör hinder för målets vidare handläggning och avgörande. I vad mån part skall tillåtas att inställa sig genom ombud blir beroende av om partens personliga närvaro behövs vid förhandlingen eller inte.

Förvaltningslagens regler om muntlig förhandling har som framhållts i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.2.1) ansetts tillräckliga även för att tillgodose de särskilda förhållandena för utlänningar som omfattas av EES-avtalet. Det kan inte antas att en muntlig förhandling är obehövlig i de fall det begärs av en sådan utlänning.

Då en ansökan om uppehållstillstånd har gjorts från utlandet, kan sökanden inte kallas att inställa sig personligen. Möjligheten att låta sökanden inställa sig genom en i Sverige bosatt referensperson har beaktats i den allmänna motiveringen.

Nämndemän

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall fastställa hur många nämndemän som skall finnas i Utlänningsöverdomstolens domkrets för tjänstgöring i domstolen. Regeringen eller myndigheten skall vidare för varje län fastställa det antal nämndemän som skall utses.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall fastställa hur många nämndemän som skall finnas i domkretsen för varje utlänningsdomstol för tjänstgöring i domstolen. Regeringen eller myndigheten skall vidare för varje län fastställa det antal nämndemän som skall utses.

De enda särregler som behövs för nämndemän i utlänningsdomstolar och i Utlänningsöverdomstolen föranleds av de speciella domkretsarna. I

övrigt gäller i princip samma regler som för nämndemän i länsrätter respektive kammarrätter enligt lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

13 kap. Handläggningen av ärenden

Kapitlet motsvarar i huvudsak 11 kap. 1 samt 2–5 §§ UtL.

Muntlig handläggning

1 § När utlänningar har ansökt om asyl i Sverige får de avvisas eller utvisas endast om muntlig handläggning har ingått i Statens invandrarverks handläggning av deras ärende. Asylärenden skall också handläggas muntligt, om utlänningen begär det och om en sådan handläggning inte saknar betydelse för att ärendet skall kunna avgöras.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 11 kap. 1 § första stycket UtL.

Enligt bestämmelsen är muntlig handläggning obligatorisk innan Invandrarverket beslutar om avvisning eller utvisning av en utlänning som har ansökt om asyl. En följd av förslaget i 6kap. 5 § om att beslut om avvisning alltid måste fattas inom tre månader från den första ansökan om uppehållstillstånd här i landet blir att bestämmelsen om skyldighet att ha muntlig handläggning bör gälla inte bara vid avvisning utan också vid utvisning. Om utlänningen begär det skall Invandrarverket ha muntlig handläggning även i övriga asylärenden med undantag för de ärenden där en sådan handläggning skulle sakna betydelse för att avgöra asylärendet.

Utformningen av bestämmelsen hindrar inte att Invandrarverket i en massflyktssituation beviljar uppehållstillstånd på ett rent skriftligt underlag. I den situationen ankommer det på regeringen att i en förordning reglera om tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd skall beviljas den som är skyddsbehövande enligt 3kap. 3 § första stycket 2 lagförslaget. Muntlig handläggning torde i flertalet ärenden sakna betydelse för att avgöra frågan om uppehållstillstånd när Invandrarverket beviljar uppehållstillstånd på grundval av föreskrifter i en förordning.

Formen för den muntliga handläggningen bestäms av Invandrarverket.

2 § Statens invandrarverk får bestämma att även andra personer än utlänningen skall höras vid muntlig handläggning.

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

Paragrafen motsvarar i huvudsak 11 kap. 1 § fjärde stycket UtL.

Av *andra stycket* framgår att en person som kallas för att höras i ett ärende hos Invandrarverket kan få ersättning av allmänna medel för sin inställelse. Ersättning utgår däremot inte till den som ärendet avser.

3 § Ersättning och förskott beslutas av den myndighet som genomför den muntliga handläggningen.

Paragrafen motsvarar delvis 6 kap. 15 § tredje stycket UtL.

4 § Regeringen får meddela närmare bestämmelser om ersättning och förskott.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 15 § fjärde stycket UtL.

Närmare bestämmelser om ersättning och förskott finns i förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m. Den förordningen gäller även ersättning och förskott vid förhandling och muntlig handläggning enligt utlänningslagen.

Parts rätt att få del av uppgifter

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

Paragrafen motsvarar 11 kap. 2 § UtL.

Enligt 17 § förvaltningslagen skall i ett förvaltningsärende en part underrättas om alla uppgifter som tillförs ärendet och få tillfälle att yttra sig innan ärendet får avgöras. Den paragrafen medger dock att kommunikation underlåts, bl.a. om åtgärden är uppenbart obehövlig, exempelvis därför att avgörandet inte går parten emot, om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet eller om avgörandet inte kan uppskjutas. Bestämmelsen är i princip tillämplig på utlänningsärenden.

De särskilda undantag som sedan år 1972 gällt för vissa utlänningsärenden avser fall där utlänningen inte vistas i Sverige. Att det inte finns någon skyldighet att kommunicera material med parten hindrar självfallet inte att kommunikation sker om det bedöms lämpligt och praktiskt möjligt.

Motivering av beslut

6 § I ärenden enligt denna lag tillämpas bestämmelserna i 20§ förvaltningslagen (1986:223) om motivering av beslut med de undantag som följer av 7.

Paragrafens motsvarar i huvudsak 11 kap. 3 § första stycket UtIL.

Enligt 20 § förvaltningslagen skall beslut innehålla de skäl som bestämt utgången. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot, om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen eller om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande. Detsamma gäller om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen.

7 § Ett beslut i fråga om uppehållstillstånd skall alltid innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

Vid beslut om visering eller arbetstillstånd får skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning har dock alltid rätt till motivering av ett beslut om visering, om utlänningen omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) utan att vara medborgare i ett EES-land och om beslutet går utlänningen emot.

Paragrafen motsvarar 11 kap. 3 § andra och tredje stycket UtIL.

Enligt *första stycket* skall alla beslut i fråga om uppehållstillstånd vara motiverade, således även de positiva besluten. Ett beslut som innebär att en person beviljas permanent uppehållstillstånd bör vara utformat så att det klart framgår varför sökanden har beviljats tillståndet och vilka omständigheter som ligger till grund för beslutet. När det gäller tidsbegränsade uppehållstillstånd finns det ett större utrymme för variationer. Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats för exempelvis besök eller gäststudier eller på grund av uppskjuten invandringsprövning torde en schablonartad motivering vara tillräcklig. Har tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats med stöd av 3kap. 10 § på grund av tveksamhet om utlänningens förväntade levnadsätt bör motiveringen vara mer individuellt utformad.

Enligt *andra stycket* gäller liksom tidigare att skälen för beslutet får utelämnas vid beslut om visering och arbetstillstånd. Att avslag på ansökan om visering inte behöver motiveras hänger samman med att viseringsskyldigheten är en del av den generella utlänningskontrollen. Skälet till att en viseringsansökan avslås är ofta att sökanden kan antas ha för avsikt att inte frivilligt lämna Sverige efter viseringstidens utgång. Beslut i viseringsärenden måste vidare många gånger fattas mycket snabbt. När det gäller arbetstillstånd är skälet till avslag i regel omständigheter som sökanden inte på något sätt råder över som läget på arbets- och bostadsmarknaden.

Att ett avslagsbeslut i ovan nämnda fall inte behöver motiveras närmare hindrar självfallet inte att det kan vara lämpligt att i någon form underrätta sökanden om grunden till avslaget. I ärenden om arbets-

tillstånd kan det exempelvis vara lämpligt att hänvisa till att Arbetsmarknadsstyrelsen avstyrkt bifall.

Undantaget från skyldigheten att motivera avslag på en viseringsansökan gäller inte en utlänning som omfattas av EES-avtalet och som inte själv är medborgare i ett EES-land. Den personkrets som avses är familjemedlemmar till EES-medborgare och som själva är viseringspliktiga.

Tolkersättning

8 § Den som är tolk vid handläggning av ett ärende enligt denna lag inför en förvaltningsmyndighet har rätt att av allmänna medel få arvode och ersättning för kostnader och tidspillan. Detta gäller dock inte om uppdraget har fullgjorts i tjänsten.

Frågan om ersättning prövas av den myndighet som handlägger ärendet.

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

Paragrafen motsvarar i huvudsak 11 kap. 5 § UtL.

