

Del IV

Bilagor

Reservationer och särskilda yttranden

Reservationer

1. av Magda Ayoub (kd), Sten De Geer (v), Lena Isaksson (fp) och Ragnhild Pohanka (mp)

1 Instansordningen

Vi anser att tyngdpunkten i processen skall ligga i första instans, något som regeringen också framhållit i direktiven till utredningen. Majoritetens förslag där Statens invandrarverk är kvar som första instans med i stort sett samma handlägningsordning som idag, d.v.s. utan tvåparts förfarande, gör att syftet med den förändrade instansordningen till stora delar går förlorat. Första instansen riskerar att bli en transportsträcka fram till länsrätten. Först där kommer rättssäkerhetskraven att tillgodoses genom tvåparts förfarande och muntlig förhandling.

Den omfattande kritiken för allvarliga brister i fråga om rättssäkerhet och rättstillämpning träffar inte bara Utlänningsnämnden utan i minst lika hög grad Statens invandrarverk. Sverige har på senare tid vid inte mindre än sju tillfällen kritiserats av FN:s kommitté mot tortyr för att det skulle innebära brott mot FN:s konvention mot tortyr att verkställas beslut fattade av Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden. Det har gällt beslut som fattats av Utlänningsnämnden och Statens invandrarverk att avvisa asylsökande till deras hemländer trots risk för att de där skulle utsättas för tortyr eller till ett tredjeland där trygghet mot vidare sändning inte föreligger. Sverige innehar nu rekordet när det gäller antalet fall med avvisningsbeslut för asylsökande vars fruktan för tortyr i hemlandet ansetts trovärdig av FN-kommittén mot tortyr. Även den europeiska kommissionen för mänskliga rättigheter har de senaste åren flera gånger slagit fast att beslut av Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden om avvisning av asylsökande har stått i strid mot artikel 3 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I målet Hatami . / . Sverige, där beslut

meddelades den 23 april 1998, riktade en enhällig kommission hård kritik både mot Statens invandrarverks och Utlänningsnämndens handläggning av ärendet. Handläggning hos de svenska myndigheterna var så bristfällig att varken artikel 3 i konventionen eller 8 kap. 1§ utlänningslagen blev tilläpade i ärendet. För att undvika en ganska säker fällning i Europadomstolen har regeringen nu ingått förlikning i ärendet och Utlänningsnämnden har beviljat klaganden asyl men dock inte rese dokument och flyktingförklaring.

I en nyligen publicerad forskningsrapport (Diesen m.fl. Bevis 2. Prövning av flyktingärenden Norstedts Juridik 1998) konstateras att lika fall inte behandlas lika vare sig hos Statens invandrarverk eller i Utlänningsnämnden och att förutsebarheten och därmed rättssäkerheten blir ytterst begränsad. Enligt författarna finns det få rättsområden som präglas av samma rättsosäkerhet, godtycke och bristande likformighet som utlänningsrätten.

Rapporten tar upp en rad orsaker till den rådande situationen. Den tyngsta invändningen mot utlänningslagstiftningen är att man från lagstiftarens sida åsyftat och åstadkommit särlösningar för utlänningsrätten. I stället för att knyta an till redan existerande och väl beprövade lösningar har man haft ambitionen att skapa något nytt och unikt. Resultaten har blivit därefter: rättssäkerheten har kommit på undantag. Man pekar på att ärenden om uppehållstillstånd prövas av särskilt inrättade myndigheter, nämligen Statens invandrarverk och, i andra instans av Utlänningsnämnden. I stället för att ärendet avgörs av en neutral och opartisk domstol är det nu samma myndighet som utreder och prövar den sökandes flyktingskäl. Det betyder i praktiken att myndigheternas utredningsskyldighet i regel blir "självpuppfyllt"; brister i utredningen läggs den sökande till last, trots att utredningsbördan väsentligen ligger på myndigheten.

Den enligt rapportförfattarna mest angelägna reform som kan genomföras på flyktingrättens område är att flytta över prövningen till förvaltningsdomstolarna. Därmed skulle sökanden och myndigheten ställas som parter mot varandra i en rättegång enligt normala processprinciper. Detta skulle betyda att den sökande fortsättningsvis kommer att få del av allt material, att det kan ske en tillämpbar praxisbildning på området och att likformigheten, förutsebarheten och därmed rättssäkerheten ökar.

Vi delar helt rapportförfattarnas analys av den nuvarande instansordningens svagheter och deras förslag till förändringar. Kommittémajoritetens förslag kan i bästa fall karakteriseras som en halvmesyra eftersom förutsättningarna för ett rättssäkert förfarande kommer in först i andra instans. Men om något gått snett i första instans är det oändligt

mycket svårare att rätta till detta i en andra omgång än att åstadkomma en riktig utgång redan vid prövningen i första instans.

Ytterligare ett starkt skäl mot att Invandrarverket skall kvarstå som första instans är att verket från den 1 januari 1999 tar över ansvaret för att verkställa avlägsnandebeslut. Invandrarverket skall redan efter beslutet i första instans informera om vilka fördelar det kan ha att lämna Sverige utan att överklaga beslutet till högre instans.

Vid en information om Invandrarverkets återvändandeprojekt som verket höll för företrädare för frivilligorganisationer framfördes bl.a. att företrädare för invandrarverket ger "saklig information" genom att berätta för en asylsökande hur små chanser vissa asylsökande har att få uppehållstillstånd, exempelvis genom att ge statistik till en asylsökande från Bangladesh utvisande hur få personer från Bangladesh som får stanna i Sverige. Det framhölls särskilt av företrädare för Invandrarverket att de beslut man fattar alltid är korrekta och att Utlänningsnämnden bara ändrar besluten när nya omständigheter tillkommit under handläggningen hos nämnden.

Invandrarverket får helt enkelt för många roller. Detta kommer tveklöst att ytterligare undergräva tilltron till Invandrarverkets förmåga att på ett opartiskt sätt handlägga dessa tillståndsärenden.

2 Förfaranderegler

I vår modell skall liksom i majoritetsförslaget Staten invandrarverk vara den myndighet som utreder uppehållstillstånds- och medborgarskaps ärenden. I klara bifallsärenden får Invandrarverket fatta bifallsbeslut, i övriga fall skall man omedelbart anmäla till länsrätten att det föreligger behov av offentligt biträde. Länsrätten har då att omedelbart fatta beslut i biträdesfrågan. När Invandrarverket anser att ärendet är färdigutrett gör man en ansökan om avvisning till länsrätten i vilken grunderna för Invandrarverkets inställning har utvecklats. Detta måste dock ske inom tre månader från det att invandrarverket mottog ansökan om uppehållstillstånd. Om det föreligger särskilda utredningsvårigheter i ett visst ärende får länsrätten på ansökan av Invandrarverket medge förlängning av utredningstiden.

Vi anser att handläggningstiderna kommer att förkortas väsentligt om minoritetens förslag genomförs. Den genomsnittliga vistelsetiden för personer registrerade i mottagningssystemet var den 1 juli 1998 ca 19 månader. Om man utgår från dygnskostnaden per asyldygn, som är 205 kronor för 1998, och att 13 000 personer är registrerade i mottagningssystemet vilket var fallet vid halvårsskiftet 1998 skulle en genomsnittlig

förkortning av vistelsetiden i mottagningssystemet till 8 månader, vilket vi anser realistiskt, betyda en besparing på ca 900 miljoner kronor.

Det är inte acceptabelt att handläggningstiden i ett avlägsnandärende i genomsnitt uppgår till 19 månader. Väntetiden för de vuxna och framför allt för barnen är utomordentligt påfrestande och resulterar inte sällan i ett medicinskt eller psykiatriskt vårdbehov. Det förekommer ofta att ingivna läkarintyg och barnpsykiatriska bedömningar måste kompletteras med nya intyg då de tidigare ingivna intygen på grund av långa handläggningstider blivit för gamla. Långa handläggningstider medför att nya humanitära skäl för uppehållstillstånd uppkommer och att ett återvändande till hemlandet försvåras.

Vi anser att utredningstiden i avlägsnandärenden hos Statens invandrarverk normalt inte skall få överstiga tre månader, vilket bör lagregleras. Tidpunkten för en sådan lagreglering är särskilt lämplig nu i samband med att en ny processordning införs på rättsområdet. Statsmakterna har under mer än tjugo år genom olika åtgärder försökt förkorta dessa handläggningstider utan påtagligt resultat, varför lagstiftning nu måste anses nödvändig. Hos förvaltningsdomstolarna uppgår handläggningstiderna i LVU-ärenden, som vi anser mest relevanta för en jämförelse, till i genomsnitt 1,4 månader hos länsrätterna och 2,1 månader hos kammarrätterna. För att säkerställa att ärendena avgörs tillräckligt snabbt av länsrätterna bör utlänningslagen innehålla en bestämmelse om att länsrätten måste sätta ut målet till förhandling inom sex veckor från den tidpunkt målet inkom till domstolen. Denna tidsfrist skall få överskridas endast om det föreligger särskilda skäl, varvid målet skall sättas ut till förhandling så snart det kan ske.

Det är viktigt att Statens invandrarverk får tillräckliga resurser för att uppnå det här uppställda målet beträffande handläggningstider. Om dessa förutsättningar uppfylls anser vi att en sammanlagd genomsnittlig handläggningstid på åtta månader bör kunna uppnås.

Vi tar avstånd från de tankar kommittémajoriteten framför att det är de asylsökande som skall lastas för att handläggningstiderna ofta blir mycket långa. Det skulle föreligga incitament för de asylsökande att söka dra ut på handläggningen eftersom tidsfaktorn antas verka till deras fördel. Den som har haft nära kontakt med många asylsökande vet att det inte förhåller sig på det sättet, utom möjligen i något udda fall. Vanligen är de som söker asyl oerhört angelägna om ett snabbt avgörande av ärendena, givetvis med iakttagande av en noggrann och rättssäker utredning och handläggning.

Tillgång till kompetenta tolkar är en viktig del av ett rättssäkert förfarande, en korrekt tolkning är av grundläggande betydelse för att den som ej behärskar det svenska språket skall komma i åtnjutande av sina lagliga rättigheter. Detta blir särskilt tydligt i utlänningsärenden och

måste garanteras i praktisk handling av berörda myndigheter och domstolar. I första hand skall auktoriserade tolkar användas.

Vi anser i motsats till majoriteten att utlänningsmålen bör handläggas vid minst fem länsrätter. Om dessa ärenden koncentreras till tre länsrätter riskerar denna måltyp, åtminstone tidvis, att bli ett alltför stort inslag i länsrättens totala verksamhet och det finns anledning att befara att det skulle kunna bli fråga om något slags masshantering av dessa mål. Det är viktigt att de lagfarna jurister och nämndemän som dömer i dessa mål också har möjlighet att arbeta med andra måltyper. Det är inte heller acceptabelt att ingen länsrätt norr om Stockholm skulle handlägga utlänningsmål.

Majoriteten anser att särskilda utlänningsdomstolar bör knytas till länsrätterna och en utlänningsöverdomstol till en kammarrätt. Vi anser inte att det finns några skäl för en sådan konstruktion. Den skulle ytterligare förstärka en olycklig "dom"-stämpel på invandrare och flyktingar. Beteckningen utlänningsdomstol kan bara bidra till att befästa utanförskap och stigmatisering av dem som redan har svårt att få uppehållstillstånd och bli accepterade i samhället. Utlänningsärendena kan vara komplicerade, men är inte unika och både kan och bör handläggas av länsrätterna och kammarrätten.

När det gäller frågan när nämndledamöter skall medverka delar vi inte majoritetens uppfattning. Vi anser den kritik befogad som riktats mot utlänningsnämnden för dess alltför omfattande tillämpning av begreppet "ärenden av enkel beskaffenhet". Därmed har andelen ärenden som avgörs utan deltagande av lekmannaledamöter uppgått till mellan 80 och 90 procent. En bestämmelse bör införas i utlänningslagen om att länsrätt och kammarrätt får avgöra ärenden av enkel beskaffenhet utan deltagande av nämndemän. Ett mål kan anses vara av enkel beskaffenhet endast om det inte råder någon som helst tvekan om utgången. Härigenom skulle man komma ifrån det olyckliga uttalandet i proposition 1991/92:30 att lekmännens medverkan endast skall vara obligatorisk i de mer svårbedömda fallen, något som haft en mycket negativ inverkan på deras medverkan i Utlänningsnämnden.

Vi delar majoritetens uppfattning att nämndledamöterna skall utses särskilt för utlänningsmålen, men vi anser det vara mycket viktigt att dessa nämndledamöter också skall medverka vid andra måltyper hos förvaltningsdomstolarna. Om de inte medverkar i andra mål än utlänningsmål kommer de att ha svårt att veta om rättskulturen på detta område utvecklas annorlunda än på andra områden.

Vi avvisar den invändning hos majoriteten mot att länsrätten skulle utgöra första instans, som görs med hänvisning till EU:s minimigaranti resolution och rekommendationer av UNHCR och Europarådet. Dessa organs rekommendationer om att asylärenden i första hand skall avgöras

av en central utlänningsmyndighet har som bakgrund att asylärenden ofta avgjorts av gränspoliserna utan erforderliga kunskaper i asylrätt. Man har därför velat att ärendena skall avgöras av en central immigrationsmyndighet för att garantera rättssäkerheten och att principen om non-refoulement respekteras. Om Sverige inför ett förfarande som ger bättre rättssäkerhet än denna miniminivå kommer dessa internationella instanser inte att ha några invändningar mot det.

Muntlig förhandling

Kommittémajoriteten förordar att förvaltningsprocesslagens vanliga bestämmelser om muntlig förhandling i länsrätt och kammarrätt skall gälla. Detta innebär en inskränkning av den idag gällande rätten till muntlig handläggning i utlänningslagen.

Vi anser att bristen på muntlig förhandling med tvåpartsförfarande hos Invandrarverket och Utlänningsnämnden är ett grundläggande problem som det är nödvändigt att komma till rätta med i den nya processordningen. Därför bör reglerna om muntlighet i länsrätten vara samma som enligt 35 § lag med särskilda bestämmelser om vård av unga. Det betyder att muntlig förhandling skall hållas om detta inte är uppenbart obehövt och att muntlig förhandling alltid skall hållas om någon part begär det.

När det gäller andra ärenden än avlägsnandeärenden anser vi att 9 § förvaltningsprocesslagen om muntlighet vara tillfyllest. När det gäller förfarandet i kammarrätt anser vi liksom att förvaltningsprocesslagens regler om muntlighet skall gälla. Tyngdpunkten i förfarandet skall ligga i första instans och det bör finnas andra förutsättningar för att ett skriftligt förfarande skall vara godtagbart i andra instans.

Prövningstillstånd

Vi anser – i motsats till majoriteten – inte att det skall gälla krav på att prövningstillstånd meddelats för att ett mål skall tas upp till prövning av kammarrätten. Däremot kan ett rent skriftligt förfarande i kammarrätten i många fall vara tillfyllest. Krav på prövningstillstånd skulle bl.a. innebära alltför stora risker för en splittrad praxisbildning i de olika länsrätterna. Med tanke på de ofta livsavgörande konsekvenser ett avlägsnandebeslut kan ha för den sökande anser vi också att det bör finnas rätt till en fullständig prövning av målet i två rättsliga instanser. Detta är något som inte tillgodoses i majoritetens förslag. En annan nackdel är att majoritetsförslaget – i de fall som prövningstillstånd beviljas – blir det

en extra lång handläggningstid i kammarrätten. Först skall prövningsstillståndsfrågan beslutas av två domare varvid målet måste gås igenom i sin helhet, om prövningstillstånd beviljas måste målet prövas en gång till nu av delvis andra personer än de som var med vid avgörandet av prövningstillståndsfrågan.

3 Snabbprocessen

I motsats till majoriteten anser vi inte att ett system med av regeringen beslutade listor över "säkra tredje länder" bör införas. Detta vore att politisera asylrätten på ett olyckligt sätt. Det finns alltid en risk att regeringen kommer att dra sig för att besluta om att avföra ett land från denna lista även om det finns sakliga skäl för ett sådant beslut. Det är nämligen långt ifrån säkert att man vill peka ut ett land på detta sätt till eventuellt förfång för de goda diplomatiska och kommersiella relationerna med landet ifråga. Det innebär också mycket tydliga risker för att ansvariga myndigheter, d.v.s. i majoritetens förslag Invandrarverket gör slentrianmässiga bedömningar i de ärenden som gäller avvísningar till s.k. "säkra tredje länder".

Det har under flera årtionden riktats skarp kritik för de stora risker för refolement i strid mot flyktingkonventionen som finns i ärenden med omedelbar verkställighet. Trots flera försök genom åren att stärka rättssäkerheten har kritiken inte avtagit.

Så sent som i januari 1998 skrev USA:s utrikesdepartement i sin årliga rapport "Country Reports on Human Rights Practices" bl.a. följande om Sverige (inofficiell översättning): "Det pågår en debatt om den svåra situationen för asylsökande som gjort ansökningar som betraktas som uppenbart ogrundade, de som kommer till Sverige genom ett säkert tredje land, och de vars ansökningar behandlas under orinligt lång tid, i några fall så lång tid som nio år. Det har också framförts klagomål mot överdrivet snabba handläggningar och otillräckligt rättskydd för vissa asylsökande, dvs asylsökande som avvisades inom 72 timmar och inte fick tillgång till juridiskt biträde. En vid tolkning av vad som konstituerar ett 'säkert tredje land' tillåter avvísningar av sökande till tredje land utan att ta hänsyn till om det landet har en asyproceduren som den sökande har möjlighet att få tillgång till."

Människorättsorganisationen Human Rights Watch publicerade i september 1996 rapporten: "Swedish asylum policy in global human rights perspective". I rapporten skriver man bl a. (inofficiell översättning): "Proceduren genom vilken Sverige avvisar asylsökande till 'säkra tredje länder' har likaledes svaga punkter. Mer exakt, Sverige tar inte systematiskt kontakt med myndigheterna i det tredje landet för att

informera dem om att Sverige inte har prövat den asylsökandes skäl eller försäkrar sig på annat sätt att den asylsökande får tillgång till asylproceduren och sina asylskäl bedömda. Följaktligen finns det ingen garanti ens när det tredje landet har en asylprocedur att den avvisade får tillgång till proceduren. --- Som tidigare diskuterats tillämpar Sverige reglerna om 'uppenbart ogrundad' och 'säkert tredje land' i fler fall än de som på ett rättvisande sätt kan karakteriseras som klart missbruk. I ljuset av denna tillämpning och den ofta förekommande avsaknaden av adekvat stöd för sökande med 'uppenbart ogrundade' och 'säkra tredje länder' fall borde Sverige ge dessa sökande en effektiv rätt att överklaga genom att låta dem stanna i landet medan överklagandet behandlas."

Vi anser att det är nödvändigt att Sverige, för att uppfylla sina internationella åtaganden, inför möjlighet till åtminstone en rätt till snabb över/omprövning av ett avlägsnandebeslut medan den sökande är kvar i landet. Vi vill här hänvisa till UNHCR:s resolution nr 8 från år 1977 om avgörande av flyktingstatus, rekommendation nr 30 från 1983 om uppenbart ogrundade eller vilseledande ansökningar, Europarådets rekommendation R (81) 16 angående harmonisering av nationella procedurregler beträffande asyl, Europakonventionens regel om rätt till effektivt rättsmedel i artikel 13 när en kränkning av rättigheter enligt artikel 3 eller 8 kan ifrågasättas, Europarådets rekommendation från september 1998 R (98) 13 om rätten till effektivt rättsmedel vid beslut om avvisning där tillämpning av Europakonventionens artikel 3 kan ifrågasättas samt EU-resolutionen 1 juni 1995 om minimigarantier för asylprocedurer.

En rätt att kvarstanna i landet åtminstone under en inhibitionsprövning skulle vara mycket viktigt också för att möjliggöra hänsynstagande till barnens särskilt utsatta belägenhet.

Vi anser också att i samtliga avlägsnandeärenden som inte handläggs av polismyndigheten och där Invandrarverket inte bifaller ansökan om uppehållstillstånd skall ärendet gå till länsrätten. När det gäller ett ärende som handläggs enligt snabbprocessen d.v.s. med omedelbar verkställighet skall besvär kunna anföras till kammarrätten i vanlig ordning. Dessa besvär skall emellertid inte utgöra hinder mot verkställighet. För att en sådan verkan skall inträda krävs att ansökan om inhibition görs inom två dagar från att länsrättens beslut meddelats. Om kammarrätten lämnar inhibitionsansökan utan bifall får verkställighet ske, i annat fall måste kammarrättens slutgiltiga beslut avvaktas.

Det är också nödvändigt att i utlänningslagen införa regler om att avvisningar till s.k. säkra tredje länder bara får genomföras om det landet

* underrättats om att asylsökningen inte prövats i Sverige gentemot hemlandet

* garanterar att den asylsökande får sin ansökning behandlad i en reguljär asylprocedur

* har tillträtt och tillämpar flyktingkonventionen och ger ett varaktigt och effektivt skydd åt skyddsbehövande och

* den asylsökande – i motsats till vad som nu är fallet – fått sina asylskäl fullständigt utredda i Sverige och prövade mot det tredje landet så att säkerhet råder i det enskilda fallet att skyddsbehoven kommer att tillgodoses där.

Vi anser vidare att de situationer när avvisning med omedelbar verkställighet får ske måste inskränkas i förhållande till vad som är gällande rätt. Detta för att uppnå överensstämmelse med innehållet i konklusion nr 30 antagen vid sammanträde med FN:s flyktingkommisariats exekutivkommitté 1983. Idag kan avvisning med omedelbar verkställighet i vissa fall ske i överensstämmelse med utlänningslagen fastän den står i konflikt med exekutivkommitténs konklusion nr 30.

4 Ärenden om resedokument och flyktingförklaring samt om svenskt medborgarskap

Vi anser att instansordningen i dessa ärenden skall vara densamma som i avlägsnandeärenden enligt huvudregeln. Frågan om rätten till muntlig förhandling i dessa ärenden har berörts ovan i avsnittet om muntlig förhandling.

5 Styrning av praxis

Vi anser att utlänningsärendena utan inskränkning skall handläggas i den ordning som angivits ovan. Det nuvarande "dubbelkommandot" vad gäller behörigheten att avgöra enskilda ärenden har skapat en oklarhet beträffande vilken instans som har det yttersta ansvaret för praxisbildningen. Regeringen får på vanligt sätt styra utvecklingen på detta rättsområde genom lagstiftning tillsammans med riksdagen och genom att utnyttja sin förordningsmakt på ett aktivare sätt än hittills.

6 Offentligt biträde

I avlägsnandeärenden som handläggs enligt den normala processordningen bör offentligt biträde förordnas av länsrätten efter att Invandraverket anmält behov av biträde. Det har sedan åtskilliga år rått allvåga

missförhållanden i Invandrarverkets handläggning av dessa förordanden som i många fall fördröjts lång tid. Justitieombudsmännen har i flera fall funnit skäl att rikta kritik mot Invandrarverket på grund av dessa dröjsmål. Det bör därför införas ett tillägg i utlänningslagens 11 kap 8 § med innebörd att det offentliga biträdet skall förordnas omedelbart. Ett omedelbart förordnande av offentligt biträde skulle utan tvekan starkt bidra till en snabbare handläggning av ärendena vilket skulle ha stora fördelar både rent mänskligt och ur ett statsfinansiellt perspektiv.

I de ärenden som handläggs i snabbprocess bör offentligt biträde alltid förordnas när skyddsbehov åberopas som grund för ansökningen om uppehållstillstånd. Denna rätt bör finnas både vid avvisningar till hemlandet och till s.k. säkert tredje land. Bristerna i rättssäkerhet är nämligen särskilt uttalade när det gäller avvisningar med omedelbar verkställighet. Även om det nu skulle införas en möjlighet att fördröja verkställigheten i dessa ärenden genom en inhibitionsansökning är detta otillräckligt. Utan rätt till offentligt biträde riskerar varje försök att förbättra rättssäkerheten i dessa ärenden att stanna på pappret.

