

10 Tvångsmedel

10.1 Allmänt

Varje svensk medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande och mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Svenska medborgare är därjämte skyddade mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal. Detta grundläggande skydd framgår av 2 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen (RF). Skyddet är inte absolut utan kan enligt 2 kap. 12 § första stycket RF begränsas genom bestämmelser i lag eller annan författning. En sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får vidare aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Utlänningar är, enligt 2 kap. 22 § andra stycket RF, i dessa avseenden likställda med svenska medborgare om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag.

10.2 Förvar och uppsikt beträffande vuxna

10.2.1 Utlänningslagen

Förvar

En utlänning som har fyllt 18 år får, enligt 6 kap. 2 § UtlL, tas i förvar i tre olika situationer nämligen om:

1. hans eller hennes identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon ansöker om uppehållstillstånd och han eller hon inte kan göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig och rätten att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå (s.k. id-förvar)

2. det är nödvändigt för att en utredning om rätten att stanna i Sverige skall kunna genomföras (s.k. utredningsförvar)
3. det är sannolikt att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas enligt 4 kap. 1, 2, eller 3 § eller fråga uppkommer om verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att han eller hon annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige (s.k. verkställighetsförvar).

En utlänning får inte hållas i förvar av utredningsskäl i mer än 48 timmar. När det gäller övriga förvarsgrunder får en utlänning inte hållas kvar i förvar i mer än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Detta gäller dock inte om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats. I dessa fall får en utlänning hållas i förvar i högst två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid (6 kap. 4 § UtlL). Synnerliga skäl för att förlänga förvarstiden kan vara att utlänningens identitet inte kan fastställas, t.ex. på grund av att han eller hon lämnar felaktiga uppgifter om sig själv, eller att utredning pågår huruvida något land är villigt eller skyldigt att ta emot honom eller henne (prop. 1975/76:18 s. 132 f.). I senare förarbetsuttalanden konstateras dock att enbart det förhållandet att identiteten är oklar aldrig kan anses innebära sådana synnerliga skäl utan man torde härutöver få kräva t.ex. att det föreligger sannolika skäl för avvisning eller att möjligheten att verkställa ett beslut fortfarande utreds (prop. 1988/89:86 s. 177). Alla förvarsbeslut, utom de som fattas av utredningsskäl, skall prövas på nytt senast två veckor efter den dag då förvarsbeslutet verkställdes eller senast två månader därefter om avvisnings- eller utvisningsbeslut har meddelats. Om en ny prövning inte sker inom föreskriven tid upphör beslutet att gälla (6 kap. 6 § UtlL). Varje ny prövning av ett förvarsbeslut måste föregås av en förhandling (6 kap. 7 § UtlL).

Det finns i svensk lagstiftning således inte någon övre gräns för hur länge en person kan vara förvarstagen. I domstolspraxis godtas emellertid längre förvarstider än 6–8 månader endast undantagsvis. Någon yttersta gräns för vad som kan godtas har dock inte uttalats i praxis. Regeringsrätten konstaterade i ett fall 1993 att kravet på synnerliga skäl för att förlänga ett förvarsbeslut beträffande en person, som vid tidpunkten varit förvarstagen i sex månader, inte

kunde anses uppfyllt (RÅ 1993 ref. 15). Detta fall rörde en person som avvisats i samband med att ansökan om uppehållstillstånd avslagits och som inte medverkade till att få ut passhandling, vilket hemlandets ambassad krävde för att utfärda en sådan. Regeringsrätten har i ett fall funnit att synnerliga skäl förelåg för fortsatt förvar av en person som varit förvarstagen i tio månader (RÅ 1994 ref. 98). Detta fall rörde en person som under sin vistelsetid i Sverige gjort sig skyldig till upprepade grova våldsbrott och som av domstolen utvisats med förbud utan tidsbegränsning att återvända till riket. Den aktuella personen medverkade inte till att beslutet skulle kunna verkställas och utredning pågick om hur verkställighet skulle kunna ske. Regeringsrätten uttalade i det aktuella fallet följande när det gäller tillämpningen av de aktuella bestämmelserna i utlänningslagen:

Motivuttalandena till bestämmelserna om förvar ger vid handen att förvarsinstitutet bör tillämpas restriktivt. Detta gäller självfallet även i fråga om en utlännings som på grund av brott dömts till utvisning. Motivuttalandena om vad som skall räknas som synnerliga skäl för förlängning av förvar ger mycket liten vägledning för ett sådant fall. Frågan om det föreligger synnerliga skäl måste bedömas mot bakgrund av ändamålet med förvarsbestämmelserna, nämligen att utgöra ett led i ett förfarande som syftar till att utlänningsen avlägsnas ur landet på grund av den meddelade domen. Ett sådant förfarande kan ta tid bl.a. på grund av att det gäller att utreda vilket land som är villigt eller skyldigt att ta emot utlänningsen. Därvid måste också kunna beaktas i vad mån berörda myndigheter har handlat med tillräcklig målmedvetenhet och uthållighet eller om ärendet utan godtagbara skäl fått ligga obehandlat. En omständighet av stor vikt är naturligtvis om utlänningsen själv avsiktligt försvårar handläggningen. Även längden av den tid han redan suttit i förvar är av betydelse när fråga är om ytterligare förvarsbeslut. Riskerna för undanhållande och fortsatt brottslighet i landet ingår självfallet också som ett väsentligt led i bedömningen. I sammanhanget måste beaktas att begreppet ”synnerliga skäl” i lagstiftningssammanhang genomgående används endast när det gäller att peka ut förhållanden som klart avviker från vad som är allmänt förekommande. Avsikten är att peka ut undantagsfall.

Det kan naturligtvis ifrågasättas med vilken rätt en stat kan frihetsberöva en person som inte har gjort sig skyldig till någon brottslig gärning. De grunder på vilka man enligt svensk lagstiftning kan tas

i förvar överensstämmer dock med de internationella konventioner som finns på området. I artikel 5 punkt 1 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna anges t.ex. att var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet samt att ingen får berövas friheten utom i de fall som därefter räknas upp. Under f) i samma artikel och punkt anges som ett av exemplen att någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att förhindra att han obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning. I artikel 9.1 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter anges vidare att envar har rätt till frihet och personlig säkerhet, att ingen må utsättas för godtycklig arrestering eller annat godtyckligt frihetsberövande samt att ingen må berövas sin frihet utom på sådana grunder och i sådan ordning som föreskrivs i lag.

När det gäller frågan om hur länge ett frihetsberövande som syftar till utvisning får fortgå finns det ingen internationell föreskrift härom. Detta betyder emellertid inte att den som skall utvisas eller utlämnas får hållas i förvar under obegränsad tid. Om förfarandet inte bedrivs med rimlig skyndsamhet, kan frihetsberövandet med hänsyn till sin långa varaktighet komma i konflikt med artikel 5:1 f) i Europakonventionen¹. Med hänsyn till att alla förvarsbeslut enligt svensk lagstiftning måste omprövas regelbundet och den enskilde har rätt att få frågan prövad av domstol bör det inte uppstå någon konflikt med Europakonventionen.

Ett förvarsbeslut fattas enligt 6 kap. 9 § UtlL av den handläggande myndigheten dvs. antingen polismyndigheten, Migrationsverket eller Utlänningsnämnden. När regeringen är handläggande myndighet fattas dock beslut om förvar av det statsråd som skall föredra ärendet. Regeringen kan inte fatta beslut om förvar. Regeringen får däremot upphäva ett förvarsbeslut.

Uppsikt

En utlänning som har fyllt 18 år får, enligt 6 kap. 5 § UtlL, i stället för att tas i förvar ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt. I samma bestämmelse anges att uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten på orten eller lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling eller

¹ Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, andra upplagan, s. 111.

uppfylla andra särskilda villkor. Ett beslut om uppsikt skall, enligt 6 kap. 6 § UtlL, prövas på nytt inom sex månader från beslutet. En omprövning skall föregås av en förhandling om det inte med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra omständigheter framstår som uppenbart att det skulle sakna betydelse (6 kap. 7 § UtlL). Ett uppsiktsbeslut fattas, liksom ett förvarsbeslut, av den handläggande myndigheten eller av det statsråd som skall föredra ärendet (6 kap. 9 § UtlL).

10.2.2 Lagen om särskild utlänningskontroll

En utlänning får, enligt 8 § första stycket i lagen om särskild utlänningskontroll, tas i förvar om det finns beslut om utvisning enligt samma lag eller om det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas och det finns anledning anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller identiteten är oklar.

En utlänning kan under samma förutsättningar som gäller beträffande förvar ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt (8 § andra stycket).

Om frågan om utvisning ännu inte har förts till regeringen får RPS, dvs. i dessa ärenden SÄPO, besluta att utlänningen skall tas i förvar eller ställas under uppsikt även om de förutsättningar som anges i 8 § inte är uppfyllda. Ett sådant beslut skall genast anmälas till regeringen och det statsråd som har till uppgift att föredra denna typ av ärenden skall snarast pröva om åtgärden skall bestå (9 §).

Av 5 § lagen om särskild utlänningskontroll framgår bl.a. att utlänningslagens regler om förvarsbeslutens giltighetstid (två veckor respektive två månader), omprövning och förhandling samt beslutande myndighet i tillämpliga delar gäller även förvarsbeslut enligt denna lag.

10.3 Tvångsmedel i lagen om särskild utlänningskontroll

Om ett beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll tills vidare inte skall verkställas p.g.a. inhibition eller om ett sådant beslut inte kan verkställas får regeringen, enligt 11 §,

besluta att utlänningen på vissa tider skall anmäla sig hos en polismyndighet (anmälningsplikt). Om utvisningsbeslutet grundats på att det kan befaras att utlänningen kommer att begå eller medverka till brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften får regeringen enligt samma bestämmelse även besluta om att utlänningen får underkastas husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, hemlig televlyssning, hemlig teleövervakning samt granskning av post eller telegraффörsändelser som ställts till utlänningen eller avsänts från honom. Ett sådant regeringsbeslut gäller enligt 12 § i längst tre år. Därefter kan Stockholms tingsrätt, enligt 14 §, meddela beslut om förlängd anmälningsplikt och ytterligare användning av nämnda tvångsmedel om farhågorna om politisk allvarlig brottslighet kvarstår. Tingsrätten kan även fatta beslut om anmälningsplikt när det föreligger risk att utlänningen begår eller medverkar till brott mot rikets säkerhet.

10.4 Användning av fängsel

I 15 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. anges i vilka fall en häktad person får beläggas med fängsel, nämligen

1. under transport och annars under vistelse utanför förvaringslokalen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl och
2. i övrigt för att betvinga våldsamt uppträdande av den häktade, om andra medel visar sig otillräckliga och det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till den häktades egen eller annans säkerhet till liv och hälsa.

I fall som nämns under punkt 2 skall en läkare så snart det är möjligt undersöka den som är föremål för åtgärden. Punkten 2 avser dock endast våldsamt uppträdande i fall då det inte är fråga om transport eller annan vistelse utanför förvaringslokalen (prop. 1975/76:90 s. 70). Enligt 25 § i samma lag gäller lagen i tillämpliga delar även förvarstagna personer. Då huvuddelen av de förvarstagna är placerade i Migrationsverkets lokaler och då Migrationsverkets personal inte har befogenhet att använda sig av fängsel är det främst under transport som de kan bli föremål för en sådan åtgärd. Frågan om Migrationsverket borde ges sådan befogenhet togs upp av Utredningen om sekretess hos utlandsmyndigheter m.m. i dess

betänkande ”Utlandsmyndigheters medverkan i utlänningsärenden” (SOU 2001:110). Utredningen fann dock inte skäl att ge Migrationsverkets personal befogenhet att använda handfängsel.

I förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl., som enligt 1 § andra stycket gäller även personer i förvar, anges i 10 § att det under transport eller vistelse utom förvaringslokalen skall tillses att en intagen person såvitt möjligt inte utsätts för obehörigas uppmärksamhet och att eventuellt fängsel skall döljas under kläderna om det är möjligt. I 11 § föreskrivs att en anteckning skall göras på transportsedel eller i protokoll om en intagen beläggs med fängsel och undertecknas av den som beslutat om åtgärden. Av anteckningen skall bl.a. framgå fängslets art, tiden när det anbringades och när det togs bort samt skälet för åtgärden.

Av kriminalvårdsstyrelsens handbok om säkerhet och ordningsfrågor framgår bl.a. följande. De typer av fängsel som kan användas är handfängsel, fotfängsel, midjefängsel, plastfängsel, bår samt spännbälte. Handfängsel är den typ av fängsel som används i normalfallet för att i första hand förhindra rymning i samband med transport men även för att betvinga våldsamt motstånd. Handfängsel kan i mer utsatta situationer användas i kombination med fotfängsel. Midjefängsel syftar liksom hand- och fotfängsel till att förhindra rymning samt att betvinga våldsamt motstånd. Genom att fixera ett handfängsel vid ett annat sådant fängsel som finns monterat på ett bälte runt midjan begränsas rörelseförmågan avsevärt avseende såväl möjligheten att springa som att utöva våld. Plastfängsel utgör ett alternativ till fängsel i stål framförallt i samband med flygresor. Bår kan användas i syfte att betvinga våldsamt motstånd i samband med transport. Personalen måste hålla noggrann uppsikt över den person som transporteras så länge åtgärden varar (detta gäller f.ö. alltid när en intagen belagts med fängsel enligt 66 § KVVFS 1997:15 och 86 § KVVFS 1998:8).

10.5 Svensk polis och transportpersonals befogenhet att agera på utländskt territorium och vice versa i samband med verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut

Utredningens bedömning: Svensk polis eller annan tjänsteman, som har att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning, har ansvar för att den person som de eskorterar behandlas på ett humant och värdigt sätt. Detta ansvar gäller till dess att verkställighetsuppdraget är slutfört, dvs. när personen de eskorterar mottagits i destinationslandet. Medföljande personal bör i händelse av att dessa krav allvarligt åsidosätts, t.ex. vid transitering, omedelbart avbryta transporten och återvända till Sverige. De ansvariga myndigheterna bör utarbeta närmare riktlinjer om detta.

Utredningen finner inte skäl att föreslå att utländska polis eller annan tjänsteman skall få befogenhet att agera på svenskt territorium utöver vad som är möjligt i enlighet med gällande rätt.

I en tid med ökande internationellt samarbete finns det anledning att se över vad svensk polis har för befogenhet att agera på utländskt territorium och vice versa i samband med verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut samt om det finns behov av någon förändring av i första hand gällande svenska bestämmelser. Det är vidare angeläget att klarlägga vilket ansvar svensk polis eller andra tjänstemän har vid verkställighetstransporter utanför svenskt territorium. Huvudregeln är att enbart det lands polis på vars territorium man befinner sig har befogenhet att t.ex. utöva tvång mot enskilda eller vidta andra former av myndighetsutövning. I Sverige har därutöver envar rätt att ingripa med våld i vissa fall t.ex. om en person som är frihetsberövad rymmer, sätter sig med våld eller hot om våld till motvärn eller på annat sätt gör motstånd mot någon under vilkens uppsikt han står (jfr 24 kap. 2 och 5 §§ brottsbalken). Dessa regler gäller således även utländsk polis eller annan tjänsteman. Inom EU pågår i rådet förhandlingar och förslag till ett direktiv om stöd vid transitering inom ramen för återsändande med flyg². Syftet med direktivet är att reglera hur

² Rådets direktiv om stöd vid transitering inom ramen för åtgärder för återsändande med flyg. Förslaget finns publicerat i EGT nr C 4, 09/01/2003 s. 4-8.

medlemsstaterna skall assistera varandra vid verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut avseende tredjelandsmedborgare när det inte är möjligt att flyga direkt till destinationsorten utan transitering måste ske i en medlemsstat. Grundtanken är att medlemsstaternas suveränitet – särskilt när det gäller tillämpning av åtgärder som innebär direkt tvång mot personer som motsätter sig återsändandet – inte skall påverkas av direktivet. Enligt direktivförslaget kommer det att föreskrivas bl.a. om vilka stödåtgärder som den medlemsstat via vilkens flygplats transiteringen skall genomföras (den anmodade staten) kan vidta. Den ledsagande personalen kommer enligt förslaget inte att ha några offentliga maktbefogenheter på den anmodade statens territorium. Åtgärder som vidtas inom ramen för den allmänna rätten att försvara sig själv kommer inte heller att beröras av direktivet.

I samband med Sveriges tillträde till Schengensamarbetet utökades utländska polisers möjlighet att agera i Sverige genom lag (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete, som trädde i kraft den 1 juli 2000. Lagen tillämpas på polisiärt samarbete mellan Sverige och andra medlemsstater i EU samt Norge och Island i den mån Sverige internationellt överenskommit härom. Vissa av lagens föreskrifter gäller även i förhållande till andra stater. Det huvudsakliga syftet med regleringen var enligt förarbetena visserligen att anpassa det dåvarande regelverket till Schengenkonventionen men lagen gjordes tillämplig inte enbart på stater som deltar i Schengensamarbetet utan även på annat konventionsbaserat internationellt polissamarbete. I förarbetena framhölls dock att allt polissamarbete inte skall regleras i lagen och att avsikten således inte var att inskränka eller försvåra det redan pågående polisarbetet (prop. 1999/2000:64 s. 84). Enligt 4 och 5 §§ lagen om internationellt polisiärt samarbete får utländska tjänstemän under vissa angivna omständigheter fortsätta en i sin stat påbörjad övervakning eller ett där påbörjat förföljande in på svenskt territorium. Enligt 6 § får förföljande tjänstemän stoppa och omhänderta den flyende tills svenska polismän kan överta omhändertagandet eller identifiera den flyende. De utländska tjänstemännen får i dessa fall, enligt 7 §, kroppsvisitera den som har omhändertagits i de fall som anges i bestämmelsen, i vissa fall omhänderta föremål samt belägga den som omhändertagits med handfängsel. När det gäller danska polismän ges de i 9 § samma befogenheter som svenska polismän har att ingripa mot hot mot den allmänna ordningen och säkerheten på Öresundsförbindelsen. Danska polismän har även befogenhet att

på svenskt territorium fortsätta ett i Danmark påbörjat förföljande av en person för varje gärning som hör under allmänt åtal enligt svensk och dansk rätt. Vidare får danska polismän i större utsträckning än andra europeiska poliser fortsätta förföljande av personer in på svenskt territorium (10 §).

Vid verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut blir frågan om vilken befogenhet svensk polis har på utländskt territorium aktuell främst vid transiteringar på flygplatser i andra länder. Enligt uppgifter från TPT och polismän som utredaren talat med uppstår sällan några problem eftersom samarbetet är gott med utländsk polis. Vid transiteringar underrättas den aktuella statens polis i förväg om den svenska transporten och antingen möter den nationella polisen upp och övertar ansvaret för den person som transporteras till dess att anslutningsflyget går eller så finns den nationella polisen tillgänglig om det skulle uppstå problem. Hur sådana kontakter för framtiden skall gå till och övriga frågor som sammanhänger med transitering inom EU kommer att regleras i det direktiv, som förhandlas i rådet.

The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment³ (CPT) lyfte i rapporten efter sitt besök i Sverige (15–28 februari 1998) fram anklagelser som en person, som skulle avlägsnas från Sverige, riktat mot det sätt på vilket han behandlats under transporten bl.a. hade han slagits med batong och hans mun hade tejplats igen. Enligt regeringens svar till CPT rörde det sig om ingrepp utförda av schweizisk polis på schweiziskt territorium i enlighet med schweiziska regler. Denna händelse sätter fokus på vilket ansvar den svenska polisen eller transportpersonalen har för vad som äger rum utanför svenskt territorium innan uppdraget är slutfört.

Enligt utredningens uppfattning har en avvisad eller utvisad person rätt att behandlas med humanitet och värdighet. De medföljande tjänstemännen har, enligt utredningens bedömning, ett ansvar för att tillse att den person de eskorterar behandlas så. Detta ansvar består till dess att uppdraget är slutfört, dvs. till dess att personen i fråga mottagits i destinationslandet. Problem kan uppstå i länder som har regler och rutiner som inte överensstämmer med

³ CPT, eller tortyrkommittén som den kallas, består av experter som reser runt i de medlemsstater i Europarådet som anslutit sig till CPT-konventionen och gör oanmälda besök i syfte att stärka skyddet för frihetsberövade personer och för att förebygga att sådana personer behandlas illa eller torteras. Efter besöken skrivs en rapport där CPT kan ge rekommendationer till den aktuella staten. Dessa rekommendationer är inte bindande utan det är upp till staten i fråga om den vill följa dem.

svensk rättsuppfattning. Att olika länder har till viss del stridande regler och praxis i detta avseende måste förvisso accepteras. Det skulle kunna inträffa att den person som skall avvisas eller utvisas av utländsk myndighetspersonal behandlas på ett sätt som uppenbart strider mot det som i Sverige i detta avseende uppfattas som acceptabelt. I ett sådant fall, där de svenska tjänstemännen har en möjlighet att genom att avbryta transporten få ett slut på den oacceptabla behandlingen, bör detta ske. Utredningen är medveten om att detta i praktiken inte alltid låter sig göras. En kränkning kan bestå i en enskild ögonblicklig handling som är över i samma stund som den sker. Att i ett sådant skede avbryta transporten framstår inte som meningsfullt. Det är i stället i situationer där de svenska tjänstemännen, genom att inte avbryta transporten, får anses medverka till att kränkningen äger rum, som så bör ske. Utredningen betvivlar inte att det är på detta sätt som polis och övriga tjänstemän, som arbetar med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut, huvudsakligen arbetar redan idag i de sällsynta fall då de hamnar i situationer som beskrivs ovan. Det är dock viktigt att lyfta fram denna fråga och tydliggöra vilket ansvar dessa tjänstemän har. De riktlinjer som utredningen anvisar kan självfallet medföra att de ansvariga svenska tjänstemännen ställs inför svåra bedömningar. Med anledning härav bör, enligt utredningens uppfattning, de ansvariga myndigheterna utfärda närmare föreskrifter om hur berörda tjänstemän skall agera vid verkställighetstransporter. För KVS del finns det redan riktlinjer som tar upp vad som gäller för dess personal bl.a. vid utrikes-transporter (KVVFS 2000:7). Dessa riktlinjer behöver således endast kompletteras i nu aktuell del. För polismyndigheternas personal saknas motsvarande riktlinjer. Som utredningen anför i avsnitt 3.6.3 uppmanas RPS att utfärda sådana riktlinjer. Dessa riktlinjer bör även innehålla vägledning i de frågor som behandlas ovan.