Enligt *första stycket* skall i princip motsvarande bestämmelser om tolkersättning gälla som enligt förvaltningsprocesslagen. Det är vad som gäller i dag enligt 11 kap. 5 § UtL.

I *tredje stycket* anges att närmare bestämmelser om ersättning meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Mot svarande bestämmelse finns i förvaltningsprocesslagen.

Enligt förordningen (1979:291) om tolktaxa är det Domstolsverket som fastställer tolktaxan. Förordningen är tillämplig när tolk anlitas av domstolar samt av bl.a. polismyndighet. När tolk anlitas av någon annan förvaltningsmyndighet, exempelvis Statens invandrarverk, anses i praxis ersättning även utan särskild föreskrift kunna utgå enligt tolktaxan, eftersom den får anses ge uttryck för vad som är skälig ersättning (jfr prop. 1979/80:96).

Rättelse av beslut

9 § En myndighet får besluta om rättelse av sitt beslut

– om en utlänning har lämnat oriktig uppgift om sitt namn, sin nationalitet eller någon annan omständighet av betydelse för att utlänningens identitet skall kunna fastställas, och

– om den oriktiga uppgiften tagits in i myndighetens beslut.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 7 kap. 18 § UtL.

Bestämmelsen är utformad med rättelsebestämmelsen i 30 kap. 13 § tredje stycket rättegångsbalken som förebild. Möjligheten till rättelse

enligt denna paragraf gäller utöver vad som följer av den allmänna rättelsebestämmelsen i 26§ förvaltningslagen (1986:223).

14 kap. Skyldighet att lämna uppgifter

Kapitlet motsvarar de bestämmelser som nu finns i 11 kap. 6 § UtL.

- 1 §** Socialnämnden skall lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden
- om en polismyndighet, Statens invandrarverk, en utlänningsdomstol, Utlänningsöverdomstolen eller regeringen begär det, och
 - om uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehålls tillstånd eller för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Paragrafen motsvarar 11 kap. 6 § första stycket UtL.

- 2 §** Om en utlänning i ett ärende enligt denna lag åberopar ett intyg om sin psykiska eller fysiska hälsa, skall hälso- och sjukvårdsmyndigheten på begäran av den myndighet eller domstol som handlägger ärendet lämna de upplysningar som behövs för att bedöma uppgifterna i intyget.

Paragrafen motsvarar 11 kap. 6 § andra stycket UtL.

15 kap. Offentligt biträde

I kapitlet finns de bestämmelser om offentligt biträde som nu finns i 11 kap. 1 b § samt 8–9 §§ UtL.

- 1 §** Ett offentligt biträde skall i följande slag av ärenden förordnas för den som ärendet gäller, om det inte måste antas att det inte behövs något biträde:
1. Avvisning. I ärenden som handläggs av en polismyndighet skall dock offentligt biträde förordnas endast om utlänningen enligt 8 kap. 2 eller 3 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar.
 2. Utvisning enligt 6 kap. 6§.
 3. Verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, om Statens invandrarverk enligt 9 kap. 18§ anmält ärendet till utlänningsdomstolen eller om utlänningen hållits i förvar enligt 8 kap. 2 eller 3 § sedan mer än tre dagar.
 4. Hemsändande enligt 18 kap. 2 §.
- Offentligt biträde skall alltid förordnas för barn som hålls i förvar enligt 8 kap. 3 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

Paragrafen motsvarar 11 kap. 8 § UtL.

- 2 §** I ärenden som skall avgöras av regeringen prövas frågor om offentligt biträde av den departementstjänsteman som regeringen bestämmer.

Paragrafen motsvarar 11 kap. 9 § UtL.

3 § Den som är förordnad som offentligt biträde för ett barn som saknar vårdnadshavare här i landet är utan särskilt förordnande barnets ställföreträdare i det ärende som förordnandet avser.

Paragrafen motsvarar 11 kap. 1 b § UtL.

Bestämmelsen innebär att den som är förordnad som offentligt biträde för ett barn i ett ärende enligt utlänningslagen också skall vara barnets ställföreträdare i det ärende som förordnandet avser. Bestämmelsen har utformats efter förebild av motsvarande bestämmelse i 3§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga som förebild.

16 kap. Kostnadsansvar

Kapitlet motsvarar 9 kap. UtL.

1 § Utlänningar som avvisas eller utvisas är skyldiga att betala för sin egen resa till den ort dit de sänds eller åläggs att resa.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 1 § första stycket UtL och behandlar utlänningars egen skyldighet att betala resekostnaderna om de avvisas eller utvisas.

Andra stycket i 9 kap. 1 § UtL har inte fått någon motsvarighet i lagförslaget. Det stycket avser återförande av en person som har rätt att vistas endast inom en del av landet. Genom förslaget i 8 kap. 9 § att uppsikt inte längre skall kunna innebära att utlänningen får vistas endast inom en del av landet, finns inte längre något behov av en bestämmelse rörande utlänningens ansvar för resekostnader i sådana fall.

2 § Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller luftfartyg avvisas därför att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för hemresan, är transportören skyldig att ersätta kostnaderna för utlänningens resa från Sverige. Transportören är också skyldig att ersätta resekostnaderna från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som behöver följa med.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 2 § första stycket UtL.

Paragrafen behandlar transportörens kostnadsansvar. Som en första förutsättning för att bestämmelsen skall tillämpas anges att det skall vara fråga om utlänningar som avvisas därför att de saknar pass, tillstånd för inresa eller vistelse eller medel för hemresan. Kriterierna är således desamma som enligt 9 kap. 5 § gäller för transportörens skyldighet att ta tillbaka en utlänning som avvisas. Som framgår av lagtexten avses med

kostnad för bevakningspersonalens resa såväl kostnaderna för resa från som resa tillbaka till Sverige.

Kostnadsansvar enligt paragrafen får utkrävas av den som i varje enskilt fall stått för transporten till Sverige, dvs. antingen ägaren eller brukaren av transportmedlet.

3 § Om det kan antas att en transportör kommer att bli betalningsskyldig enligt 2 §, skall polismyndigheten i det polisdistrikt där utlänningen reste in göra den utredning som krävs och yttra sig över transportörens betalningsansvar. Transportören skall ges tillfälle att yttra sig.

Betalningsskyldighet skall beslutas av Statens invandrarverk eller av den polismyndighet som verkställer avvisningen.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 7 kap. 8 § UtIF.

Beslut enligt 7 kap. 8 § UtIF är den enda form av beslut enligt utlänningsförordningen som enligt 7 kap. 9 § UtIF får överklagas. Överklagande skall ske till allmän förvaltningsdomstol. Bestämmelser om alla beslut som kan överklagas bör om möjligt finnas i lag och inte i förordning. Den aktuella bestämmelsen bör därför flyttas från utlänningsförordningen till utlänningslagen.

Som framgår av *andra stycket* är det Statens invandrarverk eller den polismyndighet som skall verkställa avvisningsbeslutet som också skall besluta om betalningsskyldighet.

4 § Transportören kan helt eller delvis befrias från betalningsskyldigheten enligt 2 § om

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

Paragrafen motsvarar 9 kap. 2 § andra stycket UtIL.

I paragrafen görs vissa undantag från bestämmelsen i 2 § om transportörens kostnadsansvar. Kostnadsansvar skall för det första inte krävas ut om transportören kan visa att han eller hon hade skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige. Utlänningen kan t.ex. när resan påbörjades ha haft sådana handlingar som krävs och medel för hemresan. Om handlingarna sedan förkommit, måste transportören genom att visa kopior av de aktuella handlingarna eller på något annat sätt styrka att handlingarna funnits. Transportören har inte någon skyldighet att kontrollera att företedda handlingar är äkta. Om en förfalskning är så uppenbar att den rimligen borde ha upptäckts, kan dock transportören inte undgå ansvar.

Kostnadsansvar skall för det andra heller inte krävas ut om det med hänsyn till kostnadens storlek eller någon annan anledning framstår som oskäligt. Transportören bör t.ex. inte behöva stå för kostnaderna för

transport med ett annat fartyg eller flygplan som har en annan brukare eller ägare, om det skulle ställa sig väsentligt dyrare och transportören är utan skuld till att det dyrare alternativet måste väljas. I en sådan situation bör i stället staten kräva det belopp som motsvarar vad det skulle ha kostat transportören att ordna resan med eget fartyg eller flyg. Däremot bör transportören få stå för kostnader som uppkommit därför att transportören vägrat att fullgöra sin skyldighet att själv ordna återresan.