Det är helt nödvändigt att inrätta en jourverksamhet för att säkra snabb tillgång till offentliga biträden framför allt i de ärenden som handläggs i snabbprocess.

Vi anser det nödvändigt att vidta alla de åtgärder vi föreslagit för att komma till rätta med de allvarliga missförhållanden som nuvarande snabbprocess är behäftad med och som vid åtskilliga tillfällen lett till att Sverige ådragit sig mycket stark internationell kritik för bristande respekt för mänskliga rättigheter.

7 Länderkunskap

Majoriteten har en i grunden positiv inställning till den information som Invandrarverket och Utlänningsnämnden inhämtar från Sveriges ambassader om förhållandena i de asylsökandes hemländer. Vår erfarenhet är att kvalitén på den information som kommer från ambassaderna är högst varierande. Ambassaderna har till huvuduppgift att utveckla gynnsamma relationer, inte minst kommersiellt mellan Sverige och det land där ambassaden är stationerad.

Vice ordföranden i FN:s kommitté mot tortyr (CAT) Bent Sörensen förklarade i tidskriften *Torture* 3/98 varför kommittén och staterna ibland gör olika bedömningar av förekomsten i en stat av "ett konsekvent handlingsmönster av grova, uppenbara eller talrika kränkningar av de mänskliga rättigheterna" på följande sätt: (inofficiell översättning) "Statens uppfattning grundas i stor utsträckning på rapporter från

ambassaderna. Kommittén värderar emellertid kritiskt information från UNHCR, ICRC och andra officiella organ och NGO:s."

Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter har i målet *Chahal*./.Förenade Konungariket klargjort sin syn på vilka källor beträffande situationen för de mänskliga rättigheterna som väger tyngst i dessa sammanhang. Det är Amnesty Internationals rapportering, USA:s utrikesdepartements Country Reports on Human Rights Practices och FN:s särskilde rapportör mot tortyr.

Det är angeläget att de instanser som i fortsättningen skall avgöra dessa ärenden tillägnar sig samma källkritiska hållning som de internationella instanserna. Alternativet är fortsatta frekventa fällningar av Sverige för brott mot våra internationella åtaganden.

Som majoriteten påpekat är det av grundläggande betydelse att domstolen inte har tillgång till landinformation som inte delges parten. Denna grundläggande defekt ur rättssäkerhetssynpunkt kvarstår i majoritetsalternativet beträffande handläggningen i första instans. Förvaltningsdomstolarna skall inte göra egna utredningar beträffande förhållandena i de asylsökandes hemländer, denna information skall parterna – Statens invandrarverk och den asylsökande biträdd av sitt ombud – lägga fram vid förhandlingen.

8 Uppehållstillstånd efter inresa

Kommittén föreslår att det principiella kravet på att uppehållstillstånd för icke skyddsökande skall ha beviljats före inresan bör finnas kvar, men att det i 3 kap 14 § utlänningslagen införs en regel som ger möjlighet att bifalla en ansökan gjord efter inresan "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 inte ansökan där".

Vi anser att undantag från huvudregeln måste göras i något fler situationer än majoriteten. Mycket lång värnpliktstjänstgöring eller tjänstgöring under osedvanligt stränga förhållanden skall enligt majoriteten göra att det inte kan anses skäligen att kräva att sökanden återvänder till hemlandet för att inte ansökan där. Vi anser att en precisering bör göras beträffande vad som avses med "mycket lång värnpliktstjänstgöring" och att gränsen bör sättas vid ca 18 månader. Vi anser att väntetider längre än sex månader för att få göra en ansökan hos en svensk ambassad också skall vara ett skäl för att frångå huvudregeln. Vi kan inte heller dela majoritetens uppfattning att ansökan i regel skall avslås om identiteten inte kan klarläggas i de ärenden det inte åberopats skyddsbehov, d.v.s. i första hand när det gäller familjeåterföringsfall.

Detta skulle innebära att hela folkgrupper kommer att utsättas för en faktisk diskriminering eftersom t.ex. somalier oftast saknar möjlighet att styrka sin identitet på ett för svenska myndigheter godtagbart sätt. Om utlänningen har barn i Sverige eller kvinnan i förhållandet väntar barn skall detta alltid vara skäl för att frångå huvudregeln att uppehålls tillstånd skall ha beviljats före inresan.

I ärenden som gäller anknytning genom äktenskap/sammanboende har vi en avvikande uppfattning på några punkter. Vi anser inte att det finns någon anledning att i betänkandet referera de danska bestämmelserna om anknytning genom arrangerade äktenskap och krav på försörjning av den utländska parten. Om en internationell jämförelse skall göras bör betydligt fler länder tas med annars ger valet av ett enda land lätt intryck av godtycklighet.

På sidan 384 anser vi att orden "av allvarlig art" bör utgå ur meningen: "I de fall det görs sannolikt att sökanden eller dennes barn utsätts för övergrepp av allvarlig art under sammanboendet och förhållandet upphört främst på grund av detta, skall uppehållstillstånd i regel beviljas."

I den följande meningen bör orden "dock dels att sammanboendet inte varit helt kortvarigt" utgå. Vi anser att övergrepp bör tillmätas samma betydelse i detta sammanhang oavsett hur länge förhållandet består.

9 Omprövning av lagakraftvunna beslut

Vi ställer oss i huvudsak bakom kommitténs förslag till nya regler om verkställighetshinder. Vi anser dock att den föreslagna bestämmelsen i 9 kap 1 § utlänningslagen bör förses med ett tredje stycke med följande lydelse: "Verkställighet får inte ske om det är uppenbart att utlänningen skall beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en nära familjemedlem i Sverige och utlänningen eller den anhörige skulle lida men om utvisningen eller avvisningen verkställdes."

Kravet på att det skall vara uppenbart att utlänningen skall beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till nära familjemedlem får givetvis inte ställas så högt att Sverige riskerar komma i konflikt med artikel 8 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Kravet på innehav av hemlandspass och myndigheternas alltför stora restriktivitet när det gäller att utfärda främlingspass har föranlett klagomål mot Sverige hos den Europeiska kommissionen för mänskliga rättigheter.

Vi anser vidare att fall där barn är berörda nästan undantagslöst bör bedömas så att hinder mot verkställighet föreligger på humanitära

grunder om det är fråga om att den ene/a föräldern skulle tvingas bege sig till hemlandet eller något annat land för att inge ansökningen där.

I de ärenden där det finns medicinsk eller psykologisk utredning om att barn riskerar att skadas av att ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut verkställs bör både barnkonventionen och utlänningslagens portalbestämmelse om särskilt beaktande av vad barnets hälsa och utveckling och bästa i övrigt kräver tillmätas större vikt än vad som är fallet idag vid avgörandet av vad som skall anses strida mot humanitetens krav. Kravet på reglerad invandring får aldrig gå före barnets bästa i de fall medicinsk eller psykologisk utredning dokumenterar en risk för barnets hälsa och utveckling som ibland sker idag.

Vi anser också att vid medicinskt dokumenterad självmordsrisk för vuxna bör rättstillämpningen återgå till att tillämpa vad som anfördes i proposition 1988/ 89:186 på s.149 att som tillräckligt skäl för bifall till en ny ansökning betrakta att "det föreligger en risk för självmord eller att ett avlägsnande annars skulle medföra allvarlig fara för utlänningsens liv eller hälsa."

Vi anser inte att det finns tillräckliga skäl för att praktiska verkställighetshinder skall handläggas i annan ordning än övriga verkställighetshinder. Mycket ofta är praktiska och politiska verkställighetshinder sammanflätade, ett aktuellt exempel är Förbundsrepubliken Jugoslavien vägran att ta emot Kosovoalbaner.

2. av Magda Ayoub (kd), Sten De Geer (v) och Ragnhild Pohanka (mp)

Säkerhetsärenden

F.n. gäller skilda handläggningsordningar för ärenden som rör rikets säkerhet. De kan handläggas i enlighet med utlänningslagens regler med särskilda möjligheter för Invandrarverket och Utlänningsnämnden att överlämna ärendena med ett eget yttrande till regeringen för beslut. Den andra handläggningsordningen regleras i lagen om särskild utlänningskontroll. En närmare redogörelse för de bägge förfarandena och skillnaderna dem emellan finns i utredningen liksom även för den konflikt som finns mellan gällande handläggningsordning i dessa ärenden och Sveriges internationella åtaganden.

Vi anser att det av rättssäkerhetsskäl är nödvändigt att dessa ärenden handläggs i samma ordning som övriga avlägsnandeärenden. Utredningen har under en studieresa kunnat konstatera att i Tyskland och Nederländerna handläggs säkerhetsärenden hos förvaltningsdomstolarna

enligt samma regler som övriga avlägsnandeärenden utan att detta vållat några problem.

Det är numera klarlagt att EG-rätten kräver att det i alla avlägsnandeärenden för EU-medborgare som rör allmän ordning, säkerhet eller hälsa finns tillgång till samma rättsmedel som det som medlemsstatens lagstiftning tillhandahåller med hänseende på förvaltningsbeslut i allmänhet. (Dom den 17 juni 1997 i de förenade målen C-65/95 och C-111/95). Det betyder i Sveriges fall rätt till prövning i förvaltningsdomstol. Det skulle vara orimligt att ha en instansordning för EU-medborgare i säkerhetsärenden med prövning i förvaltningsdomstolar och en annan ordning när det gäller medborgare i övriga stater med prövning hos Invandrarverket och regeringen. Därför bör prövningen alltid ske i förvaltningsdomstolarna. Det skulle kunna ifrågasättas om inte även regeringsrätten måste finnas med i instanskedjan när det gäller avlägsnandeärenden avseende EES-medborgare.

Det finns ingen anledning att tvivla på länsrätternas och kammarrättens förmåga att garantera sekretessen för de känsliga uppgifter som kan vara aktuella i dessa ärenden. Vi anser dock att det finns praktiska fördelar med att koncentrera alla säkerhetsärenden till en länsrätt, för slagsvis den i Stockholm.

Företrädare för Säkerhetspolisen har för kommittén redogjort för handläggningen av ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Därvid framkom att säkerhetspolisen mycket ofta hade för motparten hemliga kontakter med beslutsmyndigheten i ärendet innan man officiellt anhängiggjorde ärendet. Vid dessa kontakter diskuterades vilken bevisning som krävdes för att yrkandet om avlägsnande skulle bifallas. Säkerhetspolisen ansåg detta vara en smidig och praktisk handläggning som man var angelägen att behålla. Vi anser den vara ytterst betänklig och i strid mot grundläggande rättsprinciper och utgöra ett mycket starkt skäl varför förvaltningsdomstolarna bör få ansvaret även för dessa ärenden.

3. av Ragnhild Pohanka (mp)

Avsnitt 21.3.2 Uppehållstillstånd efter inresan

Jag anser inte att det blir svårare att upprätthålla det behov som finns av en reglerad invandring om huvudregeln frångås att uppehållstillstånd för anhöriga ska ha beviljats före inresan.

Ofta har en anknytning till en i Sverige boende etablerats under den långa tid han/hon tvingats vänta på slutbehandlingen av sitt ärende.

Jag ställer mig bakom Utlänningsnämndens förslag att införa ett generellt undantag från kravet på uppehållstillstånd före inresan för den som har stark anknytning till en i Sverige boende person. Det har också krävts att parterna ska lida allvarligt men, om den sökande återvänder till hemlandet och så är nästan alltid fallet, särskilt då barn är inblandade. Det blir ofta mycket traumatiska skilsmässor som dessutom drar ut på tiden av orsaker som svenska myndigheter inte kan styra.

Det är också mycket märkligt och helt oacceptabelt att en EU-medborgare från annat land än Sverige hamnar i en bättre situation än en svensk medborgare. EU-medborgaren kan ta hit hustru, make eller sambo under fem år utan prövning medan den svenska medborgaren eller invandraren med uppehållstillstånd ej utan ofta lång och svår ansökningstid kan ta hit maka/make från ett land utanför EU. Här brister likheten inför lagen. Detta är ytterligare ett starkt skäl för att jag anser att huvudregeln om att uppehållstillstånd ska sökas före inresan ska bort.

Särskilda yttranden

1. av ordföranden Siv Helmer

Kostnadsberäkningar för kommitténs förslag

Inledning

Kommitténs förslag innebär ökade kostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna, offentliga biträden och Statens Invandrarverk samt minskade kostnader för Utlänningsnämnden och Utrikesdepartementet.

Kostnaderna för Utlänningsnämnden upphör. För Regeringskansliet minskar kostnaderna för handläggning av sådana ärenden som hittills överlämnats från Invandrarverket eller Utlänningsnämnden för avgörande av regeringen, med undantag för s.k. säkerhetsärenden.

Förslaget ger också samordningsvinster genom att beslut i sådana utlänningsärenden (förvar, uppsikt, ersättningsfrågor m.m.) som i dag överklagas till de allmänna förvaltningsdomstolarna kommer att följa samma processordning som övriga utlänningsärenden.

Enligt min uppfattning rymms kommitténs förslag inom det offentliga åtagandet för processen i Utlänningsnämnden.

Utvecklingen av antalet asylsökande under den senaste tioårsperioden illustreras av följande diagram:

Asylsökande per månad 1991-01–1998-06

Diagrammet finns endast i den tryckta versionen.

På grund av den stabilisering av antalet asylsökande som skett under senare år anser jag det rimligt att grunda en kostnadsberäkning på det faktiskt inkomna antalet ärenden till Utlänningsnämnden under åren 1997 och 1998 och på vad som anslagits för nämndens verksamhet för dessa år, 68,175 resp. 67 mkr. Anslagen är beräknade på antaganden om 13 500 asylsökande vardera året.

Kostnaderna för såväl verksamheten som de offentliga biträdena har dock blivit lägre än beräknat. Detta beror främst på att Utlänningsnämnden haft en mycket hög personalomsättning såväl på handläggartjänsterna som på ordförandetjänsterna, vilket lett till vakanser på tjänsterna.

Länsrätter-kammarrätt

Under år 1997 fick Utlänningsnämnden in 2529 avlägsnandeärenden (AV-ärenden), 2559 uppehållstillståndsärenden (UTÖ-ärenden), 118 ärenden om flyktingförklaring och resedokument (FF/RD-ärenden) och 2 346 medborgarskapsärenden.

De måltyper i länsrätterna som är mest jämförbara med AV-ärendena är förmodligen LVU- och LVM-målen. De har den högsta genomsnittliga styckkostnaden av länsrättsmålen.

Den höga styckkostnaden beror till en del på att målen oftast avgörs i två led. Styckkostnaden blir också högre på grund av att målen avgörs efter muntlig förhandling. I framför allt LVU-målen är det ofta frågan om relativt långa förhandlingar med deltagande av vittnen och/eller sakkunniga.

Även om kommittén inte föreslagit några särregler för när muntlig förhandling skall hållas har kommittén räknat med att sådan förhandling kommer att hållas i det helt övervägande antalet AV-mål. Jag har därför bedömt att AV-målen arbets- och kostnadsmässigt som målgrupp är jämförbara med LVU/LVM-målen, sedan man bortsett från det första ledet i beslutsfattandet för de senare målen.

Vad gäller prövningen i kammarrätt ligger det närmast till hands att jämföra med kostnaderna för socialförsäkringsmålen såväl vad avser prövningstillstånd (pt) som sakprövning. Socialförsäkringsmål avgörs med nämnd i kammarrätt i de fall nämnd deltagit i prövningen i länsrätt.

Rent teoretiskt kan samtliga avgöranden i länsrätt komma att överklagas antingen av den enskilde eller av Invandrarverket. Det kan dock antas att verket kommer att utnyttja sin överklagandemöjlighet i mycket begränsad utsträckning. En utgångspunkt kan därför vara det antal mål där den enskilde har anledning att klaga. Bifallsprocenten i Utlänningsnämnden var under perioden 1995–1997 i genomsnitt 31%. Att bifalls-

procenten är hög beror till del på att regeringen, när olika omständigheter talar för det, genom förordning ändrar förutsättningarna för bifall. Detta kan antas bli fallet även fortsättningsvis. Om man därför räknar med samma bifallsprocent i länsrätt blir det teoretiskt 1700 mål som kan överklagas av den enskilde. Även om överklagandefrekvensen kan beräknas bli hög, är det inte sannolikt att samtliga mål överklagas. För att ha en marginal räknar jag ändå med 1700 mål. Under 1997 beviljade kammarrätterna prövningstillstånd i 15% av sina mål, vilket innebär att det kan antas att 255 mål skulle sakprövas.

I dag kan Utlänningsnämnden delegera till en handläggare att fatta beslut i UTÖ-ärenden och medborgarskapsärenden. En muntlig förhandling i UTÖ-ärenden kommer att vara relativt sällsynt, eftersom endast referenspersonen, inte sökanden, finns i Sverige. Medborgarskapsärenden är enligt vad som framhållits av kommitténs sakkunniga i regel mycket enkla. I dessa ärenden kan antas att muntlig förhandling förekommer i normal omfattning. UTÖ-ärenden och medborgarskapsärenden kan närmast jämföras med mål enligt socialtjänstlagen.

I FF/RD-ärendena, som är fåtaliga, kan muntlig förhandling antas förekomma i normal omfattning.

Om måltillströmningen fortsätter att ligga på 1997 års nivå kan antalet överklagade FF/RD-mål till kammarrätten bli begränsat.

Genomsnittlig bifallsprocent i Utlänningsnämnden i UTÖ-ärenden är 24 % och i medborgarskapsärenden 27%. Om man räknar med att dessa målgrupper överklagas till kammarrätt i samma omfattning, 20%, som andra ansökningsmål t.ex. körkortsmål, kan man räkna med att ca 729 mål pt-prövas i kammarrätten och att 15% av dem, eller 111 mål, sakprövas.

Medborgarskapsärendena har under några år visat en ökning som en följd av den stora antalet uppehållstillstånd under första hälften av 1990-talet. Mellan åren 1985 och 1990 låg det årliga antalet överklagade ärenden under 500 per år. Man bör därför kunna räkna med ett minskat antal överklagande beslut framöver.

En länsrättsrotel kostar ca 1 mkr och en kammarrättsavdelning kostar ca 4,5 mkr. Till detta kommer kostnader för expenser, lokaler, nämndemän och administration.

En blandad länsrättsrotel beräknas avgöra ca 600 mål per år. En kammarrättsavdelning avgör ca 1200 mål per år. Bland dessa mål finns dock ett relativt stort antal som inte kräver prövningstillstånd.

Enligt beräkningen ovan kommer länsrätterna att få in ca 7500 mål per år, varav en tredjedel kan komma att vara sådana som avgörs efter muntlig förhandling. Detta innebär att man knappast kan räkna med att varje rotel kommer att klara att avgöra 600 mål. Ett försiktigt antagande

är att en rotel klarar att hantera 350 mål per år vilket innebär att det krävs 22 länsrättsrotlar.

Till detta kommer länsrättens uppgifter att ta ställning till om ett beslut skall inhiberas i anslutning till omedelbara verkställigheter och i de fall nya skäl återopats som hinder i samband med en verkställighet av ett lagakraftvunnet beslut. Här kan ett större antal beslut fattas per rotel och år än med den ovan beskrivna målsammansättningen. Ytterligare en länsrättsrotel krävs för detta.

Sammantaget innebär det 23 länsrättsrotlar till en kostnad av 23 mkr.

Enligt beräkningen ovan kan besluten i drygt 2400 mål komma att överklagas till kammarrätt. Här finns det dock inte anledning att räkna med en lägre avverkningstakt än den normala vilket innebär att det krävs två kammarrättsavdelningar till en kostnad av 9 mkr.

Till detta kommer kostnaden för administration som kan uppskattas till 4 mkr vilket motsvarar kostnaden för ca 10 anställda. Sedvanligt påslag för expenser beräknas till 3,6 mkr och lokalkostnaderna för 122 anställda till 8 mkr. Kostnaden för nämndemän beräknas till 2,4 mkr. och merkostnader för tolkning, översättning, sakkunnigutlåtanden o.d. till 3,5 mkr.

Detta ger en total kostnad för domstolarna om 53,5 mkr.

Övriga kostnader

När Invandrarverkets beslut överklagas till Utlänningsnämnden skall besvärsskriften tas emot av verket och beslutet omprövas. Föranleder omprövningen ingen ändring skall verket ge besked om detta och överlämna besvärsskriften och akten till Utlänningsnämnden. Därefter har Invandrarverket i princip skiljt sig från ärendet. Vid en tvåpartsprocess i domstol där verket blir part i målen ökar arbetsuppgifterna för verket. Detta gäller främst vid muntliga förhandlingar.

Utifrån tidigare beräknat antal mål till domstolarna kan följande beräkningar göras.

Länsrätterna har beräknats få in 2 529 AV-ärenden. Av dessa har minst 80 % beräknats föranleda muntlig förhandling. För detta beräknas en genomsnittstid inkl. förberedelseid m.m. på 3,5 timmar. Jag har då förutsatt att förhandlingsdagarna har planerats så att kostnaderna för staten i målen hålls nere. Genom att länsrätter finns i de tre storstadsområdena där Invandrarverket i dag fattar beslut i avlägsnandeärenden, och där också i de flesta fall de offentliga biträdena och tolkarna har sin verksamhet, sparas kostnader för resor och restid i förhållande till om en enda domstol skulle överpröva Invandrarverkets beslut.

Totalt för detta och för Invandrarverkets övriga befattning med AV-målen i länsrätterna kan beräknas en tidsåtgång på 8 000 timmar. För merarbetet i kammarrätten kan beräknas 1000 timmar.

För Invandrarverkets merarbete med övriga mål i länsrätt och kammarrätt kan beräknas 3 500 timmar.

Ovanstående motsvarar en kostnad för elva årsarbetare med 5,5mkr.

Invandrarverket får även ett merarbete med verkställigheterna. Kostnaderna för detta beräknar jag till 3,5 mkr.

Totalt för invandrarverkets förvaltningsanslag beräknas tillkomma 9 mkr.

Kostnaderna för offentligt biträde i Utlänningsnämnden var 19,6mkr år 1997, men anslaget som sedermera reducerades var 25 mkr. Offentligt biträde förordnas såväl i AV-ärenden som i s.k. nya ansökningsärenden där inhibition beviljats (ca 15%).

I AV-målen i Utlänningsnämnden ingår i biträdeskostnaden inte enbart själva överklagandet utan även olika kontakter under ärendets handläggning, bl.a. den muntliga handläggning som UN har i dessa ärenden. Denna handläggning kan både vara av enkelt slag, en telefonkontakt eller av mer kvalificerad art, t. ex inställelse inför liten eller stor nämnd. I totalkostnaden ingår därför redan en del moment för biträdet som beräknats tillkomma för Invandrarverkets tjänstemän. Mer kostnaden i AV-målen och i de verkställighetsärenden där biträde kommer att förordnas kan därför beräknas till 6 mkr.

Under år 1998 kom enligt preliminära siffror till Utlänningsnämnden in 2 824 AV-mål, 2 438 UTÖ-ärenden och 2 415 medborgarskapsärenden och 200 FF/RD-ärenden. Om dessa siffror utgör underlag för beräkningarna ökar den totala kostnaden med ca 4mkr.

Sammanfattning

Enligt ovanstående beräkningar blir kostnaden i domstolarna och mer kostnaden för Invandrarverket och offentliga biträden 68,5 mkr. beräknat på antal inkomna mål till Utlänningsnämnden år 1997 och 72,5 mkr beräknat på antalet inkomna mål till nämnden år 1998.

Samordningsvinsterna med andra utlänningsmål i länsrätt och kammarrätt har inte beräknats och inte heller Regeringskansliets minskade kostnader.