Ombord på flygplan är det flygkaptenen som är ansvarig för alla beslut som fattas. Enligt 5 kap. 4 § luftfartslagen (1957:297) får kaptenen vidta de åtgärder som behövs mot en person som utgör en omedelbar fara för flygplanets säkerhet eller för säkerheten ombord. Strängare medel än förhållandena kräver får inte användas och våld får endast tillgripas när andra medel inte hjälper. Våld får inte brukas längre än vad som är absolut nödvändigt. Passagerare får efter anmaning av flygkaptenen lämna denne hjälp och har då rätt att bruka våld. Om en åtgärd med hänsyn till den föreliggande

faran måste vidtas omedelbart får passagerare utföra åtgärder även utan anmaning. Dessa regler går delvis tillbaka på konventionen av den 14 september 1963 om brott och vissa andra handlingar begångna ombord på luftfartyg (Tokyokonventionen). I Tokyo-konventionen finns bestämmelser om vilka befogenheter befälhavaren och de övriga besättningsmedlemmarna har när någon ombord begår brott. De svenska reglerna har dock en något mera generell räckvidd än konventionen. Det är dock en sedan längre tid tillbaka allmänt gällande regel, även inom sjöfarten, att befälhavaren har befogenhet att, till skydd för säkerheten ombord, vidta de åtgärder som behövs. Medföljande polis och personal från TPT har således vissa lagliga möjligheter att betvinga en våldsam eller hotfull person, vilket bl.a. kan innebära beslut att belägga denne med fängsel. Enligt uppgifter som lämnats från både medföljande polismän och personal från TPT delegerar ofta flygkaptenen ansvaret att se till så att den person som transporteras varken skadar sig själv eller någon annan under färden. Enligt uppgift från TPT är det emellertid mycket sällan som fängsel används under utrikestransport. Denna uppgift stöds av den genomgång som utredningen gjort av verkställighetsrapporter, upprättade av tjänstemän vid TPT under en sex månaders period, där endast 12 fall av fängselanvändning återfunnits. I samtliga fall utom ett användes handfängsel under en kort tid vid förflyttning mellan t.ex. byggnad och flygplan. I ett fall användes både hand- och midjefängsel under hela färden fram till destinationsorten. Anledningen angavs vara den transporterade mannens tidigare beteende, smitto- och suicidrisk. I detta fall och i åtta andra fall fattades besluten i förväg medan det i tre fall blev nödvändigt att fatta beslut om handfängsel under pågående resa till följd av att den person som transporterades försökte springa ur planet, vägrade att gå på planet samt försökte kasta sig över trappträcket till planet⁴. Även utländsk polis eller annan utländsk tjänsteman kan i verkställighetssammanhang ha anledning att på svenskt territorium biträda svenska myndigheter t.ex. i ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Sådant bistånd kan bli aktuellt t.ex. i fall där en

⁴ Enligt TPT:s statistik genomfördes, under perioden från den 1 maj 2002 till den 31 oktober 2002, 516 bevakade transporter avseende 714 personer som avisats eller utvisats från Sverige. Den genomgång som utredningen gjort avser 463 transporter och omfattar 617 personer. Vid genomgången har således 53 verkställighetsrapporter bortfallit, vilket kan bero på att inlämningen av rapporten fördröjts, att det inte skrivits någon rapport eller att den inte hamnat rätt vid arkivering. Det finns, enligt utredningens bedömning, inte någon anledning att befara att de saknade rapporterna skulle innehålla något som förändrar den bild som övriga rapporter ger.

annan stat lämnar bistånd i form av tillhandahållande av transportmedel. Om det är fråga om ett utländskt flygplan kan det krävas vissa säkerhetskontroller för att personen i fråga över huvud taget skall få tillåtelse att gå ombord på planet för transport ut ur landet. I fall där sådana säkerhetskontroller innefattar kroppsvisitation eller andra påtvingade kroppsliga ingrepp, som kräver författningsstöd, torde dock åtgärderna inte kunna utföras på svenskt territorium av utländska tjänstemän utan sådant författningsstöd. Med hänsyn till flygkaptenens ansvar för säkerheten ombord och de regler som berättigar denne att i vissa fall använda sig av våld är det emellertid inte uteslutet att utländska tjänstemän, på kaptenens uppmaning eller i ett akutläge, har rätt att använda sig av visst tvång. Om det skulle bli aktuellt med en behandling som inte kan accepteras bör, på samma sätt som utredningen anger ovan avseende bl.a. transitering, den transporterande personalen ingripa och avbryta transporten.

Utredningens bedömning är att den grundprincip som gällande regelverk vilar på, nämligen att myndighetsutövning endast kan utövas av det lands tjänstemän vars territorium man befinner sig på, är ändamålsenlig. Utredningens uppfattning är därför att det i nuläget saknas anledning att överväga eventuella författningsändringar som möjliggör för utländska tjänstemän att utöva tvång på svenskt territorium utöver vad som är möjligt enligt gällande ordning.

10.6 Förvar av barn

Utredningens förslag: En ändring föreslås i 6 kap. 3 § första stycket 2 UtlL som innebär att det vid verkställighetsförvar av barn, i fall där det inte är aktuellt med förordnande om omedelbar verkställighet, inte längre uppställs som ett absolut krav att barnet först har varit föremål för ett beslut om uppsikt. Istället krävs för att ett försvarsbeslut skall kunna meddelas att det finns en uppenbar risk att barnet annars håller sig undan, och det är inte tillräckligt att barnet ställs under uppsikt.

8 § i lagen om särskild utlänningskontroll skall ändras så att de regler som gäller för att få ta barn i förvar enligt denna lag skall gälla även för personer mellan 16 och 18 år.

Av den föreslagna 8 a § i samma lag framgår att barn som tas i förvar enligt denna lag inte utan synnerliga skäl skall kunna placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Vidare skall en hänvisning till 6 kap. 4 § tredje stycket UtlL intas i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll så att de regler som gäller för hur länge ett barn kan hållas i förvar enligt utlänningslagen även gäller för barn som tas i förvar enligt denna lag. I ett nytt andra stycke i 5 § föreslås emellertid att ett barn under 18 år skall kunna hållas i förvar under en längre tid om det finns synnerliga skäl.

Utredningens bedömning: Tiden som ett barn kan hållas i förvar enligt utlänningslagen bör inte förlängas.

Enligt artikel 37 b i barnkonventionen får inget barn olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. Av samma artikel framgår även att frihetsberövande av ett barn endast får användas som en sista utväg och för kortast möjliga tid.

Ett utländskt barn under 18 år får, enligt 6 kap. 3 § UtlL, 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 och det inte är tillräckligt att han eller hon ställs under uppsikt

2. fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvísning 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.

Ett utländskt barn får enligt samma bestämmelse inte skiljas från sina vårdnadshavare eller en av dem genom förvarstagande och ett utländskt barn utan vårdnadshavare får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl. Den tid som ett utländskt barn får hållas i förvar är enligt 6 kap. 4 § tredje stycket UtlL maximerad till 72 timmar, eller om det finns synnerliga skäl ytterligare 72 timmar.

Ett utländskt barn under 18 år kan, enligt 6 kap. 5 § UtlL, i stället för att tas i förvar ställas under uppsikt under samma förutsättningar som beskrivs ovan under punkt 1. Ett utländskt barn under 18 år kan dessutom ställas under uppsikt när beslut har meddelats om avvísning i andra fall eller om utvisning enligt 4 kap. 3 § UtlL.

I svaren på den enkät som utredningen sände ut till landets polismyndigheter framkom att flera polismyndigheter hade synpunkter på de mycket restriktiva regler som gäller för förvarstagande av barn. Dessa polismyndigheter angav bl.a. följande. Enligt nuvarande regler kan en familj som påträffas efter att ha avvikit för att undgå verkställighet av ett avvísningsbeslut inte tas i förvar utan först måste ett uppsiktsbeslut fattas och delges, vilket normalt medför att familjen avviker igen. Först när familjen påträffas nästa gång kan ett förvarsbeslut fattas. Barnfamiljer måste kunna tas i förvar även utan föregående uppsiktsbeslut. Synpunkter lämnades även om att barnfamiljer bör kunna tas i förvar under längre tidsrymd än vad som är möjligt för närvarande. En polismyndighet underströk att nuvarande regler kan medföra att barnen utsätts för traumatiska upplevelser eftersom verkställighet måste äga rum under stor stress till följd av de korta tidsfristerna. En polismyndighet föreslog att barnfamiljer skulle kunna hållas i förvar i maximalt 7 dygn. En annan polismyndighet föreslog att det borde inrättas förvarsplatser speciellt anpassade för barnfamiljer.

Utredningen delar uppfattningen att det är otillfredsställande att det, i de fall där barnets familj genom att hålla sig undan tydligt visat att den inte kommer att rätta sig efter ett fattat avvísnings- eller utvisningsbeslut, krävs att det först fattas ett uppsiktsbeslut innan förvar kan komma i fråga. I en sådan situation ter sig ett

uppsiktsbeslut som tämligen verkningslöst. En ordning som den gällande ger familjer som hållit sig undan och påträffats en ytterligare möjlighet att gömma sig, vilket inte är rimligt varken från samhällsperspektiv eller från barnets perspektiv med tanke på det lidande det medför för ett barn att leva gömd. Utredning föreslår därför en lagändring som innebär att det blir möjligt att ta ett barn i förvar om det finns en uppenbar risk för att barnet om det inte tas i verkställighetsförvar håller sig undan och det inte är tillräckligt att han eller hon ställs under uppsikt.

Vad gäller den begränsade tid som ett barn enligt gällande bestämmelser kan hållas i förvar har utredningen förståelse för att det kan bli svårt för den verkställande myndigheten att hinna med att ordna alla praktiska detaljer inför hemresan. Reglerna är emellertid noga övervägda i relation till barnkonventionen och utredningen kan inte finna att det föreligger tillräckligt starka skäl för att föreslå en förändring av tidsfristerna.

Före den 1 januari 1997 var gränsen för att tillämpa de särskilda regler för under vilka omständigheter ett barn får tas i förvar eller ställas under uppsikt 16 år. I enlighet med Barnkommitténs förslag härom ändrades emellertid reglerna som styr detta i utlänningslagen och gränsen går numer vid 18 års ålder (se avsnitt 14.1). De svenska reglerna om förvar av barn hade utsatts för kritik som gick ut på att reglerna vara diskriminerande såtillvida att svenska barn i allmänhet inte kan frihetsberövas innan de fyllt 18 år medan gränsen var 16 år för de utländska barn som togs i förvar enligt utlänningslagen. Kritik hade även riktats mot var förvarstagna barn placerades. Före den 1 oktober 1997 kunde barn över 16 år men under 18 år placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest (dåvarande 5 kap. 12 § UtlF). Numer går även gränsen för att få placera någon i kriminalvårdsanstalt, häkte och polisarrest vid 18 års ålder (6 kap. 19 § UtlL). Detta ligger i linje inte bara med barnkonventionen utan även med UNHCR:s i februari 1999 reviderade riktlinjer för frihetsberövande av asylsökande. I UNHCR:s riktlinjer anges bl.a. att om asylsökande barn hålls frihetsberövade t.ex. i fängelser får det inte vara fråga om fängelse- lika förhållanden. UNHCR:s exekutivkommitté uttalade i juni 1999 vidare att barn aldrig får placeras tillsammans med kriminella⁵.

Enligt 8 § lagen om särskild utlänningskontroll får en utlänning under 16 år inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller

⁵ EC/49/SC/CRP.13, 4 juni 1999.

hans eller hennes vårdnadshavare eller en av dem, om de är flera. Åldersgränsen skiljer sig alltså från motsvarande regel i utlänningslagen. Någon speciell regel om att barn inte får placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest finns inte. Inte heller finns det någon hänvisning till det stycke i 6 kap. 4 § UtlL som anger hur länge ett barn får vara förvarstaget. Visserligen krävs det andra hänsyn vid tillämpningen av denna lag än vid tillämpningen av utlänningslagen. Det lär vidare vara ytterst sällsynt, om det över huvud taget inträffar, att barn tas i förvar med stöd av denna lag. Det finns emellertid bestämmelser härom i lagen och utredningen finner inte tillräckligt starka skäl för att ha en annorlunda reglering såvitt gäller nu aktuella frågor i lagen om särskild utlänningskontroll än i utlänningslagen förutom i följande avseenden. Barn bör, om det finns synnerliga skäl, kunna placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Ett sådant synnerligt skäl är, enligt utredningens mening, om barnet skulle komma att tas i förvar tillsammans med sin enda vårdnadshavare. Vuxna personer som tas i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll kan inte placeras i Migrationsverkets förvarlokaler av säkerhetsskäl (se avsnitt 10.7.1). Om inte detta utrymme fanns för att placera barn utom Migrationsverkets förvarlokaler skulle det innebära att barn och förälder i denna situation skildes åt, vilket kan vara mer till skada för barnet än att vistas i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. En annan situation som skulle kunna utgöra ett synnerligt skäl för en sådan placering vore om ett barn som åldersmässigt närmar sig vuxengränsen misstänks för mycket allvarliga brott mot rikets säkerhet. Med hänsyn till de speciella säkerhetshänsyn som måste tas i ärenden enligt denna lag gör utredningen den bedömningen att intresset av att värna barnets rättigheter i en sådan situation måste stå tillbaka för det mycket starka samhällsintresset. Detsamma gäller enligt utredningens bedömning för den tid ett barn skall kunna hållas i förvar. Även där bör det i dessa speciella ärenden finnas en möjlighet att vid synnerliga skäl hålla ett barn under 18 år i förvar under längre tid än vad utlänningslagen tillåter. Synnerliga skäl bör i detta sammanhang föreligga om ett barn, som åldersmässigt närmar sig vuxengränsen utvisats för att han eller hon kan befaras komma att begå eller medverka till ett mycket allvarligt brott och verkställighet inte hinner ske inom de snäva tidsramar som gäller enligt utlänningslagen. För fortsatt förvarstagande i en sådan situation bör dock krävas att det föreligger en påtaglig risk för att utlänningslagen utan förvarstagande

håller sig undan eller bedriver brottslig verksamhet i Sverige. Dessa frågor behandlas även i avsnitt 14.2.

Utredningen anser således att 8 § lagen om särskild utlänningskontroll skall ändras så att samma åldersgräns gäller för förvarstagande av barn i denna lag som i utlänningslagen. Vidare bör det i den nya paragraf som utredningen föreslår i avsnitt 10.8 införas ett stycke där det anges att placering av barn under 18 år inte utan synnerliga skäl får ske i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Slutligen bör en hänvisning tas in i lagen om särskild utlänningskontroll så att de regler i utlänningslagen som rör de tider som ett barn maximalt får hållas i förvar skall gälla även för barn som tas i förvar med stöd av denna lag med det undantaget att om det finns synnerliga skäl kan ett barn hållas i förvar under längre tid i enlighet med vad som gäller för en vuxen.

10.7 Förvarslokaler

10.7.1 Allmänt

Enligt 6 kap. 19 § UtlL skall utläningar som hålls i förvar enligt utlänningslagen vistas i lokaler som har ordnats särskilt för dem (förvarslokaler) och som Migrationsverket har ansvaret för. Migrationsverket får dock besluta att en utläning som hålls i förvar skall placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest om utläningen har utvisats p.g.a. brott, om utläningen hålls avskild och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarlokal eller det annars finns synnerliga skäl. Regeringen uttalade i propositionen Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (prop. 1996/97:25 s. 143) bl.a. följande:

En förvarstagen utläning bör endast i undantagsfall få vistas i polisarrest, häkte eller kriminalvårdsanstalt. Sådana undantagssituationer kan vara att utläningen av rent transporttekniska skäl inte omedelbart kan sändas till Invandrarverkets förvarslokaler eller att verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut är omedelbart förestående. Ett ytterligare skäl kan vara att den förvarstagne uppträder på ett sådant sätt att han eller hon äventyrar sin eller andras personliga säkerhet. Detta kan särskilt vara aktuellt då en utläning tagits i förvar inför verkställigheten av ett utvisningsbeslut som meddelats i anslutning till en fängelsedom.

Migrationsverket ansvarar enligt samma bestämmelse för behandlingen av de utlänningar som vistas i förvarslokaler. Bestämmelsen tar sikte endast på de utlänningar som tagits i förvar enligt utlänningslagen och gäller således inte dem som tagits i förvar med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll (prop. 1996/97:147 s. 40).

Ansvaret för förvarslokalerna och de utlänningar som vistas där flyttades över från polismyndigheten till Migrationsverket den 1 oktober 1997. Regeringen förutspådde inför överflyttningen att den nya ordningen skulle medföra att placeringar av förvarstagna i häkte, kriminalvårdsanstalter och polisarrester skulle minska avsevärt (prop. 1996/97:147 s. 21).

Förvarslokalerna är för närvarande placerade i Carlslund i Upplands Väsby norr om Stockholm (40 platser), Flen (20 platser, kan dock tillfälligt ta emot 26 personer), Göteborg (25 platser) och Malmö (30 platser). Som anges i avsnitt 9.5.4 planeras det emellertid för ytterligare 185 förvarsplatser i landet.

10.8 Vilken myndighet bör ha ansvaret för placeringen av förvarstagna personer?

Utredningens förslag: I ärenden där polismyndigheten är handläggande myndighet skall polismyndigheten i stället för Migrationsverket även svara för verkställigheten av ett förvarsbeslut. Detta innebär att det är polismyndigheten som har att fatta beslut om var den förvarstagne personen skall placeras.

I säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen skall polismyndigheten, dvs. i dessa fall ytterst SÄPO, i stället för Migrationsverket svara för verkställigheten av ett förvarsbeslut.

Lagen om särskild utlänningskontroll tillförs en bestämmelse, 8 a §, som klargör att RPS, dvs. SÄPO, verkställer förvarsbeslut enligt den lagen. I samma bestämmelse förtydligas att utlänningar över 18 år som hålls i förvar enligt lagen inte skall placeras i Migrationsverkets förvarslokaler.

Enligt gällande ordning är det Migrationsverket som bestämmer i vilken förvarslokal en utlänning som tas i förvar enligt utlänningslagen skall placeras. Detta framgår av 6 kap. 16 § UtlL där det anges att Migrationsverket svarar för att ett beslut om förvar verkställs.

Innan Migrationsverket tog över ansvaret för förvaringslokalerna, den 1 oktober 1997, var det polismyndigheten som verkställde förvaringsbeslut och det fanns en bestämmelse härom i utlänningsförordningen (dåvarande 5 kap. 11 § UtlF).

Att Migrationsverket i vissa fall kan besluta om placering utanför förvaringslokaler redogörs för i avsnitt 10.7.1.

När det gäller ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll finns det inte någon motsvarande bestämmelse. I den bestämmelse i lagen som hänvisar till vilka regler i utlänningslagen som i tillämpliga delar skall gälla även denna lag (5 §) har ingen hänvisning intagits.

Det har från polishåll framställts önskemål om att ansvaret för var en förvarstagen person placeras bör ligga hos polismyndigheten i de fall där polismyndigheten är handläggande myndighet. De angivna skälen för detta har angetts vara att det inte är ovanligt att Migrationsverket fattar beslut om förflyttning utan att polismyndigheten kan påverka situationen, vilket bl.a. försvårar polismyndighetens verkställighetsarbete.

Även säkerhetspolisen (SÄPO) har haft synpunkter rörande Migrationsverkets beslutanderätt avseende placeringen av personer som tas i förvar i säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen. SÄPO har uttryckt önskemål om att verkställa dessa beslut själva. Som skäl härför har angetts dels att det har uppstått stora praktiska problem för SÄPO i dess arbete när Migrationsverket har fattat beslut om att personer som bedömts utgöra en säkerhetsrisk placeras i vanlig förvaringslokal, dels att Migrationsverkets personal inte har den kompetens som krävs för att kunna fatta korrekta beslut i dessa ärenden.