Kostnadsansvaret bör också falla bort om transportören haft goda grunder att anta att utlänningen hade flyktingstatus. Ett annat fall där ansvar inte bör krävas ut är om det av praktiska skäl varit omöjligt att företa en ordentlig kontroll av passagerarnas handlingar. Det kan t.ex. vara fallet om det rör sig om färjor med ett mycket stort antal passage- rare.

5 § Om en utlänning som är anställd ombord på ett fartyg eller ett luftfartyg lämnar det under dess uppehåll i Sverige och olovligen reser in i Sverige och avvisas, är fartygets eller luftfartygets ägare eller brukare skyldig att

- ersätta kostnaderna för utlänningens resa från Sverige, och
- svara för kostnaderna för utlänningens uppehälle för de närmaste tre månaderna från inresan.

Det som sägs om en utlänning som är anställd ombord på ett fartyg eller luftfartyg gäller också i fråga om en utlänning som utan tillåtelse har följt med ett sådant fartyg.

Har fartyget eller luftfartyget utländsk ägare eller brukare, är befälhavaren skyldig att på ägarens eller brukarens vägnar svara för kostnader enligt första stycket, om det inte är uppenbart oskäligt.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 3 § UtL.

Paragrafen innebär ett i jämförelse med 2§ utvidgat kostnadsansvar vid avvisning av någon som varit anställd ombord på ett fartyg eller luftfartyg eller som följt med som fripassagerare. Fartygets ägare eller brukare kan då åläggas att betala inte bara reskostnaden utan också utlänningens uppehälle under de närmaste tre månaderna från inresan.

17 kap. Straffbestämmelser

Kapitlet motsvarar 10 kap. UtL. Vid den språkliga och redaktionella översynen har en strävan varit att förenkla bestämmelserna och att få en bättre systematik. Frånsett ändringar avseende de gärningar som beskrivs i 1 § första stycket 3 och 2 § första stycket 2 innebär lagförslaget nedan ingen ändring när det gäller rekvisit för brotten eller straffskalor.

1 § Till böter döms

1. utlänningar som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att de inom föreskriven tid har ansökt om ett sådant tillstånd,
 2. utlänningar som har anställning eller bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att de har ett sådant tillstånd, och
 3. utlänningar som på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns.
- Med yttre gräns i första stycket 3 avses inte gräns mot annan stat som anslutit sig till Schengenkonventionen.

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

Denna paragraf behandlar straff för en utlänning som uppehåller sig eller arbetar här utan tillstånd eller som på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns. Det är här fråga om gärningar som är straffbara utan att det krävs något uppsåt.

Första stycket punkterna 1 och 2 motsvarar 10 kap. 1 § första stycket UtIL.

I praktiken förekommer det relativt sällan att någon åtalas för att inte ha sökt uppehållstillstånd i tid enligt punkten 1. Den som vistas här utan tillstånd och utan att ha sökt tillstånd inom föreskriven tid kan avvisas eller utvisas. Det finns inget behov av att straffa den som avvisas eller utvisas och skulle så ske skulle utlänningen sannolikt inte ha medel för att betala böterna. Förhållandet är något annorlunda om utlänningen beviljas uppehållstillstånd efter det att frågan om avvisning eller utvisning tagits upp. Det finns ett samhällsintresse att utlänningar inte skall vistas här i landet under lång tid utan att söka uppehållstillstånd. Det kan då också finnas behov av att kunna straffa den som inte söker uppehållstillstånd i tid.

Straff för den som arbetar i Sverige utan tillstånd behandlas i punkten 2. Gruppen som arbetar här utan tillstånd torde vara betydligt större än den som uppehåller sig här utan att söka uppehållstillstånd. Det rör sig främst om säsongarbetare. Det finns ett starkt samhällsintresse att motverka att utlänningar arbetar här utan tillstånd. Böter är därvid också ett straff som kan ha en avhållande effekt, eftersom ett bötestraff kan innebära att förtjänsten av svartarbetet här i landet till stor del försvinner.

Att den som anställer en utlänning som saknar tillstånd att arbeta här kan straffas framgår av 2 §.

Punkten 3 i första stycket är *ny*. Den motsvarar delvis 10 kap. 2 § första stycket UtIL. Enligt den punkten kan en utlänning dömas som "i annat avseende än beträffande skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd överträder bestämmelser i denna lag eller vad som har föreskrivits med stöd av lagen". Straffet är böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader.

Överträdelse av bestämmelser i utlänningslagen eller utlänningsförordningen i annat avseende än beträffande skyldighet att ha pass, vise

ring, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd torde med gällande lagstiftning främst kunna avse brott mot föreskrifter i 5kap. 1 och 2 §§ UtIF att inresa i och utresa från svenskt landterritorium skall ske över en godkänd passkontrollort. Den nuvarande obestämda straffbestämmelsen i 10 kap. 2 § 1 har därför ersatts med en bestämmelse som uttryckligen stadgar straff för den som på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns.

Sedan Schengenkonventionen trätt i kraft kommer med yttre gräns att avses endast gräns som inte utgör gräns mot annan stat inom Schengenområdet. En bestämmelse om det har tagits in *i andra stycket* som är *nytt*.

Tredje stycket är nytt. Som framgått av kommentaren ovan bör särskilt brott mot första stycket i många gånger kunna betraktas som ringa. Åtal skall då heller inte väckas om det inte är påkallat från allmän synpunkt.

2 § Till böter döms

1. den som har anställt en utlänning trots att utlänningen inte har skrivet arbetstillstånd,

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

När omständigheterna är försvårande döms för brott enligt första stycket 1 till fängelse i högst ett år.

Att det skall betalas en särskild avgift vid brott enligt första stycket framgår av 10–11 §§.

I denna paragraf behandlas straff för någon annan än utlänningen och som antingen har en utlänning anställd trots att utlänningen saknar arbetstillstånd eller som underlåter att göra anmälan som föreskrivs i utlänningsförordningen. Liksom i 1 § är det här fråga om gärningar som är straffbara utan att det krävs något uppsåt.

Första stycket 1 motsvarar del av 10 kap. 1 § andra stycket UtL. Bestämmelsen innebär att en arbetsgivare som anställer en utlänning som inte har arbetstillstånd kan straffas.

Första stycket 2 motsvarar 10 kap. 2 § 2 UtL. Den enda anmälningsskyldighet som i dag är straffbelagd enligt denna bestämmelse är skyldigheten enligt 5kap. 8 § UtIF för befälhavare på fartyg som kommer till Sverige från utlandet att göra viss anmälan till tullmyndigheten och polismyndigheten. Motsvarande bestämmelse i tidigare utlänningslagar hade däremot ett betydligt mera vidsträckt tillämpningsområde så länge det fanns skyldighet att lämna bostadsanmälningar för den som upplät bostad till en utlänning och arbetsgivaanmälningar för den som anställde en utlänning. Schengenkonventionen kan komma att innebära att viss anmälningsskyldighet åter införs exempelvis i form av hotellanmälningar. Brott mot sådan anmälningsskyldighet kommer då att bli straffbelagt enligt första stycket 2.

Andra stycket motsvarar del av 10 kap. 1 § andra stycket UtL. Det gäller endast vid brott mot första stycket 1. Försvårande omständigheter kan exempelvis vara att arbetsgivaren under lång tid haft utlänningar utan arbetstillstånd anställda eller att anställningen avsett ett stort antal personer. En annan försvårande omständighet kan vara att arbetsgivaren utnyttjat det förhållandet att utlänningen saknat arbetstillstånd och erbjudit avsevärt sämre anställningsförhållanden än vad som är vanligt i branschen.

I *tredje stycket* erinras om att den som anställer en utlänning som saknar föreskrivet arbetstillstånd också skall betala en särskild avgift enligt bestämmelserna i 10 och 11 §§.

3 § Till böter döms den som i en anmälan eller ett ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av denna lag medvetet lämnar oriktiga uppgifter eller medvetet låter bli att tala om något förhållande av betydelse.

När omständigheterna är försvårande döms för brott enligt första stycket till fängelse i högst sex månader.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 2 § första stycket 3 UtL. Paragrafen gäller såväl utlänningen själv som någon annan som medvetet lämnar felaktiga uppgifter i en anmälan eller i ett ansökningsärende eller som medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse.