Jag är ense med majoriteten om att den enskilt väsentligaste åtgärden för att korta handläggningstiderna hos Invandrarverket måste vara att Invandrarverket ges tillräckliga resurser för att snabbt kunna utreda och pröva alla utlänningsärenden. Invandrarverket skulle behöva fler kvalificerade beslutsfattare, om handläggningen skall gå snabbare sam

tidigt som kvaliteten på besluten hålls hög. Om beslutsfattaren och också det offentliga biträdet kunde delta i ett betydligt tidigare skede av utredningen i ett asylärende än vad som är fallet i dag, skulle detta inte bara vara ägnat att förkorta handläggningstiderna utan också i hög grad gagna den processordning som kommittén föreslår. Behovet av ökad beslutskapacitet finns emellertid redan i den nuvarande processordningen. Jag anser därför att detta behov inte bör innefattas i kostnaderna för det förslag som kommittén lägger fram.

De genomsnittliga handläggningstiderna i Utlänningsnämnden i AV-ärenden och handläggningstiderna i domstolarna i förtursmål för år 1997 har redovisats under avsnitten 3 och 6. Av redovisningarna framgår att förtursmålen handläggs i länsrätt-kammarrätt på en f.n. väsentligt kortare tid än ärendena i Utlänningsnämnden. Balanserna i domstolarna är också lägre än i nämnden. Detta talar för att de asylsökandes vistelsetider fram till dess att asylansökan slutligt har prövats kommer att bli kortare än i dag, trots att ytterligare en prövningsinstans tillkommer. Med en rättssäkrare processordning och kortare vistelsetider minskar också antalet ärenden i vilka verkställighetshinder åberopas.

2. av den sakkunnige Håkan Sandesjö

En ny instans- och processordning

Direktiven

Kommittén om Ny instans- och processordning (NIPU) har enligt direktiven haft i uppdrag att utreda och redovisa ekonomiska och andra effekter av olika organisatoriska lösningar. Vidare framhålls i direktiven att ett alternativ skall belysa en lösning där alla utlänningsärenden prövas i första instans av Invandrarverket (SIV) och i andra instans av en domstol eller ett domstolsliknande organ. Två andra alternativ skall också redovisas vad gäller ekonomiska och andra effekter, dels ett alternativ där ärenden om avvisning och utvisning prövas i båda instanser av en domstol eller ett domstolsliknande organ, dels ett alternativ där SIV:s beslut underställs prövning av domstol. Lösningar skall vidare redovisas som innefattar såväl alternativ med prövning i allmän förvaltningsdomstol som med prövning i specialdomstol. NIPU kan dessutom redovisa ytterligare alternativ.

Jag konstaterar att NIPU i sitt betänkande diskuterat för- och nackdelar med olika alternativ men att man endast redovisat två alternativ i sin helhet, dvs. ekonomiska och andra effekter. Det är de två alternativ som majoriteten respektive minoriteten i kommittén fastnat för. Detta är

en grundläggande svaghet som gör det svårt att rätt bedöma andra alternativ som exemplifierats i direktiven. Särskilt gäller detta de ekonomiska effekterna. Det bör vidare nämnas att NIPU i avsnitt 5 redogjort för processordningen i fyra andra länder (Finland, Danmark, Tyskland och Nederländerna) utan att redovisa t.ex. total handläggningstid eller sammanlagd kostnad för hanteringen av utlänningsärenden i dessa länder. Sådana uppgifter borde vara av intresse i detta sammanhang.

Enligt direktiven skall NIPU, som nämnts, redovisa ett alternativ där utlänningsärenden prövas i första instans av SIV och i andra instans av ett domstolsliknande organ. Detta alternativ utgörs av det redan existerande, dvs. SIV och UN. En uppgift för NIPU har således varit att närmare granska UN:s verksamhet och redovisa effekterna av eventuella förändringar inom ramen för den nuvarande processordningen. Sjäklart har den nuvarande processordningen fördelar som bör kunna jämföras med andra alternativa handläggningsformer. De argument som fördes fram för den nuvarande ordningen i prop. 1991/92:30 kvarstår. I samband därmed behandlades också ett domstolsalternativ vilket då befanns mindre lämpligt. Även av denna anledning borde en grundlig utvärdering ha gjorts av UN:s verksamhet.

Jag konstaterar emellertid att NIPU inte analyserat den nuvarande processordningen. Det är således inte utrett om man inom ramen för den nuvarande processordningen kan göra förändringar som får sådana ekonomiska och andra effekter att det alternativet kan väljas. Även detta är en svaghet med NIPU:s betänkande.

Utlänningsnämnden

Det bör framhållas att UN successivt funnit former för sitt arbete som motsvarar högt ställda krav på rättssäkerhet. UN sjösattes 1992 med en ärendebalans som på intet sätt motsvarades av antalet anställda. Till detta kom att inströmningen av ärenden ökade lavinartat under de första tre åren. Nämnden fick därför i första hand inrikta sig på att hålla nere balanserna. Trots detta är UN i dag en väl fungerande organisation som arbetar på ett domstolsliknande sätt med ett ökat inslag av muntlig handläggning. Nämnden har en öppen dialog med olika intressenter på flyktingområdet och satsar fortlöpande på utbildning av sin personal i vad avser bl.a. mänskliga rättigheter och omvärldskunskap.

UN i sin nuvarande organisation (se avsnitt 3.2 i betänkandet) är enligt min mening ett fullgott alternativ när det gäller rättssäkerhet och kvalitet. Ett problem som UN har brottats med är långa handläggnings tider i avvisningsärenden. Detta kan delvis förklaras med i vissa avseenden tyngande handläggningsformer men beror i huvudsak på bristande

resurser. Genom den omorganisation som UN nu genomfört finns emellertid förutsättningar för en snabbare handläggning men alltjämt är resursfrågan helt avgörande för handläggningstiderna. Det bör här nämnas att SIV i samråd med UN hos regeringen tagit upp frågan om tilläggsanslag inom utgiftsområdet för att kunna avgöra avvisningsärenden som är äldre än sex månader. En stor del av de äldre ärendena (den 1 januari 1999 760 ärenden av 1 243) har emellertid av olika skäl inte kunnat avgöras. I vissa fall utförs kompletterande utredningar. I många fall avvaktar nämnden principbeslut från regeringen.

Ett betydligt större problem i sammanhanget är emellertid hanteringen av nya ansökningar. Denna verksamhet upptar nästan en tredjedel av UN:s resurser. Jag delar därför NIPU:s bedömning att ordningen med nya ansökningar måste slopas. NIPU:s förslag med s.k. verkstälighetsärenden i stället för nya ansökningar kan med smärre modifieringar tillämpas inom ramen för den nuvarande processordningen. Jag delar också NIPU:s uppfattning att regeringen över huvud taget inte skall befatta sig med utlänningsärenden utan i stället styra praxis genom den s.k. förordningsmetoden. Med dessa förändringarna i gällande system skulle UN ges goda förutsättningar att korta handläggningstiderna.

Det bör dock understrykas att en helhetssyn i detta sammanhang är helt avgörande. Man löser ingen gordisk knut genom att föra över utlänningsärendena till domstolar. Det är nödvändigt att se på hela verksamhetsområdet och vidta åtgärder i alla skeden av processen för att minska mänskligt lidande och onödiga kostnader.

En annan processordning

Allmänna utgångspunkter

UN har sedan starten 1992 framställt önskemål hos företrädare för regeringen att införa en tvåpartsprocess i asylärenden med möjlighet till muntlig förhandling. Flera skäl talar för att en sådan ordning är att föredra i asylärenden. Utan tvekan blir utredningsmaterialet fylligare med en tvåpartsprocess genom parternas dialog och den asylsökande har bättre förutsättningar än i dag att få kunskap om vad som krävs av honom eller henne. Med en tvåpartsprocess undviker man också eventuella misstankar från den enskilde att den beslutande myndigheten är partisk. Jag delar emellertid inte NIPU:s uppfattning att en tvåpartsprocess minskar behovet av aktivitet från beslutsmyndighetens sida när det gäller att skaffa in utredning i målet. Enligt min mening är asylärenden av sådan art att det måste ställas stora krav på den beslutande myndigheten

att sörja för ett komplett beslutsunderlag, inte minst vad gäller s.k. landinformation. Jag återkommer till denna fråga i följande avsnitt.

Genom en tvåpartsprocess där muntlig förhandling ingår kan framför allt trovärdighetsfrågor bli bättre belysta och eventuella missförstånd redas ut. Väsentligt är också att den enskilde får en möjlighet att lägga fram sin sak i alla de avseenden som är av betydelse för honom eller henne.

Det finns alltså goda skäl som talar för en domstolsprövning av asylärenden, en prövning som bör ske inom ramen för förvaltningsprocesslagen (1971:291). En sådan lösning kan emellertid – beroende på hur den utformas – medföra väsentliga nackdelar som inte finns i dagens myndighetsprocess. Enligt min mening har varken NIPU:s majoritet eller dess minoritet i tillräcklig omfattning beaktat dessa nackdelar när man nu föreslår en instansordning med en kammarrätt som sista instans. Jag kommer i det följande att närmare redovisa mina synpunkter i dessa frågor.

Jag utgår i den följande diskussionen från NIPU:s ställningstagande att den nuvarande processordningen skall ersättas med en domstolsprocess. I likhet med NIPU anser jag att övriga utlänningsärenden och medborgarskapärendena skall följa samma processordning som asylärenden. Med en domstolslösning undanröjs också de problem som finns i dag i fråga om tvångsåtgärder (förvar och uppsikt) som kan handläggas av såväl förvaltningsmyndighet som förvaltningsdomstol.

Landinformation

Inhämtande och lagring av landinformation (se avsnitt 3.3 i betänkandet) utgör i dag en mycket viktig del av SIV:s och UN:s verksamhet. Utan denna kunskap saknar myndigheterna möjlighet att rätt bedöma uppgifter av olika slag, inte bara i asylärenden. Det är väsentligt även för den enskilde att myndigheterna har tillgång till sådan kunskap och att myndigheterna vid behov har möjlighet att komplettera utredningen i detta avseende. Med dagens system är det naturligt att myndigheterna själva bedriver denna verksamhet. Asylprocessutredningen framhöll att det är en självklarhet att UN gör egna bedömningar av förhållandena i främmande länder (SOU 1995:46, Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen). Även om handläggningen övergår till domstolar måste lika stora krav ställas på att de uppgifter som är relevanta kommer domstolen till del samt att domstolen inte får sämre möjligheter än UN i dag att bedöma informationen på bästa sätt. I annat fall skapas en osäkerhet i systemet och risken blir stor för att olika domstolar bedömer likartade uppgifter olika.

Enligt NIPU:s förslag skall SIV vid den muntliga förhandlingen lägga fram vad som är känt om förhållandena i det land som den asylsökande kommer ifrån. Samtidigt medger NIPU att domstolarna också behöver ha en allmän och kvalificerad kunskap om förhållandena i olika länder och utgår från att det inom domstolarna kommer att finnas intresse för internationella förhållanden och frågor om mänskliga rättigheter samt att detta intresse kan bli stimulerat av de nya arbetsuppgifterna. NIPU bedömer att domstolarnas bibliotek kommer att behöva kompletteras samt att domstolarna skall ha tillgång till Internet och SIV:s länder informationssystem (LIFOS).

NIPU har inte i tillräcklig omfattning beaktat betydelsen av att det hos domstolen måste finnas egen kunskap i det aktuella avseendet. NIPU tycks utgå från att domstolens kunskap i huvudsak skall inhämtas från parterna. Det ligger i sakens natur att man därmed bygger in en risk för att domstolen i likartade mål inte erhåller samma information. Det finns också en risk för att domstolen erhåller felaktig information. Det kan inte vara acceptabelt att en domstol bygger sina bedömningar på uppgifter som kanske avviker från vad som utgörs av objektivt säkerställda uppgifter om olika förhållanden.

NIPU framhåller visserligen att domstolarna behöver ha en kvalificerad kunskap på detta område. NIPU:s förslag är emellertid svårt att förena med detta påstående. Det räcker inte med ett "intresse" för internationella förhållanden. En uppdelning av de nuvarande ärendena mellan 3–4 länsrätter och en kammarrätt leder med automatik till att domstolarna inte kan upprätthålla den kunskapsnivå som UN har, om inte varje domstol tillförs lika stora resurser som UN har i dag. Detta är synnerligen allvarligt. Som redovisats i avsnitt 3.3 i betänkandet bygger UN:s landinformationssystem på särskilda s.k. landansvariga, dvs. handläggare som bland sina arbetsuppgifter har ett särskilt ansvar för inhämtande och analys av information från olika länder. Antalet landansvariga uppgår för närvarande till 40. En sådan organisation låter sig knappast delas upp på 4–5 domstolar utan att det får kännbara effekter på kunskapsnivån.

UN inhämtar på olika sätt information genom kontakter med svenska ambassader och olika organisationer. Nämnden företar också utredningsresor som ger tjänstemännen ett bredare perspektiv på förhållandena i de länder som besöks. De har därefter lättare att bedöma information från annat håll. Denna typ av verksamhet lämpar sig mindre väl för allmänna förvaltningsdomstolar. Även av detta skäl finns en risk för att domstolarna inte kommer att nå upp till den kunskapsnivå som finns i dag hos UN.

Mot den nu angivna bakgrunden är det anmärkningsvärt att NIPU inte närmare analyserat hur domstolarna skall kunna skaffa och vid

makthålla egen kunskap om förhållandena i andra länder. Om ambitionen finns att inte försätta domstolarna i en sämre situation än UN, krävs, enligt min mening, ökade resurser i förhållande till idag (se vidare avsnittet om kostnader).

En annan fråga i detta sammanhang som inte berörts av NIPU är domstolarnas möjligheter att i likhet med SIV och UN hålla beredskap för snabba ingripanden i enskilda ärenden då förhållandena i olika länder förändras. Genom de olika system för inhämtande av landinformation som nu finns har såväl SIV som UN möjlighet att med mycket kort varsel omvärdera tidigare ställningstaganden. Jag kan t.ex. hänvisa till de snabba svängningar av samhällsförhållandena som under de senaste åren förekommit i länder som Jugoslavien, Liberia, Colombia, Eritrea/Etiopien, Zaire/Kongo, Angola eller Sierra Leone. För UN:s del är det väsentligt med en centraliserad verksamhet där den landansvarige snabbt kan informera samtliga berörda beslutsfattare om förändringar som berör de enskilda ärendena. Enbart genom att sprida ut handläggningen av ärendena på 4–5 domstolar försvåras väsentligt möjligheterna till korrekt hantering. Det finns alltså i det av NIPU föreslagna systemet en inbyggd risk för att domstolarna beslutar på olika sätt i likartade mål just på grund av bristande information och kunskap.

Vad gäller NIPU:s tillit till SIV:s länderinformationssystem (LIFOS) skall bara sägas att – även om det går att hämta värdefull information därifrån – systemet inte ger den allra senaste informationen. Inmatningen i LIFOS sker efter noggranna överväganden och det finns ingen garanti för att man ur LIFOS kan hämta helt ny information. LIFOS behöver alltså kompletteras med annan bevakning oavsett vilket processordning som än väljs. För att rätt kunna bedöma LIFOS information kvarstår kravet på egen kunskap och kompetens hos domstolen. Att under- och överinstans skall förlita sig på samma kunskapskälla, vari ingår ett stort mått av värderingar, väcker också mer principiella frågor.

Praxisbildning

När man talar om praxis inom utlänningsrätten är det viktigt att komma ihåg att det inte enbart är fråga om vägledande ställningstaganden i rättsliga frågor. En enhetlig rättspraxis är givetvis lika väsentlig inom utlänningsrätten som inom andra rättsområden. I utlänningsärenden, främst asylärenden, tillkommer emellertid ett krav på vägledande ställningstaganden och analyser av förhållandena i olika länder, s.k. länderpraxis. Till skillnad från rättspraxis skiftar länderpraxis från tid till annan beroende på förändringar i vår omvärld. Medan rättspraxis normalt är förhållandevis stabil, är länderpraxis en färskvara. Därför ställs det

andra krav på praxisbildningen inom utlänningsrätten än inom övriga rättsområden.

För att klara uppgiften att svara för praxisbildningen har UN inrättat en särskild praxisenhet som fortlöpande sammanställer och analyserar de vägledande beslut som fattas av nämnden. Enheten informerar på olika sätt nämndens tjänstemän om praxis. Avgörande för att kunna bibehålla enhetlighet i beslutsfattandet är emellertid de praxisdiskussioner som förs av nämndens beslutsfattare. Nämndens beslutsfattare/ordförande samlas en gång i veckan för att informera varandra om frågor som aktualiserats i samband med föredragningar eller på annat sätt. Det råder enighet bland UN:s ordförande, som är domare från allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar, att denna nära kontakt mellan beslutsfattarna är en förutsättning för att kunna fatta korrekta beslut och uppnå enhetlighet.

Vid dessa sammanträden diskuteras förändringar i olika länder, ofta tillsammans med den landansvarige. Sådana sammanträden kan också förekomma enbart av den anledningen att förhållandena i ett visst land plötsligt förändrats. Som nämnts i det föregående avsnittet kan det vara fråga om förändringar som kräver snabba ställningstaganden och som får omedelbar effekt på de enskilda ärendena.

När det gäller rättspraxis finns andra problem. Som jag nämnt är rättspraxis normalt stabil och sett ur den aspekten borde NIPU:s förslag inte innebära några nackdelar. I de enskilda ärendena uppkommer emellertid ständigt nya frågeställningar om hur rättspraxis skall tolkas. Det är inte svårighetsgraden i sig som är problemet. Däremot finns det ett ständigt behov av att diskutera en delvis mycket svårtillgänglig praxis. NIPU:s förslag till ny utlänningslag innebär inte några förenklingar i det avseendet.

Genomförs NIPU:s förslag kommer varje domstol att få pröva ett begränsat antal ärenden, vilket gör att vissa frågeställningar inte dyker upp särskilt ofta. Kunskap och erfarenhet kan således inte upprätthållas och säkerställas på samma sätt som i dag.

Självfallet kan det av rättssäkerhetsskäl inte accepteras att en ny instans- och processordning försämrar möjligheterna att fatta korrekta och enhetliga beslut. Det är givetvis inte nödvändigt att samordningen sker på samma sätt som i dag, men frågan är om det över huvud taget är möjligt att skapa en liknande samordning med 4-5 domstolar som är utspridda över landet. Frågan har inte utvecklats av NIPU. Att en kamrarrätt efter prövningstillstånd som tredje instans skulle kunna hålla samman praxis i mål, där innehållet vanligtvis har skiftat alltefter ärendets gång, är svårt att föreställa sig. Enligt min mening kommer det således att bli svårt att upprätthålla en enhetlig praxis med NIPU:s för

slag. Erfarenheterna från exempelvis Nederländerna talar också för detta.

Sekretess

NIPU har i avsnitt 15 i betänkandet närmare redovisat de problem som finns i dag när det gäller sekretess. Frågan har också utretts av Asylprocessutredningen. Det gäller i första hand utrikessekretess enligt 2 kap. sekretesslagen.

NIPU anser att domstolarna "inte automatiskt" skall ha tillgång till sekretessbelagda uppgifter. Vad som avses är i första hand att UD – till skillnad från i dag – inte skall vidarebefordra den allmänna information om förhållandena i olika länder som sammanställs vid svenska ambassader. Uppgifterna är normalt föremål för utrikessekretess. Om domstolen i ett enskilt ärende får del av en sådan handling, får domstolen, enligt NIPU, bedöma om materialet skall sekretessbeläggas även hos domstolen och om det kan behöva föras in som processmaterial i senare ärenden.

Enligt min mening är den av NIPU skissade ordningen synnerligen tungrodd och rättsosäker. De olika domstolarna kommer med denna metod att med tiden inte ha tillgång till samma material och tillgången på material styrs slumpartat av vilken sorts ärende som förs upp till respektive domstol. Att tillföra varje ärende denna typ av bakgrundsmaterial, som i många fall utgörs av kilovis med handlingar, låter sig inte heller göras utan vidare.

Enligt min mening är det med en domstolslösning inte möjligt att se på dessa frågor på annat sätt än i dag. Som jag nämnt tidigare är det utomordentligt viktigt att domstolen har en egen kunskap om förhållandena i skilda länder. Därigenom förbättras domstolens möjlighet att rätt bedöma olika uppgifter och i samband med muntliga förhandlingar ställa relevanta frågor. På samma sätt som i dag bör man givetvis sträva mot att begränsa utrikessekretessen så långt det är möjligt. Med muntliga förhandlingar ökar möjligheterna att informera den enskilde om uppgifter som kan ha betydelse för bedömningen av ett ärende.

Handläggningstider

Ett av syftena med NIPU:s förslag är att korta handläggningstiderna. Ändå föreslår kommittén ett treinstanssystem. För att det skall lyckas med att korta handläggningstiderna krävs det alltså att två instanser hanterar ärendena fortare än en. Självklart finns det en möjlighet att

detta kan lyckas, men otvivelaktigt har man i systemet byggt in en högriskfaktor, även om länsrätterna enligt förslaget skall behandla sina asylärenden med förtur.

Man kan, liksom i dag, räkna med att åtskilliga ärenden behöver kompletteras på olika sätt och att det därför kan bli svårt att hålla nere handläggningstiderna. Även om regeringen i fortsättningen inte skall befatta sig med enskilda ärenden kan det finnas anledning för domstolarna att vilandeförklara en grupp av ärenden i avvaktan på att regeringen genom förordning skall besluta om hur ärendena skall behandlas. I dag tillämnar regeringen i huvudsak den s.k. ärendemetoden och för närvarande har, som nämnts, UN ett stort antal ärenden vilande i avvaktan på regeringens ställningstagande i enskilda ärenden. Det finns inget som talar för att det blir en annan tingens ordning med en domstolslösning. Omvärlden styrs av andra faktorer än svensk lagstiftning och praxis.

Med muntlig förhandling i ett stort antal ärenden finns också risk för långa handläggningstider om inte domstolarna tillförs tillräckliga resurser.

Bedömningarna i asylärenden är ofta mycket grannliga och upp märksammade. Den enskilde har ofta svårt att acceptera bedömningen i ett beslut. Genom att tillåta s.k. ändringsdispens hos kammarrätten finns en uppenbar risk för att kammarrätten kommer att sakpröva en betydligt större andel av asylärendena än av andra ärenden. Därmed påverkas givetvis asylärendenas totala handläggningstid.

I detta sammanhang bör också nämnas något om den ärendebalans som kan komma att finnas den 1 juli 2001 då den nya instansordningen enligt NIPU:s förslag skall införas. NIPU föreslår att UN skall vara kvar under en övergångsperiod för att slutföra redan påbörjade ärenden. En sådan ordning kan principiellt sett inte accepteras. Man får i stället räkna med att domstolarna kommer att få överta den gamla ärendebalansen. Hur stor denna kommer att vara beror på två faktorer: tillgängliga resurser och förändringar i vår omvärld. En stor ärendebalans minskar möjligheterna väsentligt att hålla nere handläggningstiderna hos domstolarna.

En domstolslösning innebär inte med automatik korta handläggningstider. Erfarenheterna från t.ex. Nederländerna och Tyskland, som har ett domstolsförfarande, är inte uppmuntrande.

NIPU framhåller att domstolarna på ett bra sätt kan möta förändringar i måltillströmningen och därmed hålla nere handläggningstiderna. NIPU utgår från att den större organisationen, dvs. domstolen i sin helhet, skall ha grundläggande kunskaper och kompetens inom utlänningsrätten och kunna utnyttjas vid ökande måltillströmning. Tanken är teoretiskt sett logisk men dessvärre knappast realistisk.