Rent principiellt faller det sig, enligt utredningens mening, mest naturligt att – i de fall det inte är fråga om överprövning av ett ärende – den myndighet som handlägger ärendet och fattar förvaringsbeslutet också verkställer detsamma. Med hänsyn härtill och till att nuvarande ordning medfört praktiska problem för polismyndigheterna bör rätten att besluta om var förvarstagna skall placeras återgå till polismyndigheten i de fall där polismyndigheten är handläggande myndighet.

Det är dock, enligt utredningens mening, viktigt att understryka att syftet med förändringen inte är att polismyndigheten i ökande omfattning skall fatta beslut om placering av förvarstagna personer på anstalter, häkten eller i arrestlokaler. Polismyndigheten bör för övrigt aldrig kunna fatta ett beslut om att en person skall hållas

avskild inom en förvarslokal enligt 6 kap. 22 § UtlL. Ett sådant beslut bör endast kunna fattas av Migrationsverket, som ansvarar för dessa lokaler. Polismyndigheten bör inte heller kunna fatta beslut om placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest i situationer där det rör sig om en utlänning som hålls avskild.

När det gäller säkerhetsärendena verkställs ett förvarsbeslut av olika myndigheter beroende på om ärendet handläggs enligt utlänningslagen eller lagen om särskild utlänningskontroll, vilket enligt utredningens mening är otillfredsställande. Det är otvivelaktigt så att personer som misstänks utgöra hot mot rikets säkerhet t.ex. misstänkta terrorister inte bör placeras tillsammans med andra personer som tagits i förvar. Att personer som tagits i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll inte skall vistas i Migrationsverkets förvarslokaler har tidigare nämnts i avsnitt 10.7.1. Detta bör, enligt utredningens uppfattning, som huvudregel gälla även för sådana personer som tas i förvar i säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen, eftersom Migrationsverkets förvarslokaler inte lever upp till de säkerhetskrav som måste ställas i denna typ av ärende. Den myndighet som har bäst möjligheter att fatta väl övervägda beslut i dessa frågor är, enligt utredningens bedömning, SÄPO, som ansvarar för denna typ av ärenden inom RPS. En överflyttning av verkställighetsansvaret avseende förvarsbeslut i dessa ärenden bör, i enlighet härmed, ske till RPS dvs. i dessa ärenden SÄPO. RPS betraktas emellertid som en polismyndighet när den verkställer beslut om avvísning eller utvisning, varför hänvisningen i lagtexten görs till polismyndigheten (jfr Wikrén/Sandesjö, Kommentar till utlänningslagen, 7 uppl. s. 357).

Utredningen anser att det är en brist att det inte tydligt framgår av någon bestämmelse i lagen om särskild utlänningskontroll att det är RPS som ansvarar för att förvarsbeslut som fattas enligt denna lag verkställs. En sådan bestämmelse bör därför införas. I samma bestämmelse bör även förtydligas att utlännningar över 18 år som hålls i förvar enligt denna lag inte skall kunna placeras i Migrationsverkets förvarslokaler.

11 Återrapportering

11.1 Verkställighetsrapporter

Genomförd verkställighet skall enligt Migrationsverkets interna anvisningar härom dokumenteras av Migrationsverkets tjänstemän i en verkställighetsrapport. En kopia av denna rapport skall skickas till den regionala samordnaren i återvändandefrågor, som ansvarar för att de rapporter som innehåller viktig information, som kan vara till nytta bl.a. vid framtida verkställighetsresor, införs i Migrationsverkets land- och praxisinformationssystem (LIFOS).

Även polismyndigheten och TPT dokumenterar genomförd verkställighet genom upprättande av verkställighetsrapporter. Dessa rapporter är i allmänhet mycket kortfattade och det är endast om det händer något utöver det vanliga som en mer utförlig redovisning av händelseförloppet ges. För TPT:s personal gäller enligt 37 § KVVFS 2002:7 följande. Efter genomförd transport skall transportledaren upprätta en verkställighetsrapport. Av denna skall framgå hur uppdraget har genomförts, eventuella incidenter, omständigheterna kring inresan i destinationslandet samt övriga uppgifter som kan vara av betydelse för ärendet eller för framtida verkställigheter. Det åligger transportledaren att se till att originalet av verkställighetsrapporten ges in till TPT:s huvudkontor och att en kopia av densamma överlämnas till den verkställande polismyndigheten. Enligt TPT:s interna anvisningar för personalen skall det i vissa fall även skrivas en incidentrapport, som skickas till den säkerhetsansvarige. Så skall ske bl.a. om det inträffat något som gör att gängse rutiner inte kunnat följas.

11.2 Projekt i Migrationsverkets regi

Migrationsverket har, som nämnts bl.a. i avsnitt 4.6.2, genomfört en sökandeundersökning där återvändande som varit asyl- eller tillståndssökande och som lämnat Sverige under år 2000 och återvänt till Bosnien, Kosovo och Chile ingått. Personerna intervjuades i sina hemländer av ditrest personal från Migrationsverket.

Undersökningen stödde sig bl.a. på uttalanden i propositionen Verkställighet och återvändande – en del av asylprocessen, där det bl.a. angavs att det av humanitära skäl är viktigt att i vissa fall kunna följa upp situationen för de personer som återvänder till sitt ursprungsland. Där angavs vidare att uppföljning av de återvändandes situation efter hemkomsten kan göras dels i samband med utbetalning av eventuellt återintegrationsstöd, dels under den tid då återvändare deltar i återintegrationsprogram (prop. 1997/98:173 s. 56).

11.3 Utredningens överväganden såvitt gäller återrapportering i annan form

Utredningens bedömning: Det är inte lämpligt att införa någon form av återrapporteringsskyldighet efter genomförd verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut.

För närvarande finns det inte någon reglerad form för återrapportering till svenska myndigheter om vad som händer med utlännen efter det att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har verkställts. Sverige har intagit ståndpunkten att den verkställande myndighetens ansvar för den enskilde utlännen upphör när denne tas emot i destinationslandet. Detta har att göra med att vårt regelverk skall garantera att ett beslut om avvisning eller utvisning inte skall kunna verkställas till ett land där den enskilde riskerar dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller förföljelse (se avsnitt 7.3).

Representanter för UNHCR i Sverige har, på sätt närmare beskrivs i avsnitt 9.3.4, argumenterat för att någon form av återrapportering bör ske i fall då verkställighet äger rum av avvisnings- eller utvisningsbeslut beträffande personer som ansvariga myndigheter inte har lyckats få fram erforderliga resehandlingar för. Detta för att utesluta att personen i fråga inte råkar illa ut till följd av att han eller hon inte har några identitetshandlingar.

Mot en återrapporteringsskyldighet talar, enligt utredningens uppfattning, främst principiella skäl. De beslutande myndigheterna skall enligt gällande lagstiftning pröva om sökanden har skyddsbehov. En återrapporteringsskyldighet skulle kunna undergräva förtroendet för vårt nuvarande system och för de myndigheter som har att pröva både själva asylansökan och om det föreligger verkställighetshinder. Det finns även risker för den enskilde med en återrapportering. För att en återrapportering skall kunna ske måste kontroller på något sätt utföras i utlänningens hemland, vilket kan medföra att berörda myndigheter där uppmärksammar att han eller hon sökt asyl i Sverige. Detta kan i värsta fall vara till men för den enskilde.

Mot en återrapporteringsskyldighet talar även med styrka praktiska svårigheter. En möjlighet skulle kunna vara att ta hjälp av utlandsmyndigheterna. De har emellertid redan knappa resurser och skulle ha svårt att avsätta den personal som detta skulle kräva. Dessutom finns inte svenska utlandsmyndigheter i alla länder. En annan möjlighet skulle vara att ta hjälp av frivilligorganisationer. De etablerade internationella frivilligorganisationer som svenska myndigheter har kontakt med finns emellertid inte representerade i alla länder. Det är inte heller säkert att dessa organisationer skulle ha möjlighet att söka upp enskilda för att rapportera hur det står till med dem, framförallt inte i de fall den enskilde inte själv är villig att medverka. En lösning skulle kunna vara att lägga ansvaret på den verkställande myndigheten. Oavsett vilken lösning man skulle välja konstaterar utredningen att en återrapporteringsskyldighet skulle vara förenad med stora kostnader.

Sammantaget finner utredningen att skälen mot att införa någon form av återrapporteringsskyldighet efter genomförd verkställighet är betydligt starkare än skälen för, varför några förslag i detta avseende inte läggs fram.

12 Sekretess mellan myndigheter i utlänningsärenden

12.1 Gällande sekretessbestämmelser

Sekretessbestämmelser som styr möjligheten för myndigheter att lämna ut uppgifter till varandra i utlänningsärenden finns dels i sekretesslagen (1980:100; SekrL), dels i utlänningslagen (1989:529).

Enligt 7 kap. 14 § andra stycket SekrL gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utläningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. Bestämmelsen innebär att sekretess gäller hos berörda myndigheter med ett s.k. omvänt skaderekvisit. Det föreligger således en presumtion för att sekretess gäller för uppgifterna. I förarbetena till den nuvarande sekretesslagen (prop. 1979/80:2) resonerades kring om ett rakt skaderekvisit skulle användas med hänsyn till det betydande offentlighetsintresse som föreligger i utlänningsärenden, vilket föreslagits i den departementspromemoria som låg till grund för propositionen. Några remissinstanser förordade emellertid att det dåvarande sekretesskyddet skulle bibehållas. Dessa remissinstanser anförde att införandet av en presumtion för offentlighet vore djupt olyckligt med hänsyn både till utläningen och till möjligheterna för utlänningsmyndigheterna att nå fram till riktiga avgöranden i ärendena. Föredragande statsråd anförde i denna del följande (a. prop. Del A, s. 209 f.):

Den myndighetsutövning som sker i utlänningsärenden rör inte sällan frågor som är av stor betydelse för utläningen. Redan detta gör att intresset av insyn i ärendena är framträdande. Härtill kommer ett allmänt intresse av insyn i invandrapolitikens praktiska tillämpning. Mot det offentlighetsintresse som således finns i fråga om utlänningsärenden måste dock ställas det obestridliga behov av sekretess som

föreligger för de uppgifter om enskilda personliga förhållanden som kommer fram. Vissa uppgifter, om t.ex. hälsotillstånd, religiös och politisk uppfattning, är sådana att de också i ett annat sammanhang skulle åtnjuta starkt sekretesskydd. Andra uppgifter som hos oss normalt kan anses som tämligen harmlösa kan för den som kommer från ett annat land uppfattas som ytterst ömtåliga och sådana att deras röjande skulle kunna få menliga följder för utlännen eller för hans närstående i hemlandet. Detta är något som man också måste ta hänsyn till vid utformningen av sekretessbestämmelserna på området.

Som förut har nämnts gäller f.n. i ärenden om utlänningskontroll handlingssekretess enligt 14 § SekrL med ett omvänt skaderekvisit, dvs. utlämnande av en handling får ske endast om trygghet kan anses vara för handen att det kan ske utan risk för skada för den enskilde. Vid avvägningen mellan de motstridiga intressen som måste beaktas har jag funnit att den sekretessnivå som i dag gäller inte bör ändras. Sekretessen enligt paragrafens andra stycke skall alltså gälla med omvänt skaderekvisit.

När sekretess gäller för en uppgift hos en myndighet innebär detta, enligt 1 kap. 3 § första stycket SekrL, att uppgiften inte heller får röjas för en annan myndighet i andra fall än de som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar.

I sekretesslagen finns bestämmelser som begränsar sekretessen mellan nu berörda myndigheter dels i 1 kap. 5 §, dels i 14 kap. 1 och 3 §§.

Av 1 kap. 5 § SekrL följer att sekretess inte utgör hinder mot att uppgift lämnas ut om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. I förarbetena till den nuvarande sekretesslagen framhölls att paragrafen skall tillämpas restriktivt. Sekretessen får efterges bara i sådana fall då ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att en myndighet skall kunna fullgöra ett visst åliggande. Enbart en bedömning att effektiviteten i myndighetens handlande nedsätts genom en föreskriven sekretess får alltså inte leda till att sekretessen åsidosätts (a. prop. Del A, s. 465 och 494).

Sekretessen hindrar, enligt 14 kap 1 § SekrL, inte att uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Det är alltså fråga om en generell regel om att föreskrift i lag eller förordning om utväxling av uppgifter mellan myndigheter skall lända till efterrättelse utan hinder av sekretess-

regleringen. Det är inte nödvändigt att föreskriften i fråga har avfattats med tanke på att uppgifterna kan vara hemliga. Däremot krävs för att bestämmelsen skall vinna beaktande att den uppfyller vissa krav på konkretion. Den kan antingen ta sikte på utlämnande av uppgifter av speciellt slag, gälla viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse skyldighet för viss myndighet att lämna andra myndigheter information (a. prop. Del A s. 322). Ett exempel på en sådan bestämmelse är 11 kap. 6 § UtL. Enligt denna bestämmelses första stycke skall socialnämnden på begäran av regeringen, Utlänningsnämnden, Migrationsverket 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. Av andra stycket framgår även viss uppgiftsskyldighet för hälso- och sjukvårdsmyndighet.

Enligt 14 kap 3 § SekrL, den s.k. generalklausulen, hindrar sekretessen inte heller att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. I förarbetena till sekretesslagen sägs att det är givet att generalklausulen särskilt ger utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med samma sakliga behörighet men med skilda lokala kompetensområden eller myndigheter som har närbesläktade funktioner och som båda har rättslig befogenhet att direkt fordra in de utväxlade uppgifterna (a. prop. Del A s. 326 f.). Detta motivuttalande tar emellertid främst sikte på förhållandena på skatteområdet och närliggande områden (Regner/Eliason/Heuman, Sekretesslagen, en kommentar, s. 14:23). I kommentaren till sekretesslagen hänvisas till äldre förarbetsuttalanden enligt vilka hänsyn bör tas till om uppgifterna blir sekretessbelagda hos den mottagande myndigheten i samma utsträckning som hos den utlämnande. I kommentaren anges vidare att uppgifter som enskild person har lämnat i förtroende kan det finnas särskild anledning att inte lämna ut (a. a. s. 14:26). Till denna kategori torde uppgifter som en utlämning lämnat under asylutredningen kunna hänföras.

12.2 Hur fungerar nuvarande ordning?

I de fall polismyndigheten är verkställande myndighet har denna myndighet regelmässigt behov av information ur Migrationsverkets och i förekommande fall Utlänningsnämndens akter. Informationen är nödvändig för att polismyndigheten skall kunna utföra sitt verkställighetsuppdrag. Det kan t.ex. röra sig om information som kan leda till att en person som håller sig undan återfinns eller som underlättar arbetet med att få fram nya resehandlingar. Det kan även vara fråga om uppgifter som kan vara till ledning för att avgöra vilket som är en persons rätta hemland, vilket i vissa fall är polismyndighetens uppgift att utreda. Det finns även fall där polismyndigheten har behov av uppgifter ur andra personers akter än den som verkställighetsärendet rör. Så kan t.ex. vara fallet om de har rest tillsammans till Sverige och det i den andra personens akt kan finnas uppgifter om resväg etc., som saknas i den aktuella personens akt.

Kriminalvårdens transporttjänst (TPT) har, för sin planering av verkställighetsresorna, ett behov av att ta del av uppgifter som polismyndigheten har, bl.a. för att kunna göra en korrekt säkerhetsbedömning men även för att kunna bemöta den person de skall eskortera på bästa möjliga sätt. Enligt uppgift från TPT får de ibland ut uppgifter om den person de skall eskortera men ibland händer det att polismyndigheten hänvisar till att uppgifterna är sekretessbelagda och därför inte kan lämnas ut.

Polismyndigheten vill regelmässigt ha tillgång till hela Migrationsverkets eller Utlänningsnämndens akter. Skälet härtill är att Migrationsverkets eller Utlänningsnämndens personal, enligt polisen, inte har möjlighet att avgöra vilken information som t.ex. skulle vara till hjälp i polisens arbete med att hitta en person som håller sig undan. Eftersom bestämmelserna i sekretesslagen gäller uppgifter förutsätter de för sin tillämpning att handlingar som begärs utlämnade gås igenom så att däri intagna uppgifter kan bedömas mot tillämpliga bestämmelser. Det har från Migrationsverket framhållits att polismyndigheterna måste precisera sina framställningar om utfående av uppgifter, framför allt i ärenden som rör tredje person. Från polismyndigheter, som utredningen varit i kontakt med, har samtidigt understrukits att det är svårt att lämna detaljerade förfrågningar om vilka uppgifter de vill ha utlämnade när de inte vet vilka uppgifter som akterna innehåller. Migrationsverket har vidare framhållit att det tar alltför mycket tid

i anspråk att gå igenom akterna på det sätt som sekretesslagen förutsätter framförallt mot bakgrund av den pressade arbetssituationen.

Även TPT har uttryckt önskemål om att få ta del av hela polismyndighetens verkställighetsutredning, dvs. hela det skriftliga material som finns om den utlänning de skall eskortera ut ur landet.

12.3 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: En ny paragraf, 11 kap. 6 a §, införs i utlänningslagen, enligt vilken Migrationsverket och Utlänningsnämnden är skyldiga att på begäran av en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlänning i ett verkställighetsärende.

Polismyndigheten skall, enligt samma bestämmelse, lämna ut de uppgifter som TPT har behov av för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

Enligt direktiven skall utredningen utreda om gällande sekretessreglering skapar oacceptabla hinder i samarbetet mellan berörda myndigheter i ärenden avseende verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut.

På sätt redovisas i föregående avsnitt upplever tjänstemän vid polismyndigheterna och TPT att deras möjligheter att bedriva ett effektivt verkställighetsarbete störs av gällande sekretessregler eller i vart fall av den oklarhet som gäller kring hur gällande bestämmelser skall tolkas.

Med hänsyn till de ökande svårigheterna att få personer som har lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut att lämna landet finns det all anledning att uppmärksamma om de tjänstemän som arbetar med verkställighetsärenden upplever att det finns regler som hindrar dem från att utföra sitt arbete på ett effektivt sätt. Med effektivitet avses här inte enbart det förhållandet att så många som möjligt ur denna grupp faktiskt bör lämna landet både för deras egen skull och för de stora kostnader som det medför att de blir kvar, utan även att det skall ske på bästa tänkbara sätt dvs. med minsta möjliga tvångsmedel. Enligt uppgift från TPT ökar dess tjänstemäns möjligheter att utföra sitt arbete i enlighet härmed med ökande information om den enskilde, varför även detta bör tas

med i beaktande vid överväganden om befintlig sekretessreglering bör ändras.