Om utlänningen lämnar oriktiga uppgifter i en ansökan om uppehållstillstånd och uppehållstillstånd beviljas på grundval av de felaktiga uppgifterna, kan uppehållstillståndet återkallas enligt 4 kap. 1 §. Om uppehållstillståndet återkallas torde i praktiken åtal inte väckas för brott mot 17 kap. 3 §.

4 § Till fängelse i högst ett år döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige trots att utlänningen enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 6 kap. 7 § inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse.

När omständigheterna är mildrande döms för brott enligt första stycket till böter.

I ringa fall skall åtal för brott enligt första stycket inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 4 § UtL. Den behandlar straff för en utlänning som utan tillstånd återvänder hit trots förbud att återvända som beslutats av domstol i samband med dom i ett brottmål.

Möjligheten enligt *tredje stycket* att inte väcka åtal infördes genom 1980 års utlänningslag. I prop. 1979/80:96 (s. 84) anförde föredragande statsrådet bl.a. följande om motiven för denna ändring.

De nuvarande bestämmelserna får i många fall olämpliga konsekvenser. Särskilt gäller detta i fråga om finländare som är bosatta nära den svensk-

finska gränsen. Bestämmelsen ger, som även understryks av länsstyrelsen i Norrbottens län, inte tillräckliga möjligheter att beakta humanitära och sociala synpunkter. I vissa av de situationer då en socialt nedgången utlänning, som påträffas här efter utvisning med återreseförbud, mer eller mindre automatiskt anhålls, häktas och döms till kortare ovillkorligt straff, bör det i fortsättningen bli möjligt att underlåta åtal.---

Jag vill emellertid i detta sammanhang understryka vikten av att lagföring kommer till stånd i alla de fall då brottet inte kan anses som ringa. Straffbestämmelsen utgör ett nödvändigt komplement till det återreseförbud som alltid skall gälla vid utvisning på grund av brott. --- Den möjlighet att underlåta att beivra överträdelsen som jag sålunda föreslår bör ses som ett undantag endast för de fall då brottet med hänsyn till omständigheterna är att anse som ringa. Någon allmän begränsning av ansvaret för olovlig vistelse är sålunda inte avsedd.

5 § Till fängelse i högst ett år döms den som genom att dölja en utlänning eller genom någon annan åtgärd försöker hindra att ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs, om detta görs i vinstsyfte.

När omständigheterna är mildrande döms för brott enligt första stycket till böter.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 3 § 1 UtL. Den behandlar straff för den som mot ersättning hjälper en utlänning att hålla sig undan verkställigheten eller som på annat sätt försöker hindra att verkställighet sker.

Det är inte ovanligt att någon genom att dölja en utlänning försöker hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning. Det är däremot mycket ovanligt att det sker i vinstsyfte. Om så skulle ske i något undantagsfall är det emellertid angeläget att det då finns möjlighet att straffa den som gjort sig skyldig till det brott som beskrivs i 5§.

Av 23 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll framgår att det är straffbart att genom att dölja en utlänning försöka hindra verkställigheten av ett beslut om utvisning enligt den lagen även om det inte sker i vinstsyfte.

6 § Till fängelse i högst sex månader eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid med föreskrifter i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen.

Är ett brott enligt första stycket att anse som grovt döms till fängelse i högst två år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen

1. utförts mot ersättning,
2. avsett ett stort antal personer, eller
3. utförts under hänsynslösa former.

För försök eller förberedelse till brott enligt denna paragraf döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Denna paragraf, som behandlar straff för den som hjälper någon att komma in i Sverige i strid mot bestämmelserna, motsvarar 10 kap. 2 a § UtL. Det är här fråga om personer som själva hjälper någon att komma

in i Sverige. I 7 § finns straffbestämmelser för den som organiserar sådana illegala inresor som avses i 6 §.

Normalpåföljden vid brott mot 6 § är således fängelse i högst sex månader. I prop. 1993/94:52 uttalade föredragande statsrådet att böter däremot bör vara normalpåföljden när någon utan ersättning hjälper en utlänning att ta sig in i landet. Straffvärdet påverkas emellertid enligt propositionen av såväl antalet personer som smugglas in som motivet för handlingen och förhållandena kring inresan. Det måste te sig mer klandervärt att hjälpa in någon som tidigare avvisats eller utvisats med förbud att återvända till Sverige. Böter borde enligt propositionen inte komma i fråga vid verksamhet under mer organiserade former.

Föredraganden underströk vidare att grovt brott i allmänhet skall anses föreligga om gärningsmannen fått ersättning för sin medverkan och fortsatte sedan (a.. prop. s. 18 f):

Brottet torde vidare i allmänhet anses som grovt om det är ett större antal människor som hjälps in i Sverige. Viss hänsyn bör dock kunna tas till om det rör sig om medlemmar av samma familj. Det behöver i och för sig inte vara mer klandervärt att hjälpa en familj med många barn till Sverige än att hjälpa en ensamstående.

Vid bedömning av om brottet bör anses som grovt skall också beaktas om utlämningen/utlämningarna utsatts för svåra umbäranden eller fara, t.ex. genom att resan skett ombord på ett icke sjövärdigt fartyg.

Den högre straffskalan för grovt brott gör det möjligt att utlämning kan ske och ökar möjligheterna att tillgripa häktning.

Det är enbart verksamhet som syftar till att hjälpa in någon i landet illegalt som är straffbar enligt denna paragraf. Verksamhet som endast syftar till att hjälpa någon hit som omedelbart vid ankomsten har för avsikt att söka asyl är inte straffbar enligt (denna paragraf). Den kan däremot vara straffbar enligt (7 §).

I vissa fall kan en konkurrenssituation uppkomma mellan 6 och 7 §§. Om någon organiserat en verksamhet enligt 7 § första stycket och sedan på sätt som avses i 6 § medverkat till olovliga inresor, bör båda paragraferna åberopas. Situationer kan också tänkas där förfarandet i sin helhet faller in under den ena bestämmelsen och den andra torde då inte behöva åberopas. I sådana fall torde omständigheterna ofta vara sådana att det föreligger grovt brott enligt 6 § andra stycket. Generellt sett har dock gärningar enligt 7 § ett högre straffvärde.

7 § Till fängelse i högst fyra år döms den som i vinstsyfte planlägger och organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller utan de tillstånd som krävs för inresa i Sverige.

Om ett brott enligt första stycket är mindre allvarligt döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

För medhjälp till brott enligt första stycket döms den som hjälper en utlänning att resa till Sverige utan pass eller utan de tillstånd som krävs för inresa i Sverige. Detta gäller om medhjälparen insåg eller hade skälig anledning att anta att resan anordnats i vinstsyfte genom verksamhet enligt första stycket.

Denna paragraf behandlar straff för organisatörerna bakom s.k. männi-skosmuggling. Den motsvarar 10kap. 5 § UtL.

Enligt *första stycket* krävs inte, till skillnad mot vad som gäller enligt 6 §, att verksamheten syftar till att någon skall komma in i Sverige i strid med bestämmelserna i utlänningslagstiftningen. Det är tillräckligt att det är fråga om en organiserad verksamhet med målsättning att hjälpa utlänningar att komma till Sverige även om avsikten är att söka uppehållstillstånd redan vid gränsen. Däremot krävs att gärningsmannen har ett vinstsyfte.

Enligt *andra stycket* finns ett uttryckligt ansvar för medhjälp till brott enligt första stycket. En förutsättning för ansvar är att det kan styrkas att det varit fråga om verksamhet som avses i första stycket och medhjälparen insåg eller hade skälig anledning att anta att det var fråga om sådan verksamhet i vinstsyfte. Däremot krävs det inte att medhjälparen själv haft något vinstsyfte.

Ansvar för medhjälp kan ådömas den som hjälper en utlänning att ta sig till Sverige utan pass eller behövliga tillstånd. I första hand avses den som hjälper till med själva transporten. Det kan gälla såväl den som tillhandahåller transportmedlet som den som utför själva transporten. Även hjälp i andra former kan tänkas falla in under straffbestämmelsen. Det kan t.ex. gälla den som tillhandahåller förfalskade handlingar som skall underlätta resan till Sverige.