Som jag tidigare nämnt är det i fråga om länderpraxis uppgifter som ständigt behöver uppdateras. Även i fråga om rättspraxis behöver diskussionen hållas levande. Det blir alltså svårt att hålla uppe en tillräckligt hög kunskapsnivå hos domstolen om inte de allra flesta sysslar med utlänningsärenden, vilket minskar fördelarna med en stor organisation. Till detta kommer att lagstiftningstakten på rättsområdet är mycket hög. Vidare får inte glömmas bort att förvaltningsdomstolarna är utbildningsplatser för unga jurister, vilket innebär stor personalomsättning bland de föredragande. Det bör också erinras om att förvaltningsdomstolarna handlägger ett mycket stort antal måltyper vilket i sig utgör ett hinder mot att bibehålla en hög kunskapsnivå i fråga om asylärenden.

Vad nu sagts talar för att NIPU:s argumentering om domstolarnas flexibilitet inte är bärkraftig. Det bör också påpekas att handläggnings tiderna för övriga ärenden inom domstolen påverkas negativt om resurser överförs från dessa ärenden till utlänningsärendena. Om antalet asylärenden ökar markant som under åren 1992–95 skulle kravet på förtur i dessa ärenden kunna medföra att domstolens övriga verksamhet lamslås.

En specialdomstol

NIPU har i avsnitt 10 i betänkandet diskuterat alternativet med en eller flera specialdomstolar. NIPU framhåller där att asylärendeprocessen är ett specialområde som ofta är förenat med svåra frågor gällande bevisning, dvs. främst trovärdighetsbedömning, bedömning av förhållandena i olika länder och tolkning av lagen. NIPU framhåller vidare att ärendena kräver specialkunskaper om flykting- och folkrätt samt att kunskapen om olika länder och olika kulturer måste hållas på en hög och ständigt aktuell nivå. Vidare sägs att bedömningen av hur humanitära skäl skall beaktas inte är mindre svår.

Jag delar i detta avseende helt NIPU:s bedömning men konstaterar samtidigt att denna bedömning rimmar illa med vad NIPU på annat ställe anfört beträffande domstolarnas inhämtande av länderkunskap (se ovan). I stället anser jag att NIPU:s egen bedömning med styrka talar för att domstolen måste ha ett eget kunnande i enlighet med vad jag tidigare anfört. Behov av specialkunnande inom en domstol är ett av de starkaste argumenten för en speciallösning (jfr. prop. 1993/94:200 s.30 f.).

NIPU har också hänvisat till utvecklingen under senare år som anses ha gått från fristående specialdomstolar till integrering i allmänna domstolar eller förvaltningsdomstolar. Denna omständighet saknar emellertid betydelse om det finns sakliga skäl för en speciallösning. Och specialdomstolar saknas inte i Sverige.

NIPU har vidare i avsnitt 10.4 i betänkandet analyserat en speciallösning och kommit fram till att det lämpligen bör vara endast en överinstans till SIV och att denna instans bör vara en domstol. De nackdelar med en sådan lösning som NIPU ser är främst bristen på flexibilitet och därmed sammanhängande sårbarhet. Det sägs också att ett så stort organ som en enda domstolsmässig överinstans skulle ha svårigheter att hålla ihop praxis medan en prejudikatinstans (kammarrätten) lättare kan koncentrera sig på ärenden som har prejudikatintresse. NIPU framhåller också att med de allmänna förvaltningsdomstolarna tillkommer en domstolskultur och ett domstolssammanhang som måste främja större öppenhet.

Jag delar NIPU:s bedömning att en speciallösning inte bör avse mer än två instanser, dvs. SIV och en utlänningsöverdomstol. Jag delar också NIPU:s bedömning att en liten organisation har sämre flexibilitet än en större. Jag anser emellertid att NIPU övervärderar betydelsen av detta argument. En överinstans till SIV har t.ex. större möjlighet än SIV att förbereda sin organisation för ökad eller minskad måltillströmning. Som framhålls av NIPU blir en enda överinstans också med nödvändighet en stor organisation. En sådan organisation har goda möjligheter till omdisponeringar, eftersom den i motsats till de allmänna förvaltningsdomstolarna handhar endast ett fåtal måltyper som dessutom omfattas av samma rättsområde. NIPU:s argument att en sådan instans skulle ha sämre möjligheter än 4–5 domstolar att hålla ihop en enhetlig praxis är svårt att förstå. Skäl för den ståndpunkten har inte anförts. Vidare saknas anledning tro att en fristående specialdomstol skulle ha sämre domstolskultur än en allmän förvaltningsdomstol. De personer som skulle rekryteras till en specialdomstol kan antas komma från domstolsväsendet.

Vad som nu anförts talar således för en fristående utlänningsöverdomstol. Det finns emellertid fler skäl för en sådan lösning. Med en fristående utlänningsöverdomstol kan

- en tvåpartsprocess med möjlighet till muntliga förhandlingar införas i utlännings- och medborgarskapsärenden,
- det beslutande organet upprätthålla ett eget specialkunnande,
- tillgången till nödvändig information säkerställas (faktainhämtning blir en naturlig del av verksamheten för en specialdomstol),
- instanskedjan bli kort (direktiven utgår från två instanser),
- ärenden avseende tvångsåtgärder (förvar och uppsikt) handläggas i samma ordning som utlänningsärendena,
- UN:s investeringar och kunnande tillvaratas på bästa sätt,
- UN:s personal direkt föras över till domstolen,
- kostnaderna bli lägre än med NIPU:s förslag (se nedan),

- handläggningstiderna bli kortare än med NIPU:s förslag (endast två instanser),
- UN:s dialog med t.ex. frivilligorganisationer m.fl. utvecklas ytterligare,
- nuvarande lekmanaledamöternas erfarenhet tas tillvara,
- UN:s IT-samarbete med SIV utvecklas ytterligare.

Vad gäller IT-samarbetet med SIV bör särskilt beaktas det samordningsansvar som ligger på SIV inte minst inom ramen för det s.k. Hjalmarprojektet och att en sådan samordning försvåras av att en instans ersätts med 4–5 domstolar. Hos domstolarna finns inte heller den kunskap om hela ämnesområdet som är en förutsättning för en effektiv samordning. Även praktiska problem kan uppstå i fråga om de vardagliga rutinerna, t.ex. den omfattande hanteringen med att skicka akter och domstolarnas skyldighet att mata in uppgifter i SIV:s datasystem STAMM. Dessa frågor har inte berörts av NIPU.

NIPU har inte heller diskuterat hur olika alternativ passar in i kravet på medverkan i olika sammanhang inom EU. Alternativet med en specialdomstol täcker, liksom i dag, regeringens behov av biträde med sakkunskap i olika frågor. Ett sådant biträde är inte minst viktigt före och under det svenska ordförandeskapet i EU. Allmänna förvaltningsdomstolar saknar med NIPU:s förslag förutsättningar att lämna sådant biträde.

En annan fråga som måste beaktas är behovet av extern information, t.ex. kontakter med massmedia. Det finns all anledning anta att intresset för och kritiken mot enskilda beslut kommer att bestå. Erfarenheterna från regeringens och UN:s verksamhet visar att det måste finnas en beredskap och villighet att informera. UN har en särskild informationsfunktion som t.ex. har kontakt med företrädare för massmedia och förbereder sammanträffanden med olika intressenter. Jag kan inte se att en domstolslösning skulle kunna komma att ändra på kravet på öppenhet och information. En sådan verksamhet är emellertid främmande för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Med en fristående specialdomstol som bygger på UN kan denna viktiga uppgift säkerställas. I sammanhanget kan också nämnas att UN har upprättat en hemsida på Internet där information finns att hämta om nämndens verksamhet. Via hemsidan får allmänheten också tillgång till nämndens praxissamling.

Kostnadsaspekter

NIPU har beräknat att kostnaderna i länsrätt och kammarrätt kommer att uppgå till sammanlagt 85–90 mkr eller till 25–30 mkr över UN:s anslag för 1999. Beräkningen bygger bl.a. på den aktuella prognosen för antalet asylsökande, dvs. 12000 per år. Det skall i sammanhanget sägas att antalet asylsökande under 1998 var närmare 13000 och att tendensen varit stigande under lång tid. Osäkerheten i beräkningen av inströmningen är och har alltid varit stor. Jag utgår emellertid i mina kostnadsberäkningar från NIPU:s antagande om 12000 asylsökande per år.

NIPU har inte redovisat några detaljerade beräkningar utan har i stället utgått från ett antal antaganden. Olika beräkningssätt har emellertid diskuterats varav ett bygger på antalet inkomna ärenden till UN under 1997. I mina beräkningar utgår jag från prognosen om 12000 asylsökande och att de olika ärendetyperna har en viss styckekostnad. Som jämförelsematerial har jag styckekostnaden för olika målkategorier i de allmänna förvaltningsdomstolarna för året 1997. I dessa belopp ingår overheadkostnader. Styckekostnaden i kr för de olika måltyperna i länsrätt var följande.

LVU/LVM-mål	11 800
Socialförsäkringsmål	4 800
Skattemål	4 640
Psykiatrimål	3 300
Socialtjänstmål	2 960
Körkortsmål	2 730
Fastighetstaxeringsmål	2 570
Övriga	4 360

Som tidigare nämnts är asylärenden särskilt svårbedömda. De skiljer sig också från andra ärenden på det sättet att utgången ofta är livsavgörande för den enskilde. Oavsett om den asylsökande har rätt till skydd eller inte är ett avslag på en begäran om uppehållstillstånd ofta mycket traumatiskt för den enskilde. Ett avslagsbeslut överklagas alltid. Det är därför att förvänta att ett asylärende (avvisning) i länsrätten i regel företas till muntlig förhandling och att den förhandlingen inte kan komma att begränsas till vissa frågor. Den erfarenhet som finns från UN:s verksamhet visar på att en muntlig handläggning sällan understiger tre timmar. Det finns därför anledning att göra en jämförelse med LVU/LVM-målen som har en normal förhandlingstid på drygt två timmar. När det gäller asylärenden tillkommer emellertid extra tidsåtgång på grund av att tolk skall medverka. Å andra sidan tillkommer en kost

nad för LVU/LVM-målen genom att de avgörs i två led. Jag utgår från att ett asylärende (avvisning) i länsrätt kommer att kosta 11800 kr.

När det gäller andra avlägsnandeärenden, t.ex. anknytningsärenden, får en jämförelse göras med andra ärenden. Jag gör en jämförelse med socialförsäkringsmål som hade en styckekostnad på 4800 kr. Vad gäller övriga ärenden – UTÖ, FF/RD och medborgarskapsärenden – jämför jag med socialtjänstmål, vilket också NIPU gjort vid sina diskussioner.

På motsvarande sätt jämför jag styckekostnaden i kammarrätt som 1997 för sakprövade mål var 21 290 kr för LVU/LVM-mål, 14 390 kr för socialförsäkringsmål och 8190 kr för socialtjänstmål. Styckkostnaden för icke framläppta mål var 5 250 kr för socialförsäkringsmål och 4 180 kr för socialtjänstmål.

Vidare utgår jag från följande antaganden.

1. Om 12 000 ansöker om asyl antas det i 1 500 fall bli fråga om handläggning enligt reglerna för avvisning med omedelbar verkställighet (Av de 13 000 asylsökande som kom under 1998 avvisades ca 2500 med omedelbar verkställighet). Av återstående 10 500 antas hälften beviljas uppehållstillstånd av SIV och hälften bli avvisade.

2. Hos SIV räknas varje individ som ett ärende medan ett ärende hos UN kan omfatta flera personer, t.ex. en familj. Det har utslaget över en längre tidsperiod visat sig stämma mycket väl med antagandet att varje familj består av 1,7 familjemedlemmar. För att få en rättvisande jämförelse mellan antalet ärenden i dag och ett beräknat antal ärenden hos SIV respektive domstolarna bör därför antalet asylärenden hos domstolarna beräknas till antalet hos SIV dividerat med 1,7.

3. Bifallsprocenten i asylärenden hos UN har under senare år legat på drygt 30 procent. Denna siffra inrymmer ett stort antal bifall som grundats på olika amnestiförordningar o.dyl. Sedvanlig ändringsprocent i domstolar ligger betydligt lägre. Med hänsyn till ärendenas särart antar jag dock att bifallsprocenten i länsrätt kommer att uppgå till 20.

4. Jag räknar också med att alla avslagsbeslut hos länsrätten överklagas.

5. Enligt NIPU:s förslag skall prövningstillstånd krävas i kammarrätt. Under 1997 beviljade kammarrätterna prövningstillstånd i 15 procent av målen. Asylärendenas särart i kombination med att ändringsdispens tillåts leder mig till antagandet att andelen prövningstillstånd blir högre. Jag utgår från 20 procent.

Kostnaderna i länsrätt

Asylärenden som inte handläggs enligt reglerna för avvisning med omedelbar verkställighet kommer att uppgå till 3088 (5 250 : 1,7). Av dessa antas att 10 procent eller 309 kommer att kunna avgöras på skriftligt underlag utan muntlig förhandling. Styckekostnaden för ett sådant ärende understiger 11 800 kr. Jag utgår från en styckekostnad på 6 000 kr. Kostnaden för handläggningen av dessa asylärenden kan således antas komma att uppgå till **32,8 mkr** (2 778 x 11 800) för ärenden med muntlig handläggning och **1,9 mkr** (309 x 6 000) för ärenden utan muntlig handläggning.

Asylärenden som handläggs enligt reglerna för avvisning med omedelbar verkställighet överklagas inte i samma utsträckning som övriga asylärenden. Endast 150 (med användning av faktorn 1,7), kan antas bli överklagade. Vidare antas att dessa ärenden kommer att avgöras utan muntlig förhandling. Den totala kostnaden för dessa ärenden i länsrätt uppgår således till **0,9 mkr** (150 x 6 000).

Avlägsnandeärenden som inte avser asyl antas uppgå till ca 500 (år 1998 fick UN in ca 430 ärenden av denna typ). Kostnaden för dessa ärenden kan således antas uppgå till **2,4 mkr** (500 x 4 800).

Prognosen vad gäller överklagade UTÖ-ärenden för 1999 är 2500. Samma siffra, 2 500, prognostiseras för medborgarskapsärenden. Vad gäller FF/RD har antalet överklagade ärenden senare år legat runt 200. Jag bedömer att minst 500 av medborgarskapsärendena avgörs efter muntlig förhandling. Dessa ärenden bör rimligtvis dra en större kostnad än genomsnittskostnaden 2800 kr. Jag antar att styckkostnaden för dessa ärenden kommer att uppgå till 6000 kr. Den totala kostnaden i länsrätt för de nu nämnda ärendekategorierna kommer alltså att uppgå till **13,2 mkr** (4 700 x 2 800) för ärenden utan muntlig förhandling och till **3,0 mkr** (500 x 6 000) för ärenden med muntlig förhandling.

Till detta kommer kostnaden för verkställighetsärenden. Antalet nya ansökningar hos UN ligger runt 2500. Förhoppningsvis kommer NIPU:s förslag att ersätta dem med verkställighetsärenden att leda till mindre belastning på länsrätterna. Man får dock anta att åtminstone 500 ärenden av detta slag kommer att hanteras av länsrätterna. Ett sådant ärende kräver minst lika stor insats som det ursprungliga asylärendet, dvs. muntlig förhandling kommer att ingå. Det gör en kostnad på **5,9 mkr** (500 x 11 800).

Den totala kostnaden i länsrätt blir således **58,2 mkr**.

Kostnaderna i kammarrätten

Med en bifallsprocent på 20 kommer 2470 asylärenden att överklagas till kammarrätten. 20 procent av dessa antas bli sakprövade, eller 494, medan återstoden, 1976, inte släpps fram. Jag antar att kostnaden för den sistnämnda kategorin uppgår till 7000 kr. Det gör en total kostnad i kammarrätten för asylärenden på **24,3 mkr** ($494 \times 21\,290 + (1\,976 \times 7\,000)$).

Avlägsnandeärenden som inte avser asyl uppgick i länsrätt till 500. Med en bifallsprocent på 20, återstår 400 som antas bli överklagade. Jag antar också att 15 procent av dessa släpps fram, dvs. 60. Den totala kostnaden blir så **2,6 mkr** ($60 \times 14\,390 + (340 \times 5\,250)$).

Av övriga 5 200 ärenden som prövas i länsrätterna kan man inte räkna med samma höga överklagandefrekvens som för avlägsnande ärenden. I dessa ärenden finns möjlighet att söka på nytt i lägre instans. Jag räknar med att högst 1 000 ärenden överklagas och att 15 procent släpps fram. Det gör totalt **4,8 mkr** ($150 \times 8\,190 + (850 \times 4\,180)$).

Den sammanlagda kostnaden i kammarrätten kan således antas uppgå till **31,7 mkr**.

Övriga kostnader

Styckekostnaden som nu använts innehåller en andel overheadkostnader. Några tillägg för sådana kostnader skall därför inte göras. Däremot tillkommer kostnader för förtroendeläkare och för översättningar. Dessa kostnader uppgår årligen till ca **2,5 mkr**. Vidare får man räkna med extra årliga kostnader för IT-anslutningar som domstolarna inte har i dag (t.ex. LIFOS) på ca 0,5 mkr per domstol, dvs. **2 mkr**. Enligt NIPU behöver domstolarnas bibliotek kompletteras. UN:s årliga kostnad för biblioteket, exklusive löner, är ca 0,5 mkr. Här tillkommer således en total kostnad på **2,0 mkr**.

Ökade kostnader uppkommer för offentliga biträden och tolkar som skall delta i minst 4000 förhandlingar (NIPU räknar med 3000 förhandlingar). Om man antar att den extra biträdeskostnaden uppgår i genomsnitt till 3000 kr och tolkkostnaden till 500 kr per förhandling gör detta en total kostnad på **14 mkr**.

Härtill kommer slutligen merkostnaden för SIV för bl.a. skyldigheten att företräda staten i överklagade ärenden. Olika beräkningar har gjorts i detta sammanhang och varierat mellan 8 och 30 mkr. Ett antagande om en tillkommande kostnad på ca **10 mkr** förefaller rimligt.

Totala övriga kostnader uppgår således enligt mina beräkningar till **30,5 mkr**.

Totala kostnader för alternativet länsrätt/kammarrätt

Med dessa beräkningar skulle den totala kostnaden uppgå till ca **120 mkr**, dvs. dubbelt så mycket som UN fått för 1999. Det är rimligt att anta att en tvåpartsprocess vari ingår muntliga förhandlingar kommer att dra betydligt mer resurser än dagens ordning. Exakt hur stor kostnaden blir är emellertid svårt att fastslå. Det kan bara konstateras att mina beräkningar ligger ungefär 30 mkr högre än vad NIPU:s majoritet kommit fram till.

Totala kostnader för alternativet specialdomstol

Om man väljer en speciallösning med endast en överinstans och specialdomstol kan den totala kostnaden reduceras med drygt 30 mkr för kostnaden i kammarrätten. Man får emellertid räkna med kostnader som uppstår genom att parter och biträden får resa till Stockholm. Dessa kostnader kan dock reduceras genom att domstolen reser med avdelningar till olika orter i landet. Samordning med SIV och de offentliga biträdena kan ytterligare minska dessa extra kostnader. Under alla omständigheter kan det alternativet antas bli betydligt billigare än alternativet länsrätt/kammarrätt.

3. av experten Eva Norström

Jag vill härmed förmedla några tankar inför det fortsatta arbetet med en ny instans- och processordning.

NIPU tillkom bland annat för att det förekommit allvarlig kritik mot både Utlänningsnämnden och Invandrarverket. Utredningen har nu lagt fram ett förslag och fyra ledamöter har reserverat sig. Bägge förslagen förordar en nedläggning av Utlänningsnämnden till förmån för ett domstolsförfarande. Det är möjligt att detta är det bästa, bland annat ur rättssäkerhetssynpunkt, men jag anser i alla fall att möjligheten att behålla nuvarande system med sådana förändringar att direktivens krav tillgodosetts bör undersökas innan beslut fattas om en ny ordning, som kanske inte förändrar så mycket som det vid ett ytligt betraktande kan synas.

En anledning till att jag är skeptisk till att en systemförändring löser nuvarande problem är att de grundläggande orsakerna till dessa problemen inte har fastställts, analyserats eller ens diskuterats i utredningen. Strukturerna är viktiga och måste vara sådana att rättssäkerhet råder i så hög utsträckning som möjligt, men till detta kommer det mänskliga och

därför måste hänsyn tas till hur människan fungerar, både som beslutsfattare och i beroendeställning, för att så att säga få optimal rätts-säkerhet.

När beslut om framtiden fattas vore det till exempel en fördel om hänsyn inte bara tas till strukturella, politiska, juridiska och ekonomiska faktorer utan att en översyn görs av faktorer hemmahörande i något jag kallar den subjektiva dimensionen. Ett exempel får belysa detta: Narrativa traditioner och lyssnartraditioner påverkar resultatet av en asylutredning oavsett vilket system man väljer. Det är ingen nyhet att "färdigt lyssnande" och stereotyper påverkar alla mänskliga relationer, men i hur hög utsträckning detta är "bokhylllekunskaper" i mötet med de asylsökande är det faktiskt ingen som vet.

NIPU har inte diskuterat hur de framlagda förslagen möter barns behov. Jag anser att detta måste utredas.

Om beslut tas om att lägga ner Utlänningsnämnden så ansluter jag mig till reservanterna. Det gör jag av samma skäl som jag ovan anfört, nämligen den att hänsyn måste tas till det mänskliga och att tydliga roller fördelningar skapar trovärdighet. I och med att Invandrarverket från den 1 januari 1999 har ansvar för att verkställa lagakraftvunna beslut är det helt enkelt en rolldiffusion om verket dessutom skall fatta beslut.

Vad gäller antalet länsrätter sällar jag mig till dem som vill ha fem. Belastningen blir mindre på var och en och det är ett sätt att undvika att antalet utlänningsärenden skapar obalans i relation till andra ärenden vid respektive länsrätt. Ett annat skäl är att det är viktigt att i alla sammanhang se till hela Sverige. Även till norra Sverige flyttar människor från andra delar av världen. Det går precis lika bra att hänvisa ärenden till länsrätter i norra delen av landet som till södra, det kan till och med bidra till att hela Sverige hamnar i invandrares medvetande på ett nytt sätt.

Jag anser att det är viktigt att SIV får ökade anslag. Men inte bara för att anställa mer personal utan resurser skall satsas på metodutveckling och analys i relation till det jag ovan kallat den subjektiva dimensionen. Det är också viktigt att inte brist i kassan gör att SIV avstår från att anlita auktoriserade tolkar.

4. av experten Per Stadig

Jag ansluter mig till den reservation som inlämnats av v, kd, fp, och mp och vill utöver vad som där framkommer göra några ytterligare påpekanden och också framföra synpunkter på kommitténs arbete.

Kommittén har inte gjort någon analys av vad den mycket starka kritiken mot Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden har sin

grund i. En sådan analys hade enligt min mening varit till stor hjälp för att kunna bedöma vilka förändringar i processordningen som är erforderliga för att i görligaste mån undvika motsvarande kritik i det nya system man valt. Någon egentlig förändring har inte heller skett av processordningen hos SIV vilket torde vara erforderligt om man som kommittén sagt sig önska skall ha tyngdpunkten av processen i första instans något som också departementschefen i direktiven säger är en önskvärd förändring.

Kritiken mot beslutande myndigheter har sannolikt sin grund i huvudsakligen två orsaker, dels är de negativa beslut som fattas ofta impopulära då det rör sig om beslut mot personer som skall återsändas till osäkra förhållanden i avlägsna länder. Dels rör det sig om beslut där ena parten inte känner till det material som ligger till grund för beslutet och därför inte heller kan förstå beslutet fullt ut. Dessa omständigheter leder fram till att det inte går att få en acceptans för beslutet och det blir dessutom i det närmaste omöjligt att förklara beslutet. Det förhållandet att beslutet dessutom grundar sig på material som är hemligt gör det dessutom omöjligt för den instans som fattat beslut i ärendet att förklara eller försvara sitt beslut.