Gällande sekretessbestämmelser är skapade bl.a. för att slå vakt om de enskildas integritet, varför stor hänsyn måste tas härtill vid överväganden om eventuella ändringar av bestämmelserna. Som framgår av de i avsnitt 12.1 nämnda förarbetsuttalanden gjordes noggranna överväganden om det rörande uppgifter om utlänningars personliga förhållanden borde vara en presumtion för offentlighet eller sekretess, varvid man stannade för den sistnämnda lösningen. Trots att sekretess råder får emellertid en myndighet i vissa fall lämna ut uppgifter till en annan myndighet, vilket närmare redogörs för ovan i avsnitt 12.1. Med gällande ordning synes Migrationsverket eller Utlänningsnämnden, i fall då en polismyndighet i ett verkställighetsärende begär specifika uppgifter ur en utlännings akt, kunna lämna ut dem med stöd av 14 kap. 3 § SekrL eftersom det normalt torde framstå som uppenbart att polismyndighetens behov av att få ta del av uppgifterna har företräde framför den enskildes intresse av att de inte lämnas ut. Det förhållandet att polismyndigheten måste få ta del av vissa uppgifter ur den enskilde utlännings akt för att kunna handlägga hans eller hennes verkställighetsärende är således i sig inte något som man skulle kunna rikta invändningar mot. Det som kan vara problematiskt är emellertid när polismyndigheten vill ha del av samtliga tillgängliga uppgifter, för att själv avgöra vad som kan vara av betydelse för dess utredningsarbete. Detta är tydligen vanligt förekommande. Eftersom ett utlänningsärende kan innehålla mycket känsliga uppgifter som härrör från vad den enskilde berättat under asylutredningen och som har med hans eller hennes relationer i hemlandet att göra har Migrationsverket varit tveksamma till att lämna ut hela akter framförallt när verkställighetsärendet rör en person medan begäran om att få tillgång till uppgifter rör en annan person. Som påpekats av berörda myndigheter är det dels svårt för polismyndigheten att precisera vilka uppgifter man vill ha ut när man inte vet vilka som finns tillgängliga, dels svårt för Migrationsverket att under rådande arbetsförhållanden avsätta personal för att sekretessgranska varje enskild uppgift. Gällande sekretessreglering synes därför skapa en del praktiska problem, som dessutom kan leda till att personer med verkställbara avvisnings- och utvisningsbeslut blir kvar i landet längre än nödvändigt. Som utredningen framhållit många gånger tidigare är det av stor betydelse att utlännings akter med verkställbara

beslut inte dröjer sig kvar i Sverige efter det att de skulle ha lämnat landet. Det gäller dels för deras egen skull. Det har visat sig vara mycket psykiskt nedbrytande för dem som vistas här under långa tider, under vilka de när förhoppningen om att de kanske ändå får stanna, när de sedan trots allt inte får vara kvar. Dels handlar det om stora kostnader för samhället. Någon form av förändring av gällande reglering är, enligt utredningens uppfattning, därför nödvändig. Enligt utredningens bedömning är den bästa lösningen att införa en bestämmelse om uppgiftsskyldighet i utlänningslagen i de nu aktuella fallen. I utlänningslagen finns redan en bestämmelse som avser uppgiftsskyldighet för socialnämnden och hälso- och sjukvårdsmyndighet (11 kap. 6 § UtlL). Bestämmelsen infördes i den då gällande utlänningslagen för att polismyndigheten vid verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut skulle få tillgång till uppgifter om utlänningsens senast kända adress. Efter sekretesslagens tillkomst vägrade socialtjänstmyndigheterna, till skillnad från tidigare, att lämna ut sådana uppgifter (prop. 1981/82:186 s. 31 f.). Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning vid tillkomsten av nuvarande utlänningslag. Med stöd av andra stycket ges t.ex. förtroendeläkare i utlänningsärenden möjlighet att ta del av sjukhusjournaler etc., om utlänningsen åberopar läkarintyg för att få stanna i Sverige (prop. 1988/89:86 s. 211). Enligt utredningens uppfattning hade det bästa varit om det hade gått att precisera vilken typ av uppgifter som uppgiftsskyldigheten skulle omfattas av. Med hänsyn till de praktiska svårigheter som finns är det dock i det närmaste omöjligt att göra detta. När det gäller integritetsaspekten är det här viktigt att framhålla att polismyndigheterna tidigare hade tillgång till samtliga uppgifter i utlänningsärendena eftersom de handlades där. Det kan knappast ha skett något som medför att det är mindre lämpligt från integritetssynpunkt att polismyndigheten får del av dessa uppgifter idag än vad som var fallet för några år sedan. Det är även viktigt att framhålla att sekretess gäller för uppgifterna även hos polismyndigheten. Om polismyndigheten i sitt verkställighetsarbete finner att behov finns av att inhämta uppgifter rörande en annan person bör så kunna ske. Utredningen föreslår således att en generell uppgiftsskyldighet skall åläggas Migrationsverket och Utlänningsnämnden i de fall en polismyndighet efterfrågar uppgifter om en utlänningsen i ett verkställighetsärende. När det gäller uppgifter som begärs utlämnade av TPT föreligger enligt utredningens bedömning inte samma praktiska svårigheter att välja ut de uppgifter som kan vara

av betydelse för att TPT skall kunna fullgöra sitt uppdrag på bästa sätt. Med utredningens förslag kommer polismyndigheterna dessutom att i framtiden ha tillgång till mer material av känslig natur, vilken inte bör spridas ytterligare. Någon generell uppgiftsskyldighet för polismyndigheten gentemot TPT föreslås därför inte utan uppgiftsskyldigheten begränsas till sådana uppgifter som TPT behöver för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Det är upp till utlämnande polismyndighet att avgöra detta.

I valet mellan att komplettera den befintliga bestämmelsen i utlänningslagen så att den kan tillämpas även för nu aktuella fall och att skapa en helt ny bestämmelse har utredningen valt det sistnämnda alternativet. Det blir enligt utredningens bedömning tydligare med en egen paragraf.

13 Statistik

13.1 Migrationsverket

Migrationsverket för statistik, som lagras i databasen STAMM. Migrationsverkets statistik redovisas dels internt, dels externt bl.a. i form av månads- och årsstatistik. Statistiska centralbyrån har tagit över en stor del av den officiella statistikrapporteringen och ansvarar för all statistik som rör utländska eller utlandsfödda personer som är folkbokförda i Sverige.

På huvudkontoret i Norrköping finns sex personer anställda på resursenheten för att svara för allt som rör statistik. Deras ansvarsområden är bl.a. systemansvar för Migrationsverkets statistikprogram kallat PLUS, sammanställning av statistiska tabeller, besvarande av interna och externa statistikfrågor, utbildning av personalen samt kontakter med andra myndigheter både nationellt och internationellt.

Statistik förs över bl.a. inkomna, avgjorda, och öppna ärenden inom processerna asyl, besök, bosättning och medborgarskap. Vad gäller återvändande- och verkställighetsfrågor förs statistik över bl.a. följande:

1. Inskrivna i mottagningssystemet
 - 1.1 varav i anläggningsboende
 - 1.2 varav i eget boende
 - 1.3 med öppna grundansökningar
 - 1.4 med öppna överklaganden i Utlänningsnämnden
 - 1.5 med avslag från Utlänningsnämnden
 - 1.6 övriga (här ingår bl.a. de som fått avslag av Migrationsverket)
 - 1.7 genomsnittlig vistelsetid
 - 1.8 med vistelsetid 0 – 90, 91 – 180, 181 – 360, 361 – 720, 721 – 1 100, mer än 1 100 dagar
 - 1.9 varav barn utan vårdnadshavare

2. Personer som lämnat mottagningssystemet
 - 2.1 varav kommunplacerade
 - 2.2 varav självmant återvända
 - 2.3 varav verkställda avvisningar
 - 2.4 varav avvikna

3. Inskrivna i förvar
 - 3.1 därav barn
 - 3.2 därav i häkte
 - 3.3 tid i förvar med vistelsetid 0 – 2, 3 – 14, 15 – 60, mer än 60 dagar

4. Utskrivna ur förvar

5. Återvändandeärenden
 - 5.1 upplagda ärenden
 - 5.2 utresta frivilligt
 - 5.3 överlämnade till polismyndigheten
 - 5.3.1 överlämnade p.g.a. att de är avvikna
 - 5.3.1.1 varav verkställda
 - 5.3.2 överlämnade p.g.a. tvång
 - 5.3.2.1 varav verkställda
 - 5.4 avskrivna ärenden
 - 5.5 öppna ärenden

13.2 Polismyndigheterna

Polismyndigheterna rapporterar varje månad manuellt uppgifter som berör verkställighetsärenden till RPS. Polismyndigheterna skall vidare skicka sina verkställighetsrapporter till den prövningsenhet hos Migrationsverket som haft hand om ärendet. RPS sammanställer månatligen statistik över de uppgifter som polismyndigheterna lämnat. Statistik förs över följande uppgifter:

1. Ingående balans (personer)
 - 1.1 varav inhiberade
 - 1.2 varav underrättelse enligt 8 kap. 13 § UtlL
 - 1.3 varav efterlysta
2. Inkomna verkställighetsärenden (personer)

- 3. Verkställda ärenden (personer)
 - 3.1 verkställt
 - 3.1.1 egen utresa
 - 3.1.2 troligen utrest
 - 3.1.2.1 varav till hemlandet
 - 3.1.2.2 varav till tredje land
- 4. Avslutade ärenden
 - 4.1 preskriberat
 - 4.2 avlägsnandebeslut upphävt
 - 4.3 ärendet sänt till annan polismyndighet
- 5. Utgående balans (personer)
 - 5.1 varav inhiberade
 - 5.2 varav underrättelse enligt 8 kap. 13 § UtlL
 - 5.3 varav efterlysta
 - 5.4 varav inkomna
 - 5.4.1 mindre än en månad
 - 5.4.2 1 – 3 månader
 - 5.4.3 4 – 6 månader
 - 5.4.4 mer än 6 månader

Härutöver lämnar polismyndigheterna även uppgifter till RPS över antalet överlämnade ärenden från Migrationsverket enligt 8 kap. 17 § UtlL. Dessa uppgifter är:

- 1. Antal ärenden överlämnade enligt 8 kap. 17 § under månaden
 - 1.1 varav överlämnade p.g.a. att utlänningen håller sig undan
 - 1.1.1 Hur långt innan hade det verkställbara beslutet fattats?
 - 1.2 varav överlämnade p.g.a. antagande att tvång kunde komma att behövas
 - 1.2.1 varav tagna i förvar
 - 1.2.2 Hur långt innan hade det verkställbara beslutet fattats?

13.3 Kriminalvårdens transporttjänst

Kriminalvårdens transporttjänst (TPT) för statistik, som huvudsakligen är operativt baserad. Statistiken lagras i databasen Global och rapporteras månadsvis till Migrationsverket. Statistiken baseras helt på de uppgifter den personal som tar emot resebeställningar, de s.k. planerarna, registrerar. Av TPT:s statistik kan man t.ex. få svar på hur många uppdrag TPT utfört, hur många personer som omfattats av uppdragen och dessa personers medborgarskap, vilka polismyndigheter som har beställt resorna, vart resorna gått, vilka flygbolag som anlåtats, vilken typ av resa det varit fråga om t.ex. en enskild resa eller en eskorterad resa, orsaken till transporten dvs. om det varit fråga om en avvisning, utvisning, utlämning etc. och vilken myndighet som beslutat härom. I alla ärenden som rör asyl finns Migrationsverkets dossiernummer angivet. Det går även att få fram de samlade kostnaderna för TPT:s verksamhet redovisade per kontinent. Dessa uppgifter hämtas ur TPT:s ekonomidatasystem.

Även TPT:s personal upprättar verkställighetsrapporter. Dessa rapporter arkiveras efter upprättandet och någon statistik förs inte över uppgifter som framgår av rapporterna.

13.4 Svårigheter att få fram relevant statistik

Under utredningsarbetets gång har utredningen kontinuerligt fått del av Migrationsverkets månadsstatistik. Vidare har handläggare på Migrationsverkets resursenhets statistikfunktion i Norrköping varit ytterst behjälpliga med att ta fram begärd information så långt detta varit möjligt. I flera fall har det emellertid visat sig att ingen statistik förs. Detta gäller t.ex. i vad mån de asylsökande visat upp andra identitetshandlingar än pass då de sökte asyl eller senare under handläggningen av asylärendet och hur många som inte medverkar till att fastställa sin identitet eller för att få fram resehandlingar. Det har inte gått att få fram tillförlitlig statistik över hur många som under handläggningstidens gång visar upp pass eller över i vilken utsträckning dag- och bostadsersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. sätts ned. Det går inte heller att få fram statistiska uppgifter om på vilken grund en person tagits i förvar.

Det är enligt verkets statistikhandläggare inte en omöjlig uppgift att införa nya variabler och komponenter i registrerings- eller

statistikprogrammen. För att detta skall genomföras krävs dock att projektgrupper tillsätts där saken diskuteras. Kravspecifikationer måste skrivas och regionala IT-samordnare måste få lämna synpunkter. Sedan krävs information till och utbildning av personalen. Innan statistik kan börja redovisas beträffande nya uppgifter kan det således ta lång tid.

Eftersom ingen statistik förs över de uppgifter som framgår av TPT:s verkställighetsrapporter har utredningen i samråd med TPT låtit genomföra en manuell genomgång av verkställighetsrapporter under en sexmånadersperiod. Utredningen ville bl.a. ha svar på hur stor del av de utresta personerna som saknade resehandlingar, hur många resor som avbrutits till följd av att destinationslandet vägrat inresa och i hur stor omfattning tvång använts under resan.

13.5 Brister i befintlig statistik

För att få fram korrekt statistik krävs dels att relevanta uppgifter rapporteras, dels att uppgifterna som rapporteras är korrekta.

Migrationsverket

När det gäller Migrationsverkets statistik krävs att de handläggare som har till uppgift att sköta rapporteringen verkligen registrerar uppgifterna i systemet och att uppgifterna registreras på ett korrekt sätt.

I Migrationsverkets system STAMM finns valmöjligheter för den person som registrerar, vilket innebär att han eller hon dels kan låta bli att registrera vissa uppgifter, dels kan registrera uppgifterna på olika ställen i systemet. Detta kan leda till felkällor.

På Migrationsverket har en uppskattning gjorts att 4 – 5 % av alla verkets registreringar är delvis eller helt felaktiga. Felmarginalen kan öka när det är flera myndigheter inblandade. Vidare måste beaktas att det finns en viss registreringsbalans. Det kan dröja veckor eller ibland månader innan registreringar görs.

Migrationsverkets handläggare har upplevt att STAMM är ett krångligt system att registrera uppgifter i. Migrationsverket har planer på att komplettera och delvis ersätta STAMM med ett webb-baserat system. Med ett sådant system skulle det bli lättare att registrera och att få med alla relevanta uppgifter, eftersom

registreringsfält skulle kunna vara obligatoriska. För utlandsmyndigheternas ärendehantering har ett sådant system tagits fram kallat WILMA.

Polismyndigheterna – RPS

Eftersom uppgifterna samlas in och rapporteras manuellt finns det felkällor i form av möjliga felräkningar. I de överlämnade ärendena enligt 8 kap. 17 § UtL anges alla dossiernummer, vilket torde minska risken för räknefel.

Det händer både att polismyndigheterna underlåter att skicka verkställighetsrapporter till Migrationsverket och att dessa uppgifter skickas till fel ställe och därmed riskerar att komma på avvägar. Detta är således också potentiella felkällor.

Migrationsverkets och RPS statistik skiljer sig åt, vilket myndigheterna vid flera tillfällen sett över. De har dock inte lyckats finna en slutgiltig lösning på problemet. Myndigheterna har vid några tillfällen bl.a. gemensamt gått igenom de angivna dossiernumren för att ta reda på vad skillnaden mellan de två myndigheternas statistik beror på. Utöver den mänskliga faktorn hos polisen har framkommit att Migrationsverket ibland dröjer med registreringen av ärendena.

Kriminalvårdens transporttjänst

Även för TPT:s statistik gäller att den mänskliga faktorn kan ha en viss betydelse som felkälla. Vad gäller vissa av uppgifterna som t.ex. antalet uppdrag kan de i princip inte bli fel eftersom de grundar sig på vilka uppgifter som registreras när resebeställningen görs och läggs ingen beställning blir det heller ingen resa av. När det gäller andra uppgifter kan den mänskliga faktorn spela in. Det finns både tvingande fält i systemet och fält där planeraren fritt kan gå vidare. Det finns vidare både fritextfält och s.k. rullgardinsmenyer där ett visst alternativ skall markeras. Det finns en visst inbyggd kontrollfunktion såtillvida att uppgifterna stäms av inför varje årsredovisning samt den årliga rapporteringen till Kriminalvårdens officiella statistik.

13.6 Utredningens överväganden

Utredningens bedömning: Migrationsverket bör se över vilken statistik som förs. Det vore av värde bl.a. att få fler statistiska uppgifter om den ökande gruppen av asylsökande som saknar giltiga identitetshandlingar.

Migrationsverket bör fortsätta att undersöka möjligheterna till förbättring av IT-stödet samt förbättra personalens utbildning i att använda sig av detta.

Samordningen av statistik mellan Migrationsverket och RPS bör förbättras, vilket innefattar polismyndigheternas rapportering till Migrationsverket.

TPT bör se över möjligheten att registrera vissa uppgifter ur de upprättade verkställighetsrapporterna, t.ex. antal verkställda utan resehandlingar och antal fall där tvång behövt användas.

Det grundläggande kravet på den statistik som förs är att det går förhållandevis enkelt att få fram de uppgifter som behövs för att kunna utvärdera verksamheten.

Det är främst när det gäller Migrationsverkets statistik som det föreligger brister såvitt avser vilken statistik som förs. När det gäller hur registrering/rapportering av uppgifter att lägga till grund för statistiken utförs finns brister både hos Migrationsverket och RPS.

Det är, enligt utredningens bedömning, av stor vikt för möjligheten att få större kunskap om den ökande gruppen av asylsökande, som saknar giltiga identitetshandlingar då de söker asyl, att det finns bättre statistiskt underlag. Det skulle således behövas statistiska uppgifter även rörande vilka andra identitetshandlingar än pass som visas upp och även avseende hur många som under handläggningstiden visar upp identitetshandlingar samt hur många som vägrar samarbeta såvitt gäller identitetsfastställelsen. Sådana uppgifter skulle vara betydelsefulla även för bedömningen av om några ytterligare åtgärder behöver vidtas beträffande denna grupp.

Ett problem för Migrationsverket är att dess personal till stor del arbetar under stor tidspress. I den prioritering av arbetstiden som måste göras kan det finnas andra arbetsuppgifter som bedöms som viktigare än registrering i STAMM. Det är, enligt utredningens uppfattning, viktigt att all personal får klart för sig vad avsikten

med registreringen är. Handläggarna måste få hjälp att förstå kopplingen mellan registrerandet av uppgifter och de bättre möjligheter detta ger att följa upp den egna arbetssituationen, vilket i sin tur kan leda till förbättringar av densamma. Statistik är avgörande för att verksamheten skall kunna utvärderas och andra prioriteringar göras t.ex. av befintliga resurser.

För att statistiken skall vara rättvisande krävs dels att uppgifterna registreras, dels att registreringen är korrekt. För att handläggarna skall kunna registrera uppgifterna på ett korrekt sätt i systemet krävs att de får utbildning för detta ändamål. Enligt uppgift från Migrationsverket skall all berörd personal ha genomgått en grundläggande STAMM-utbildning om 3 – 4 dagar. När ändringar införs i systemet ordnas vidareutbildning. Det finns även en s.k. STAMM-handbok på Migrationsverkets intranät där ledning ges om hur registrering av uppgifter skall gå till. Migrationsverket är hela tiden i stort behov av personal. Då nya enheter öppnas genomförs snabbutbildningar. Även om avsikten är att utbildningen skall följas upp blir det inte alltid tid till detta med bristande kunskaper, bl.a. såvitt gäller registrering i STAMM som följd, vilket är mindre bra. Utredningen uppmuntrar Migrationsverket att gå vidare med översynen av om det finns behov av ökat/förbättrat IT-stöd. Utredningen förordar vidare ytterligare utbildning av Migrationsverkets personal i detta avseende.

Även i samordningen mellan Migrationsverket och RPS synes förbättringar kunna göras. Dels överensstämmer inte myndigheternas statistik, dels finns det vissa brister såvitt gäller polismyndigheternas rapportering direkt till Migrationsverket efter genomförd verkställighet. Detta bör Migrationsverket och RPS tillsammans kunna lösa.

Slutligen skulle det vara av värde om det kunde föras statistik även över vissa av de uppgifter som framgår av TPT:s verkställighetsrapporter, såsom t.ex. antalet verkställda utan resehandlingar och hur många fall där tvång kommit att användas.

14 Barnperspektivet

14.1 Gällande rätt och barnkonventionen

FN:s generalförsamling antog den 20 november 1989 konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen). Konventionen innehåller bestämmelser avsedda att tillförsäkra barn grundläggande rättigheter och att bereda barn skydd mot övergrepp och utnyttjande. Efter att Sverige ratificerat konventionen trädde den för svenskt vidkommande i kraft den 2 september 1990. Ratificeringen innebär att Sverige förbundit sig att följa barnkonventionens bestämmelser. Konventionen har inte införlivats med svensk rätt genom särskild lag utan regeringen har att tillse att innehållet i svensk rätt motsvarar konventionsbestämmelserna. Svenska myndigheter är således inte direkt bundna av konventionens regler men bör vid tillämpning av svensk lag så långt det är möjligt tolka denna så att den inte strider mot barnkonventionen.

En enhällig riksdag godkände i mars 1999 den av regeringen föreslagna strategin för att förverkliga barnkonventionen i Sverige (prop. 1997/98:182, bet. 1998/99:SoU6, rskr. 1998/99:171). Den nationella strategin utgår från de förslag som den parlamentariskt sammansatta Barnkommittén lämnade i sitt betänkande "Barnets bästa i främsta rummet" (SOU 1997:116). Barnkommittén hade i uppdrag att göra en bred översyn av hur svensk lagstiftning och praxis stämmer överens med barnkonventionens bestämmelser och intentioner. Utgångspunkten för strategin är att barnkonventionens anda och intentioner skall beaktas i allt beslutsfattande som rör barn. Både i propositionen och senare i skrivelse till riksdagen (skr. 2001/02:166) anför regeringen att förverkligandet av barnkonventionen i Sverige är en ständigt pågående process, som måste hållas levande samt att arbetet med att förankra det synsätt som genomsyrar konventionen är långsiktigt.

Barnkommittén hade med förtur behandlat frågan om barns ställning i ärenden enligt utlänningslagen bl.a. när det gällde

avvisning och utvisning där barn berördes. Barnkommitténs genomgång av utlänningslagstiftningen visade att den i huvudsak var förenlig med barnkonventionen men en del förslag till förändringar lämnades dock i delrapporten "Barnkonventionen och utlänningslagen" (SOU 1996:115).

År 1997 genomfördes sedan vissa ändringar i utlänningslagen bl.a. för att garantera att barn har rätt att komma till tals i handläggningen av utlänningsärenden (11 kap. 1 a § UtlL). Samtidigt infördes en s.k. portalparagraf i 1 kap. 1 § andra stycket UtlL av vilken framgår att det i fall som rör ett barn särskilt skall beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Vidare genomfördes en del ändringar såvitt gäller förvar av barn som beskrivs närmare i avsnitt 10.6.