I fråga om hjälp med transport finns en skillnad mellan exempelvis en befälhavare på ett fartyg och en vanlig besättningsman. En befälhavare måste alltid ha ett ansvar för vilka som följer med ombord på ett fartyg. En besättningsman som mönstrats på för en speciell resa och som insåg eller haft skälig anledning att anta att syftet med resan var brottsligt måste likaså kunna ställas till ansvar enligt paragrafen. Annorlunda kan det emellertid ställa sig för en besättningsman som först efter det att resan påbörjats fått resans syfte klart för sig. Han torde då ha ringa möjligheter att på något sätt påverka händelserna och borde då heller inte kunna ställas till ansvar.

Kravet på att resan anordnats i ett speciellt syfte torde normalt medföra att reguljär trafik och vanliga turistresor faller utanför det straffbara området även om tillfälligtvis utlänningar följer med en sådan resa i syfte att olagligen ta sig in i landet. Dock kan motsatsen bli fallet om någon transporterar utlänningar för någon annans räkning och då handlar på ett sätt som straffbeläggs i första stycket.

Förverkande

8 § Ersättning till den som har begått brott enligt 5, 6 eller 7§ skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

Transportmedel som använts vid brott enligt 6 eller 7§ får förverkas, om ägaren eller befälhavaren eller någon annan som var i ägarens ställe begått brottet eller medverkat till det och förverkandet behövs för att förebygga brott eller det annars finns särskilda skäl till detta. Transportmedlet får dock inte förverkas om det är uppenbart oskäligt.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 6 § UtlL.

Inte bara den direkt uppburna ersättningen kan förverkas enligt *första stycket* utan också motsvarande belopp.

Möjligheten till förverkande enligt *andra stycket* avser endast transportmedel. Andra hjälpmedel än transportmedel kan förverkas endast enligt de allmänna bestämmelserna om förverkande i brottsbalken.

Förverkande kan komma i fråga om ägaren eller den som är i ägarens ställe förövat gärningen eller medverkat till den. När det gäller fartyg torde befälhavaren i regel kunna anses vara i ägarens ställe. I lagtexten har därför angetts att befälhavaren jämställs med ägaren. Andra fall där omständigheterna kan vara sådana att någon torde kunna sägas vara i ägarens ställe är exempelvis om det föreligger nära släktskap eller ett anställningsförhållande mellan ägaren och brukaren av transportmedlet. Också det fall att ägaren lånat ut, hyrt ut eller på avbetalning sålt ett transportmedel kan tänkas falla in under bestämmelsen, om ägaren insett eller borde ha insett vad transportmedlet skulle användas till.

Liksom vid förverkande i allmänhet skall en skälighetsbedömning göras. Visar sig t.ex. ägaren av ett fartyg ha varit ovetande om vad det använts till, torde det kunna anses vara uppenbart oskäligt att förverka fartyget.

I vart fall när det gäller fartyg eller luftfartyg som använts i det uteslutande syftet att transportera hit utlänningar, torde det i allmänhet vara fråga om sådan organiserad verksamhet att förverkande framstår som befogat. En avvägning måste dock göras mellan föremålets värde, ägarens behov av det och risken för fortsatt brottslig användning.

Sakrättsligt giltiga rättigheter till egendom som förklaras förverkad enligt en specialstraffrättslig bestämmelse består, om inget annat är särskilt stadgat i den specialstraffrättsliga regleringen (jfr 36kap. 5 § tredje stycket brottsbalken och NJA 1977 s.82). Begränsade sakrätter såsom sjöpanträtt och inteckningar i fartyg kommer således att bestå. Något särskilt stadgande om det behövs inte.

Vid brott mot de aktuella bestämmelserna i utlänningslagen har hit tills i allmänhet fartyg kommit till användning. Även en personbil eller något annat transportmedel kan dock förverkas, om det använts för att hjälpa hit utlänningar i strid med utlänningslagens bestämmelser.

9 § Om ägaren till ett fartyg som kan förverkas enligt 8 § andra stycket inte är känd eller saknar känt hemvist i Sverige får talan om förverkande föras mot befälhavaren på fartyget.

Paragrafen motsvarar 10 kap. 6 a § UtIL.

Denna paragraf tar sikte enbart på förverkande av fartyg. Befälhavaren på ett fartyg har en särskild ställning och kan i många avseenden betraktas som ägarens legala företrädare. Ägaren till fartyg som använts för att hjälpa hit asylsökande har ofta visat sig vara bosatta utomlands. Många gånger är det inte möjligt att på något enkelt sätt utreda vem som är ägare. Talan om förverkande får i sådana fall föras mot befälhavaren. Självfallet hindrar detta inte att talan i stället förs direkt mot ägaren om det framstår som lämpligt.

Avgifter

10 § Fysiska eller juridiska personer som har anställt utlänningar trots att dessa inte har arbetstillstånd skall betala en särskild avgift oavsett om ansvar krävs ut enligt 2 § eller inte. Avgiften tillfaller staten.

För varje utlänning utgör avgiften hälften av det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, utgör avgiften för varje utlänning i stället hela basbeloppet. Avgiften får minskas eller efterskänkas om särskilda skäl talar för det.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 10 kap. 7 § UtIL.

Ett särskilt skäl enligt *andra stycket* att sätta ned eller efterskänka avgiften kan t.ex. vara att arbetsgivaren inte haft anledning att anta att utlänningen varit skyldig att ha arbetstillstånd.

11 § Allmän domstol prövar efter ansökan, om särskild avgift skall tas ut enligt 10 § eller inte. Ansökan skall göras av allmän åklagare inom två år från det att överträdelsen upphörde. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och bestämmelserna om kvarstad i brottmål.

Avgift får inte tas ut när fem år har gått efter det att överträdelsen upphörde.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 10 kap. 8 § första stycket UtIL.

12 § Den särskilda avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att allmänna domstolens beslut vann laga kraft. En upplysning om detta skall tas in i beslutet. Om avgiften inte betalas inom denna tid, skall dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Den obetalda avgiften och dröjsmålsavgift skall lämnas för indrivning.

Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp. Bestämmelserna om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Avgiften får inte drivas in när fem år har gått efter det att beslutet vann laga kraft.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 10 kap. 8 § andra stycket UtIL.

18 kap. Särskilda bemyndiganden

Kapitlet motsvarar i huvudsak 12 kap. UtIL. Bestämmelsen i 12 kap. 2 § om diplomater m.fl. har dock förts till 1 kap. 3 §.

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

1. skyldighet att anmäla utlänningars vistelse eller anställning i Sverige,

2. sådana inskränkningar i utlänningars rätt att vara anställda i ett visst företag eller i företag av visst slag som är nödvändiga med hänsyn till rikets säkerhet.

Paragrafen motsvarar 12 kap. 1 § UtIL.

Med stöd av 12 kap. 1 § 1 UtIL har regeringen i utlänningsförordningen (6 kap. 1 och 2 §§) föreskrivit att ett antal olika myndigheter skall lämna underrättelse till polisen när de kommer i kontakt med utlänningar som inte har och heller inte har sökt uppehållstillstånd och som inte är undantagna från skyldigheten att ha uppehållstillstånd. Tidigare gällde anmälningsskyldighet även för enskilda när de upplät bostad till eller anställde en utlänning. Dessa s.k. bostadsanmälningar och arbetsgivaranmälningar avskaffades genom den utlänningsförordning som följde på 1989 års lag.

2 § Regeringen får meddela föreskrifter om att sända hem utlänningar som inte är flyktingar och som har tagits om hand enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

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

Paragrafen motsvarar 12 kap. 3 § UtIL.

Föreskrifter om hemsändning finns inte i utlänningsförordningen utan i författningar knutna till de lagar som anges *iförsta stycket*.

Föreskrifter utfärdade med stöd av *andra stycket* finns för närvarande inte.

Krig och krigsfara

3 § Regeringen får meddela föreskrifter som skall gälla i krig, vid krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som Sverige har befunnit sig i. Föreskrifterna får gälla utlänningsars

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

Paragrafen motsvarar 12 kap. 4 § UtL.

Paragrafens utformning gör det möjligt att – om det skulle anses önskvärt – redan i fredstid utarbeta och offentliggöra regler, som skulle kunna bli tillämpliga i en krissituation. Några sådana regler har inte offentliggjorts.

4 § En föreskrift enligt 3 § 4 eller 5 som har meddelats i andra fall än då Sverige är i krig skall läggas fram för riksdagen inom en månad från ikraftträdandet.

Föreskriften upphör att gälla, om den inte läggs fram för riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från den dag då den lades fram.

Paragrafen motsvarar 12 kap. 5 § UtL.