Den lösning som kommittén valt när det gäller prövning i första instans, att låta SIV på samma sätt som nu besluta, innebär att man går miste om att redan i första instans få ett beslut som är förståeligt för direkt och indirekt inblandade. Det finns en uppenbar risk att kritiken mot SIV kommer att bli än allvarigare särskilt som skillnaden mellan beslutsordningen hos SIV och hos den överprövande instansen blir mycket påtaglig. Det vore därför bättre att redan i första instans införa ett tvåpartsförfarande och låta ett utomstående organ fatta beslut i första instans i enlighet med det förslag som minoriteten föreslagit.

Ett avgörande argument för att frånga den av kommitténs majoritet föreslagna ordningen är att majoritetens förslag inte kommer till rätta med det problem som har varit det viktiga för alla de utredningar som arbetat inom utlänningsrätten de senaste 20 åren, de långa väntetiderna.

I majoritetens förslag finns inget som sätter press på SIV att avgöra ärendena inom viss tid vilket måste till för att på ett dramatiskt sätt korta väntetiderna. Företrädare för SIV och Regeringskansli/Utlänningsnämnd har alltid sagt sig vara intresserade av att korta ner väntetiderna men något varaktigt resultat har ännu inte kunnat skönjas. Det är därför viktigt att en till Statens invandrarverk fristående instans såsom minoriteten har föreslagit har möjlighet att kontrollera verkets hanterande av ärenden utifrån tidsaspekten.

Enligt min mening bör en bestämmelse införas i utlänningslagen som kompletterar förslagets bestämmelse 3:7 på så sätt att regeringen ges möjlighet att ålägga Statens invandrarverk att ge en person vars ärende

ligger hos ett internationellt organ vilket prövar klagomål mot Sverige tillstånd då detta kan vara en förutsättning för att Sverige skall kunna träffa förlikning före det att klagomålen mot Sverige har bifallits.

5. av experten Eva Ulfvebrand

Kommittén har föreslagit att dagens asylprocedur till stora delar ersätts med ett domstolssystem, dvs invandrarverket ska fortfarande vara första instans i asylärenden, men därefter tar länsrätt och kammarrätt vid istället för utlänningsnämnden. Vissa i kommittén vill dessutom gå längre och anser att även det första beslutet ska tas av en domstol.

Det viktigaste skälet till att ändra den nuvarande processordningen är enligt min uppfattning att öka rättssäkerheten. Med kommitténs förslag när det gäller muntlighet, införande av tvåpartssystem samt bättre insyn i processen förstärks förhoppningsvis rättssäkerheten. Samtidigt är jag tveksam till om förslaget också medför att kravet på snabba beslut tillgodoses. Även om samtliga asylärenden bör vara förtursärenden måste det bli en rangordning även mellan dessa vilket betyder att vissa asylsökande kan komma att få vänta alltför länge på beslut. Andra ärenden, såväl övriga utlänningsärenden som övriga mål som hanteras i domstolen kommer vidare att få stå tillbaka om inte nya resurser tillförs. När det gäller invandrarverket har detta i samband med flera tidigare lagändringar erhållit nya arbetsuppgifter utan att verket samtidigt fått ytterligare medel. Jag anser därför, trots direktivens krav på oförändrade kostnader, att en resursförstärkning måste ske. Om denna rör sig exakt om det belopp kommittén kommit fram till kan jag dock inte bedöma.

En fördel med det föreslagna systemet är att, i större utsträckning än idag, erfarna domare, vana vid bevisprövning, kan förväntas tjänstgöra även i utlänningsärenden. Samtidigt är det viktigt att domarna följer den politiska utvecklingen i de länder de asylsökande kommer ifrån och också kan bygga upp viss kunskap när det gäller att bedöma den typ av frågeställningar som uppkommer i ett asylärende. Detta kräver erfarenhet vilket tar tid att inhämta men också att hålla vid liv även om det finns andra vid förhandlingarna som ska stå för den fördjupade länderkunskapen. Detta talar mot stor rotation på de domare som arbetar med utlänningsärenden.

En stor brist i det nuvarande systemet är att lekmannainflytandet och insynen när det gäller avgöranden i utlänningsnämnden är alldeles för liten. Det är viktigt att kommitténs förslag också i praktiken medför att detta ändras. Domstolarnas bedömning av vad som ska anses som s.k. enkla ärenden, där det är tillräckligt med en lagfaren domare för att ta

beslut, måste därför göras med stor försiktighet så att lekmannainflytande genom nämndemännen inte ställs åt sidan.

På senare tid har invandrarverket fått en rad nya uppgifter när det gäller asylsökande – grundutredningar, ansvar för förvaren och från 1 januari 1999 också ansvaret för verkställighetsfrågorna. I och med kommitténs förslag förstärks verkets roll som central utlänningsmyndighet då tyngdpunkten i asylprocessen ska ligga på första instans. Det finns anledning att fundera över konsekvenserna av att så många olika uppgifter nu ligger på en enda myndighet.

Sammantaget anser jag dock att det förslag som nu läggs fram angående ändrad processordning, trots sina begränsningar, är värt att pröva mot bakgrund av det misstroende som många känner inför dagens system.

Jag vill i detta yttrande ta upp ett par frågor som jag känner det särskilt angeläget att kommentera.

Snabbprocessen

Jag anser att alla asylsökande, oavsett från vilket land de reser in och oavsett om ansökan i det enskilda fallet anses som uppenbart ogrundad, ska få stanna i Sverige medan det överklagade beslutet prövas i sin helhet. Till grund för beslutet bör också finnas en asylutredning vilket idag inte görs i dessa ärenden.

Systemet med listor över säkra s.k. första asylländer, som i sig är ett ganska trubbigt verktyg där det kan ta tid att få nya länder uppförda respektive avförda från listan, finns det ingen anledning att införa. Schablonsystemet med säkra första asylländer bortser av administrativa skäl från att de individuella ärendena rör en mångfald av situationer i en ständigt föränderlig verklighet. De olika ländernas bedömningar av vad som är asylskäl varierar erfarenhetsmässigt i enskilda fall även när rättsprocessen i sig uppfyller högt ställda krav. Endast en gemensam högsta instans för länderna kan ändra på detta förhållande.

För att ärendena ska kunna prövas snabbt bör istället ett jourssystem införas även i överinstansen. Att alla asylsökande i snabbprocessen får rätt att, medan de ännu är i Sverige, få sina ärenden slutligt prövade även i överinstansen är vidare angeläget för att undanröja det nuvarande svenska systemets bristande överensstämmelse med kravet på effektivt rättsmedel i enlighet med artikel 13 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt min mening är kommitténs förslag inte tillräckligt långtgående i detta avseende.

Svenska Röda Korset, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar samt Sveriges kristna råd driver idag på Arlanda ett försöksprojekt bl.a. för att se vilken roll organisationerna i framtiden skulle kunna ha när en asylsökande kommer till gränsen. Det övergripande målet för projektet är att öka stödet till den asylsökande. Projektet kommer att avslutas i april 1999. Det har pågått alltför kort tid för att några slutsatser ännu ska kunna dras. När projektet utvärderats kan de erfarenheter som vunnits ligga till grund för förslag till eventuella förändringar när det gäller asylförfarandet vid gränsen. Bl.a. kan en bedömning göras av om ett offentligt biträde också borde förordnas för personer som direkt avvisas till ett tredje land. Detta avser såväl personer som omfattas av Dublinkonventionen som personer som avvisas till andra länder som av svenska regeringen bedöms som säkra.

Ny ansökan

Frågan om Ny ansökan behandlades i betänkandet (SOU 1997:128) Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden, (Verkställighetsutredningen). Det förslag som utredningen lade fram, som jag själv som expert i utredningen tog avstånd från i ett särskilt yttrande och som kritiserades hårt i remissomgången fullföljdes aldrig. Regeringen valde att utelämnas frågan i den proposition som följde på verkställighetsutredningen och gav istället, i extra direktiv, NIPU i uppdrag att ytterligare utreda frågan.

I det förslag som kommittén nu lägger fram kommer frågan om Ny ansökan att ersättas med en ordning där SIV prövar om det finns hinder mot verkställighet. Verkställighetshindren kompletteras med att hinder också ska anses föreligga "om det skulle strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten", dvs de skäl som man idag kan åberopa vid Ny ansökan ska fortsätta att gälla men behandlas i verkställighetsärendet istället.

När det gäller personer som av olika skäl håller sig gömda sägs visserligen i förslaget "att något absolut krav inte bör ställas upp på att utlänningspersonerna ska föra fram de hinder mot verkställighet som han eller hon anser föreligga". Samtidigt sägs dock: "Om utlänningspersonen 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 underställt".

I kommitténs förslag sägs att offentligt biträde kommer att förordnas främst i de fall som anmäls till utlänningsdomstolen. Eftersom ett ärende

bara behöver anmälas om en verkställighet är planerad att ske inom den närmaste tiden och detta knappast är fallet för dem som är gömda kommer i praktiken de flesta av dem att bli utan biträde.

För att undvika att kommitténs förslag i praktiken skulle medföra att personer som är gömda i stort inte får sin sak prövad, borde förslaget kompletteras med rätt till biträde som kan företräda parten även i dessa fall.

I betänkandet förs ett resonemang om varför kommittén inte föreslår offentligt biträde i dessa ärenden. Jag tar avstånd från vad som där sägs. Jag anser att personer som lever utanför samhället, oavsett vilken hjälp de i många fall kan få på privat väg, ändå har ett starkt behov av att ha ett offentligt biträde som yrkesmässigt är van att hantera asylfrågor. Beviljande av offentligt biträde gör också att alla ges samma utgångspunkt och att man undviker att asylsökande i vissa fall blir beroende av om de kommer i kontakt med en organisation eller lyckats bygga upp ett kontaktnät bland privatpersoner. Jag tror också att de kostnadsräddande invändningar som görs mot att ha biträde i dessa ärenden är kortsiktiga. Även staten skulle tjäna på att de som av olika skäl är gömda får sin sak korrekt framlagd av personer, vana vid dessa ärenden. Människor far illa av att leva gömda och får i många fall psykiska skador. För att minska lidande och undvika att människor får men för livet som dessutom i slutändan i många fall skapar betydligt större kostnader för samhället måste de asylsökande få samhällets hjälp även om de är gömda.

Jag föreslår därför att det system som rådde angående offentligt biträde före den 1 juli 1994 återinförs, dvs att en asylsökande behåller sitt offentliga biträde till dess uppehållstillstånd beviljas eller sökanden lämnat landet.

Kommittédirektiv

Ny instans- och processordning vid tillämpning av utlännings- och medborgarskapslagstiftningen samt viss översyn av utlänningslagen

Dir.
1997:20

Beslut vid regeringssammanträde den 30 januari 1997

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté skall ta ställning till om utlännings- och medborgarskapsärenden skall prövas i tvåpartsprocess och om prövningen skall göras av domstolar, domstolsliknande organ eller renodlade förvaltningsmyndigheter. Frågan om prövningstillstånd för överklagade skall därvid uppmärksammas liksom möjligheterna att avgöra vissa utlänningsärenden i en snabbprocess. Kommittén skall även utreda om beslutsordningen för ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll bör ändras. Kommittén skall göra en i första hand språklig och redaktionell översyn av utlänningslagen så att lagens struktur blir tydligare och mer överskådlig. Kommittén skall med förtur utreda om behov finns av ändring av reglerna om återkallelse av uppehållstillstånd, reglerna om i vilka fall uppehållstillstånd kan beviljas en utlänningsrest i landet och möjligheterna att meddela tidsbegränsade uppehållstillstånd när sökanden inte kan styrka sin identitet.

Bakgrund

Nuvarande instansordning

Statens invandrarverk är central utlänningsmyndighet och beslutar i ärenden som rör ansökningar om viseringar, uppehållstillstånd, arbets tillstånd, flyktingförklaring och främlingspass enligt utlänningslagen (1989:529) samt om medborgarskap enligt lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap. Invandrarverket beslutar också om avvisning och utvisning enligt utlänningslagen. Invandrarverket, Utlänningsnämnden, regeringen och polismyndigheterna får besluta om förvar av utlänningsrestar.

Invandrarverkets beslut om flyktingförklaring, svenskt medborgarskap samt avvisning och utvisning kan överklagas till Utlänningsnämnden. Hittills har beslut om uppehållstillstånd endast kunnat prövas i överklagandeärenden som ett led i ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Från den 1 januari 1997 kan beslut om uppehållstillstånd överklagas även när beslutet inte är förenat med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Beslut om förvar kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I vissa fall kan en polismyndighet fatta beslut om avvisning av en utlänning som inte är asylsökande. Ett sådant beslut kan överklagas till Invandrarverket. Allmänna domstolar kan i samband med att en utlänning döms för brott förordna om utvisning.

Såväl Invandrarverket som Utlänningsnämnden får lämna över ärenden till regeringen för beslut. Regeringen beslutar som enda instans i ärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

En utlänning som riskerar att bli avvisad eller utvisad ur Sverige kan få rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1972:429). Riksdagen har nyligen beslutat om ändringar av rättshjälpsystemet. Dessa ändringar träder dock inte i kraft förrän den 1 december 1997.

Sedan den 1 juli 1994 prövar Utlänningsnämnden s.k. nya ansökningar om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen.

Styrning

Tidigare gällde att beslut av Invandrarverket om avvisning och utvisning samt om flyktingförklaring och resedokument kunde överklagas till regeringen. Genom beslut i enskilda överklagandeärenden styrde regeringen praxis i utlänningsärenden. Från den 1 januari 1992 överklagas sådana beslut till Utlänningsnämnden. Som motiv för att ändra instansordningen och inrätta nämnden anfördes främst den allmänna strävan att begränsa antalet ärenden hos regeringen (prop. 1991/92:30). Även andra skäl talade för en sådan ordning. Från och med den 1 januari 1997 gäller att regeringen skall styra praxis genom förordningar i högre grad än tidigare.

Snabbprocess

När Invandrarverket skall fatta beslut om avvisning i samband med att en person reser in i Sverige eller inom tre månader efter det att han eller hon först ansökt om uppehållstillstånd efter ankomsten till Sverige får verket enligt 8 kap. 8 § utlänningslagen föreskriva att avvisningen skall verkställas utan att resultatet av ett eventuellt överklagande inväntas. Förutsättningen för ett sådant beslut är att det uppenbarligen inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på

någon annan grund. Ett avvisningsbeslut som fattats av en polismyndighet skall likaså verkställas även om beslutet har överklagats.

Som skäl för att ha en särskild snabbprocess kan anföras att det i många fall i ett tidigt skede kan fastställas att en asylansökan är uppenbart ogrundad, ofta därför att sökanden kan få sin ansökan prövad i ett annat land. Att i en sådan situation skede inte kunna verkställa ett avvisningsbeslut innebär såväl en onödig väntan för den sökande i avvaktan på ett beslut som onödiga kostnader för uppehälle under väntetiden. Det är därför betydelsefullt att ett system med snabb asylprövning i nära anslutning till inresan är möjligt.

Utvecklingstendenser i Sverige

Den svenska förvaltningsrätten har av tradition i hög grad byggt på att förvaltningsbeslut fattas av renodlade förvaltningsmyndigheter. Besluten har sedan kunnat överklagas till regeringen. Under 1970-talet följdes prövningen av ett stort antal ärendetyper över från förvaltningsmyndigheterna till domstolar. Som exempel kan nämnas vissa ärenden enligt socialtjänstlagen (1980:620), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen (1962:381) om allmän försäkring och kommunalskattelagen (1928:370). En strävan har samtidigt också varit att minska antalet enskilda ärenden som regeringen skall ta ställning till. Inrättandet av Utlänningsnämnden år 1992 skall ses som utslag av denna strävan. Staten har under de senaste tio åren minskat antalet specialdomstolar. Som exempel kan nämnas att såväl försäkringsdomstolarna som bostadsdomstolen lagts ner. I stället avgörs dessa måltyper numera inom det allmänna domstolväsendet.

Terroristlagstiftningen

Beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll fattas av regeringen. Regeringen kan ompröva ett tidigare beslut om utvisning men någon rätt att överklaga beslutet finns inte. Alltsedan särskilda bestämmelser med syfte att motverka terrorism infördes år 1973 har beslutanderätten legat hos regeringen. Som skäl för denna ordning har bl.a. förts fram att det ofta är fråga om känsliga utrikespolitiska bedömningar och att de ställningstaganden som görs är ett naturligt utflöde av regeringens yttersta ansvar för den allmänna säkerheten (prop. 1991/92:118 s. 54, prop. 1996/97:25 s. 173 f.).

Sveriges internationella åtaganden

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. 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. I rådets direktiv 64/221/EEG om samordning av särskilda åtgärder som gäller utlänningars rörlighet och bosättning ställs det vissa minimikrav när det gäller den processuella ordningen vid beslut om avvisning och utvisning av personer som omfattas av direktivet.

Sverige har anslutit sig till ett antal konventioner på fri- och rättighetsområdet där en internationell domstol eller domstolsliknande organ övervakar att staterna fullgör sina åtaganden enligt konventionen. Här bör i första hand nämnas Europakonventionen och Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (SÖ 1986:1). Europakonventionen utgör numera svensk lag (SFS 1994:1219). Såvitt gäller denna konvention är det den europeiska domstolen (Europadomstolen) respektive den europeiska kommissionen (Europakommissionen) som övervakar att konventionsstaterna fullgör sina åtaganden enligt denna. Såvitt gäller konventionen mot tortyr fullgörs en motsvarande uppgift av FN-kommittén mot tortyr. Europadomstolens domar är folkrättsligt bindande för berörda stater och måste följas. FN-kommitténs bedömningar av enskilda mål har folkrättsligt inte samma starka ställning men torde i de flesta fall följas av konventionsstaterna. När det gäller Europakonventionen kan enskilda personer klaga till kommissionen för brott mot konventionen. Kommissionen gör en första bedömning varefter målet kan hänskjutas till Europadomstolens prövning på begäran av kommissionen, den berörda staten eller av den enskilda klaganden, efter prövningstillstånd. Domstolen avgör sedan slutgiltigt om staten brutit mot konventionen. Till FN-kommittén kan medborgare från de stater som erkänt kommitténs behörighet att pröva enskilda klagomål vända sig och anföra klagomål för brott mot konventionen. Sverige erkände kommitténs behörighet i detta avseende den 8 januari 1986. Sverige har hittills i två utlänningsärenden befunnits ha brutit mot FN-konventionen, om de aktuella avvisningsbesluten hade verkställts. Någon fällande dom mot Sverige i Europadomstolen finns inte i utlänningsärenden. Flera klagomål över svenska avvisningsbeslut har dock behandlats men slutligen avvisats av kommissionen.

Uppehållstillstånd efter inresan

Huvudregeln enligt 2 kap. 5 § utlänningslagen är att den som vill ha ett uppehållstillstånd i Sverige skall ha utverkat det före inresan i landet. Före den 1 juli 1995 gällde undantag från denna huvudregel bl.a. om

utlänningen kommit hit för att förena sig med en i Sverige bosatt nära familjemedlem som han eller hon tidigare levt tillsammans med utom lands. Detta undantag vidgades från nämnda dag så att uppehållstillstånd skulle kunna beviljas efter inresan, om det var uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om ansökan gjorts före inresan. Som motiv för ändringen anförde regeringen bl.a. att de tidigare undantagsreglerna i fråga om den som efter inresan återoppar anknytning till någon som är bosatt här kommit att få en alltför snäv utformning (prop. 1994/95:179).

Samtidigt ändrades också bestämmelserna om s.k. ny ansökan, dvs. när en utlänning med ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning ger in en ny ansökan om uppehållstillstånd och återoppar omständigheter som inte prövats tidigare i ärendet. Tidigare gällde att en sådan ansökan kunde bifallas bl.a. om det fanns synnerliga skäl av humanitär art. Med stöd av uttalanden i förarbeten hade en praxis utvecklats som innebar att det i princip inte var möjligt att få bifall till en ny ansökan enbart på grund av familjeanknytning hit. Från den 1 juli 1995 gäller att en ny ansökan kan bifallas bl.a. om det skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning. I prop. 1994/95:94 uttalade regeringen bl.a. att den grundläggande principen måste vara att ett lagakraftvunnet beslut skall verkställas men att undantag på grund av anknytning hit borde kunna göras i viss utsträckning, främst om en verkställighet skulle innebära att parterna skulle tvingas att leva åtskilda under lång tid. Det framhölls vidare att särskild hänsyn måste tas i fall där barn var berörda.

I sitt betänkande (1994/95:SfU16) förutsatte socialförsäkringsutskottet att regeringen noga skulle följa tillämpningen av de nya bestämmelserna. Regeringen uppdrog därför i juni 1996 åt Utlänningsnämnden att i samråd med Statens invandrarverk redovisa hur de nu nämnda nya lagbestämmelserna kommit att tillämpas. Utlänningsnämnden har den 31 oktober 1996 lämnat en sådan redovisning.

Internationella jämförelser

I utländsk rätt, framförallt den kontinentaleuropeiska, finns det tydliga ideologiska inslag i synen på vilken typ av statsorgan som skall avgöra en viss typ av ärenden. Processordningen varierar dock stort mellan olika länder. Som exempel på skilda system kan nämnas Danmark och Storbritannien som har system med domstolsliknande myndigheter medan Tyskland har en ren domstolsprocess.

Danmark

Asylärenden avgörs i första instans av utlänningsstyrelsen som är en avdelning inom inrikesministeriet. Beslut om avvisning vid gränsen fattas först sedan frivilligorganisationen Dansk flyktinghjälp haft möjlighet att yttra sig i ärendet. Om Dansk flyktinghjälp inte anser att den sökande kan avvisas direkt vid gränsen handläggs ärendet enligt normala rutiner, annars avvisas utlänningen omedelbart. Alla avslagsbeslut hänskjuts till överinstansen, Flyktingnämnden, och ett offentligt biträde utses. Den asylsökande behöver inte aktivt överklaga. Det offentliga biträdet betalas av staten. Processen vid Flyktingnämnden är i de flesta fall muntlig. Processen innehåller vissa domstolsliknande moment men förs inte mellan två parter. Representanter för utlänningsstyrelsen deltar visserligen under förhandlingarna, men inte som part utan snarast som biträde till nämnden.

Storbritannien

Inrikesministeriets immigrationsavdelning fungerar som första instans i ärenden om uppehållstillstånd. Den som nekas tillstånd kan överklaga till en tjänsteman med domaruppgifter, adjudicator, och därefter till en tribunal. Adjudicators och tribunalen lyder inte under inrikesministeriet utan under justitieministeriet. Vid prövningen i högre instanser är inrikesministeriets immigrationsavdelning part. Tribunalen beslutar själv om den vill ta upp ett ärende till prövning i ett prövningstillståndslitande förfarande. Adjudicators måste behandla ett överklagande men kan välja att återförvisa ärendet till inrikesministeriet. En utlänning som nekats uppehållstillstånd kan även vända sig till en allmän domstol för att få aktuellt lagrums lagenlighet prövad.

Tyskland

Asylärenden behandlas i första instans av den federala flyktingmyndigheten som lyder under förbundsinrikesministeriet. En asylsökande som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd kan överklaga till de allmänna förvaltningsdomstolarna i det förbundsland där han befinner sig. Vid förbundsinrikesministeriet finns en tjänsteman som har befogenhet att för ministeriets räkning överklaga bifallsbeslut. Den som inte är nöjd med domsluten i förbundslandet kan överklaga till den federala förvaltningsdomstolen.