I förarbetena till lagändringarna anförde regeringen bl.a. följande (prop. 1996/97:25 s. 246 ff.):

Hänsyn till barns bästa tas redan i utlänningsärenden. En självklar huvudprincip är exempelvis sedan lång tid att barn inte skall behöva leva åtskilda från sina föräldrar. Regeringens bedömning är att utlänningslagstiftningen är förenlig med de krav som barnkonventionen ställer men att förtydliganden bör göras. Utländska barn och familjer som vill invandra hit kan inte fritt få göra detta men humanitetens krav måste uppfyllas. På så vis är utlänningslagen en lagstiftning där barnets intresse måste vägas mot andra samhällsintressen.

Barn har det överlag bra i Sverige och många barn i andra inte minst fattiga länder skulle troligen i viss mening få det bättre om de kom hit. Barn med problem kan nog också ofta få bättre stöd i en svensk kommun än på många andra platser. Prövningen av barnets bästa kan dock inte i förhållande till utlänningslagstiftningen ges så långtgående innebörd att det nästan blir till ett eget kriterium för uppehållstillstånd att vara barn. Risken finns då att det blir frestande att utnyttja barnen i fall där önskan att bosätta sig i ett visst land är stark men skyddsskäl o tillräckliga. Ett element av detta kan finnas med när barn göms, när upprepade nya ansökningar lämnas in så att asylprocessen förlängs eller när identiteten undanhålls. En börda av förhoppningar och ansvar läggs här på barnen som svårligen kan vara förenliga med omtanke om barnets bästa. Mest tragiskt är det när ensamma barn utan asylskäl sänds iväg för att själva finna sig en bättre framtid i ett främmande land utan föräldrarna, med eller utan avsikt att dessa senare skall kunna återföre sig med barnet i det nya landet.

I sakens natur ligger att vid varje tidpunkt mer alltid kan göras för barn av stat och kommun. Dessa skall, i enlighet med vad som uttrycks i grundlagen, ha den enskildes välfärd som grundläggande mål för sin verksamhet. Regeringen anser, att det är möjligt att i flera avseenden gå längre än vad som för närvarande gäller och föreslår därför flera konkreta förbättringar av barns ställning inom utlänningsrätten. Dessa förändringar är enligt regeringens uppfattning i barnkonventionens anda.

Den väl etablerade principen i svensk rätt om barnets bästa, som också är central i barnkonventionen, bör komma till klart uttryck i utlänningslagen. Den inledande bestämmelsen i 1 kap. 1 § UtlL bör kompletteras med en föreskrift att vad hänsynen till barnets hälsa, utveckling och bästa i övrigt kräver skall beaktas. I likhet med bl.a. Barnkommittén anser regeringen att alla ärendetyper i utlänningslagen bör omfattas av föreskriften.

Utan att barnets bästa generellt tar över samhällsintresset att reglera invandringen får införandet av en portalbestämmelse om barnets bästa i utlänningslagen ändå en stark och meningsfull innebörd. Både vid bedömningen av om humanitära skäl för uppehållstillstånd finns liksom i hela asylprocessen får en sådan portalbestämmelse en reell innebörd. Jämförelsevis kan erinras om att någon sådan generell regel inte finns i utlänningslagstiftningen i något av de andra länder Barnkommittén som ovan angetts hämtat upplysningar om.

Regeringen vill påminna om, att den grundläggande avvägningen mellan olika intressen sker i lagstiftningsarbetet genom riksdagens beslut. En avvägning måste emellertid, på denna grund, i sista hand göras i det enskilda ärendet för varje barn som berörs av beslutet.

14.2 Hur står de förslag och överväganden som utredning lämnar i överensstämmelse med barnkonventionen?

Det är en naturlig utgångspunkt för denna utredning, som har att se över regler och praxis som även berör barn, att beakta innehållet i barnkonventionen.

Flera av utredningens förslag grundar sig direkt på överväganden i barnkonventionens anda. Vad gäller utredningens övriga förslag och överväganden har genomgående övervägts om de skulle kunna anses stå i strid med barnkonventionen eller dess anda. I inget fall

har utredningen funnit att så är fallet. De förslag som direkt berör barn kommenteras kort nedan.

Ändringen i 6 kap. 3 § UtLL

Utredningen föreslår en något utvidgad möjlighet att ta barn i verkställighetsförvar. Enligt dagens regler krävs för att ett barn skall kunna tas i verkställighetsförvar – om det inte rör fall där det är aktuellt med förordnande om omedelbar verkställighet – att barnet tidigare varit föremål för ett uppsiktsbeslut. På sätt redogjorts för i avsnitt 10.6 innebär detta att om en familj som skall avvisas eller utvisas avviker och sedan påträffas kan föräldrarna och barnen inte tas i förvar utan att först ha delgivits ett uppsiktsbeslut, vilket i många fall är verkningslöst eftersom de då avviker igen. Med tanke på de undersökningar som gjorts om hur dåligt barn mår av att leva gömda förefaller det inte vara i överensstämmelse med principen om barnets bästa att ge familjer i denna situation en ytterligare möjlighet att gömma sig innan en verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kan äga rum. På samma sätt som gäller för förvarstagande vid verkställighet av ett avvisningsbeslut med förordnande om omedelbar verkställighet bör dock krävas att det finns en uppenbar risk för att barnet annars håller sig undan för att ett förvarstagande skall kunna ske.

Utredningen har särskilt övervägt den föreslagna ändringens förhållande till art. 37 b i barnkonventionen. Förvar får enligt denna artikel endast tillämpas som en sista utväg. Med hänsyn till att ingen förändring föreslås av det grundläggande kravet, att det inför varje enskilt förvarsbeslut måste övervägas om det är tillräckligt att fatta ett beslut om uppsikt, kan utredningen inte se annat än att den föreslagna ändringen är förenlig med barnkonventionen i detta hänseende.

Ändringarna i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

När det gäller lagen om särskild utlänningskontroll så tillämpas reglerna för förvar av barn enligt gällande lagstiftning enbart för barn under 16 år. För barn mellan 16 och 18 år gäller således samma regler som för vuxna. Tidigare var även gränsen i utlänningslagen 16 år för att reglerna för vuxna skulle kunna tillämpas. Detta

ändrades dock i samband med den översyn som gjordes av om utlänningslagstiftningen var förenlig med barnkonventionen och som resulterade i ändringar bl.a. i detta avseende fr.o.m. den 1 januari 1997 (prop. 1996/97:25 bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80). Som anges i avsnitt 10.6 finner utredningen inga skäl att ha en annan åldersgräns för förvarstagande av barn i lagen om särskild utlänningskontroll än i utlänningslagen. Därför föreslås att 8 § i lagen om särskild utlänningskontroll ändras på så sätt att åldersgränsen anpassas till barnkonventionens gräns för barn, nämligen 18 år.

I avsnitt 10.6 lämnar utredningen även förslag såvitt gäller frågan om var barn som tas i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll får placeras. I utlänningslagen finns sedan den 1 oktober 1997 en regel som förbjuder placering av barn under 18 år i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest (6 kap. 19 § UtL). En motsvarande regel föreslår utredningen skall införas i den nya 8 a § i lagen om särskild utlänningskontroll. Endast om det finns synnerliga skäl skall barn kunna placeras i sådana lokaler. Ett sådant undantagsfall skulle kunna tänkas vara om ett barn placerades tillsammans med sin enda vårdnadshavare för att undvika att det skiljs från honom eller henne. Vuxna kan i dessa ärenden av säkerhetsskäl aldrig placeras i Migrationsverkets förvarslokaler (se avsnitt 10.7.1 och 10.8). Ett annat tänkbart synnerligt skäl är om det rör sig om en person som åldersmässigt närmar sig vuxengränsen och som misstänks planera ett mycket allvarligt terrordåd. I ett sådant läge måste i en avvägning mellan att värna barnets rättigheter och samhällets behov av ordning och säkerhet det senare anses väga tyngre. Det är dock viktigt att understryka att i ett fall där ett barn kommer att vistas utom Migrationsverkets förvarslokaler skall de lokaler där han eller hon vistas i så stor utsträckning som möjligt vara särskilt anpassade för att motsvara de krav som måste kunna ställas i fall där barn omhändertas. Det bör vidare aldrig kunna ske att ett barn som vistas utom Migrationsverkets förvarslokaler får dela rum med någon annan än en vårdnadshavare eller annan närstående.

Som beskrivs i avsnitt 10.6 föreslår utredningen vidare att en hänvisning skall tas in i lagen om särskild utlänningskontroll till utlänningslagens regel om de tidsramar som begränsar möjligheten att hålla barn under 18 år i förvar. För närvarande saknas en sådan hänvisning och vad som gäller för barn som tas i förvar med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll är därför oklart. Eftersom det

är fråga om en mycket speciell typ av ärenden med starka samhällsintressen bör det, enligt utredningens bedömning, finnas en möjlighet att vid synnerliga skäl hålla även ett barn under 18 år i förvar längre än vad utlänningslagens regel för barn medger. De fall som utredningen tar upp som exempel på synnerliga skäl är om det är fråga om ett barn som närmar sig 18 år och som utvisats p.g.a. misstanke om mycket allvarlig brottslighet där verkställighet inte hunnits med inom den snäva tidsram som gäller för barn. Ett ytterligare krav bör då vara att det föreligger en påtaglig risk för att utlänningsen utan förvarstagande håller sig undan eller bedriver brottslig verksamhet i Sverige.

Ändringarna i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA)

När det gäller möjligheterna till nedsättning av dagersättning kan sådan nedsättning för närvarande ske även för ensamstående personer som fyllt 16 men inte 18 år, enligt 10 § LMA. I 20 § LMA anges vidare att den som har fyllt 16 år har rätt att själv föra sin talan i mål eller ärende enligt lagen. Regeln infördes för att en god man inte skulle behöva förordnas för att den som fyllt 16 år och vistas här utan vårdnadshavare skall kunna överklaga ett beslut enligt lagen (prop. 1993/94:94 s. 101). Enligt barnkonventionen går gränsen mellan barn och vuxen vid 18 års ålder. Utredningen har svårt att finna att skälen för att få sätta ned ersättning för ett ensamstående barn mellan 16 och 18 år väger tyngre än behovet att värna barnets rättigheter. Den avvägning som här måste göras är dels vikten av att ha en möjlighet att markera mot den enskilde utlänningsen att han eller hon agerar på ett sätt som inte är godtagbart dels vikten av att behandla barn på ett humant sätt som inte strider mot barnkonventionens anda. Utredningen anser inte att skälen för en möjligheten att sätta ned dagersättning för ensamstående barn under 18 år är tillräckligt starka, varför denna möjlighet bör tas bort.

För föräldrar med medföljande barn under 18 år finns ingen begränsning såvitt gäller möjligheten att sätta ned deras dagersättning. När det gäller barnfamiljer har det vid kontakter med handläggare vid Migrationsverket framkommit att det är mycket sällsynt att dagersättning sätts ned för de vuxna. Det angivna skälet är att det är svårt att kontrollera att den del av ersättningen som skall gå

till barnet verkligen kommer barnet till godo i fall där en förälders dagersättning sätts ned. Enligt uppgifter som lämnats från verkets huvudkontor förekommer det dock att föräldrars dagersättning sätts ned, vilket upplevs som ett verkningsfullt instrument vid t.ex. bristande deltagande i organiserad verksamhet. Från verket centralt har framhållits att asylsökande barn på samma sätt som svenska barn är skyddade mot vanvård och att i fall där föräldrar inte lever upp till sina skyldigheter att ge dem t.ex. mat och kläder skall samhället gripa in. Utredningen har övervägt att föreslå att den befintliga möjligheten att sätta ned dag- och bostadsersättning enligt LMA för utlänningar som är vårdnadshavare för medföljande barn under 18 år tas bort. Vid en samlad bedömning har dock utredningen kommit fram till att skälen mot att ta bort denna möjlighet väger tyngre än skälen för att ta bort den varför utredningen beslutat att inte föreslå någon ändring i denna del.

15 Ordningen i några andra europeiska länder

15.1 Danmark

Förändrad lagstiftning

I Danmark återfinns relevanta bestämmelser i udlændingeloven, som har genomgått betydande förändringar, vilka trädde i kraft den 1 juli 2002 tillsammans med ändringar i bl.a. äktenskapslagen. Vidare förändrades möjligheten att få socialbidrag för alla danskar på så sätt att endast den som uppehållit sig i Danmark under sju av de senaste åtta åren har rätt till fullt socialbidrag. Övriga får en s.k. starthjälp som innebär lägre bidrag. Även om denna ändring inte specifikt är riktad mot invandrare eller asylsökande får den främst praktiska konsekvenser för dessa grupper.

En av ändringarna i utlänningslagstiftningen innebär att man tillämpar en s.k. intjäningsprincip när det gäller uppehållstillstånd och medborgarskap. En sjuårsgräns gäller numer för möjligheten att få permanent uppehållstillstånd. Skärpningarna medför också att det kommer att ta två år längre att få medborgarskap. Personer som dömts till minst sex månaders fängelse i Danmark ges tio års karenstid för rätt till permanent uppehållstillstånd efter avtjänat straff. Vid fängelsestraff på över två år utestängs personen för alltid från möjligheten att söka permanent uppehållstillstånd. Det går inte att få uppehållstillstånd i landet så länge man har en skuld till staten eller kommunen. Vidare krävs av asylsökande att de har tillräckliga kunskaper i danska språket innan permanent uppehållstillstånd ges. Den tidigare obetingade rätten till familjeåterförening har också tagits bort och numer krävs bl.a. en bankgaranti om 50 000 kr per familjeåterförenad person till dess att familjemedlemmen erhåller permanent uppehållstillstånd. Möjligheterna att få en ny ansökan prövad, s.k. genoptagelse, finns inte längre för personer som håller sig gömda.

Beslutande myndigheter och asylprocessen

Asylansökningarna behandlas i två instanser, som båda sorterar under migrationsministeriet, Ministeriet for Flyktinge, Invandrere og Integration, nämligen Utlänningsstyrelsen, Udlændingestyrelsen, och Flyktingnämnden, Flygtningenaevnet. I vissa fall har också Dansk Flyktinghjælp, Dansk Flygtningehjælp, del i avgörandet. Dansk Flyktinghjælp är en humanitär paraplyorganisation med ett stort antal medlemsorganisationer.

En asylansökan behandlas i Utlänningsstyrelsen som första instans. Om Utlänningsstyrelsen bedömer att villkoren för asyl är uppfyllda, erkänns sökanden som flykting. Om Utlänningsstyrelsen däremot inte anser att villkoren för att få asyl är uppfyllda, avslås ansökan och asylärendet lämnas automatiskt över till Flyktingnämnden som andra instans. Detta gäller dock inte ärenden som bedöms som uppenbart ogrundade. I sådana ärenden inhämtas yttrande från Dansk Flyktinghjælp, som kallar sökanden till sig för ett samtal. Om Dansk Flyktinghjælp delar bedömningen avslås ansökan och utlänningsavvisas utan möjlighet att överklaga beslutet. Om bedömningen inte delas överlämnas ärendet i stället till Flyktingnämnden för handläggning i normalprocessen. Flyktingnämnden är ett oberoende, domstolsliknande organ. Nämndens avgöranden är slutliga och kan således inte överklagas. Om utlänningsavvisningen som söker asyl närmast kommer från ett säkert tredje land utanför EU avvisas han eller hon dit. Kommer utlänningsavvisningen från ett EU-land så att överföring kan ske enligt Dublinkonventionen överförs han eller hon till det ansvariga landet.

I Danmark kan en asylsökande som får slutligt avslag på sin asylansökan få uppehållstillstånd av andra skäl, t.ex. humanitära. Sådana ärenden handläggs inom migrationsministeriet. Lagstiftningen kring uppehållstillstånd på humanitära grunder kommer sannolikt att skärpas inom kort. Ett lagförslag som är tänkt att träda i kraft den 1 maj 2003 ligger i Folketinget för behandling. Förslaget innebär att en ansökan om uppehållstillstånd av humanitära skäl skall lämnas in senast 15 dagar efter det att asylansökan avslagits i första instans. På så sätt kommer frågan om uppehållstillstånd redan vara avgjord när asylansökan behandlas i andra instans. Skälet till förslaget är att antalet personer som efter ett avslagsbeslut lämnat in en ansökan om uppehållstillstånd på humanitära grunder ökat dramatiskt, från 48 % år 2000 till ca 85 %

år 2002. Antalet som beviljas uppehållstillstånd på denna grund har dock konstant varit ca 5 %. Enligt migrationsministeriet har möjligheten att söka uppehållstillstånd på humanitär grund i praktiken blivit ytterligare en instans för de asylsökande som fått avslag.

Om det inträffar väsentliga förändringar i den asylsökandes förhållanden kan han eller hon ansöka om att få ärendet upptaget till ny prövning även efter lagakraftvunnet beslut, s.k. genoptagelse. Enligt huvudregeln får den asylsökande inte uppehålla sig i Danmark medan frågan om ny prövning behandlas.

En asylsökande har inte rätt till offentligt biträde förrän i Flyktingnämnden men kan få juridisk rådgivning hos Dansk Flyktinghjälp dessförinnan.

Alla asylsökande skall registreras hos polisen och placeras först på registreringscentret i Sandholm norr om Köpenhamn. Därefter blir de utflyttade till andra centra runt om i landet. Det är Utlänningsstyrelsen som beslutar var den asylsökande skall bo under de första tre åren.

De asylsökande skall fylla i en skriftlig ansökan om de inte kommer från Västeuropa. Även flertalet östeuropeiska länder och vissa afrikanska stater är undantagna från skriftlighetskravet eftersom det i dessa fall föreligger en stark presumtion för att de inte är berättigade till asyl. Även deras ansökningar blir individuellt behandlade men på grundval av muntliga intervjuer enbart.

Verkställighet

Utlänningar som har fått avslag på sin ansökan om asyl och om uppehållstillstånd av humanitära eller andra skäl får en uppmaning att "straks" lämna landet. Om de inte lämnar landet självmant, skall dansk polis verkställa avvisningsbeslutet. Har utlänningen inte själv ekonomiska medel till resan betalar polisen biljetten hem samt betalar ut ett mindre belopp i fickpengar. Om utlänningen vill resa till ett annat land än hemlandet går detta normalt bra om han eller hon kan visa att de får resa in i det aktuella landet samt resan inte blir dyrare.

Om det föreligger verkställighetshinder t.ex. bestående av uppkomna oroligheter i hemlandet eller om hemlandet inte vill ta emot utlänningen kan Utlänningsstyrelsen bevilja tillfälligt uppehållstillstånd till dess verkställighet kan äga rum. Sådant tillstånd

beviljas dock normalt endast om utlännings samarbetat med polisen samt det inte varit möjligt att verkställa beslutet under minst 18 månader.

Den danska regeringen har nyligen lagt fram ett förslag om ändringar i utlänningslagen avseende proceduren för avvísning av personer som fått avslag på sin asylansökan. Ändringarna syftar till att ge danska myndigheter utökade möjligheter till påtryckning för att få personer som fått avslag på sin asylansökan att lämna Danmark. Lagförslagets grundprincip är att åtgärderna för att förmå den avvisade att lämna landet skall stiga i intensitet för varje steg i avvísningsprocessen. Bland de nya element som införs kan nämnas intensifierad rådgivning och information om utreseplikten samt möjlighet att få 3 000 kr i bidrag vid aktiv medverkan till utresa. De åtgärder som föreslås vid bristande medverkan framgår nedan.

Åtgärder vid bristande samarbete

Om en asylsökande inte medverkar till att fastställa sin identitet eller resrutt, inte kommer på kallelse till intervju eller inte samarbetar med polisen så att en verkställighet av ett avslagsbeslut kan äga rum kan t.ex. beslutas om att fickpengar samt pengar till kläder och mat dras in. Den asylsökande har då i stället rätt att få mat. Det kan också krävas av den asylsökande att han eller hon anmäler sig på bestämda tidpunkter hos polisen.

Som anges i avsnittet ovan har den danska regeringen lagt fram ett lagförslag som bl.a. innebär skärpta åtgärder för de asylsökande som inte medverkar till att verkställighet av ett avvísningsbeslut kan äga rum. Enligt förslaget skall indragning av kontantbidrag ske. I stället skall de asylsökande anvisas logi vid Danmarks center för flyktingmottagning i Sandholm samt var 14:e dag få en förpackning med mat och hygienartiklar. Barnfamiljer, gravida och ensamkommande barn är undantagna från de skärpta reglerna.

Förvar

Om det är nödvändigt för att säkra möjligheterna till verkställighet av ett avlägsnandebeslut kan polisen fatta beslut om att ta en asylsökande i förvar. Så kan ske bl.a. om den asylsökandes identitet är

oklar, om det finns ett slutligt avslagsbeslut eller om det är en ansökan som behandlas som uppenbart grundlös och ärendet förväntas vara slutbehandlat inom sju dagar. Även en person som uteblir från asylintervju hos behöriga myndigheter eller som uppträder våldsamt på centret där han eller hon bor kan tas i förvar. Polisens förvarsbeslut måste omprövas av domstol om en utlänning hålls i förvar i mer än tre dygn. Om domstolen bedömer att utlänningen skall vara fortsatt förvarstagen skall en tid sättas ut som anger hur länge förvarsbeslutet gäller. Domstolen kan sedan förlänga en sådan frist, som aldrig kan sättas till längre tid än fyra veckor.