Skyldigheten att lägga fram vissa föreskrifter enligt 3 § för riksdagen gäller sedan föreskrifterna trätt i kraft. Om föreskrifter utfärdats och offentliggjorts enligt 3 § men med ikraftträdande den dag regeringen bestämmer, behöver de således inte läggas fram för riksdagen innan de trätt i kraft.

29.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap

9 a § Statens invandrarverk får överlämna ett ärende som avses i 6 §, 8 § första stycket eller 9 § till regeringen, om ärendet bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation.

De ärenden som avses i paragrafen är sådana som gäller naturalisation, behållande av svenskt medborgarskap och befrielse från svenskt medborgarskap.

Ändringarna föranleds av att Utlänningsnämnden upphör och att Invandrarverkets beslut i fortsättningen överklagas till domstol. Som en följd därav upphör förvaltningsmyndigheternas möjligheter att lämna över ärenden till regeringen för praxisbildande beslut.

Som anges i den allmänna motiveringen har det inte legat inom kommitténs uppdrag att överväga instansordningen för säkerhetsärenden i medborgarskapslagstiftningen.

11 § Anmälan enligt 2 a, 3, 4 eller 7 a § skall göras hos Statens invandrarverk. Är utlänningen medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge skall anmälan dock göras hos länsstyrelsen i det län där han är folkbokförd. Det åligger den myndighet till vilken anmälan sålunda eller enligt 10 § görs att meddela beslut huruvida på grund av anmälan svenskt medborgarskap förvärvats eller ej.

Invandrarverket får efter ansökan meddela förklaring att någon är svensk medborgare. Härvid får dock inte prövas fråga som avses i första stycket.

Första stycket är oförändrat.

I *andra stycket* har gjorts ändringen att ansökan skall prövas av Invandrarverket i stället för som nu av Utlänningsnämnden. Förslaget har kommenterats i den allmänna motiveringen.

12 § Statens invandrarverks beslut enligt denna lag får överklagas till en utlänningsdomstol.

Beslut av en länsstyrelse enligt 11 § får överklagas till en utlänningsdomstol.

En utlänningsdomstols dom eller beslut får överklagas till Utlänningsöverdomstolen. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till Utlänningsöverdomstolen.

Bestämmelser om utlänningsdomstolar och Utlänningsöverdomstolen finns i 12 kap. utlänningslagen (2000:000).

Ändringarna i första och andra styckena innebär att alla Invandrarverkets beslut enligt medborgarskapslagen överklagas till en utlänningsdomstol. Tidigare har beslut av en länsstyrelse, verket eller Utlännings

nämnden över anmälningar fått överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ordningen har i stället ansetts böra ansluta till ordningen för utlänningsärenden.

14 a § Socialnämnden skall på begäran av regeringen, emutlänningsdomstol, Utlänningsöverdomstolen, Statens invandrarverk eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende. om svenskt medborgarskap.

Den tidigare skyldigheten för socialnämnden att lämna ut uppgifter till Utlänningsnämnden avser i stället utlänningsdomstolarna och Utlänningsöverdomstolen.

29.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

I 1 § har endast gjorts den ändringen att utlänningslagens SFS-nummer anpassas till att en ny utlänningslag föreslagits.

2 § Beslut om utvisning enligt denna lag meddelas av Statens invandrarverk. Frågan tas upp på ansökan av Rikspolisstyrelsen.

Om en polismyndighet, en länsstyrelse eller Statens invandrarverk finner anledning att anta att ett beslut om utvisning enligt 1 § bör meddelas, skall myndigheten anmäla detta till Rikspolisstyrelsen.

Skälen att Invandrarverket bör besluta i första instans har utvecklats i den allmänna motiveringen. Bestämmelsen i 2 § har anpassats till den nya beslutsordningen.

Invandrarverket har inte getts den rätt som regeringen tidigare har haft att ta upp utvisningsfrågan självmant. Däremot har bestämmelsen om anmälningsskyldighet för Invandrarverket till Rikspolisstyrelsen behållits. Det betyder att Invandrarverket utan eget ställningstagande kan meddela Rikspolisstyrelsen omständigheter som styrelsen självständigt bedömer att det finns anledning att gå vidare med. Anser den inte det, kommer Invandrarverket inte att ha något ärende enligt denna lag.

2 a § Statens invandrarverks beslut enligt denna lag får överklagas till regeringen.

Rikspolisstyrelsen får överklaga beslutet, om det går styrelsen emot.

Bestämmelserna om överklagande av Invandrarverkets beslut har getts en egen paragraf, 2 a §.

I paragrafen har getts en särskild föreskrift om rätt för Rikspolisstyrelsen att överklaga. I förtydligande syfte har som en förutsättning angetts att beslutet går styrelsen emot.

3 § Innan regeringen avgör ett ärende, skall yttrande inhämtas från Högsta domstolen, om inte ett sådant yttrande av särskilda skäl är obehövligt.

Högsta domstolen skall yttra sig över samtliga omständigheter av betydelse i ärendet. I yttrandet skall särskilt anges om det finns hinder mot verkställighet enligt utlänningslagen (2000:000).

Finner Högsta domstolen att det finns hinder mot verkställighet enligt 9 kap. 1 § första stycket utlänningslagen får verkställighet av beslutet inte ske. Om ärendet gäller en utlänning som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) är domstolens yttrande också bindande för regeringen.

Högsta domstolen skall innan den avger yttrande hålla förhandling i ärendet.

I den allmänna motiveringen har lagts fram skälen för att yttrande skall inhämtas från Högsta domstolen vid regeringens handläggning av äkerhetsärenden.

Yttrande skall i princip alltid inhämtas. De undantag som föreskrivs i *första stycket* avser situationer då någon utvisning ändå inte kommer att ske. Det kan vara fallet då Invandrarverket har avslagit Rikspolisstyrelsens ansökan om utvisning eller – möjligen – bifallit den men samtidigt meddelat inhibition. Det kan också vara fallet om Invandrarverket visserligen har beslutat om utvisning utan att meddela inhibition, men regeringen upphäver utvisningsbeslutet. Motsvarande gäller då regeringen överprövar vissa omprövningsbeslut.

I *andra stycket* anges vad Högsta domstolen skall yttra sig över. Särskilt viktig är frågan om hinder mot verkställighet av utvisningsbeslutet. Verkställighetshinder kan vara absoluta enligt 9 kap. 1 § lagförslaget eller relativa enligt 9 kap. 2 eller 3 § samma lag. Som anges i *tredje stycket* blir regeringen bunden av bedömningen om domstolen finner att det finns ett verkställighetshinder enligt 9 kap. 1 § första stycket.

Domstolen skall emellertid yttra sig över samtliga omständigheter av betydelse i ärendet. Det innebär att yttrandet skall avse även bedömningen av andra verkställighetshinder och av andra omständigheter som talar för och emot en utvisning. En sådan omständighet är hur utlänningsens rätt till privat- och familjeliv påverkas. Även en bedömning av humanitära skäl ingår. Dessutom kan domstolen ha anledning att göra en bevisvärdering i ärendet. Värderingen kan avse tillförlitligheten av t.ex. källuppgifter. Värderingen kan också innefatta sannolikheten för att utlänningen knytas till vissa fakta, t.ex. spaningsfynd, eller händelser.

Yttrandet blir bindande för regeringen endast såvitt avser verkställighetshinder enligt 9 kap. 1 § första stycket lagförslaget. Detta framgår av lagtexten. I övrigt blir regeringen inte bunden av domstolens bedömning utan kan göra egen bedömning. Detta har inte ansetts erforderligt att ange i lagtexten. Såvitt avser utlänningar som omfattas av EES-avtalet blir emellertid yttrandet också bindande för regeringen. Härigenom bör kraven i EG-direktivet (64/221/EEG) anses tillgodsedda.

Även i de avseenden där yttrandet inte är bindande för regeringen förutsätts domstolens bedömning vara av stor betydelse för regeringens avgörande.

Av *fjärde stycket* framgår att Högsta domstolen skall hålla förhandling i ärendet. Situationer där yttrande inte har ansetts behövligt, men där förhandling ändå skulle kunna anses behövlig, kan antas vara sy-

nerligen sällsynta. Något undantag från skyldigheten att hålla förhandling har därför inte föreskrivits.

4 § Beslut om utvisning skall förenas med förbud för utlänningen att utan tillstånd av Statens invandrarverk återvända till Sverige. Förbudet meddelas för en viss tid eller utan tidsbegränsning. I beslutet skall utlänningen, om förbudet är tidsbegränsat, upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla. Han skall vidare upplysas om den påföljd som en överträdelse av förbudet kan medföra enligt 24 §.