Utredningsbehov

Effektivitet och insyn

Handläggningen av asylärenden har under en lång följd av år kritiserats för att handläggningstiderna varit långa och att insynen i processen från såväl parter som allmänhet varit dålig. Försök att reformera systemet har gjorts vid åtskilliga tillfällen. År 1989 regionaliserades Invandrarverket efter förslag i Asylärendeutredningens betänkande Kortare väntan (SOU 1988:2) och en därpå följande översyn av verkets organisation. År 1992 inrättades Utlänningsnämnden för att i första hand avlasta regeringen hanteringen av överklagandeärenden. Med inrättandet av Utlänningsnämnden ökade insynen genom att politiskt tillsatta lekmän fick delta i besluten. Någon motsvarande insyn finns inte i Invandrarverkets beslutsfattande. Insynen i Invandrarverket sker i första hand genom styrelsen. Denna har insyn i enskilda ärenden endast genom att den får information i ärenden som fått uppmärksamhet.

Flyktingpolitiska kommittén har i sitt betänkande Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv (SOU 1995:75) tagit upp frågan om inrättande av asylnämnder. Dessa kan efter mönster från Utlänningsnämnden bestå av politiskt tillsatta lekmän med en tjänsteman som ordförande. Asylnämnderna kan överta Invandrarverkets roll som beslutsfattare i första instans. Enligt kommittén kan andra vägar att öka insynen i asylprocessen vara att låta frivilligorganisationerna spela en roll. Kommittén tar inte ställning i denna del utan föreslår att frågan utreds vidare.

Det kan konstateras att problemen med såväl effektiviteten som insynen i asylprocessen kvarstår. Det finns starka skäl att ha korta väntetider i asylärenden. Ett skäl är humanitärt. För många är det påfrestande att under lång tid avvakta beslut. Ett annat skäl är statsfinansierat. Långa väntetider medför stora kostnader för de asylsökandes uppehälle.

Insynen i asylprocessen är emellertid inte mindre viktig. Att den asylsökande och hans eller hennes offentliga biträde skall ha insyn är självklart. Allmänhetens möjlighet till insyn är emellertid också viktig för att myndigheternas verksamhet skall kunna granskas. Att en sådan granskning kan ske ger legitimitet åt de enskilda besluten och bidrar slutligen till att värna asylrätten.

Återkallelse av uppehållstillstånd

Enligt 2 kap. 9 § utlänningslagen skall ett uppehållstillstånd återkallas om utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet. Återkallelse skall dock inte ske om särskilda skäl talar mot det. Har en utläning

lämnat andra oriktiga uppgifter än om sin identitet får uppehålls tillståndet återkallas enligt 2 kap. 10 §. Enligt 2 kap. 11 § får vidare ett uppehållstillstånd återkallas bl.a. om det finns allvarliga anmärkningar mot utlänningens levnadssätt. Återkallelse enligt 11 § får dock ske endast om frågan har väckts innan utlänningen varit bosatt här i tre år med uppehållstillstånd.

Det finns således klara skillnader när det gäller möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd enligt de olika paragraferna. Reglerna för återkallelse av uppehållstillstånd kan jämföras med de regler som gäller vid utvisning på grund av brott. Av 4 kap. 10 § utlänningslagen framgår att en domstol som överväger om en utlänning bör utvisas på grund av brott skall ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Domstolen skall därvid särskilt beakta utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige. En utlänning som vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtal väcktes eller som varit bosatt här sedan minst fem år får utvisas endast om det finns synnerliga skäl. Vidare gäller enligt 4 kap. 10 § att en utlänning som kom till Sverige innan han eller hon fyllde femton år och som när åtal väcktes vistats här sedan minst fem år inte får utvisas.

Dessa regler innebär således att det i vissa fall kan vara möjligt att återkalla uppehållstillstånd och utvisa en utlänning som lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet trots att det inte skulle vara möjligt att utvisa samma person på grund av att han eller hon här i landet gjort sig skyldig till ett grovt brott.

Socialförsäkringsutskottet har i sitt betänkande särskilt uppmärksammat bestämmelserna om återkallelse av uppehållstillstånd på grund av att sökanden lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet (1996/97:SfU5). Utskottet framhåller att utlänningslagens asylregler är avsedda att tillämpas på utlänningar som sökt sig till Sverige därför att de behöver skydd här. Utskottet uttalar vidare att det är angeläget att reglerna tillämpas på ett rättvist och likformigt sätt så att inte trovärdigheten urholkas och detta i sin tur drabbar andra skyddsbehövande. Utskottet påminner om att den nuvarande bestämmelsen ger utrymme för att ta hänsyn till om det skulle strida mot humanitetens krav att återkalla tillståndet men anser att det ändå finns anledning att se över bestämmelserna.

Oklar identitet

Av 2 kap. 2 § utlänningslagen framgår att uppehållstillstånd kan ges antingen i form av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd eller som permanent uppehållstillstånd. Huvudregeln är att permanent uppehållstillstånd

beviljas när tillstånd ges för bosättning i Sverige. Det är den myndighet som beviljar uppehållstillstånd som också avgör om tillstånd skall beviljas som tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd. Så har exempelvis tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats i vissa fall när sökanden inte kunnat styrka sin identitet. I sitt yttrande över Flyktingpolitiska kommitténs betänkande förde Invandrarverket fram att tidsbegränsat uppehållstillstånd regelmässigt borde beviljas i de fall sökanden inte kan styrka sin identitet. Regeringen delar i propositionen Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (prop. 1996/97:25) inte Invandrarverkets uppfattning och pekar bl.a. på att huvudregeln enligt 2 kap. 9 § utlänningslagen är att uppehållstillstånd skall återkallas om sökanden lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet. I sitt betänkande över propositionen anför socialförsäkringsutskottet att ett system med tidsbegränsat uppehållstillstånd när identiteten är oklar kan vara ett sätt att förbättra handläggningen av utlänningsärenden. Utskottet anser därför att det finns skäl att närmare överväga frågan (1996/97:SfU5).

Uppdraget

En parlamentarisk kommitté tillsätts med uppgift att utreda frågor om instans- och processordningen i ärenden enligt utlänningslagen, lagen om särskild utlänningskontroll och lagen om svenskt medborgarskap samt föreslå redaktionella ändringar av utlänningslagen. Kommittén är oförhindrad att föreslå andra ändringar i utlänningslagen som kan aktualiseras under dess arbete. Kommittén skall hämta in erfarenheter från andra länder med rättsordningar som liknar den svenska. Kommittén skall samråda med myndigheter, frivilligorganisationer inom området och andra intressenter.

Tvåpartsprocess

Kommittén skall pröva om ett införande av tvåpartsprocess kan medföra sådana förbättringar att processordningen för såväl utlänningsärenden som medborgarskapsärenden bör ändras. En rättssäker process för att avgöra utlänningsärenden är nödvändig. Den nuvarande processordningen uppfyller högt ställda krav. Detta innebär emellertid inte att ytterligare åtgärder kan vidtas för att säkerställa att ärendena redan i ett tidigt skede blir allsidigt belysta och att den som berörs själv får komma till tals. Redan i dag tillförsäkras den enskilde utlänningsmöggheter att få delta vid muntlig handläggning av ärendet. I den senaste ändringen av utlänningslagen (SFS 1996:1379) fastställs bl.a. att avvisning av en asylsökande inte får beslutas utan att muntlig handläggning genomförts. Det finns emellertid möjlighet att gå vidare på den inslagna vägen och pröva frågan om processen generellt skall föras som tvåpartsprocess.

Instansordning

Det finns starka skäl att se över instansordningen för handläggningen av utlännings- och medborgarskapsärenden. Vid en sådan översyn måste såväl effektiviteten som den enskilde utlänningens och allmänhetens intresse av insyn vägas in. Om kommittén anser att tvåpartsprocess bör införas, innebär ett sådant ställningstagande ytterligare en anledning att pröva utformningen av den framtida instansordningen.

Kommittén skall utreda ekonomiska konsekvenser och andra effekter av olika organisatoriska lösningar skall redovisas. Ett alternativ skall belysa en lösning där alla ärenden prövas i första instans av Invandrarverket och i andra instans av en domstol eller ett domstolsliknade organ. Ett annat alternativ skall belysa en lösning där ärenden om avvisning och utvisning prövas i båda instanserna av domstolar eller domstolsliknade organ. I det senare alternativet bör kommittén överväga om ärenden i första instans kan prövas av Invandrarverket, om de avser ansökningar om uppehållstillstånd där fråga om avvisning eller utvisning inte fortfarande är aktuell. Samma överväganden bör göras när det gäller ansökningar om arbetstillstånd, flyktingförklaring, resdokument och svenskt medborgarskap. Ytterligare ett annat alternativ kan vara att Invandrarverkets beslut om avvisning eller utvisning underställs prövning av domstol. Jämförelse kan därvid göras med beslut om tvångsåtgärder enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Lösningar skall redovisas som innefattar såväl alternativ med prövning i allmän förvaltningsdomstol som med prövning i specialdomstol. Kommittén kan dessutom redovisa ytterligare alternativ.

Kommittén skall med ledning av sin utredning föreslå eventuella ändringar av nuvarande instansordning. Kommittén skall utgå från att basen för processen utgörs av handläggningen i första instans. Om kommittén föreslår att regler om prövningstillstånd införs, skall kommittén särskilt redovisa hur detta påverkar utformningen av underinstansen.

Kommittén skall beskriva olika modeller för att säkerställa rättssäkerhet och snabbhet. Kommittén skall även uppmärksamma behoven av resurser samt att organisationen skall kunna ökas och minskas i storlek beroende på tillströmningen av ärenden. Handläggningen av utlännings- och medborgarskapsärenden skall liksom i dag uppfylla högt ställda krav på rättssäkerhet. Den skall ske snabbt och utföras av personal med hög kompetens. De handläggande organen skall ha en organisation som gör att verksamheten bedrivs effektivt. Verksamheten skall kännetecknas av humanitet och respekt för den enskilde utlänningen.

Kommittén skall föreslå hur nödvändig information för att bedöma förhållandena i olika länder bör hämtas in, bearbetas och dokumenteras. Kommittén skall även redovisa hur dessa aktiviteter kan samordnas mellan myndigheter och hur ett gemensamt basinformationssystem kan skapas.

Kommittén skall även ta ställning till hur regeringens behov av styrning av rättstillämpningen kan tillgodoses om instansordningen ändras. Likaså skall kommittén ta ställning till hur en ordning kan skapas som möjliggör att prioriterade ärendegrupper kan avgöras med nödvändig skyndsamhet. Oavsett vilka organ som prövar utlänningsärenden finns det rimliga krav på att regeringen skall kunna styra invandringen. Den hittills använda möjligheten att styra genom avgöranden i enskilda fall har minskat och möjligheten att styra med hjälp av regeringens förordningsmakt vidgats genom ändringar i utlänningslagen som trädde i kraft den 1 januari 1997. Detta instrument kan emellertid i många fall ses som omständligt och uppfyller då inte de krav på snabbhet som ett akut läge kan aktualisera.

Säkerhetsärenden

Kommittén skall 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 någon annan instans än regeringen som 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.

Från den 1 januari 1997 kan beslut om uppehållstillstånd som inte är förenat med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut överklagas. Sådana beslut kunde tidigare inte 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.

Processordning

Utlänningslagen har hittills varit utformad med hänsyn till att prövningen görs av förvaltningsmyndigheter. Om denna ordning ändras så att utlänningsärenden kommer att handläggas av en domstol eller ett domstolsliknande organ finns det anledning att utreda vilka ändringar av utlänningslagen som därigenom aktualiseras.

Kommittén skall därför utreda

- vilka förändringar av processuell karaktär som bör vidtas i utlänningslagen och lagen om svenskt medborgarskap, om prövningen av utlänningsärenden flyttas till domstol eller även i första instans till ett domstolsliknande organ,

- om det kan finnas behov av att införa regler om prövningstillstånd för att överklagande skall få göras i någon eller några typer av ärenden enligt utlänningslagen,

- vilka åtgärder som kan vidtas för att tillgodose krav på partsinsyn och sekretess i en tvåpartsprocess,

- hur det allmännas intresse skall företrädas vid avgöranden i enskilda ärenden i en tvåpartsprocess, samt

- vilka förändringar av rätten till rättshjälp som kan föranledas av en ändrad instans- och processordning.

Snabbprocess

Kommittén skall utreda om nuvarande bestämmelse i 8 kap. § utlänningslagen är ändamålsenlig för att kunna tillgodose kravet på en snabb asylprövning och ta hänsyn till de krav på rättssäkerhet och insyn som bör gälla vid all handläggning av utlänningsärenden. Kommittén skall därvid ta ställning till om särskilda regler krävs för instansordningen för dessa ärenden. Kommittén skall redovisa förslag till eventuella ändringar av nuvarande lagstiftning och ta ställning till olika lösningar. Hänsyn skall tas till högt ställda krav på rättssäkerhet. Den av EU år 1995 antagna resolutionen om minimigarantier vid handläggning av asylansökningar bör beaktas.

Kommittén skall utreda om ett system med jourverksamhet för offentliga biträden innebär ytterligare förbättrad rättssäkerhet i snabb processen. Likaså skall frågan utredas om att låta medborgarvittnen delta som åhörare vid den muntliga handläggningen eller ge de humanitära frivilligorganisationerna en roll. Socialförsäkringsutskottet har i sitt betänkande (1996/97:SfU5) berört möjligheten att låta medborgarvittnen vara närvarande vid handläggningen av avvisningsärenden där beslut om omedelbar verkställighet aktualiseras.

Internationella organ

Kommittén skall utreda hur bestämmelser kan utformas för att reglera hur svenska myndigheter bör förfara i det fall en internationell domstol eller domstolsliknande organ anser att Sverige i materiellt hänseende brutit mot ett konventionsåtagande inom utlänningsrättens område.

Svensk rätt saknar överhuvudtaget en reglering av vilka rättsverkningar som en fällande dom respektive ett avgörande från internationella rättsliga organ skall få för det enskilda ärendet i Sverige. Detta gäller således inte bara utlänningslagstiftningen. I praxis har det blivit fråga om en bedömning gjord av FN:s kommitté mot tortyr kan anses utgöra sådana nya omständigheter i utlänningslagens mening som utgör grund för omprövning av tidigare fattade beslut. Även institutet resning kan komma i fråga. Enligt regeringens uppfattning finns det anledning att mer grundligt se över denna fråga.

Översyn av utlänningslagen

Kommittén skall göra en i första hand språklig och redaktionell översyn av utlänningslagen. Kommittén skall vara oförhindrad att föreslå även vissa ändringar i det sakliga innehållet om den vid sin översyn uppmärksammar ett sådant behov. Den nuvarande utlänningslagen infördes år 1989. Sedan dess har den ändrats vid ett stort antal tillfällen. Detta har medfört att lagen redan i dag i vissa avseenden kan uppfattas som svårtillgänglig. De processuella ändringar som kommittén kan komma att föreslå kan innebära att de ursprungliga förutsättningarna för den utformningen av reglerna helt ändras. Åtskilliga bestämmelser kan där för komma att behöva omarbetas helt. Sådana förändringar kan leda till att lagens överblickbarhet ytterligare försämras.

Förtursfrågor

Kommittén skall med förtur se över bestämmelserna om återkallelse av uppehållstillstånd och därvid särskilt överväga om den nuvarande ordningen ger tillräckligt utrymme för hänsynstagande till de humanitära skäl som i det enskilda fallet kan tala mot att återkallelse sker. Kommittén skall vidare särskilt överväga om reglerna om återkallelse av uppehållstillstånd i olika fall bör utformas mer likartat och så att det klart framgår att utlänningsens levnadsomständigheter och längden av vistelsen här skall beaktas vid bedömning av om tillståndet skall återkallas eller inte samt om synnerliga skäl skall krävas för återkallelse sedan utlänningsen varit bosatt här viss tid.

Kommittén 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. Denna fråga skall utredas skyndsamt. Enligt en utvärdering som genomförts av Utlänningsnämnden är reglerna om uppehållstillstånd efter inresan på grund av anknytning enligt 2 kap. 5 § och 5b § utlänningslagen oklara.

Kommittén skall ta ställning till om tidsbegränsade uppehållstillstånd bör meddelas i normalfallet när sökanden inte kan styrka sin identitet. Kommittén skall även utreda för hur lång tid tidsbegränsat uppehållstillstånd bör meddelas i sådana fall. Det är av största vikt att asylsökandes identitet kan klarläggas i så stor omfattning som möjligt. En ändring av reglerna om återkallelse av uppehållstillstånd aktualiseras en översyn av i vilken utsträckning tidsbegränsade uppehållstillstånd bör meddelas när sökanden lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet.

Utredningstid och generella direktiv

Kommittén skall redovisa alla ekonomiska konsekvenser av sina förslag samt ange finansiering i den utsträckning förslagen skulle innebära utgiftsökningar. En utgångspunkt skall dock vara att kostnaderna inte får överskrida nuvarande kostnader för jämförbar verksamhet och volym inom utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar.

Kommittén bör samråda med andra pågående utredningar på det integrations- och migrationspolitiska området. Det gäller särskilt kommittén om översyn av lagen om svenskt medborgarskap (In 1997:04). Samråd skall också ske med 1995 års domstolskommitté (Ju 1995:05).

För kommitténs arbete gäller kommittédirektiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Uppdraget skall slutredovisas senast den 30 april 1998. De avsnitt som skall utredas med förtur skall redovisas senast den 30 april 1997.

(Utrikesdepartementet)

Utlänningslag (1989:529)¹

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

Inledande bestämmelser

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

Lagen skall tillämpas så, att utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. I fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. **Lag (1996:1379).**

Passkrav

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

Regeringen får föreskriva undantag från kravet på passinnehav.

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

Viseringskrav

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

Regeringen får föreskriva andra undantag från kravet på visering.

Krav på uppehållstillstånd

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

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

¹ Omtryckt 1994:515.

Krav på arbetstillstånd

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

Regeringen får föreskriva andra undantag från kravet på arbetstillstånd.

2 kap. Närmare om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd

Visering

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

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

Uppehållstillstånd

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

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

4 § Uppehållstillstånd får ges till

1. en utlänning som är 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,

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

5. en utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige, eller

6. en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt.

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt denna paragraf skall beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel. **Lag (1996:1379).**

4 a § Regeringen får i fråga om en viss grupp av utlänningar meddela föreskrifter om att den som söker uppehållstillstånd med stöd av 3 kap. och som bedöms ha ett tillfälligt behov av skydd här i landet får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas för en sammanlagd tid av högst två år. Om ett program för att förbereda återvändandet har inletts innan dess, får uppehållstillståndet förlängas med högst två år.

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har getts någon med stöd av första stycket får ett tidsbegränsat tillstånd ges också till en utlänning som är make eller maka eller barn under 18 år till den person som först beviljats tillstånd. Detsamma gäller förälder till barn under 18 år som meddelats tillstånd enligt första stycket. **Lag (1996:1379).**

4 b § Om det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas, får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges. **Lag (1995:773).**

4 c § Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges ett barn under 18 år som behöver vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får vidare ges ett barn under 18 år eller till en man om det behövs för att genomföra en faderskaps utredning.

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd getts ett barn enligt första eller andra stycket, får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges också till barnets vårdnadshavare. **Lag (1996:13).**

5 § En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha utverkat ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §,
2. utlänningen av humanitära skäl bör få bosätta sig här, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

Vad som föreskrivs i första stycket hindrar inte heller att uppehållstillstånd beviljas med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 1–4, om det är uppenbart att utlänningen skulle ha fått uppehållstillstånd om prövningen hade skett före inresan i Sverige. **Lag (1996:1379).**

5 a § En ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av en pågående vistelse här för besök eller annan tidsbegränsad vistelse får trots vad som föreskrivs i 5 § första stycket bifallas, om utlänningen kan åberopa vägande skäl för förlängningen. **Lag (1995:773).**

5 b § Om en utlänning skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd från honom trots vad som föreskrivs i 5 § första stycket bifallas, om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §, eller

2. det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning. **Lag (1996:1379).**

Arbetstillstånd

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

I fråga om arbetstillstånd tillämpas 5 och 5 a §§ på motsvarande sätt.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om arbetstillstånd. **Lag (1995:773).**

Beslutande myndigheter

7 § Beslut om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas av Statens invandrarverk. Beslut om visering och uppehållstillstånd får meddelas också av Utrikesdepartementet.

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

Regeringen får ge ett organ som är knutet till Sveriges exportråd rätt att besluta om visering. **Lag (1993:443).**

8 § Att regeringen eller Utlänningsnämnden i vissa fall kan besluta om tillstånd framgår av 7 kap. 5, 11, 16 och 17 §§. **Lag (1994:138).**

Återkallelse av tillstånd

9 § Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter som varit av betydelse för att få tillståndet eller medvetet förtigit omständigheter av sådan betydelse.

Återkallelse får även ske om det finns andra särskilda skäl, i fråga om uppehållstillstånd dock endast om utlänningen ännu inte har rest in i Sverige.

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas för en utlänning som har rest in i Sverige skall hänsyn tas till utlänningens anknytning 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.

Om utlänningen har vistats här mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse av uppehållstillstånd enligt denna paragraf prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får beslut om återkallelse fattas endast om det finns synnerliga skäl **Lag (1997:1224)**.

10 § har upphävts genom **lag (1997:1224)**.

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

1. om han bedriver sådan verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha 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 under rättelseverksamhet 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. **Lag (1996:1379)**.

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

13 § Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd beslutas av Statens invandrarverk. Återkallelse av visering beslutas av den myndighet som har meddelat viseringen eller av Invandrarverket. Upppehållstillstånd eller visering som har beviljats av Utrikesdepartementet får återkallas endast av departementet.

Bemyndiganden

14 § Utöver vad som följer av 4 a § får regeringen meddela föreskrifter om

1. uppehållstillstånd för studier eller besök, och
2. uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Regeringen får också meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas om det följer av en överenskommelse med främmande stat, samt att uppehållstillstånd får återkallas för de utlänningar som omfattas av avtalet om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) även i andra fall än de som anges i 11 § första stycket.

Regeringen skall anmäla föreskrifter om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 4 a § till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader. **Lag (1996:1379).**

3 kap. Skyddsbehövande

Definitioner

1 § Med asyl avses i denna lag uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han är flykting.

En ansökan om uppehållstillstånd enligt 3 § skall handläggas som en asylansökan. **Lag (1996:1379).**

2 § Med flykting avses i denna lag en utlänning som befinner sig utanför det land, som han är medborgare i, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. Vad som nu har sagts gäller oberoende av om förföljelsen utgår från landets myndigheter eller dessa inte kan antas bereda trygghet mot förföljelse från enskilda.

Som flykting skall även anses den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit. **Lag (1996:1379).**

3 § Med skyddsbehövande i övrigt avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 2 § lämnat det land, som han är medborgare i, därför att han

1. känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller för nedrande behandling eller bestraffning,

2. på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt behöver skydd eller på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland, eller

3. på grund av sitt kön eller homosexualitet känner välgrundad fruktan för förföljelse.

Som skyddsbehövande skall även anses den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare haft sin vanliga vistelseort och på i första stycket angivna grunder inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit. **Lag (1996:1379).**

Rätten till uppehållstillstånd

4 § Utlänningar som avses i 2 och 3 §§ har rätt till uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd får dock vägras om

1. 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 ~~sym~~erliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd, eller

2. det beträffande en 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,

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

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

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

6. utlänningen kan sändas till ett land som tillträtt konventionen rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de europeiska gemenskaperna och utlänningen är skyddad i det landet på det sätt som anges i 4. **Lag (1997:433).**

När flyktingskap upphör

5 § En flykting upphör att vara flykting om han

1. av fri vilja på nytt använder sig av det lands skydd där han är medborgare,
2. efter att ha förlorat sitt medborgarskap av fri vilja förvärvar det på nytt,
3. förvärvar medborgarskap i ett nytt land och får det landets skydd,
4. av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land, som avses i 2§, eller
5. inte längre befinner sig i en sådan situation att han kan anses som flykting enligt 2 § och därför inte kan fortsätta att vägra använda sig av det lands skydd, där han är medborgare eller där han som statslös tidigare hade sin vistelseort.