Enligt det lagförslag som förväntas träda i kraft den 1 maj 2003 utökas förvarsmöjligheterna. Ett frihetsberövande skall enligt förslaget bli en möjlig ”motivationsfrämjande” påtryckning i avvisningsprocessens alla led, således inte enbart i slutet av processen. Ett exempel som anges är då den avvisade vägrar att skriva under en passansökan. Ett sådant frihetsberövande är tänkt att vara temporärt och således hävas så snart personen i fråga börjar samarbeta igen. Tanken är vidare att ett sådant frihetsberövande endast skall användas om inte andra åtgärder som vidtagits har gett effekt.

Statistik

Antalet asylsökande till Danmark har under senare år varit följande: 1999: 12 331, 2000: 12 200, 2001: 12 512 och 2002: 5 947.

Under hösten 2002 fanns det ca 2 300 personer i Danmark som fått avslag på sin asylansökan men som ännu inte lämnat landet.

15.2 Nederländerna

Lagstiftning och beslutande myndigheter/domstolar

Redan 1994 infördes striktare regler för att möta den kraftigt ökade strömmen av asylsökande, varav flertalet inte beviljades asyl eller skydd på annan grund. Asylreglerna modifierades 1998 och antog sin nuvarande form genom den utlänningslag som trädde i kraft den 1 april 2001. Nederländerna införde då ett enhetligt asyloffarande där samtliga grunder, såsom Genèvekonventionen, humanitära skäl m.m. prövas i ett sammanhang. Genom ett

avslagsbeslut prekluderas således samtliga asylgrunder och den sökande kan inte inleda ett nytt förfarande med återopande av annat skäl för att få stanna kvar i landet. Det ankommer på den asylsökande att göra sannolikt att han eller hon uppfyller kraven för asyl. Överprövning vid den nederländska motsvarigheten till Migrationsverket, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), har avskaffats och i stället får avslagsbeslut från denna myndighet överklagas till distriktsdomstolen i Haag, som är en förvaltningsdomstol. Domstolen får till grund för sitt beslut även väga in omständigheter som tillkommit sedan avslagsbeslutet. Domstolens beslut kan i sin tur överklagas till den högsta förvaltningsdomstolen, Raad van State.

Asylprocessen, främst en beskrivning av snabbförfarandet

Ett av de viktigaste elementen i den nederländska asylpolicyn är det snabbförfarande av asylprocessen som sedan år 1994 sker vid landets fyra s.k. anmälningsscenter, aanmeldscentrum (AC). Snabbförfarandet regleras i IND:s interna regelverk och inte i utlänningslagen. Den asyrlättsliga bedömningen under AC-proceduren sker dock givetvis i enlighet med den nederländska utlänningslagen.

Syftet med den s.k. AC-proceduren är att inom 48 arbetstimmar, dvs. 5 arbetsdagar, sälla bort uppenbart ogrundade ansökningar eller ansökningar som Nederländerna inte är behörigt att handlägga med hänsyn till internationella åtaganden. AC-proceduren fungerar alltså som ett filter innan den asylsökande får komma till en vanlig flyktingförläggning, s.k. receptionsscenter (RC), där en normal asylprocess sker. AC-personalen, som består av handläggare från IND, jobbar i skift.

Alla asylsökande är hänvisade till att söka asyl vid ett av anmälningsscentren i Rijsbergen, Zevenaar, Ter Apel eller på Schiphol. Den övervägande delen av de asylsökande anländer till Nederländerna via Schiphol och förs då till ett anmälningsscenter i anslutning till flygplatsen där de inte anses befinna sig på nederländskt territorium utan i transit. För det fall ett anmälningsscenter skulle vara fullbelagt finns det ett förcenter, temporary reception facility, där de asylsökande kan vistas en kortare tid, högst en till två veckor, tills det finns kapacitet på anmälningsscentret. Detta gäller dock inte för Schiphol, som inte har något förcenter.

Fristen på 48 timmar börjar löpa då den sökande anländer till anmälningscentret. Han eller hon placeras först i ett väntrum i avvaktan på registrering som utförs av utlänningspolisen. I samband med registreringen sker kroppsvisitering och tillhörigheter, såsom mobiltelefoner och resedokument, tas normalt i beslag. Genomsökningen sker för att spåra färdväg och ursprung. Fingeravtryck kontrolleras med s.k. Quickscan som kan ge besked om personen sökt asyl tidigare i Nederländerna. Efter registreringen placeras den sökande i ett nytt väntrum i avvaktan på den första intervjun. Som en genomgående princip flyttas den sökande till ett nytt väntrum efter varje steg i processen. Syftet är att försvåra för de sökande att samordna sina svar till de frågor som ställs om deras ursprung och färdväg m.m. För övrigt råder för den enskilde strikta villkor under vistelsen på anmälningscentret. Nätterna spenderas i sovsalar där män och kvinnor sover var för sig. Familjer får dock sova tillsammans. De asylsökande får mat och övriga förnödenheter men har inte någon möjlighet att arbeta.

Den första intervjun är begränsad till att röra identitet, medborgarskap och resrutt. Intervjun syftar bl.a. till att fastställa om Nederländerna är första asylland enligt Dublinkonventionen. Vidare kontrolleras om den sökande tidigare nekats asyl i Nederländerna. Han eller hon erbjuds hjälp från Byrån för mottagande av asylsökande (COA), som är ett fristående statligt organ. COA förmedlar bl.a. medicinsk och ekonomisk hjälp samt advokat. Den sökande får ta del av intervjuprotokollet som han eller hon kan gå igenom med sin advokat. Eventuella felaktigheter anmäls till IND för rättelse.

Beroende på vad som framkommit under den första intervjun finns tre alternativa vägar för den fortsatta handläggningen. Om det framkommer att fallet inte skall handläggas i Nederländerna p.g.a. Dublinkonventionen avslutas AC-förfarandet och principen om första asylland tillämpas. Om det framkommer uppgifter om den sökandes ursprung som talar för att asylutredningen sannolikt inte hinner avslutas med ett avslagsbeslut under AC-förfarandet skickas personen till ett RC för ordinärt förfarande, som skall ta högst sex månader. Innan den sökande sänds vidare får han eller hon ett skriftligt besked om när den andra intervjun äger rum. Regelmässigt läggs denna intervju minst sex dagar framåt i tiden så att den asylsökande skall få tillfälle att återhämta sig. Om det framstår som sannolikt att det fortsatta AC-förfarandet kan ge tillräckligt underlag för ett avslagsbeslut stannar den sökande kvar

på AC och kallas till en andra intervju. Ett typexempel där detta alternativ blir aktuellt är om den sökande tidigare fått avslag på sin asylansökan.

Den andra intervjun är mer detaljerad och ägnas åt att höra den asylsökande om hans eller hennes asylskäl. Den sökande har rätt till advokathjälp under två timmar före intervjun och advokaten kan även vara med vid själva intervjutillfället. Ett protokoll som redovisar vad som framkommit under intervjun delges den sökande som, efter genomgång med sin advokat, kan lämna kompletterande uppgifter eller påtala eventuella felaktigheter. All skriftväxling mellan advokat och IND sker genom ett särskilt elektroniskt dokumenthanteringssystem där varje inlägga och beslut läggs in kronologiskt i en "loggbok". Detta underlättar båda parternas överblick av processens fortskridande.

Efter den andra intervjun gör beslutsfattaren, som tidigare inte varit delaktig i intervjuerna, en samlad bedömning av intervjuunderlaget för att avgöra om asylskäl föreligger. Bevisbördan ligger på den asylsökande vilket innebär att en ansökan skall avslås om den asylsökande inte har gjort sannolikt att asylskäl föreligger. En omständighet som vägs in är bl.a. om utlännings saknar rese- och identitetshandlingar utan att kunna göra sannolikt att han eller hon är utan skuld till att de saknas. Det faktum att en asylsökande saknar pass och övriga resehandlingar är således inget hinder för att AC-proceduren mynnar ut i ett avslag. En annan omständighet som vägs in är om utlännings medvetet presenterat falska handlingar som äkta. Sammanfattningsvis ligger det alltså i den sökandes intresse att samarbeta genom att lämna korrekta uppgifter om sitt ursprung och förse IND med riktiga dokument. I annat fall riskerar han eller hon med stor sannolikhet ett avslagsbeslut. Till stöd för beslutsfattarens utredning finns på varje AC ett bibliotek där varje land som kan vara aktuellt i asylsammenhang har en egen katalog med kartor, beskrivningar av språk, kultur, religion m.m. samt aktuella rapporter om den politiska situationen. För ytterligare information finns särskilda interna databaser och tillgång till Internet. Eftersom varje AC, utom Schiphol, är geografiskt specialiserat kan dokumentationen begränsas. Alla AC har vidare ett särskilt datorprogram som används för att söka den plats där sökanden säger sig komma ifrån. Genom att mata in den sökandes uppgifter om hur platsen, t.ex. en by, ligger i förhållande till andra byar och städer, större floder, berg m.m. kan datorprogrammet,

som bl.a. bygger på satellitbilder, göra en matchning av om beskrivningen stämmer med de verkliga geografiska förhållandena.

Om beslutsfattaren efter den samlade bedömningen anser att ansökan bör avslås blir den sökande delgiven ett motiverat avsiktsbesked härom. Den sökande får tillsammans med sin advokat möjlighet att inkomma med invändningar mot beskedet. Beslutsfattaren har att beakta dessa invändningar vid den slutliga bedömningen som sker efter samråd med en koordinator för samtliga beslutsfattare på aktuellt AC. Om det står klart att asylskäl saknas meddelas ett avslagsbesked i enlighet med vad som framgick av avsiktsbeskedet. Beslutet är skriftligt och anger på vilken grund avslag sker samt redovisar utförligt skälen.

Det kan endast komma ifråga avslagsbeslut under AC-förfarandet. Skulle handläggaren någon gång under processens gång komma fram till att det saknas tillräcklig grund för avslag, skall AC-förfarandet upphöra och den sökande sändas till ett RC för ordinärt förfarande.

En och samma handläggare vid ett AC kan utföra både intervjuer och vara beslutsfattare, dock aldrig i samma ärende.

Ett avslagsbeslut innebär att den sökande är skyldig att omedelbart lämna landet. Den sökande har själv att ombesörja sin resa men IND och IOM stöttar såväl praktiskt som ekonomiskt med förberedelserna. IND svarar för boende, mat och förnödenheter under 28 dagar efter avslagsbeslutet. Om den sökande inte lämnat Nederländerna inom denna tid upphör all rätt till hjälp från staten och den sökande får inte bo kvar på AC eller annan flyktingförläggning.

En sökande äger rätt att inom en vecka överklaga IND:s avslagsbeslut till förvaltningsdomstol. Eftersom beslutet är omedelbart verkställbart bör dock den som önskar överklaga omgående till domstolen inge en ansökan om inhibition av beslutet. Överklagandena handläggs med förtur och dom skall meddelas inom två veckor.

Ca 50–60 % av asylärendena avslutas genom AC-processen. Ca 60–80 % av besluten överklagas. Av de överklagande ärendena ändras ca 10–20 % av domstolen. Andelen ändrade beslut efter överklagande är densamma som före AC-processens införande, vilket tas till intäkt för att systemet är rättssäkert.

Eftersom AC-procedurens kapacitet är begränsad, med hänsyn till antalet platser och handläggande personal, är man i Nederländerna medveten om att en kraftig ökning av antalet asyl-

ansökningar skulle innebära att en högre andel måste hänvisas till det ordinarie och längre förfarandet. Skulle flyktingströmmen åter vända mot Nederländerna t.ex. på grund av ett större krig skulle AC-proceduren således ställas på hårda prov. Man har vidtagit vissa förberedande åtgärder för att möta ett potentiellt tryck från Irak.

Den balans av gamla asylansökningar som finns kvar sedan tidigare beräknas vara bortarbetad under år 2004.

Förhållandena på AC har varit utsatta för kritik. En förening för advokater med asylrättslig inriktning har drivit en domstolsprocess mot IND där man gjort gällande att AC-förfarandet strider mot den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna dels p.g.a. att förfarandet är summariskt och därmed rättsosäkert, dels för att själva förhållandena för de asylsökande, med t.ex. kroppsvisitation och utgångsförbud, är alltför ingripande och närmast fängseliknande. I sin dom i oktober 2002 ogillade domstolen advokaternas talan såvitt avsåg förfarandets rättsosäkerhet. Däremot fick advokaterna rätt vad gäller förhållandena på alla AC utom Schiphol, vars egenskap av gränsstation ansågs rättfärdiga de stränga villkoren. Vidare ansågs det oacceptabelt att en asylsökande som avviker från AC med automatik får ett avslagsbeslut. Domstolen förelade Justitieministeriet att förbättra villkoren. Det är ännu inte klart vilka förbättringar för de asylsökande som IND kommer att vidta.

Språkanalyser

Sedan år 1999 finns på IND en central byrå för språkanalys. Den nederländska inställningen är att om en asylsökande påstår att hans hemland är X, bör han eller hon även kunna tala något av de språk som talas i X. Om en språkanalys, som görs tidigt i processen, utesluter att den asylsökande kommer från X, kan man korta processen betydligt eftersom det då är irrelevant att utreda de materiella asylgrunderna, som t.ex. risk för repressalier vid återvändande till X.

Språkanalysen bygger på en svensk metod som har modifierats på flera sätt. Inspelningen är betydligt längre, 45 minuter, och analytikernas rapport granskas av en lingvist som svarar för en kvalitetskontroll av analysen. I 90 % av fallen kan analytikern utesluta att den intervjuade är från påstått land eller region.

Eftersom avslagsbeslut som grundas på språkanalys kan överklagas till domstol sker kontinuerligt en juridisk granskning av språkanalysens relevans för asylbedömningen. Sedan 1999 har byrån utfört 3 000 analyser. Endast i en handfull fall har domstolen ifrågasatt byråns bedömning. De asylsökandes advokater har möjlighet att angripa analysen och göra motanalyser. Så har skett i ca 200 fall. Ingen motanalys har dock vunnit domstolens gillande.

Språkanalys tillämpas inte i AC-proceduren eftersom den korta tiden inte är tillräcklig för att garantera kvalitén.

Verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut

Den nya nederländska policyn innebär en dramatisk förändring när det gäller verkställighet av avslagsbeslut. Från att tidigare ha varit statens ansvar läggs nu ansvaret helt på individen. Efter avslagsbeslut skall den asylsökande själv ombesörja sin avresa från Nederländerna. Staten ger bistånd i form av husrum och sociala förmåner under 28 dagar efter beslutet. Den sökande kan även få finansiellt stöd för returrejan genom IOM. Efter de 28 dagarna upphör statens skyldighet att sörja för den asylsökande och han eller hon blir avhyst från sitt boende. Utlänningen betraktas härefter som en illegal invandrare och vid ett eventuellt gripande kommer han eller hon att utvisas. Målsättningen är att incitamentet att lämna landet inom den angivna fristen kommer att vara starkt och att man därför kan minimera resurserna på spaning, gripande och frihetsberövande av dem som fått avslagsbeslut.

Det nederländska arbetet med att effektivisera återvändandet

För att underlätta återförande till ursprungslandet arbetar IND på flera plan. Det finns samarbetslösningar med IOM för i princip alla viktiga länder som kan komma i fråga för återvändande.

Man har även bilaterala memorandum of understanding (MOU) med vissa länder. Detta innebär bl.a. att Nederländerna bekostar resor för utländska experter från ursprungsländerna som hjälper till med identifieringen. Det innebär också att IND finansierar charterplan för återsändande. IND ansvarar då för säkerhetspersonal på planet samt "advance team" som reser i förväg och ombesörjer dokumentöverlämnande och praktiska frågor. Med

hänsyn till gällande sekretesslagstiftning lämnas dock inte känsliga personliga uppgifter ut till ursprungslandet.

IND fokuserar så långt möjligt på praktiska lösningar. Formella återtagandeavtal har, enligt IND, visat sig fungera sämre.

Sedan oktober 2001 har kontakterna med utländska ambassader centraliserats till en särskild enhet på IND:s huvudkontor vid Justitieministeriet. Kärnverksamheten består i samarbete med ambassaderna genom vilka man söker fastställa nationaliteten på dem som skall återsändas och om möjligt utverka "laissez-passer", dvs. en accept från landet i fråga att ta emot den person som skall återsändas. Ambassaderna kan även vara behjälpliga genom att utfärda ett "non-statement certificate", vilket är ett formellt intyg som utvisar att en person inte är medborgare i ambassadlandet. Ett sådant intyg har betydelse för hur länge en person kan hållas i förvar i avvaktan på utvisning. Eftersom 80–90 % av de asylsökande saknar giltiga resehandlingar är IND i stort behov av ambassadernas expertis när det gäller att fastställa nationaliteten. IND:s handläggare på den centrala enheten talar, ofta som modersmål, samtliga de språk som är relevanta i asylsammenhang. Språkkompetensen innebär att direktkontakt kan tas med ambassaderna utan tolk, vilket förenklar samarbetet och bygger upp förtroende mellan IND och ambassaderna. Ett exempel på hur IND försöker underlätta samarbetet med ambassaderna är att personerna som man behöver hjälp att få identifierade inte alltid behöver sändas till ambassadernas kanslier. I stället har IND särskilda lokaler för ändamålet dit ambassaden kan skicka sin konsul eller annan behörig tjänsteman. Detta förfarande innebär större diskretion för ambassaderna. Samarbete bedrivs även med vissa delar inom den nederländska polisen vilka getts lösenordsskyddad behörighet till IND:s databas. Centraliseringen bedöms ha inneburit kraftiga förbättringar av effektiviteten. Numer resulterar 99 % av fallen som enheten tar sig an i att personerna kan återsändas.

Vid bilaterala förhandlingar kan återvändandefrågor tas upp av samtliga ministerier i den nederländska regeringen (s.k. mainstreaming). Villkoren för nederländskt bistånd till ett land, kan därför kopplas till landets beredvillighet att återta sina egna medborgare.

Samarbetet med flygbolagen är mycket viktigt dels för att identifiera de asylsökande som saknar identitetshandlingar, dels för att få till stånd återsändande till hemlandet efter avslagsbeslut. Enligt gällande EU-rätt är det flygbolag som godtagit att

transportera en passagerare utan giltiga resedokument skyldigt att svara för dennes återresa om han söker asyl i ankomstlandet men får avslag.

Flygbolagen är skyldiga att ta kopior på samtliga resedokument, vilka sedan står till IND:s förfogande i fall där asylsökande misstänks ha gjort sig av med pass och övriga identitetshandlingar under själva resan eller i transithallen.

Med KLM har IND en speciell överenskommelse, en maximigräns för antalet "otillåtna passagerare" som KLM "får" ta emot per år. Maximigränsen är satt till 200 personer. För varje otillåten passagerare får KLM en bot på 1500 euro. Om KLM återför samtliga otillåtna passagerare och antalet håller sig under maximigränsen, kräver den nederländska staten inte in böterna. Om däremot antalet överstiger maximigränsen krävs det samlade bötesbeloppet in. Med denna konstruktion finns ett starkt incitament för KLM att noggrant kontrollera att inga passagerare godtas som saknar giltiga resehandlingar.

Förvar

Förvarstagande kan bli aktuellt om någon som är skyldig att lämna landet gjort sig skyldig till brottslig gärning eller om ett återsändande förväntas kunna ske inom en snar framtid.

Efter två månaders frihetsberövande blir ärendet föremål för domstolsprövning. IND måste visa att man arbetar aktivt på att finna det rätta ursprungslandet. Genom ett "non-statement certificate" (se stycket ovan) kan IND av domstolen få fortsatt respit i sökandet och frihetsberövandet bestå. Ny domstolsprövning sker sedan med månadsvis intervall. Enligt praxis talar den enskildes intresse för att frihetsberövande skall upphöra om det pågått i mer än sex månader utan att det klarlagts till vilket land personen kan återsändas. I enstaka fall har en person suttit förvarstagen upp till drygt ett år.

Statistik

Antalet asylsökande till Nederländerna har under senare år varit följande: 1997: 34 443, 1998: 45 217 och 1999: 39 299. Sedan den nya nederländska utlänningslagstiftningen antogs tillsammans med

en restriktivare asylpolicy har antalet asylsökande mer än halverats från 43 895 år 2000 till beräknade 20 000 år 2002.

Antalet utvisningsbeslut i asylärenden som verkställt genom myndigheternas försorg har under senare år skett i följande utsträckning: 1998: 3 706, 1999: 6 504, 2000: 5 215, 2001: 3 365 och 2002: 3 813.

Det beräknas finnas ca 75 000 asylsökande i Nederländerna som fått avslag på sin ansökan och därmed skall återvända till sina hemländer. Målsättningen är att denna siffra skall ned till 20 000 i slutet av år 2004.

15.3 Schweiz

Lagstiftning

I Schweiz finns två lagar på utlänningsområdet som gäller parallellt, dels 1931 års utlänningslag och dels 1998 års asyllag. Den först nämnda lagen är under revision av flera skäl, inte minst på grund av det bilaterala avtalet om fri rörlighet för personer mellan Schweiz och EU. I asyllagen, som också är föremål för ändringar, regleras bl.a. frågor om beviljande av asyl, flyktingars rättsliga ställning och frågor om tillfälligt skydd.