Ett avvisnings- eller utvisningsbeslut enligt utlänningslagen får förenas med förbud att under viss tid återvända till Sverige utan tillstånd av Invandrarverket. Ett utvisningsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll skall förenas med sådant förbud.

Med den ändrade roll för Invandrarverket som kommittén föreslår finns inte anledning att förbehålla regeringen möjligheten att besluta om sådant tillstånd.

Redan tidigare har funnits regler som gett möjlighet till kortare besök i Sverige trots att ett återvändandeförbud gäller. För tillstånd till ett sådant besök finns särskilda regler i 6 kap. 17 § i den nya utlänningslagen. Av hänvisningen i 5 § till denna bestämmelse framgår att den gäller även vid utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

5 § I ärenden enligt denna lag gäller i tillämpliga delar 6 kap. 17 §, 7 kap. 7 §, 8 kap. 5 § andra stycket, 9–17 §§, 9 kap. 1–5, 22 och 24 §§, 11 kap. 8 §, 13 kap. 8 §, 14 kap. 1–2 §§, 15 kap. 2 § och 16 kap. 1–5 §§ utlänningslagen (2000:000).

När Statens invandrarverk beslutar om förvar eller uppsikt gäller även 8 kap. 18–22 §§ utlänningslagen.

Ändringarna i paragrafens *första stycke* föranleds främst av den nya utlänningslagens disposition. Hänvisningarna avser i huvudsak samma bestämmelser som enligt den äldre lydelsen.

De lagrum i utlänningslagen som avses gäller följande:

- 6 kap. 17 § – tillstånd av Invandrarverket för kort besök
- 7 kap. 7 § – möjligheter att ta fotografi och fingeravtryck
- 8 kap. 5 § första stycket – tidsbegränsning för förvar
- 8 kap. 9 § – innebörden av uppsikt, nämligen anmälningsskyldighet eller skyldighet att lämna ifrån sig pass eller annan legitimationshandling
- 8 kap. 10–13 §§ – ny prövning av förvar eller uppsikt
- 8 kap. 14–17 §§ – beslutande myndigheter i fråga om förvar och uppsikt
- 9 kap. 1–3 §§ – hinder mot verkställighet
- 9 kap. 4 och 5 §§ – vart verkställighet skall ske

9 kap. 22 § – när ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall anses verkställt

9 kap. 24 § – ny verkställighet

11 kap. 8 § – överklagande av förvars- och uppsiktbeslut

13 kap. 8 § – tolkersättning

14 kap. 1 och 2 §§ – skyldigheten för socialnämnd eller hälso- och sjukvårdsmyndighet att lämna uppgifter

15 kap. 2 § – förordnande av offentligt biträde

16 kap. 1–5 §§ – kostnadsansvar för utlännen själv och för transportör.

Hänvisningen i *andra stycket* till 8 kap. 18–22 §§ avser förhandling om förvar och uppsikt.

Av särskilt intresse är bestämmelserna i 8 kap. 10–17 §§ och 11 kap. 8 § som rör beslut om förvar eller uppsikt. Enligt bestämmelserna om ny prövning skall sådana beslut omprövas inom vissa tidsfrister. Tidsfristen är två veckor om beslut om avvisning eller utvisning inte har fattats. Då ett sådant beslut har fattats, är tidsfristen två månader. Varje ny prövning av ett beslut om förvar skall föregås av en förhandling. Förhandlingen skall i första hand hållas inför den myndighet som beslutar om åtgärden. I ärenden hos regeringen får en förvaltningsmyndighet utses att hålla förhandlingen. Vidare anges i bestämmelserna vilken myndighet som fattar beslut i olika situationer.

Hänvisningen till bestämmelserna i 11 kap. 8 § innebär att förvarsbeslut som har fattats av Invandrarverket överklagas i samma ordning som gäller för förvarsbeslut enligt utlänningslagen, dvs. till utlänningsdomstol och till Utlänningsöverdomstolen. Denna ordning är inte vändningsfri. Ett beslut om frihetsberövande som inte fattas av domstol måste emellertid kunna överklagas till domstol. Regeringen kan således inte godtas som överprövningsinstans i detta avseende. Rätten till domstolsprövning är också bakgrunden till att beslut av statsråd om förvar överklagas till Regeringsrätten. Alternativet till den vanliga överklagandeordningen är att hänvisa överklaganden av Invandrarverkets förvarsbeslut till Högsta domstolen. Detta skulle dock bli en mycket udda instansordning. Det skulle inte vara lämpligt med hänsyn till den roll Högsta domstolen får som remissinstans vid regeringens prövning av utvisningsfrågan. Någon annan möjlighet än att låta den vanliga instansordningen för överprövning av Invandrarverkets förvarsbeslut synes därmed inte återstå.

I fråga om verkställigheten bör observeras att 9 kap. 23§ utlänningslagen inte är tillämplig. Utvisningsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll preskriberas inte.

Hänvisningen till 15 kap. 2§ avser vem som skall fatta beslut om offentligt biträde i ärenden hos regeringen.

6 § Vid förhandling enligt 3§ i Högsta domstolen skall utlänningen höras. Rikspolisstyrelsen skall vara utlänningens motpart.

Högsta domstolen får bestämma att även andra än utlänningen skall höras vid förhandlingen. Om någon av parterna åberopar muntlig eller skriftlig bevisning, prövar rätten om bevisningen skall tillåtas. Därvid tillämpas 35 kap. 7 § rättegångsbalken.

I fråga om inställelse till förhandlingen tillämpas 8 kap. 19§ utlänningslagen (2000:000).

Om ett beslut av Invandrarverket enligt 2 § denna lag har överklagats till regeringen, skall förhandling som avses i 8 kap. 12 § utlänningslagen hållas vid Högsta domstolen.

Ändringarna i paragrafen föranleds av att Högsta domstolen blir remissinstans hos regeringen och skall hålla förhandling. Paragrafens *första-tredje stycken* innehåller bestämmelser om förhandlingen som motsvarar tidigare bestämmelser.

Fjärde stycket innehåller en specialbestämmelse.

Vissa komplikationer vid överklagande av Invandrarverkets förvarsbeslut har berörts i kommentaren till 5 §. En ytterligare komplikation gäller omprövningen av bestående förvarsbeslut sedan ett utvisningsbeslut av Invandrarverket har överklagats till regeringen. Det kan inte uteslutas att förhandling kan behöva hållas även medan ärendet handläggs hos regeringen. Om det då redan finns ett utvisningsbeslut av Invandrarverket, kommer tidsfristen för omprövning att vara två månader. Finns inget utvisningsbeslut, gäller tidsfristen två veckor. I dessa fall får förhandling hållas inför Högsta domstolen. Något annat tänkbart alternativ finns knappast.

Som tidigare kommer ett beslut av statsråd om förvar att överklagas till Regeringsrätten.

7 § Vid förhandlingen skall noga utredas de omständigheter som kan verka på hur ärendet blir avgjort.

Rikspolisstyrelsen skall redogöra för omständigheterna i ärendet och ges tillfälle att ställa frågor till utlänningen och andra som hörs i ärendet. Rikspolisstyrelsen skall även lämna andra upplysningar som behövs för att genomföra förhandlingen. Utlänningen skall få tillfälle att ange sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

Genom frågor och påpekanden skall rätten försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i de uppgifter som lämnas.

Utöver vad som följer av 5 kap. 1 § rättegångsbalken får Högsta domstolen besluta att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer fram uppgifter, för vilka i domstolen gäller sekretess som anges i sekretesslagen (1980:100). I övrigt gäller 8 kap. 21 och 22 §§ utlänningslagen (2000:000).

Högsta domstolens yttrande enligt 3 § får grundas även på handlingar eller annat material som enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen inte får lämnas ut till parter.

Ändringarna i paragrafen föranleds av Högsta domstolens nya roll som remissinstans. Därutöver har bestämmelserna fått anpassas efter den nya utlänningslagens lydelse.

9 § Om frågan om utvisning ännu inte har förts till Statens invandrarverk, får Rikspolisstyrelsen besluta att utlännningen skall tas i förvar eller ställas under uppsikt, även om förutsättningarna i 8 § inte är för handen. Ett sådant beslut skall genast anmälas till Invandrarverket. Verket skall snarast pröva om åtgärden skall bestå.