Flyktingförklaring

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

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

Resedokument

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

Bemyndiganden

8 § Regeringen får i fråga om en grupp av utlänningar meddela föreskrifter om beviljande av permanent uppehållstillstånd till skyddsbehövande enligt 3 § första stycket 2.

Om det behövs med hänsyn till uppkomna begränsningar i Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar, får regeringen meddela föreskrifter om att uppehållstillstånd inte får beviljas för skyddsbehövande enligt 3 § första stycket 2.

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

Regeringen skall anmäla föreskrifter enligt andra stycket till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader **Lag (1996:1379)**.

4 kap. Avvisning och utvisning

Avvisning

1 § En utlänning får avvisas

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

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

2 § En utlänning får vidare avvisas

1. om det kan antas att han kommer att sakna tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller i något annat nordiskt land, som han tänker besöka, samt för sin hemresa,
2. om 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 under rättelseverksamhet 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 avvisning kan ske.

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

Avvisning enligt denna paragraf får inte ske senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige och inte om utlänningen har visering eller uppehållstillstånd. **Lag (1996:96).**

Utvisning när uppehållstillstånd upphört att gälla

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

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

4 § Statens invandrarverk skall pröva ärenden om avvisning om

1. utlänningen söker asyl här,
2. utlänningen har en nära familjemedlem som söker asyl här,
3. utlänningen kan komma att avvisas med stöd av 2 § andra stycket,

eller

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

I andra fall skall polismyndigheten pröva frågan om avvisning.

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

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

6 § Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller ett uppehållstillstånd återkallas medan utlänningen befinner sig i Sverige, skall samtidigt beslut meddelas om avvisning eller utvisning, om inte särskilda skäl talar mot detta. **Lag (1995:773).**

Utvisning på grund av brott

7 § 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. **Lag (1994:515).**

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

9 § När en domstol enligt 34 kap. brottsbalken beslutar att förändra en påföljd, som en utlänning har dömts till förutom utvisning, får domsten

även meddela det beslut beträffande utvisningen, som förändringen av påföljd ger anledning till.

Vissa begränsningar för utvisning på grund av brott

10 § När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningens 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. Detsamma gäller för en medborgare i ett annat nordiskt land som vid den angivna tidpunkten hade varit bosatt här sedan minst två år.

Den som är flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle med föra 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.

Lag (1994:515).

Utvisning i vissa andra fall

11 § Om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet och på grund av befarad brottslighet som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften finns bestämmelser i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Lag (1991:573).

Beaktande av hinder mot verkställighet

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

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

Lag (1991:1573).

Återtransport i vissa fall

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

Förbud att återvända till Sverige

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

En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. I domen eller beslutet skall utlänningen upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla och om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 10 kap. 4 §. **Lag (1991:573).**

Särskilt tillstånd till kort besök i Sverige

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

5 kap. Kontroll- och tvångsåtgärder

Kontroll i samband med inresa och utresa

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

Tullmyndigheten och Kustbevakningen är skyldiga att bistå polisen vid kontrollen av utlänningars inresa och utresa enligt denna lag. Kustbevakningen skall medverka i polisens kontrollverksamhet genom att utöva kontroll av sjötrafiken. **Lag (1996:410).**

2 § I samband med inresekontroll får en polisman kroppsvisitera en utlänning samt undersöka hans bagage, handresgods, handväskor och

liknande, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet. Sådan undersökning får också ske för att ta reda på utlänningens resväg till Sverige, om denna är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in i och vistas här i landet. En polisman får i samband med inresekontrollen även undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid mot bestämmelserna i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag.

Om inresekontrollen sker under medverkan av tullmyndigheten, Kustbevakningen eller med hjälp av en särskilt förordnad passkontrollant, skall pass och andra handlingar uppvisas för tulltjänstemannen, tjänstemannen vid Kustbevakningen eller passkontrollanten. Dessa har under sådana omständigheter samma befogenheter som anges i första stycket.

Protokoll skall föras över kroppsvisitation. I protokollet skall anges vad som har förekommit vid visitationen. **Lag (1990:523).**

Omhändertagande av pass

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

Den verkställande myndigheten får i samband med verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning ta hand om en handling som avses i första stycket, i avvaktan på att verkställigheten kan ske. **Lag (1998:1567).**

Omhändertagande av biljetter

4 § En utlänningens biljett för resan från Sverige får omhändertas av Statens invandrarverk eller polismyndigheten i avvaktan på att utlänningen får tillstånd att vistas i Sverige eller lämnar landet, om

1. utlänningen saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbets tillstånd när detta fordras för inresa eller vistelse i Sverige, eller
2. utlänningen kan antas komma att ansöka om uppehållstillstånd.

Biljetten får omhändertas bara om det

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

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

Statens invandrarverk eller polismyndigheten får försöka lösa in biljetten, om den annars skulle förlora sitt värde. Om inlösen sker, skall omhändertagandet avse de pengar som då betalas ut. **Lag (1992:578).**

Fingeravtryck och fotografi

5 § Statens invandrarverk eller polismyndigheten får fotografera en utlänning och, om han fyllt 14 år, ta hans fingeravtryck om

1. utlänningen inte kan styrka sin identitet vid ankomsten till Sverige,
2. utlänningen ansöker om uppehållstillstånd och åberopar skäl som avses i 3 kap. 2 eller 3 §, eller
3. det finns förutsättningar att ta utlänningen i förvar. **Lag (1996:1379).**

Kontroll under vistelsen i Sverige

6 § En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han har rätt att uppehålla sig i Sverige. Han är också skyldig att efter kallelse av Statens invandrarverk eller polismyndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här. Om utlänningen inte gör det, får han hämtas genom polismyndighetens försorg. Om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller av annan anledning kan antas att han inte skulle följa kallelsen, får han hämtas utan föregående kallelse.

Kontrollåtgärder enligt första stycket får vidtas endast om det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars finns särskild anledning till kontroll. **Lag (1992:578).**

7 § Om en utlänning vägrar att följa ett beslut som Statens invandrarverk fattat med stöd av 3–6 §§, får verket begära biträde av polismyndigheten för att genomföra beslutet. **Lag (1992:578).**

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

Kvarhållande för utredning

1 § En utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning i samband med inresa eller utresa eller i samband med kallelse eller hämtning enligt 5 kap. 6 §, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar, om inte beslut har meddelats om förvar enligt 2 eller 3 §.

Vägrar utlänningen att fullgöra denna skyldighet, får han kvarhållas. **Lag (1995:773).**

Förvar och uppsikt

Förvar av vuxna

2 § En utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar om

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

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

3. det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas enligt 4 kap. 1, 2 eller 3 § eller fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Beslut om förvar enligt första stycket 3 får meddelas endast om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att han annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige. **Lag (1996:1379).**

Förvar av barn

3 § Ett utländskt barn under 18 år får tas i förvar endast om

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas enligt 4 kap. 1 eller 2 § och att förordnande om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 8 § kommer att meddelas eller fråga uppkommer om verkställighet av ett sådant beslut om avvisning, och det finns en uppenbar risk för att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en förestående verkställighet som inte bör fördröjas, eller

2. fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning i annat fall än som sägs under 1 eller av ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 3 § och det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 5 § tredje stycket.

Barnet får inte tas i förvar enligt första stycket 1 om det är tillräckligt att det ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 5 § andra stycket.

Barnet får inte skiljas från sin vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem genom att vårdnadshavaren eller barnet tas i förvar. Har barnet ingen vårdnadshavare här i riket får det tas i förvar endast om det föreligger synnerliga skäl. **Lag (1996:1379).**

Begränsning av tiden för förvar

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

I övrigt får en utlänning som fyllt 18 år inte hållas kvar i förvar mer än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats, får en sådan utlänning dock hållas i förvar i högst två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

Ett utländskt barn under 18 år får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar, eller om det finns synnerliga skäl ytterligare 72 timmar.**Lag (1996:1379).**

Uppsikt

5 § En utlänning 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.

Ett utländskt barn under 18 år kan, under de förutsättningar som anges i 3 § första stycket 1 ställas under uppsikt.

Ett utländskt barn under 18 år kan dessutom ställas under uppsikt när beslut har meddelats om avvisning i annat fall än som avses i andra stycket eller om utvisning enligt 4 kap. 3 §.

Uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling eller uppfylla andra särskilda villkor.**Lag (1996:1379).**

Ny prövning

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

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

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

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

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

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

Beslutande myndigheter

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

Handläggande myndighet är:

polismyndigheten:

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 lämnat landet,

b) i och med att en dom eller ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 § tas emot för verkställighet,

c) i och med att ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. 11 § andra stycket 3 eller ett ärende som lämnas över enligt 8 kap. 17 § tas emot för verkställighet, även om en sådan ansökan som avses i 2 kap. 5 b § görs,

Statens invandrarverk:

a) i och med att ett ärende som skall prövas av Invandrarverket tas emot av verket och till dess att beslut meddelas eller, i förekommande fall, utlänningen har lämnat landet; överklagas beslutet eller får det verkställas trots att det inte vunnit laga kraft eller på annan grund, är verket handläggande myndighet till dess ärendet tas emot av Utlänningsnämnden respektive polismyndigheten, om ärendet överlämnats dit enligt 8 kap. 17 §,

b) i och med att Utlänningsnämndens eller regeringens beslut om avvisning eller utvisning tas emot för verkställighet, även om en sådan ansökan som avses i 2 kap. 5 b § görs, under förutsättning att ärendet inte har lämnats över till polismyndigheten enligt 8 kap. 17 §, och

Utlänningsnämnden:

i och med att ärendet tas emot och till dess att beslut meddelas och beslutet, i förekommande fall, tas emot av Statens invandrarverk eller polismyndigheten för verkställighet.

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

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

Polismyndigheten får också fatta beslut om att tillfälligt ta en utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Beslut med stöd av

detta stycke skall skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, och denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar eller uppsikt skall fortsätta att gälla. **Lag (1998:1567).**

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

Regeringen får upphäva beslut om förvar eller uppsikt.

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

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

Bestämmelser om förhandling

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

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

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

13 § Utlänningen och andra personer som skall höras skall kallas till förhandlingen. Om utlänningen hålls i förvar, skall den tingsrätt eller förvaltningsmyndighet som håller förhandlingen besluta om hans inställelse. Har kallelse till förhandlingen delgetts den som skall höras minst fyra dagar före förhandlingen och uteblir den kallade utan att ha anmält laga förfall, får tingsrätten eller förvaltningsmyndigheten besluta att han skall hämtas genom polismyndighetens försorg. Hämtning av

någon annan än utlännen får dock ske endast om det finns synnerliga skäl.

14 § Vid förhandlingen skall noga utredas de omständigheter som kan inverka på ärendets avgörande. Utlännen skall få tillfälle att ange sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

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

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

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

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

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

Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen.

Verkställighet av beslut om förvar

16 § Statens invandrarverk svarar för att ett beslut om förvar verkställs. **Lag (1997:432).**

Biträde av polisen

17 § På begäran av Statens invandrarverk eller den myndighet som annars har fattat ett beslut om förvar skall polismyndigheten lämna biträde för att genomföra beslutet.

Om Statens invandrarverk begär det, skall polismyndigheten även lämna biträde för att ombesörja förflyttning av en utlänning som hålls i förvar. **Lag (1997:432).**

Behandlingen av utlänningar som hålls i förvar

18 § Utlänningar som hålls i förvar skall behandlas humant och deras värdighet skall respekteras. **Lag (1997:432).**

19 § Utlänningar som hålls i förvar enligt denna lag skall vistas i lokaler som har ordnats särskilt för dem (förvarslokaler). Statens invandrarverk har ansvaret för förvarslokalerna och för behandlingen av de utlänningar som vistas där.

Invandrarverket 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 4 kap. 7 §,
2. utlänningen hålls avskild enligt 22 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

Ett barn under 18 år som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. **Lag (1997:432).**

20 § För de utlänningar som skall vistas i förvarslokal enligt 19 § första stycket gäller bestämmelserna i 21–31 §§.

För utlänningar som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest enligt 19 § andra stycket gäller i stället lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. i tillämpliga delar. Sådana utlänningar skall därutöver beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten. **Lag (1997:432).**

21 § En utlänning som hålls i förvar får hindras att lämna förvarslokalen och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att ändamålet med förvar tillgodoses eller som är nödvändig för ordningen och säkerheten i lokalen. Begränsning av rörelsefriheten får också ske, om utlänningen utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra.

Verksamhet som rör förvar skall utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i den enskildes integritet och rättigheter. **Lag (1997:432).**

22 § En utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år får hållas avskild från andra som tagits i förvar, om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om utlänningen utgör en allvarlig fara för sig själv 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.

En utlänning som hålls avskild därför att utlänningen utgör en fara för sig själv skall undersökas av läkare så snart det kan ske. **Lag (1997:432).**

23 § Utlänningar som hålls i förvar skall ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. **Lag (1997:432).**

24 § Om det inte i ett särskilt fall möter hinder med hänsyn till förvarsverksamhetens bedrivande, skall en utlänning som hålls i förvar ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen.

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. **Lag (1997:432).**

25 § En utlänning 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. **Lag (1997:432).**

26 § Om det finns skälig misstanke att en utlänning som hålls i förvar bär på sig något som utlänningen inte får inneha enligt 25 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64), får utlänningen kroppsvisiteras för kontroll av detta.

Kroppsvisitation får inte göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till 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 enbart inrättas för ett fall som en kvinna har med sig undersöks, får den dock genomföras och bevittnas av en man. **Lag (1997:432).**

27 § En utlänning som hålls i förvar får inte ta emot en försändelse utan föregående undersökning, om det finns skälig misstanke att försändelsen innehåller sådan egendom som inte får innehas enligt 25 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).

Om utlänningen inte medger att försändelsen öppnas i hans eller hennes närvaro, skall försändelsen tas om hand för utlänningens räkning, men den får inte öppnas.

En undersökning får inte avse det skriftliga innehållet i brev eller andra skriftliga 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. **Lag (1997:432).**

28 § Påträffas inom en förvarlokal eller hos en utlänning som hålls i förvar egendom som inte får innehas enligt 25 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64), får egendomen tas om hand.

Kan det antas att en utlänning genom att inneha eller ta emot egendom enligt första stycket gjort sig skyldig till brott eller saknas känd ägare, skall egendomen skyndsamt överlämnas till polisen.

I annat fall skall egendomen tas om hand för utlänningens räkning. **Lag (1997:432).**

29 § Egendom som har tagits om hand enligt 27 § andra stycket eller 28 § tredje stycket skall återlämnas till utlänningen när förvarsbeslutet har upphört att gälla. **Lag (1997:432).**

30 § En utlänning som hålls i förvar har rätt att få sådan dagersättning och särskilt bidrag som avses i 17 och 18 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. **Lag (1997:432).**

31 § En utlänning som hålls i förvar skall ha tillgång till hälso- och sjukvård i samma omfattning som den som ansökt om uppehållstillstånd enligt 3 kap. 2 eller 3 §§ även om utlänningen inte har ansökt om ett sådant tillstånd.

Om en utlänning som hålls i förvar behöver sjukhusvård under förvarstiden, skall utlänningen ges tillfälle till sådan vård.

Verksamhetschefen för den sjukhusenhet där utlänningen vårdas skall se till att Statens invandrarverk eller den som förestår förvarlokalen genast underrättas, om utlänningen önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset. **Lag (1997:432).**

7 kap. Överklagande m.m.

Rätten att överklaga

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

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

Beslut om avvisning och utvisning

Polismyndighetens beslut

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

Invandrarverkets beslut

3 § Statens invandrarverks beslut i fråga om avvisning eller utvisning samt om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om återkallelse av ett uppehållstillstånd får av utlänningen överklagas till Utlänningsnämnden. Invandrarverkets beslut i fråga om arbetstillstånd eller återkallelse av arbetstillstånd får av utlänningen överklagas till nämnden under förutsättning att frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut i fråga om avvisning eller utvisning.

Utlänningsnämnden består av ordförande och övriga ledamöter till det antal regeringen bestämmer. För ordförande skall finnas ersättare. Ledamöter och ersättare för ordförande utses av regeringen. Ordförande och ersättare för ordförande skall vara jurister och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare eller annan likvärdig erfarenhet. **Lag (1996:1379).**

Beslut om flyktingförklaring och resedokument

4 § Statens invandrarverks beslut om flyktingförklaring eller resedokument samt återkallelse av flyktingförklaring får av utlänningen överklagas till Utlänningsnämnden. **Lag (1991:1573).**

Beslut vid sidan av beslut om avvisning eller utvisning

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

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

Invandrarverket och Utlänningsnämnden får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning samtidigt meddela sådant beslut angående barn under sexton år som står under utlänningens vårdnad, även om lägre instans inte har prövat denna fråga. I ärenden hos Utlänningsnämnden gäller detta dock inte om det för barnet har åberopats sådana omständigheter som avses i 3 kap. 1 §, såvida det inte är uppenbart att det inte finns grund för asyl. **Lag (1991:1573).**

Beslut att omhänderta biljett

6 § Statens invandrarverks eller en polismyndighets beslut om att omhänderta en biljett får av utlänningen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. **Lag (1995:74).**

Beslut om förvar

7 § Beslut av en polismyndighet, av Statens invandrarverk eller av Utlänningsnämnden om förvar får av utlänningen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Om ett beslut om förvar har fattats av det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag, prövar Regeringsrätten på framställning av utlänningen, om åtgärden skall bestå. **Lag (1995:74).**

7 a § Statens invandrarverks beslut i särskilda fall enligt 6 kap. 19 och 21–31 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. **Lag (1997:432).**

Dom eller beslut om utvisning på grund av brott

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

Beslut om ersättning m.m.**9 §** En förvaltningsmyndighets beslut

1. om ersättning i ett ärende som handläggs enligt denna lag,
 2. att avvisa ombud eller biträde, eller
 3. i en jävsfråga,
- får överklagas utan samband med ärendet i övrigt.

Beslut om ersättning överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. **Lag (1995:74).**

10 § har upphävts genom **lag (1995:773).**

Överlämnande av ärenden till regeringen

11 § Statens invandrarverk får med eget yttrande överlämna ett ärende till Utlänningsnämnden för avgörande, om ärendet på grund av familjeanknytning eller någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av nämnden.

Invandrarverket eller Utlänningsnämnden får med eget yttrande överlämna ett ärende till regeringen för avgörande om ärendet inte avser en ansökan enligt 2 kap. 5 b § och om

1. ärendet på grund av familjeanknytning eller någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av regeringen,

2. ärendet bedöms ha sådan betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation att regeringen bör pröva ärendet,

3. det bedöms vara av särskild vikt för ledning av denna lags tillämpning att regeringen avgör ett ärende som kan antas få betydelse för frågan om uppehållstillstånd för en grupp utlänningar som åberopar huvudsakligen samma skäl till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd, eller

4. det i andra fall än som anges i punkt 3 bedöms vara av synnerlig vikt för ledning av denna lags tillämpning att regeringen prövar ett ärende.

När Invandrarverket överlämnar ett ärende till regeringen skall det först sända ärendet till Utlänningsnämnden. Nämnden skall med eget yttrande skyndsamt vidarebefordra ärendet till regeringen. Av nämndens yttrande skall framgå vilken uppfattning nämnden har i saken samt om ärendet bör avgöras av regeringen. Det som sägs i detta stycke gäller dock endast för de ärenden där ett beslut av Invandrarverket hade kunnat överklagas till nämnden.

Vad som i 5 § föreskrivs om Invandrarverket och Utlänningsnämnden gäller också regeringen, när den avgör ett överlämnat ärende. **Lag (1996:1379)**.

Nöjdförklaring

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

13 § Nöjdförklaring avges inför

1. den myndighet som har meddelat beslutet eller domen,
2. polismyndighet som inte har meddelat beslutet, eller
3. chefen för en kriminalvårdsanstalt eller chefen för ett häkte eller någon annan tjänsteman där som har förordnats att ta emot sådan förklaring.

Nöjdförklaringen får dock avges inför en annan myndighet än den som har meddelat beslutet eller domen bara i vittnes närvaro och om den som tar emot förklaringen har tillgång till en utskrift av beslutet eller domen eller ett bevis om vad avgörandet innehåller. **Lag (1990:1040)**.

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

Upphävande av avvisnings- och utvisningsbeslut i vissa fall

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

Invandrarverket får dock inte upphäva en domstols dom eller beslut om utvisning eller meddela uppehållstillstånd för den som har utvisats genom en sådan dom eller ett sådant beslut. **Lag (1994:138)**.

16 § 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 avgö

randet helt eller delvis. Därvid får regeringen fatta beslut också i fråga om uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Om domen eller beslutet om utvisning inte upphävs kan, i fall som avses i första stycket, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas av regeringen. Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan tillståndet gäller. **Lag (1991:1573).**

17 § Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § ges in till och prövas av Utlänningsnämnden. **Lag (1995:773).**

18 § Har en utlänning lämnat oriktig uppgift om sitt namn, sin nationalitet eller annan omständighet av betydelse för hans identitet och har uppgiften tagits in i en myndighets beslut, får myndigheten besluta om rättelse. **Lag (1995:773).**

8 kap. Verkställighet

Hinder mot verkställighet

Risk för dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr

1 § En avvisning eller en utvisning får aldrig verkställas till ett land om det finns skälig anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och inte heller till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han skulle vara i sådan fara. **Lag (1996:1379).**

Risk för förföljelse

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

En utlänning får dock sändas till ett land som avses i första stycket, om det inte går att sända honom till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna i Sverige. Detta gäller inte om den förföljelse som hotar honom i det andra landet innebär fara för hans liv eller annars är av särskilt svår beskaffenhet.

Likaså får utlänningen sändas till ett land som avses i första stycket, om han har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för Sveriges

säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här och han inte kan sändas till något annat land.

3 § har upphävts genom lag (1996:1379).

4 § En utlänning som avses i 3 kap. 3 § första stycket 2 får inte sändas till sitt hemland eller till ett land, där han riskerar att sändas vidare till hemlandet, om han har synnerliga skäl mot detta. Lag (1996:1379).

Vart verkställigheten skall ske

5 § Om det inte finns hinder mot verkställigheten enligt 1–4 §§, skall en utlänning som avvisas eller utvisas sändas till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket han kom till Sverige. Kan verkställigheten inte genomföras på det sätt som anges i första stycket eller finns det andra särskilda skäl, får utlänningen i stället sändas till något annat land.

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

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

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

Verkställighet av icke lagakraftvunna beslut

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

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

Verkställighet får också ske om utlänningen har avgett nöjdförklaring beträffande en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott och åklagaren medger det.

Ett beslut om avvisning eller utvisning får dock inte verkställas förrän en ådömd fängelsepåföljd har avtjänats eller verkställigheten av den har flyttats över till ett annat land. Har allmänt åtal väckts mot

utlännigen får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas förrän åtalet har prövats slutligt, såvida inte åtalet läggs ned. **Lag (1995:773).**

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

Beslut om omedelbar verkställighet får meddelas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till landet bara om synnerliga skäl talar för detta. **Lag (1996:1379).**

Avbrytande av verkställigheten (inhibition)

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

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

Regeringen får, vid prövning av en fråga om upphävande av en domstols dom eller beslut om utvisning, besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

Om det i andra fall finns särskilda skäl till det får Invandrarverket besluta om inhibition. **Lag (1994:138).**

10 a § 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. **Lag (1996:1379).**

Verkställande myndighet

11 § Beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas av Statens invandrarverk om inte annat sägs i andra eller tredje stycket.

Polismyndigheten skall verkställa

1. polismyndighets beslut om avvisning,
2. domstols dom eller beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 §,

3. beslut om avvisning eller utvisning i ärenden där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet prövats, om regeringen eller Utlänningsnämnden bestämmer det.

Invandrarverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende till polismyndigheten för verkställighet enligt de förutsättningar som anges i 8 kap. 17 §. **Lag (1998:1567).**

Tidpunkten för verkställighet

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

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

Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att han inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, skall beslutet verkställas så snart det kan ske av den myndighet som enligt 11 § är ansvarig för verkställigheten. **Lag (1998:1567).**

Underrättelse om hinder mot verkställighet

13 § Om en verkställande polismyndighet finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten underrätta Statens invandrarverk om detta.

Invandrarverket får i ett sådant fall besluta i fråga om verkställigheten eller vidta de åtgärder i övrigt som behövs.

Om verkställigheten avser en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott, skall Invandrarverket skyndsamt överlämna ärendet till regeringen för prövning om verkställigheten inte kan genomföras. **Lag (1998:1567).**

När ett beslut skall anses verkställt

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

Preskription

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

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

Ny verkställighet

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

17 § Statens invandrarverk får lämna över ett avvísnings- eller utvisningsärende för verkställighet till polismyndigheten, om den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att genomföra verkställigheten. **Lag (1998:1567).**

9 kap. Kostnadsansvar

Utlänningens ansvar för resekostnader

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

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

Transportörens kostnadsansvar

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

Denna skyldighet kan transportören helt eller delvis befrias ifrån, om

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

3 § Om en utlänning, som är anställd ombord på ett fartyg eller ett luftfartyg eller som utan tillåtelse har följt med detta, lämnar fartyget eller luftfartyget under dess uppehåll i Sverige och olovligen reser in i Sverige och avvisas, är fartygets eller luftfartygets ägare eller brukare skyldig att svara dels för de kostnader för hans uppehälle som uppstår för de närmaste tre månaderna, dels för hans utresa ur Sverige. Har fartyget eller luftfartyget utländsk ägare eller brukare, är befälhavaren skyldig att på dennes vägnar svara för dessa kostnader, om det inte är uppenbart oskäligt.

10 kap. Påföljder för brott

Straffansvar

1 § Till böter döms

1. en utlänning som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att inom föreskriven tid ha ansökt om ett sådant tillstånd, eller
2. en utlänning som har anställning eller bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att inneha ett sådant tillstånd.

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

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

1. en utlänning som, i annat avseende än beträffande skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, överträder 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 oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse.**Lag (1993:1365).**

2 a § 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 brottet 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. **Lag (1993:1365).**

3 § 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. **Lag (1991:573).**

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

I ringa fall skall åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt. **Lag (1991:573).**

5 § Till fängelse i högst fyra år eller, om brottet är mindre allvarligt, till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige.

Den som hjälper en utlänning att resa till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige döms för medhjälp till brott enligt första stycket, om han insåg eller hade skälig anledning att anta att resan anordnats i vinstsyfte genom sådan verksamhet som där sägs. **Lag (1996:1379).**

6 § Ersättning som har lämnats till den som har begått brott enligt 2a §, 3 § 1 eller 5 § skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

Transportmedel som använts vid brott som avses i 2 a eller 5 § får förverkas om ägaren eller befälhavaren eller någon annan som var i ägarens ställe förövat gärningen eller medverkat till denna och förverkandet behövs för att förebygga brott eller det annars finns särskilda skäl till detta. Förverkande får dock inte ske om det är uppenbart oskäligt.
Lag (1993:1365).

6 a § Om ägaren till ett fartyg som kan förverkas enligt 6 § andra stycket inte är känd eller saknar känt hemvist i Sverige får talan om förverkande föras mot befälhavaren på fartyget.
Lag (1993:1365).

Avgifter

7 § En fysisk eller juridisk person som har en utlänning i sin tjänst fastän denne inte har arbetstillstånd skall, oavsett om ansvar utkrävs enligt 1 § andra stycket, betala en särskild avgift.

För varje utlänning som avses i första stycket utgör avgiften hälften av det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, utgör avgiften för varje utlänning i stället hela basbeloppet. Avgiften får minskas eller efterskänkas, om särskilda omständigheter talar för det.

8 § Frågor om påförande av avgift enligt 7 § prövas av allmän domstol efter ansökan, som skall göras av allmän åklagare inom två år från det att överträdelsen upphörde. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och bestämmelserna om kvarstad i brottmål på motsvarande sätt. När fem år har gått efter det att överträdelsen upphörde, får avgift inte påföras. Avgiften tillfaller staten.

Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet vann laga kraft. En upplysning om detta skall tas in i beslutet. Om avgiften inte betalas inom denna tid, 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. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m. m. Indrivningsåtgärder får dock inte vidtas när fem år har gått efter det att beslutet vann laga kraft.
Lag (1997:536).

11 kap. Vissa bestämmelser om handläggningen

Muntlig handläggning

1 § En utlänning som har ansökt om asyl i Sverige får avvisas endast om muntlig handläggning har ingått vid Statens invandrarverks handläggning av ärendet. Muntlig handläggning skall även annars företas på begäran av utlänningen, om inte en sådan handläggning skulle sakna betydelse för att avgöra asylärendet.

I ett asylärende vid Utlänningsnämnden skall muntlig handläggning ingå, om detta kan antas vara till fördel för utredningen eller på annat sätt bidra till ett snabbt avgörande. Muntlig handläggning skall även annars företas på utlänningens begäran, om det inte står klart att en sådan handläggning är obehövlig i asylärendet.

Utlänningsnämnden skall ha muntlig handläggning i ärenden som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd avseende de utlänningar som omfattas av avtalet om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES). Även ärenden som rör avvisning eller vägran att bevilja uppehållstillstånd skall handläggas muntligen, om det begärs av en utlänning som omfattas av avtalet och som ansökt om uppehållstillstånd. I detta fall får dock muntlig handläggning underlåtas, om den skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse.

Invandrarverket och Utlänningsnämnden får bestämma att även andra personer än utlänningen skall höras vid handläggningen. Ersättning för inställelsen lämnas i sådana fall enligt 6 kap. 15 § andra stycket.

Särskilda bestämmelser om utredning som rör barn finns i 1 a §. **Lag (1996:1379).**

Utredning om barn m.m.

1 a § Vid bedömningen av frågor om tillstånd enligt denna lag skall det, om det inte är olämpligt, klarläggas vad barn som berörs av ett beslut i ärendet har att anföra och det skall tas den hänsyn till det anförda som barnets ålder och mognad motiverar. **Lag (1996:1379).**

1 b § Den som är förordnad som offentligt biträde för en utlänning under 18 år som saknar vårdnadshavare här i landet är utan särskilt förordnande barnets ställföreträdare i det ärende som förordnandet avser. **Lag (1996:1379).**

Parts rätt att få del av uppgifter

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

Motivering av beslut

3 § Bestämmelserna i 20 § förvaltningslagen om motivering av beslut gäller även för beslut som meddelas i ärenden enligt denna lag, om inte något annat följer av andra eller tredje stycket.

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 som omfattas av avtalet om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES), utan att vara med borgare i ett EES-land, har dock alltid rätt till motivering av ett beslut om visering om det går honom emot. **Lag (1996:1379).**

Statsråds beslut om inhibition

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

Tolkersättning

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

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

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

Skyldighet att lämna uppgifter

6 § Socialnämnden skall på begäran av regeringen, Utlänningsnämnden, Statens invandrarverk eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende

om uppehållstillstånd eller för verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Om utlänningsen i ett ärende enligt denna lag åberopar intyg om sin psykiska eller fysiska hälsa, skall hälso- och sjukvårdsmyndighet på begäran av den myndighet som handlägger ärendet lämna upplysningar som kan vara av betydelse för att bedöma uppgifterna i intyget. **Lag (1991:1573).**

Yttrande i ärenden om arbetstillstånd

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

Offentligt biträde

8 § I ärende angående

1. avvisning, dock inte hos polismyndighet, såvida inte utlänningsen enligt 6 kap. 2 eller 3 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

2. utvisning enligt 4 kap. 3 §,

3. uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b §, om Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition i ärendet om avvisning eller utvisning,

4. verkställighet enligt denna lag om utlänningsen hållits i förvar enligt 6 kap. 2 eller 3 § sedan mer än tre dagar, eller

5. hemsändande enligt 12 kap. 3 §,

skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Offentligt biträde skall alltid förordnas för barn under 18 år som hålls i förvar enligt 6 kap. 3 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

Lag (1996:1647).

9 § I ärende hos regeringen prövas frågor om offentligt biträde av departementstjänsteman som regeringen bestämmer **Lag (1996:1647).**

10 § Beslut av förvaltningsmyndighet i frågor om offentligt biträde överklagas till Utlänningsnämnden.

Utlänningsnämndens beslut i frågor som rör offentligt biträde får inte överklagas. **Lag (1996:1647).**

12 kap. Särskilda bemyndiganden

Anmälningsskyldigheter m. m.

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

1. skyldighet att anmäla utlänningars vistelse eller anställning i Sverige,

2. sådana inskränkningar angående utlänningars rätt att vara anställda i ett visst företag eller i företag av ett visst slag som är nödvändiga med hänsyn till Sveriges säkerhet **Lag (1990:222)**.

Diplomatpersonal m.fl.

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

I fråga om andra utlänningar, vilka är berättigade till förmåner enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, iakttas de inskränkningar som följer av den lagen **Lag (1996:1379)**.

Hemsändande för vård m.m.

3 § Regeringen får meddela föreskrifter om hemsändande av utlänningar, som inte är flyktingar och som har tagits om hand enligt lagen (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 samt meddela de föreskrifter i övrigt som behövs för tillämpning av avtalet. **Lag (1997:728)**.

Krig och krigsfara m. m.

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

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

5 § En föreskrift enligt 4 § 4 eller 5 som har meddelats i andra fall än då Sverige är i krig skall underställas riksdagen inom en månad från ikraftträdandet.

Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från den dag då underställningen skedde.**Lag (1994:1642).**

Nya ansökningar avgjorda av Utlänningsnämnden veckorna 11 och 12 samt 37 och 38 år 1997

NIPU har gjort en närmare undersökning av ärenden rörande NUT som UN avgjorde under två veckor i mars och två veckor i september 1997. Syftet har framför allt varit att ta reda på vilka skäl som åberopas i dessa ärenden och på vilka grunder uppehållstillstånd beviljas.

Totalt avgjorde UN 184 ärenden rörande NUT under de aktuella veckorna. Akterna för 144 av dessa ärenden har gått igenom närmare. Bortfallet beror framför allt på att akterna i ett antal ärenden inte varit omedelbart tillgängliga därför att det funnits nya aktuella ärenden, vanligen ytterligare en NUT.

I 32 (ca 22 %) av de 144 ärendena beslutade Utlänningsnämnden om inhibition av verkställigheten. I de allra flesta fall där inhibition meddelats bifölls senare ansökan.

Under år 1997 kom det in 2.725 nya ansökningar (NUT) till Utlänningsnämnden (UN) samtidigt som nämnden avgjorde 3.159 ärenden. Balansen av oavgjorda ärenden minskade alltså.

I ca 46 % av ärendena bifölls ansökan om uppehållstillstånd. Helårssiffran påverkas av att ett stort antal bifallsärenden avgjordes under februari månad sedan regeringen avgjort praxisärende avseende främst Kosovoalbaner. Under de undersökta perioderna ledde ca 40% av ansökningarna till bifall, vilket stämmer mycket bra med hela året 1997 om februari månad räknas bort.

Den genomsnittliga handläggningstiden under år 1997 uppgick till drygt 100 dagar.

Undersökningen

Åberopade skäl för ny ansökan

Pol. skäl	Hum. skäl	Hum.skäl m. läkarintyg	Anknytning	Komb. av skäl
21	41	21	46	18

Anm.

De politiska skäl som åberopas är vanligen en upprepning av vad som tidigare prövats.

De humanitära skäl som åberopas avser vanligen att sökanden kommit att vistas i Sverige under lång tid och att barn gått i skola och lärt sig svenska.

Humanitära skäl som grundas på läkarintyg avser vanligen psykiska problem, ofta förenat med risk för självmord.

Anknytning avser i de flesta fall anknytning som uppkommit här i Sverige. I några fall är det fråga om anknytning till nära släktingar som sedan tidigare är bosatta i Sverige.

Kombination av skäl är oftast tidigare åberopade politiska skäl förenat med humanitära skäl och/eller anknytning. De 3 fall där läkarintyg åberopats redovisas även i kolumnen för humanitära skäl med läkarintyg.

Skäl vid bifall till ny ansökan

Pol. skäl	Hum. skäl	Hum.skäl m. läkarintyg	Anknytning	Inhibition
3	19	5	30	32

Anm.

I ett fall har tidigare politiska skäl godtagits sedan ny bevisning lagts fram. Av de övriga två fall där politiska skäl legat till grund för bifall avser det ena en person som blivit flykting "sur place" (dvs. i Sverige) genom att medverka i ett TV-program och det andra en kvinna som gift sig med en landsman med flyktingstatus.

De humanitära skäl som godtagits hänför sig i praktiskt taget samtliga fall till barnens situation i familjer som vistats i Sverige ca fem år.

Anknytning avser i praktiskt taget samtliga fall anknytning genom äktenskap eller sammanboende som uppkommit i Sverige, i flera fall har parterna hunnit få gemensamt barn. Tillstånd har beviljats på grund av stark anknytning även i några fall där sökanden dömts för brott här i landet, i ett fall trots dom vid tre tillfällen, sista gången ett par månaders fängelse. Ansökan har avslagits i två fall med hänvisning till sökandens brottslighet trots stark anknytning. I båda fallen rörde det sig om personer som dömts fyra gånger, först till böter, sedan böter och villkorlig dom, därefter ett kortare fängelsestraff och senast till ett längre fängelsestraff, i det ena fallet kombinerat med utvisning. Den sista domen hade inte i något av fallen vunnit laga kraft.

I de flesta av de undersökta ärendena har sökanden rest in under år 1992. När NUT avgjordes av UN under år 1997 hade sökanden således varit i Sverige ca 5 år.

Antal nya ansökningar före ansökan under undersökt period

Ingen NUT	1 NUT	2 NUT	3 NUT	4 NUT eller fler
44	44	31	16	9

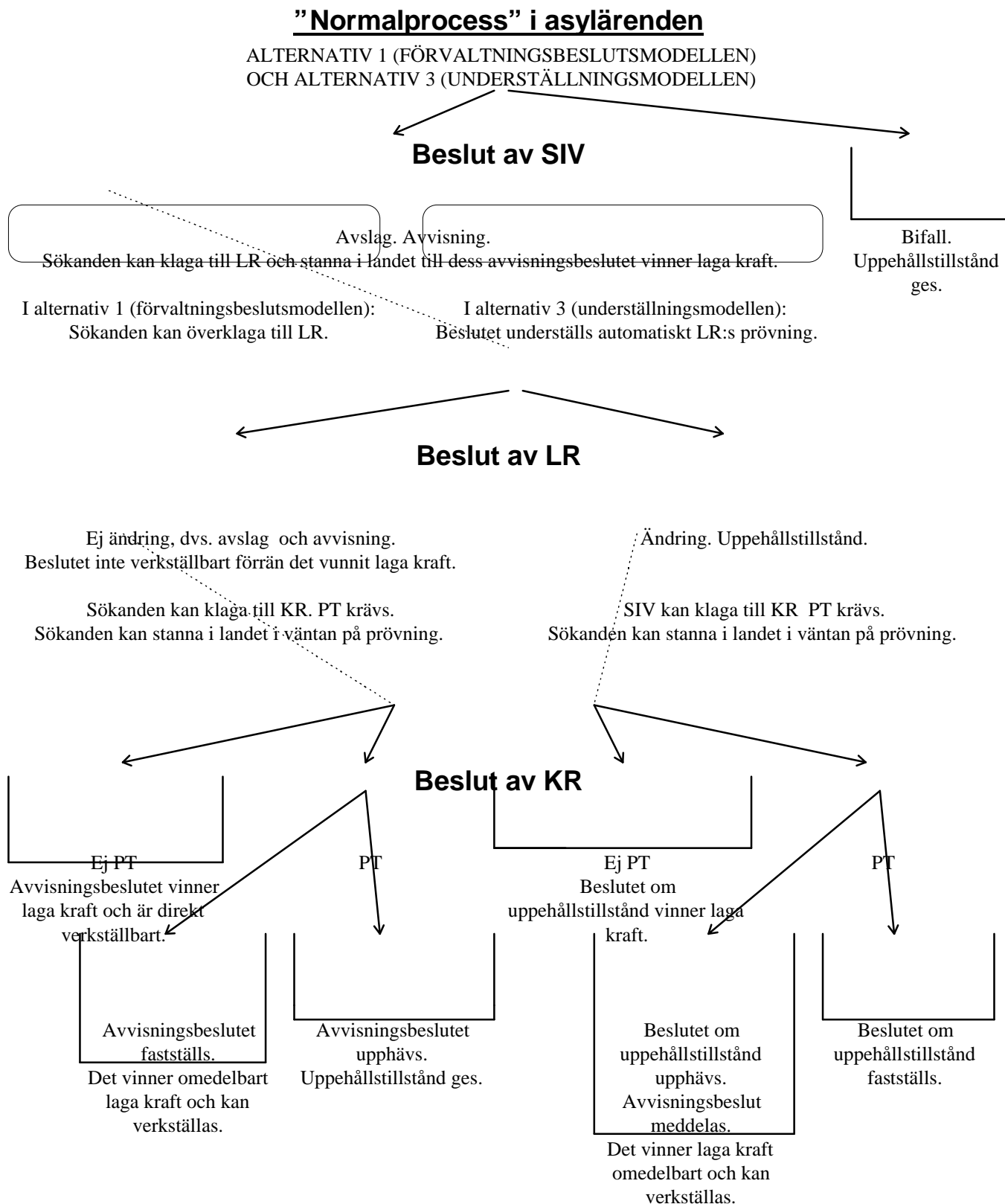
Antal nya ansökningar totalt i de undersökta ärendena (inkl ansökningar såväl före som efter de undersökta perioderna)

1 NUT	2 NUT	3 NUT	4 NUT	5 NUT eller fler
31	49	30	22	12

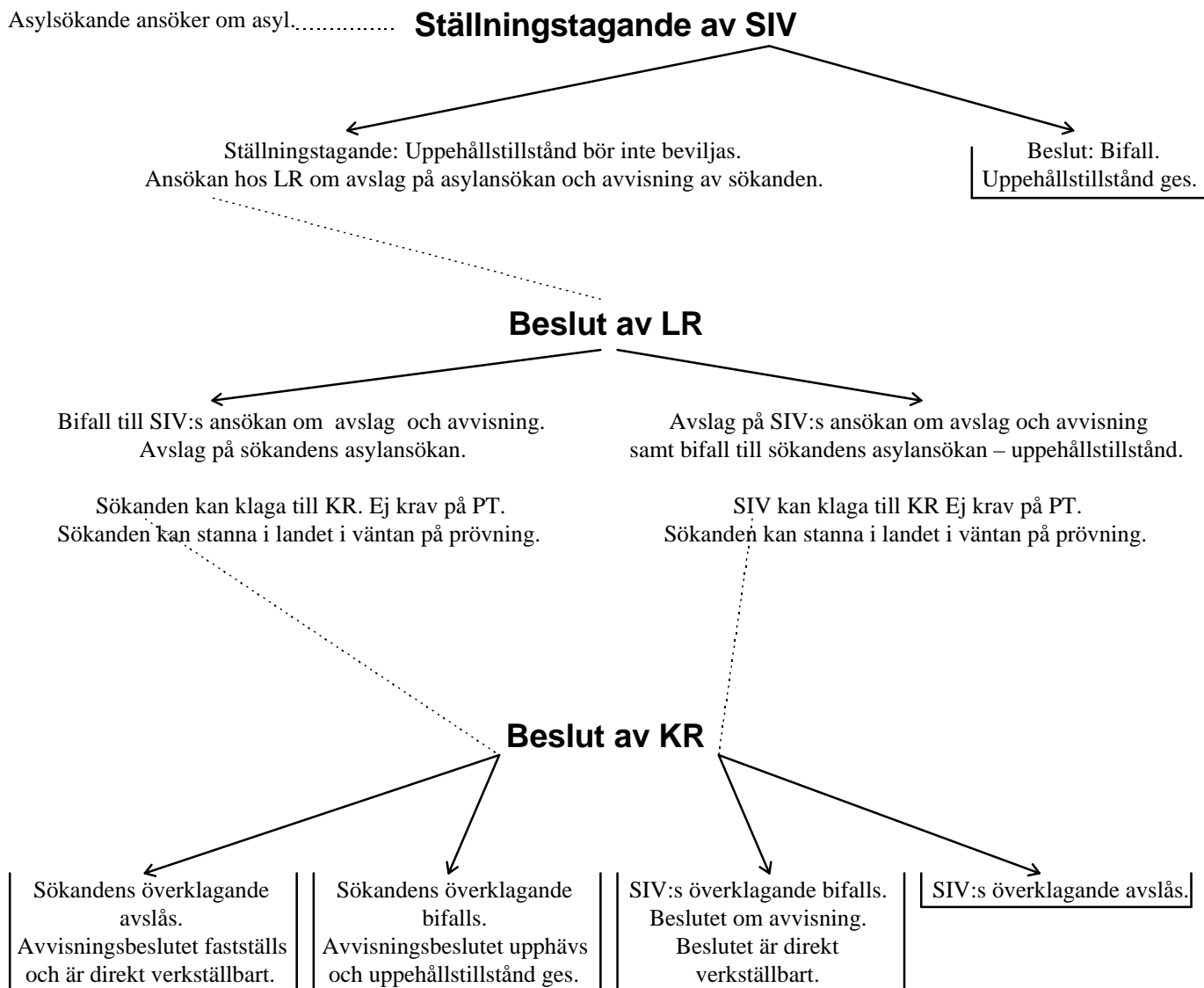
Anm.

I 15 av fallen har en senare ny ansökan lett till bifall.

Skisser och diagram



”Normalprocess” i asylärenden
ALTERNATIV 2 (ANSÖKAN AV SIV-MODELLEN)



Processordning vid uppenbart ogrundade ansökningar

Beslut av SIV

Avslag. Avvisningsbeslut direkt verkställbart.

Sökanden kan överklaga till LR
och begära inhibition.

Om avvisningsbeslutet avser tredje land (första asylland)
enligt lista:
Inhibitionsansökan medför inte uppskov.

I övriga fall:
Inhibitionsansökan medför i sig uppskov.

Beslut av LR

Ej inhibition.
Avisningen kan verkställas.

Inhibition.
Uppskov med avvisningsverkställighet.

Avvisningsbeslutet fastställs med bedömningen att ansökan är uppenbart ogrundad.

Beslutet kan inte överklagas.

Avvisningsbeslutet fastställs med bedömningen att ansökan är uppenbart ogrundad. Inhibitionen upphävs, och avvisningsbeslutet kan verkställas direkt.

Beslutet kan inte överklagas.

Återförvisning till SIV (om SIV:s beslut avser avvisning till första asylland och LR inte anser första asyllandet säkert). SIV får då pröva asylskälen.

Beslutet kan inte överklagas.

Avvisningsbeslutet fastställs men ansökningen bedöms ogrundad (ej uppenbart). Beslutet ej direkt verkställbart utan laga kraft behövs. (→ normal-process)

Sökanden kan överklaga till KR.
PT krävs.

Avvisningsbeslutet upphävs. Uppehållstillstånd ges. (→ normal-process)

SIV kan överklaga till KR.
PT krävs.

Beslut av KR

Ej PT

LR:s avvisningsbeslutet vinner laga kraft och kan verkställas direkt.

PT

Avvisningsbeslut. Direkt verkställbart.	Ej avvisning. Uppehållstillstånd ges.
---	---------------------------------------

Ej PT

LR:s beslut om uppehållstillstånd vinner laga kraft.

PT

Avvisningsbeslut. Direkt verkställbart.	Uppehållstillstånd ges, dvs. avslag på SIV:s överklagande.
---	--