Beslutande myndigheter

Beslut enligt asyllagen fattas av den federala flyktingmyndigheten, Bundesamt für Flüchtlinge (BFF). Sådana beslut kan överklagas till den schweiziska motsvarigheten till Utlänningsnämnden, Asylrekurskommission (ARK). Även i Schweiz har det varit tal om att avskaffa ARK till förmån för en federal förvaltningsdomstol.

Beslutsfattande enligt utlänningslagen ligger på kantonal nivå. Överklagande hanteras av kantonala förvaltningsdomstolar.

Asylprocessen

Asylansökningar skall göras hos gränsmyndigheterna eller på särskilda mottagningsställen.

Det finns en särskild reglering av förfarandet vid flygplatser. Den som söker asyl på en flygplats kan sättas i förvar där i 15 dagar.

Beslut om återsändande kan fattas genom ett snabbförfarande. Avvisning till hemlandet kan ske utan hinder av överklagande om det enligt BFF:s och UNHCR:s samstämmiga uppfattning inte finns någon risk för förföljelse där.

Övriga asylsökande hänvisas till de federala mottagningsställena som samtidigt utgör flyktingförläggningar. Där stannar de asylsökande i 10–14 dagar. Under denna tid registreras de och den första intervjun görs. Om den asylsökandes närvaro inte är nödvändig kan tillfälliga identitetshandlingar utfärdas så att han eller hon kan lämna förläggningen under dagtid. Om identiteten är klar och ärendet inte är svårbedömt kommer även ett beslut under denna tid. I vissa fall kan sådana beslut även verkställas omedelbart. Denna inledande fas är således en form av snabbprocess och det satsas alltmer resurser på denna bl.a. i form av väl utbildad utredningspersonal.

De asylsökande, som efter 14 dagar inte har fått något beslut, flyttas ut i kantonerna. Där görs ytterligare intervjuer och undersökningar innan beslut fattas. Till vilken kanton de skall flyttas bestäms enligt en förordning som går ut på att de asylsökande skall fördelas jämnt över kantonerna. De asylsökande kan således inte själva bestämma över var de skall bo, om de inte redan har familj i landet. Alla asylsökande får en social handläggare som bl.a. har hand om bidrag.

Enligt schweizisk lag åläggs den asylsökande att bevisa eller åtminstone göra trovärdigt att han eller hon är flykting. Det finns också en särskild plikt att medverka både i fastställandet av sakliga omständigheter såsom identiteten och resrutt och till anskaffandet av resehandlingar. Det finns emellertid inte någon sanktion mot den som vägrar att samarbeta.

Vad händer efter ett avslagsbeslut? Vilka problem finns? I vilka fall kan tillfälligt uppehållstillstånd beviljas?

Utlänningar som inte beviljas uppehållstillstånd i Schweiz beordras av de behöriga federala myndigheterna eller myndigheterna i kantonerna att lämna landet inom en given tidsperiod. Före detta datum kan utlänningarna självmant lämna landet. De får då stöd av BFF. Det är dock många som inte lämnar landet självmant. Deras ärenden blir då polisärenden.

Många samarbetar inte med myndigheterna utan undanhåller sin riktiga identitet och hävdar att de saknar pass eller andra identitetshandlingar. Genom att agera på detta sätt försvårar eller omöjliggör dessa personer ett återsändande genom tvång och blir kvar i Schweiz på obestämd tid. Om resehandlingar inte går att ordna vidtas aldrig något försök att sända hem en utlänning utan sådana handlingar. Det finns i Schweiz dock en möjlighet att ta med en utlänning med tvång till hans eller hennes ambassad för erhållande av resedokument.

Ett annat stort problem är bristen på samarbete hos vissa stater som inte återtar sina egna medborgare. Att få fram resedokument kan ta månader om inte år och medför att utlänningar, som har att lämna landet, blir kvar. Under sådana förhållanden kan utlänningen få ett tillfälligt uppehållstillstånd av de behöriga myndigheterna i kantonerna, som gäller i ett år. Detta tillstånd kan förlängas i fyra år. Även i andra fall då det föreligger verkställighetshinder som inte beror på den enskildes bristande medverkan kan ett sådant tillstånd beviljas. Först efter ca tio år kan en person som fått ett sådant tillstånd räkna med att få ett permanent uppehållstillstånd. Även BFF kan bevilja tillfälligt uppehållstillstånd av humanitära skäl om det efter fyra år efter att en asylansökan givits in inte föreligger något verkställbart avvisningsbeslut. Särskild hänsyn tas då t.ex. till den sökandes integration i Schweiz, familjeförhållanden och barnens skolgång.

Återvändandeprogram

Syftet är att utlänningarna skall förbereda sig för sin hemresa. De får t.ex. se ett videoband, som tar upp denna fråga redan i början av processen. Videobandet är översatt till olika språk och handlar om vad som händer om man inte får stanna i landet.

BFF tar hjälp av IOM som sköter återvändandeinformationen. IOM har haft ett lokalkontor i Bern i över sex år. Man har upptäckt att det är lättare för IOM att kommunicera med de återvändande än vad det är för BFF. IOM kallar utlänningarna till sig och håller information om deras hemländer. IOM planerar även återvändandeprogram.

Tidigare gav man återvändandebidrag till alla grupper. Nu har man mer individuella program. Balkan prioriteras högt och det finns bl.a. en tjänsteman som arbetar med återvändande i

Kosovo/Pristina. Ett återvändandebidrag ligger i snitt på ca 2 000 schweizerfranc per person.

Under åren 1996–1998 bedrevs ett omfattande återvändandeprogram avseende Bosnien-Hercegovina med ca 10 000 återvändande. Under 1999–2000 bedrevs ett program avseende Kosovo som omfattade 32 000 personer.

Tidigare fanns även ett återvändandeprogram till Somalia. Detta lyckades dock inte så bra och endast 11 personer av 4 000 återvände.

För närvarande bedrivs bl.a. ett program för återvändande till statsförbundet Serbien och Montenegro (utom Kosovo). Programmet påbörjades hösten 2001 då omkring 1 700 återresepliktiga personer från detta område befann sig i Schweiz. I slutet av maj 2002 hade ca 600 personer anmält sitt deltagande i programmet. Ett annat program avser återvändande av minoritetsgrupper till Kosovo, vilket berör ca 13 000 personer.

Det bedrivs även ett återvändandeprogram för iranier, där 4 000–5 000 schweizerfranc utbetalas dels vid självmant återvändande, dels om personer som har rätt att stanna i Schweiz beslutar sig för att återvända.

Utöver de nämnda programmen finns program för Sri Lanka och norra Irak. Återvändandeprogram planeras även för Turkiet, Demokratiska Republiken Kongo och Angola.

Trots att Schweiz under lång tid använt sig av återvändandebidrag har man inte sett att detta skulle utgöra en s.k. pullfaktor, dvs. får folk att resa till Schweiz just för att komma i åtnjutande av bidragen.

I Schweiz har BFF ett mycket nära samarbete med DEZA, som är den schweiziska motsvarigheten till SIDA. Detta har bl.a. lett till att skolor byggts upp i vissa länder. BFF har "egna" biståndspengar, vilket betyder att man kan satsa pengar på ett sådant sätt i länder dit man vill att människor skall återvända. Vid månatliga möten träffas representanter för BFF, DEZA, IOM och ministeriet och diskuterar migrationsfrågor utifrån ett återvändandeperspektiv.

Verkställighet

Enligt schweizisk utlänningslagstiftning är de 26 kantonerna ansvariga för återsändandet av de utlänningar som inte får stanna kvar i landet. I kantonerna ligger ansvaret på polismyndigheterna. Sättet att arbeta med återvändande skiljer sig åt mellan kantonerna.

I början av 1990-talet började det bli allt svårare att återsända utlänningar som inte hade rätt att stanna kvar i landet. Med hänsyn till det ökade antalet asylsökande utan identitetshandlingar stod det klart att myndigheterna i kantonerna inte längre klarade av att hantera situationen. Av detta skäl inrättade BFF 1998 en centraliserad återsändandeenhet, i syfte att stödja myndigheterna i kantonerna. Enheten har för närvarande ca 50 anställda.

Återsändandeenhetens huvudsakliga arbetsuppgifter består av att utverka resedokument för utlänningar som inte har rätt att stanna kvar i landet. I detta arbete ingår ett nära samarbete med utländska konsulat och ambassader. Förutom att presentera resultat av språktest, fingeravtrycksjämförelser och kopior av identitetshandlingar kan det bli aktuellt att ta med den enskilde utlänningen för en intervju på den utländska beskickningen. Enheten organiserar även själva utresan ur landet och chartrar vid behov egna flygplan, ibland i samordning med något annat land. På flygplatsen i Zürich har enheten en servicefunktion som tar hand om dem som skall resa och sköter t.ex. incheckning, passerande av passkontroll och utbetalning av respengar.

Om en person måste beledsagas under transporten till hemlandet är det alltid polisen som sköter detta men enheten kan vara behjälplig. En diskussion pågår i Schweiz om särskilda riksnormer skall införas när det gäller vilken typ av fysiska tvångsmedel som får användas i samband med verkställighetsresor. Det har inträffat dödsfall till följd av att olämpliga metoder har använts för att passivisera transporterade personer.

För speciellt utsatta personer, t.ex. ensamstående kvinnor med barn brukar en socialarbetare följa med på hemresan.

Om någon som blivit avvisad dyker upp i Schweiz igen så har det tidigare avvisningsbeslutet alltså rättskraft, vilket innebär att det kan verkställas på nytt. Om utlänningen anför nya skäl kan det dock bli aktuellt med ett nytt asylförfarande.

Schweiz arbete för effektivare verkställighet

Ett gott samarbete med mottagarländer är av stor vikt för möjligheterna att kunna återsända utlänningar som inte får stanna i landet. Schweiz arbetar därför intensivt med bilateralt samarbete med de länder där det finns svårigheter. Exempel på vad Schweiz vill åstadkomma härmed är t.ex. påskyndande av utfärdande av resehandlingar eller ökade möjligheter till accept av att det rör sig om en medborgare från aktuellt land. Det senare åstadkoms bl.a. genom att delegationer från mottagarländer bjuds in till Schweiz för att intervjua utlänningar som skall återsändas. Så har skett bl.a. med Angola, Armenien, Nigeria och Pakistan.

Schweiz har slutit ett stort antal återtagandavtal och det pågår förhandlingar med ytterligare länder om sådana avtal och i en del fall är avtal på väg att undertecknas. Schweiz har i vissa fall försökt att få med en klausul i avtalet om att hemlandet skall godta ett språktest som bevis för att en person kommer från det aktuella landet. Schweiz åtar sig då å sin sida att ta tillbaka personer som visar sig inte höra hemma där. Vidare har man försökt att få med klausuler som ger schweiziska myndigheter rätt att vända sig direkt till myndigheterna i sökandens hemland om man har problem med landets ambassad i Schweiz. Man funderar även på att sätta förhandlingar om återtagandavtal i samband med bistånd till olika länder.

Den schweiziska polisen har planer på att införa biometrisk registrering av passagerare som passerar Zürichs flygplats i syfte att minska problemet med dokumentlösa asylsökande. Något regelverk för sådan registrering finns dock ännu inte.

Förvar

Utlänningar som har fått avslag på sina asylansökningar och motsätter sig att återvända till hemlandet kan tas i förvar hos kantonernas polismyndigheter. Ett förvarsbeslut kan aldrig fattas enbart på den grunden att en utlänning har okänd identitet. Beslut fattas av en domare och gäller för tre månader i taget. En utlänning kan maximalt sitta nio månader i förvar. Förvarsbesluten kan överklagas till administrativ domstol. Domarna beslutar normalt inte om förvar om det redan från början förefaller utsiktslöst att kunna verkställa ett avvisningsbeslut. Om det däremot pågår en

process för att anskaffa resedokument kan beslut om förvar komma att fattas.

En person som tagits i förvar har inte automatiskt rätt till offentligt biträde, i stället finns på varje förvar ett kontor där det arbetar en s.k. return assistance, vilket är en person från en NGO som bl.a. kan hjälpa till med att överklaga förvarsbeslut eller se till så att ett offentligt biträde blir förordnat i själva asylärendet. I Zürich har man slutit avtal med Röda korset som ansvarar för denna uppgift. Det är upp till varje kanton vilken organisation man väljer att sluta avtal med. Det är BFF som svarar ekonomiskt för detta stöd.

Förmåner

De asylsökande har under den första tiden, då de vistas på federal förläggning, endast rätt till mat och sjukvård. Inga kontantbidrag delas då ut. När de flyttats ut till kantonerna har de emellertid rätt även till kontantbidrag. Efter ett avslagsbeslut upphör dock denna rätt.

Först efter sex månader i landet är det tillåtet att börja arbeta. Även för personer, som är förvarstagna, finns möjlighet att arbeta på förvaret.

Förslag till ändringar beträffande personer som inte medverkar till att fastställa sin identitet m.m.

Justitieministern har nyligen lagt fram ett förslag till ändringar som bl.a. innebär att en asylsökande inte kommer att tas upp till behandling om den asylsökande inte hjälper till att identifiera sig, lämnar vilseledande uppgifter om sin identitet eller inte samarbetar i asylutredningen. Personer som fått besked om att deras ansökan inte skall tas upp till prövning kommer inte att kunna få några bidrag från det bidragssystem som gäller för "riktiga asylsökande". I stället skall de avvisas så fort som möjligt. Nyordningen planeras gälla fr.o.m. år 2004 och beräknas omfatta ca 6 400 personer. BFF beräknar kunna spara åtskilliga miljoner schweizerfranc per år efter det att det nya förslaget trätt i kraft.

Statistik

Antalet asylsökande till Schweiz har tidvis varit det högsta i Europa per capita.

Under senare år har antalet asylsökande varit följande: 1997: 23 982, 1998: 41 302, 1999: 46 068, 2000: 17 611, 2001: 20 633 och 2002: 26 125.

Antalet asylsökande har således under år 2002 ökat med knappt 27 % jämfört med föregående år.

Ca 70 % av de utlänningar som skall återvända hem från Schweiz har inga identitetshandlingar.

Under år 2001 och år 2002 verkställdes 15 823 respektive 17 000 avlägsnandebeslut från Schweiz. Antalet avvísningar/utvisningar där utlänningen eskorterades ut ur landet var under år 2001 2 300 och år 2002 2 700.

15.4 Tyskland

Lagstiftning

Det har sedan länge stått klart att Tyskland behöver en sammanhållen lagstiftning för asyl, invandring och integration. Det regelverk som finns är både svåröverskådligt och delvis föråldrat. En ny invandringslag, som även omfattar asylfrågor, skulle ha trätt i kraft den 1 januari 2003 men underkändes av författningsdomstolen på formella grunder. Lagförslaget kommer att presenteras på nytt för förbundsrådet i mitten av april i år. Man räknar med att ett s.k. medlingsförfarande kommer att följa med eventuella kompromisser som följd innan lagförslaget kommer att kunna träda i kraft. Enligt den föreslagna lagen skall bl.a. utresepliktiga utlänningar få sämre ekonomiskt understöd än tidigare. Vidare skall ytterligare åtgärder vidtas för att få de asylsökande att uppge sin sanna identitet. Om de inte uppfyller sin skyldighet bl.a. att samarbeta för att skaffa resedokument gör de sig skyldiga till en brottslig gärning och åläggs att betala böter. Böterna kommer emellertid att vara så låga att de nya reglerna i detta avseende inte förväntas ge några större effekter. Med den nya lagen skall det vidare finnas en möjlighet för förbundsländerna att låta uppföra s.k. utresecentrum, Ausreisecenter, dvs. anläggningar där de utlänningar som är skyldiga att lämna landet skall uppehålla sig och få rådgivning om hur de självmant kan lämna landet.

Pilotprojekt har genomförts i flera förbundsländer. Erfarenhet har dock visat att personer som inte vill lämna Tyskland självmant inte tenderar att göra det efter rådgivning heller.

Myndigheternas ansvarsområden

På federal nivå ansvarar inrikesministeriet, Bundesministerium des Innern, för de övergripande frågorna vad gäller asylförfarandet. Sedan den 1 juli 2002 sorterar myndigheten för migration och flyktingar, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, under inrikesministeriet. Denna myndighet var tidigare en självständig myndighet med ansvar för asylärenden. Utrikesministeriets, Auswärtiges Amt, uppgifter inom området består mest av att skapa ett administrativt system som skall underlätta samarbetet med de utländska ambassaderna vid verkställandet av utvisningar.

Snabbprocessen

Det finns i Tyskland en snabbprocess där man redan vid den asylsökandes ankomst till flygplatsen sätter in stora personalresurser för att utreda om den asylsökande har skäl att stanna i landet. Med hjälp av denna metod finns möjlighet att komma fram till ett beslut inom 48 timmar. Det vanligaste är dock att det tar 3 – 14 dagar att handlägga ett ärende inom snabbprocessen. Även beslut fattade i snabbprocessen kan överklagas men den asylsökande får inte lämna flygplatsen under tiden som överklagandet behandlas. Anledningen härtill är att flygbolagen då har skyldighet att ta personen med tillbaka till det land de rest till Tyskland ifrån. Endast 1 % av de asylsökande behandlas genom denna snabbprocess eftersom de flesta kommer in till Tyskland landvägen. Snabbprocesser används vid flygplatserna i Frankfurt am Main, Hamburg, München och Düsseldorf.

Normalprocessen

Utlänningar som söker asyl inne i landet är hänvisade till olika platser i Tyskland beroende på vilket land de härrör från. Afghaner tas t.ex. emot i Hamburg medan palestinier tas emot i Berlin. En nackdel med detta system som framhållits vid samtal med tyska

tjänstemän är att det skapar stora kolonier av olika nationaliteter i dessa städer, vilket resulterar i att deras landsmän tar sig in i landet olovligt och uppehåller sig där med hjälp av kolonin.

Arbetet med att fastställa en asylsökandes identitet

85 % av de asylsökande i Tyskland uppger att de inte har några dokument som bevisar deras identitet.

Fingeravtryck tas på samtliga asylsökande i Tyskland.

I Tyskland försöker man vid de inledande kontakterna med den asylsökande fastställa identiteten genom bl.a. kunskapsfrågor och språkanalys. Språkanalyserna är fortfarande under utveckling i Tyskland. Det finns få experter inom området och metoden är komplicerad samt har haft svårigheter att godkännas i förvaltningsdomstol. Det senare beroende på att de personer som utför analyserna i regel inte vill uppge sin identitet eller kompetens, vilket är nödvändigt för att deras uttalande skall kunna värderas i domstolen. Det är lättare att med hjälp av språkanalys fastställa att en person inte kommer från ett specifikt land än att han eller hon kommer från landet i fråga.

En utlänning som inte självmant vill följa med till sitt lands ambassad för utfärdande av resedokument kan i Tyskland tvingas därtill efter att en rättslig prövning är genomförd. Den asylsökande anhålls och förs av polis till en eller i vissa fall flera ambassader.

Utresepliktiga utlänningar – uppskjuten verkställighet

Det finns en stor grupp utlänningar i Tyskland som är utresepliktiga. Denna grupp består av dels personer som fått avslag på sin asylansökan, dels sådana som uppehåller sig i Tyskland illegalt utan att ha sökt asyl och slutligen personer som haft uppehållstillstånd som av olika skäl upphört att gälla. Den största gruppen avser personer från forna Jugoslavien. Även personer som härrör från Afghanistan utgör en stor grupp. Andra stora grupper är kurder från Turkiet samt personer från Vietnam, Kina, Iran, Irak och Ukraina.

I de fall identiteten är fastställd får den utresepliktige en uppmaning i form av en skriftlig ansökan att inom en viss tid frivilligt lämna landet tillsammans med en upplysning om att tvångsåtgärder

annars kommer att vidtas. En del personer lämnar landet frivilligt medan andra gömmer sig. En del grips när de dyker upp igen. Polisen, Bundesgrenzschutz, ansvarar för verkställighet av utvisningsbeslut.

När verkställighet sker med tvång används ofta chartrade plan eftersom resan tenderar att förlöpa lugnare och mindre våldsamt då. Tidigare fanns det möjlighet att spänna fast den person som skulle utvisas med ett bälte där även händerna fängslades. Efter ett uppmärksammat dödsfall används inte denna utrustning längre. I stället håller man på att ta fram bl.a. en väst som har en rörelsehindrande funktion och en hjälm med bitskydd.

Om en asylsökande uppehållit sig i Tyskland under ett par år är det möjligt för honom eller henne att få s.k. Duldung. Ett sådant beslut innebär att verkställigheten skjuts upp för en viss tid, högst ett år. Tillståndet kan dock förlängas efter förnyad prövning. Personer med ett tillstånd av detta slag får endast uppehålla sig inom vissa geografiskt begränsade områden. Duldung ger rätt till vissa sociala förmåner men bidraget är inte av samma storlek som för tyska medborgare. Systemet med Duldung föreslås utgå i den nya invandringslag som tillfälligt stoppats av författningsdomstolen på formella grunder. Enligt lagförslaget skall de utlänningar som inte kan resa tillbaka till sitt hemland i stället få lättare att erhålla uppehållstillstånd medan de som vägrar återvända skall få en form av intyg som ger dem mycket svag rättslig status.