Paragrafen behandlar Rikspolisstyrelsens möjlighet att interimistiskt ta en utlännning i förvar. Ändringarna föranleds av Invandrarverkets nya roll som beslutande i första instans.

Om Rikspolisstyrelsen vill att en utlännning som inte har tagits i förvar under ärendets gång skall tas i förvar, får styrelsen begära det hos den myndighet som handlägger ärendet (Invandrarverket eller regeringen).

10 § Om utvisning har beslutats enligt denna lag men hinder som anges i 9 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen (2000:000) möter mot att beslutet verkställs eller om beslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas, skall den beslutande myndigheten förordna att verkställighet tills vidare inte får ske (inhibition).

Utvisningsbeslutet och förordnandet om inhibition skall prövas på nytt av Statens invandrarverk när det finns skäl till det. Så länge utvisningsbeslutet fortfarande gäller men inte har kunnat verkställas, skall Rikspolisstyrelsen före utgången av varje kalenderår efter det då beslutet meddelades anmäla hos Invandrarverket huruvida det finns skäl för prövning av beslutet.

Ändringarna är en följd av den ändrade instansordningen. Inhibitionsfrågan skall prövas av den beslutande myndigheten. Till följd av lagens konstruktion kan ett utvisningsbeslut fattas i full medvetenhet om att det inte går att verkställa, i vart fall inte inom överskådlig tid. I stället meddelas då inhibition. Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att regeringen får besluta om inhibition av ett utvisningsbeslut som Statens invandrarverk har meddelat, när utvisningsbeslutet har överklagats till regeringen. Ett sådant inhibitionsbeslut avser i första hand tiden intill dess regeringen har hunnit fatta ett eget beslut i överklagandeärendet.

Bestämmelsen i *andra stycket* gäller omprövning. Omprövning skall ske när det finns skäl till det, t.ex. när nya omständigheter förs in i målet. Enligt bestämmelsen är det Invandrarverket som skall ompröva beslutet, även när det är regeringen som har fattat det. Härigenom möjliggörs en prövning i två instanser även vid omprövningen. Vid överklagande av omprövningsbeslutet behöver regeringen inte hämta in yttrande från

Högsta domstolen annat än då det kan övervägas att upphäva ett inhibitionsbeslut som grundar sig på verkställighetshinder.

11 § Den myndighet som beslutat om utvisning får besluta att utlänningen på vissa tider skall anmäla sig hos en polismyndighet (anmälningsplikt), om ett beslut om utvisning enligt denna lag tills vidare inte skall verkställas på grund av inhibition. Om utvisningsbeslutet grundas på 1 § första stycket 2, får samma myndighet också besluta att 19–22 §§ skall tillämpas på utlänningen.

Första stycket tillämpas också, om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (2000:000) inte kan verkställas och det föreligger sådana omständigheter beträffande utlänningen som avses i 1 § första stycket 1 eller 2. Om ett beslut av Statens invandrarverk överklagas till regeringen, skall yttrande inhämtas från Högsta domstolen som skall hålla förhandling i ärendet, om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Vid förhandlingen tillämpas 6 och 7 §§.

I *första stycket* ges Invandrarverket möjligheter att besluta om anmälningsplikt och om möjlighet för Rikspolisstyrelsen att besluta om tvångsmedel mot utlänningen i de fall då grunden för utvisningen är misstanke om terrorism enligt lagen.

De tvångsmedel som avses är husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning samt därutöver hemlig teleavlyssning eller teleövervakning samt granskning av postförsändelser m.m.

Åtgärderna får endast tillgripas om det är av betydelse för att utröna om utlänningen eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder någon gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften och som innefattar brott för vilket lindrigare straff än fängelse i två år inte är föreskrivet.

För att Rikspolisstyrelsen skall kunna använda tvångsmedlen hemlig teleavlyssning och de liknande, krävs tillstånd även av Stockholms tingsrätt. I dessa fall avses med Invandrarverkets beslut endast möjlighet för Rikspolisstyrelsen att gå till tingsrätten för att få detta tillstånd.

Ett alternativ vore att Invandrarverket i stället fick anmäla behovet av tvångsmedel till regeringen, som då fick besluta om tvångsmedel på samma sätt som tidigare. Detta skulle emellertid komma i konflikt med regeringens roll som överinstans, och någon möjlighet till överprövning av beslutet skulle inte finnas. Inte heller vore det lämpligt att lägga tvångsmedelsbeslutet direkt hos en domstol.

Andra stycket avser situationer där beslut om avvisning eller utvisning har meddelats enligt utlänningslagen, men det ändå beträffande utlänningen föreligger sådana omständigheter som avses i lagen om särskild utlänningskontroll. En sådan situation kan antas bli ovanlig. Även i dessa fall bör ges möjlighet till en överprövning av ett beslut om tvångsmedel. En förhandling skall kunna hållas, och med hänsyn till Högsta domstolens roll i övrigt som remissinstans till regeringen bör

förhandlingen hållas i denna domstol. Om det finns särskilda skäl till det kan förhandling underlåtas. Särskilda skäl kan vara exempelvis att åtgärden inte är mera ingripande än anmälningsplikt och det är uppenbart att en förhandling saknar betydelse.

12 § Ett beslut enligt 11 § om anmälningsplikt eller tillämpning av 19–22 §§ gäller i längst tre år räknat från dagen för beslutet om avlägsnande.

I paragrafen har orden ”av regeringen” tagits bort för att även beslut som fattats av Invandrarverket skall omfattas av bestämmelsen. För tydlighetens skull har också lagts till en närmare bestämning av vilka beslut som omfattas av bestämmelsen.

13 § Om inhibition inte har förordnats, skall ett beslut om utvisning enligt denna lag verkställas så snart det kan ske. Rikspolisstyrelsen skall svara för verkställigheten. Den beslutande myndigheten får dock förordna att en annan myndighet skall ombesörja verkställigheten. För verkställighet av ett beslut om utvisning skall myndigheten meddela sådana anvisningar som avses i 6 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen (2000:000).

Om den verkställande myndigheten finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten underrätta Invandrarverket om detta.

Första stycket innebär en anpassning till tvåinstansordningen.

Andra stycket innebär att underrättelse om att verkställighet inte kan ske skall riktas till Invandrarverket. Verket har i denna situation att ta ställning till om inhibition skall meddelas. Verkets beslut kan sedan på vanligt sätt överklagas till regeringen.

18 § Bestämmelserna i 19–22 §§ tillämpas i fråga om en utlänning i den mån Statens invandrarverk eller regeringen eller domstolen har bestämt det enligt denna lag.

Bestämmelsen har endast kompletterats med hänsyn till Invandrarverkets nya roll som beslutsinstans.

24 § Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige fastän han enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt denna lag inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlännen har flytt hit för att undgå förföljelse som avses i 5 kap. 2 § utlänningslagen (2000:000).

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

Ändringen avser endast hänvisningen till lagrum i utlänningslagen.

25 § Medan handläggningen av ett utvisningsärende enligt denna lag pågår, får åtal inte utan regeringens medgivande väckas mot utlännen i närtillräckande ärendet avgjorts.

Det åtalsförbud som gällt enligt tidigare regler medan ett ärende enligt lagen handlagts av regeringen skall fortsättningsvis gälla även ~~medan~~ handläggning av ett sådant ärende pågår hos Invandrarverket.

27 § I ärende angående utvisning eller anmälningsplikt enligt ~~den~~ lag samt i ärende hos Statens invandrarverk eller regeringen angående beslut enligt 11 § skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Ändringen föranleds endast av den nya rollen för Statens invandrarverk i ärenden enligt lagen. Offentligt biträde skall kunna förordnas även i ärenden hos verket.

28 § Beslut av en förvaltningsmyndighet i frågor om offentligt biträde överklagas till Utlänningsdomstolen.

Utlänningsdomstolens beslut får överklagas till Utlänningsöverdomstolen. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till Utlänningsöverdomstolen.

Ändringen föranleds av att Utlänningsnämndens funktion som överklagandeinstans i utlänningsärenden övergår till utlänningsdomstolarna.

Bestämmelserna om överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut om offentligt biträde bör vara desamma i ärenden enligt utlänningslagen som enligt denna lag. Sådana beslut får därför enligt båda lagarna överklagas till utlänningsdomstolen och till Utlänningsöverdomstolen. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till Utlänningsöverdomstolen.