Förvar

I Tyskland kan en domare besluta hur länge en asylsökande får sitta i förvar i samband med att identiteten fastställs. Teoretiskt kan den asylsökande hållas i förvar under sammanlagt 18 månader. I vissa fall kan i stället för förvar beslut om uppsikt fattas.

I Tyskland finns det två olika förvarsmöjligheter för personer som undanhåller sin rätta identitet dels förberedelseförvar, Vorbereitungshaft, dels säkerhetsförvar, Sicherungshaft. Förberedelseförvar kan användas då den asylsökande fått avslag på sin asylansökan och skall utvisas samt utvisningen inte kan verkställas direkt. Det krävs dock för förvarstagande att verkställigheten annars skulle avsevärt försvåras. Denna typ av förvar får inte överstiga sex veckor. Säkerhetsförvar kan användas bl.a. då det finns indikationer på att en person kommer att hålla sig undan verkstäl-

lighet. En person kan hållas i säkerhetsförvar upp till sex månader. Tiden kan emellertid förlängas högst tolv månader t.ex. om den utresepliktige själv förhindrar att verkställighet kan äga rum.

Tysklands arbete för effektivare verkställighet

Tyskland samarbetar med övriga europeiska länder, bl.a. Nederländerna, vid verkställighet av utvisningsbeslut.

Utrikesministeriets mål är att reducera de länder, som inte samarbetar med tyska myndigheter, vid verkställighet av sina egna medborgare.

En ännu inte beslutad form av biometrisk kontrolldata kommer i framtiden kunna användas när en person, från något av de länder Tyskland har problem med, söker visering för en längre tid. Det pågår för närvarande en diskussion om traditionella fingeravtryck kan användas eller om detta är för integritetskränkande. Det finns nu teknik för elektronisk avbildning av hela handen och någon traditionell fingertryckstagning är det inte fråga om. Pilotprojekt pågår med denna metod i Lagos i Nigeria. I Jakarta i Indonesien pågår ett projekt där man i stället avbildar huvudet/ansiktet på den person som ansöker om visering. Denna metod är billigare än den metod som prövas i Lagos.

Man överväger i Tyskland vidare att upprätta s.k. passjämförelsecentra. Vid sådana center skall alla upphittade pass, för närvarande ca 20 000, jämföras med foton på dem som skall utvisas. Jämförelsen skall ske på elektronisk väg. Man beräknar att det kommer att ta några år innan projektet blir verklighet.

Tyskland har skrivit under återtagandeavtal med Danmark, Sverige, Norge, Frankrike, Beneluxländerna, Polen, Rumänien, Schweiz, Kroatien, Bulgarien, Tjeckien, Vietnam, statsförbundet Serbien och Montenegro, Bosnien-Hercegovina, Ungern, Österrike, Marocko, Estland, Lettland, Litauen, Algeriet, Hongkong och FYR Makedonien och Slovakien. Tyskland har vidare ingått transitavtal för tvångsmässiga respektive frivilliga utvisningar med ett antal länder.

Förhandlingar pågår med ett antal länder för att kunna använda alternativa former för bevisföring avseende en persons identitet. Alternativ till giltiga identitetshandlingar kan vara t.ex. militärpass, sjöfartsböcker, körkort eller vittnesmål från tredje person som intygar identiteten. De alternativa identitetshandlingarna används

sedan i en s.k. trovärdighetsbedömning som bifogas en ansökan som skickas till och prövas av mottagarlandets ambassad.

Utrikesministeriet har ställt upp en förteckning över säkra tredje länder och säkra ursprungsländer, dit det är möjligt att verkställa utvisningsbeslut.

Förmåner för asylsökande

Asylsökande får 20 % mindre i ekonomiskt stöd än en person som söker uppehållstillstånd i Tyskland av annat skäl.

Alla asylsökande får 46 euro i månaden i kontantbidrag. Dessutom får de mat, husrum, kläder och sjukvård. Det finns inga möjligheter att dra in förmåner t.ex. för att den asylsökande inte samarbetar.

Under de första tre månaderna bor de asylsökande på en förläggning. Därefter finns det möjlighet till olika former av boende beroende på den asylsökandes omständigheter. En barnfamilj har t.ex. rätt till en mindre enskild lägenhet. Efter tre år har den asylsökande rätt att hitta eget boende. Asyllagstiftningens inskränkningar gäller inte då utan den asylsökande får tillgång till socialhjälp som vanliga tyska medborgare.

Under år 2001 fick de asylsökande möjlighet att söka arbete i Tyskland efter ett års vistelse i landet.

Statistik

I Tyskland har antalet asylsökande under senare år varit: 1997: 104 353, 1998: 98 644 och 1999: 95 113. Antalet asylsökande minskade under år 2002 från föregående år med drygt 19 %, från 88 287 till 71 127.

15.5 Österrike

Lagstiftning

Bestämmelser om det som i österrikisk lagstiftning motsvarar de svenska bestämmelserna om avvisning och utvisning återfinns i

Österrike i utlänningslagen, FremdenGesetz (FrG), och asyllagen, Asylgesetz (AsylG)¹.

Beslutsfattande myndigheter/domstolar i asylärenden

Österrike har i princip ett tvåstegsförfarande i asylärenden. Första instans utgörs av asylmyndigheten, Bundesasylamt, och andra instans av den oberoende asylstyrelsen, Unabhängiger Bundesasylsenat. Formfrågor kan dock överklagas till en tredje instans, den allmänna förvaltningsdomstolen, Verwaltungsgerichtshof.

Det är en enhet inom den federala polisen, utlänningspolisen, Fremdenpolizei, som fattar beslut om avvisning och ansvarar för genomförande av verkställighet av avvisningar.

Asylprocessen

Det finns huvudsakligen tre asylförfaranden i Österrike, vilka baseras på en kategorisering av typen av ansökan. Dels asylansökningar av sökande som kommer från säkra tredjeländer, dels uppenbart ogrundade asylansökningar och slutligen de ansökningar som hamnar i det "normala" förfarandet. De två första förfarandena utgör snabbförfaranden. Det finns även ett ytterligare snabbförfarande, "flygplatsförfarandet" vilket är specialreglerat. Denna kategori bygger dock på att ansökningarna betraktas som uppenbart ogrundade eller avvisbara. I de två förstnämnda förfarandena har den sökande en överklagandetid om 10 dagar, medan överklagandetiden i normalförfarandet är 14 dagar. Varken besluten i snabb- eller normalförfarandet kan verkställas innan de vunnit laga kraft. Om ett ärende ur det snabba förfarandet överklagas behandlas det i andra instans på samma sätt som ett ärende ur normalförfarandet. Den stora skillnaden mellan det snabba och normala förfarandet är handläggningstiden i första instans, som är ca 10–20 dagar respektive ca sex månader.

Flygplatsförfarandet innebär att hela asylprocessen genomförs på flygplatsen, med hjälp av tjänstemän från främst Bundesasylamt, vilka tar hand om asylansökningarna på flygplatsen. Ett beslut från Bundesasylamt kan förväntas inom ca 10 dagar. Om detta över-

¹ Inget försök till jämförelse med den svenska uppdelningen mellan avvisning och utvisning kommer att göras utan termen avvisning kommer genomgående att användas.

klagas kan det ta upp till två månader i andra instansen. För att ett flygplatsförfarande skall kunna genomföras krävs att det är osannolikt att sökanden kommer att beviljas asyl, beroende antingen på att den bedöms komma att avvisas eller på att den förefaller vara uppenbart ogrundad. Sökandena skall vara kvar i speciella utrymmen på flygplatsen under hela förfarandet. De är dock fria att när som helst återvända till det land de kom ifrån. Bestämmelserna om kvarhållande på flygplatsen är inte desamma som vid ett förvarstagande. Det finns t.ex. inte någon övre gräns för hur länge en person kan hållas kvar på flygplatsen. För närvarande finns det 18 sovplatser på Wiens flygplats Schwechat men en utbyggnad pågår som skall ge 60 sovplatser. Polisen vid flygplatsen gör ca 10 s.k. gate-checks per dag. Ca 10 % av de asylsökande som kommer via flygplatsen blir inlussade i det s.k. flygplatsförfarandet. De övriga söker asyl i Wien och påbörjar ett normalförfarande. Polisen genomför flygplatsförfarande för i genomsnitt 20 personer per månad. Det rör sig mest om ensamkommande män. När personerna skall återsändas efter ett flygplatsförfarande beledsagar polisen dem vanligen till flygplanet men själva flygresan genomförs normalt utan eskort. Även om identitetshandlingar saknas så sänds personerna hem på detta vis eftersom flygbolagen måste ta med dem om det kan visas att de kom till landet med det aktuella bolaget.

I Österrike har kommande skärpningar i asyllagstiftningen aviserats. Bl.a. har man talat om att omstrukturera asylprocessen främst genom införande av ett koncept benämnt asylvägar, Asylstrassen. Detta innebär i stort att verksamheten skall koncentreras till två större mottagningscentra, enligt planerna ett i Traiskirchen i närheten av Wien och ett i västra Österrike, där snabbprocesser skall genomföras. Ett beslut rörande en asylansökan skall fattas inom 48 timmar, eller senast inom 72 timmar. Det skall endast vara möjligt att söka asyl vid dessa centra eller vid gränsen till Österrike. Möjligheten att ansöka om asyl vid österrikiska ambassader kommer således inte att kvarstå när dessa ändringar införs.

Identitetsfastställelse

Bundesasylamt utgör en underordnad enhet av inrikesministeriet. Även polisen sorterar under inrikesministeriet. Detta medför att de båda myndigheterna har en nära kontakt. Detta innebär bl.a. att

man vid Bundesamt är medveten om att det är för sent att försöka fastställa identiteten först i slutet av processen, när det är dags för verkställighet. Åtgärder för att fastställa identiteten måste därför vidtas omgående, i inledningen av asylförfarandet. Den asylsökandes tillhörigheter går bl.a. i detta syfte igenom för att säkerställa eventuella identitetshandlingar. Först under år 2001 började man i Österrike att använda sig av språkanalyser. De har hittills godtagits i den andra asylinstansen och har inte rönt någon kritik i media eller av NGO:s.

Avvisning och verkställighet av avvisningsbeslut

En asylsökande beviljas ett uppehållstillstånd gällande för tiden som asylsökande. Om en asylansökan har avslagits genom ett beslut som vunnit laga kraft utfärdas ett avvisningsbeslut för den sökande av polisen. Om den sökande därefter inte lämnar landet kan ett beslut om att den sökande uppmanas att lämna landet meddelas, Abschiebung.

En avvisning får inte genomföras tvångsvis om den sökande, vid denna tidpunkt, bedöms ha flyktingstatus eller riskerar t.ex. tortyr i hemlandet. Enligt den federala polisen beviljas tillstånd på humanitära grunder i detta skede endast i några enstaka fall.

Ett s.k. Abschiebungförfarande kan när som helst avbrytas av en ny ansökan om asyl. En sådan ny ansökan kan dock vanligen snabbt avslås.

Även i Österrike utgör avsaknaden av identitetshandlingar det stora problemet vid tvångsvisa avvisningar. Någon form av laissez-passer måste ordnas från personens hemland, vanligen genom den aktuella ambassaden. Det finns i Österrike möjlighet att föra en person med tvång till sin ambasad för att ordna någon form av reshandling men huruvida detta äger rum eller inte är beroende av den ifrågavarande ambassadens inställning.

Man genomför inte verkställighetsresor utan erforderliga resehandlingar i Österrike. Vidare verkställs allt färre beslut genom att personer sänds med reguljära flygplan. Vissa flygbolag tillåter inte längre att så sker på grund av de handgemäng som ibland har förekommit. Alternativt kräver flygbolagen att den person som skall avlägsnas beledsagas av två personer. Man använder sig ibland av mindre flygplan i stället med plats för 7–8 personer. För det fall

ett avvisningsbeslut inte går att verkställa får personen i fråga ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

I Österrike finns riktlinjer för hur polisen skall gå till väga vid verkställighet av avvisningsbeslut och polisen får använda sig av fysiskt tvång. Sedan ett uppmärksammat dödsfall i maj 1999 är det dock uttryckligen förbjudet för polisen att tejpa för munnen på en våldsam person. Det som då inträffade var att en 29-årig nigeriansk asylsökande avled under en flygning där han bundits och tejps över munnen efter visst handgemäng. De medföljande poliserna dömdes för att "vårdslost ha vållat annans död under speciellt farliga omständigheter".

Förvar

En person som skall avvisas får tas i förvar, Schubhaft, om det anses nödvändigt för att kunna genomföra verkställighet av avvisningen. Det är inte möjligt att ta någon i förvar enbart därför att hans eller hennes identitet är oklar. Däremot kan förvarstagande bli aktuellt om ett avvisningsbeslut inte kan verkställas till följd av att identiteten är oklar eller resedokument saknas. Förvarstiden skall vara så kort som möjlig och normalt längst två månader. Om verkställighet inte kan ske t.ex. till följd av att identiteten är oklar eller resedokument saknas kan en person hållas i förvar i upp till sex månader.

I Österrike finns sedan år 1998 en form av förvars-socialtjänst, Schubhaft-Sozialdienst (SSD), som på olika vis skall stödja och ge råd till de personer som tas i förvar. De besöker bl.a. de förvarstagna och kan bistå med fickpengar för hemresan. Den största delen, 90 %, av finansieringen för verksamheten erhålls från inrikesministeriet. Organisationen fungerar dock självständigt och arbetar i princip som en privilegierad NGO. Verksamheten omfattar dock inte rättslig rådgivning. Enligt SSD sitter en förvarstagen asylsökande i genomsnitt i förvar i 50 dagar.

Enligt Caritas utgörs maximalt 5 % av de förvarstagna av barn under 18 år.

Bidrag för självmant återvändande

Något motstridiga uppgifter har lämnats om möjligheten för asylsökande att få kontantbidrag om de återvänder frivilligt till hemlandet. Enligt en uppgift kan sådana bidrag utges av delstaterna om ca 800 euro. Enligt en annan uppgift utgår bidrag om ca 100 euro i normalförfarandet.

Förmåner för asylsökande

Det finns inget som hindrar en asylsökande att söka arbetstillstånd i Österrike under tiden som asylansökan behandlas men i realiteten inträffar detta i princip aldrig.

I Österrike regleras de asylsökandes rätt till husrum, medel för uppehälle och läkarvård m.m. i en lag på federal nivå. Stöd ges enbart till de asylsökande som förklarar sig villiga att medverka till att deras identitet kan fastställas och som utan dröjsmål bistår med den information som behövs för att deras rätt till bistånd skall kunna bedömas.

De asylsökande som får del av det allmänna stödet får sådant stöd under hela asylofförfarandet. Stödet upphör efter det att slutligt beslut har fattats i ärendet. Även därefter kan i undantagsfall stöd beviljas i upp till tre månader. Enligt uppgift utges stöd regelmässigt under några veckor efter avslagsbeslutet i avvaktan på hemresan. När polisen utfärdat ett beslut om avvisning går det dock inte att få något stöd längre.

En asylsökande skall anses vara i behov av stöd om han eller hon inte har tillgång till 399,70 euro per månad för egen del, till 159,90 euro per månad för en familjemedlem som han eller hon bor tillsammans med och till 72,70 euro för ytterligare familjemedlemmar i samma hushåll.

Fickpengar om 40 euro per månad betalas ut till alla asylsökande som är berättigade till stöd.

I den mån det är möjligt skall de asylsökande inkvarteras privat och endast i undantagsfall på federala förläggningar.

Fr.o.m. oktober månad år 2002 finns riktlinjer för i vilken utsträckning personer av olika nationaliteter och etniciteter skall beviljas stöd utfärdade av inrikesministeriet. Enligt inrikesministeriet utgör dessa riktlinjer ett nedtecknande av rådande praxis. NGO:s och UNHCR i Österrike menar emellertid att riktlinjerna

utgör en mycket negativ skärpning av praxis och innebär att vissa grupper helt utesluts från stöd.

Enligt riktlinjerna undantas EES-medborgare, medborgare i Schweiz, USA, Canada, Japan, Australien och Nya Zeeland från stöd. Vissa nationaliteter utesluts från stöd om deras ansökan avslås i första instans såsom ryssar, armenier, georgier, turkar och nigerianer. Andra nationaliteter utesluts om det förefaller som att ansökan inte kommer att beviljas. Detta gäller bl.a. personer från Indien, Pakistan, Bangladesh, Bosnien, Kroatien, Makedonien, Statsförbundet Serbien och Montenegro, Albanien, Armenien, Georgien, Ryssland och Turkiet. Vidare utesluts personer från Nigeria, som inte kan styrka sin identitet, specifikt från stöd.

Sökande som undantas från stöd enligt någon av punkterna i riktlinjerna kan inte få medel för sitt uppehälle eller husrum från det allmänna stödet utan är hänvisade till att klara sig på andra vis. De får vända sig till socialtjänsten på delstatsnivå och om möjligt erhålla stöd därifrån, eller till NGO:s, släktingar eller vänner.

Beslut om vem som beviljas eller nekas stöd ges endast muntligen och kan inte överklagas av den enskilde.

Det första rättsliga förfarandet sedan riktlinjerna antogs ledde till ett utslag där en domstol i Wien förordnade att stödet till en azerbadjansk familj skulle kvarstå. Familjemedlemmarna väntar sedan tre år på beslut i sina asylärenden och fick i slutet av år 2002 besked om att de skulle ställas på gatan. Den på inrikesministeriet högste ansvarige för asylfrågor angav enligt pressuppgifter att beslutet var förfelat och skulle överklagas. Ministeriet överklagade emellertid inte beslutet innan klagotiden gick ut.

Familjeåterförening

I Österrike är den enda möjligheten för en utlänning som beviljats subsidiärt skydd att återförenas med sina familjemedlemmar att dessa ryms inom det kvotsystem för invandring som tillämpas. Inom EU är Österrike det enda land som använder kvotsystem för familjeåterförening. Totalt beviljades ca 6 000 tillstånd inom kvotsystemet för invandring år 2001. Enligt uppgift står dock ca 8 000 sökande på kö för att få sina ansökningar beviljade.

Avskrivna ärenden

I Österrike ansökte 30 127 personer om asyl under år 2001. Antalet avgjorda asylärenden uppgick samma år till 25 997. Av dessa ärenden avskrevs 14 436 stycken, dvs. ca 56 %. De flesta ärenden avskrevs till följd av att sökanden inte kunde lokaliseras. Det är oklart om dessa personer befinner sig kvar i Österrike eller har lämnat landet. En delförklaring till den höga andelen avskrivna ärenden är att de ansökningar som avslås vid österrikiska ambassader i utlandet troligen inkluderas i denna kategori. Dessa ansökningar uppgick samma år till ca 5 000. Även om man bortser från dessa ansökningar är det alltså en stor andel, ca 36 %, som avskrivs.

Statistik

Antalet asylsökande i Österrike har under de senaste åren varit följande: 1997: 6 719, 1998: 13 805, 1999: 20 129, 2000: 18 284 och 2001: 30 127.

Enligt statistik från Caritas togs utlänningar i förvar under åren 1998–2001 i följande omfattning: 15 092, 15 027, 14 329 och 17 306. Utlänningspolisen fattade avvisningsbeslut under samma år avseende 25 532, 24 732, 19 055 och 17 595 personer. Statistiken för personer som faktiskt sänts ut ur landet under samma tidsperiod är 10 422, 10 203, 9 638 och 8 324.

16 Det europeiska samarbetet

Frågor om verkställighet av avlägsnandebeslut har under lång tid behandlats inom EU. Frågan har under senare år fått allt större uppmärksamhet, något som bl.a. återspeglas i slutsatserna från Europeiska rådets möten i Tammerfors i oktober 1999 och i Sevilla i juni 2002.

16.1 Tiden fram till november 1993

Under tiden fram till EU-fördragets ikraftträdande fanns ingen fördragsrättslig grund för ett gemensamt arbete med verkställighetsfrågor. Frågan var dock aktuell inom det samarbete för rättsliga och inrikes frågor som på helt mellanstatlig nivå bedrevs av medlemsstaterna. Syftet var att genomföra den fria rörligheten för personer. I en rapport till Europeiska rådets möte i Palma i juni 1989 föreslogs bl.a. att bi- eller multilaterala återtagandeavtal skulle ingås. Några multilaterala avtal kom dock inte att ingås. De ansvariga ministrarna fattade emellertid bl.a. följande beslut: Rekommendation om transitering vid avvisning och utvisning (EGT C 5, 10.1.1996, s. 5) och, Recommendation regarding transit for the purposes of expulsion (WGI 1266).

16.2 EU-fördraget

Den 1 november 1993 trädde EU-fördraget i kraft. Därigenom fick man inom EU-kretsen en fördragsrättslig grund för att gemensamt hantera frågor om verkställighet och återsändande, nämligen artikel K 13. c). Artikeln återfanns i den väsentligen mellanstatliga s.k. tredje pelaren. Grundat på denna artikel antog rådet bl.a. följande beslut. Rådets rekommendation av den 30 november 1994 om antagande av ett enhetligt utformat resedokument för avlägsnande

av medborgare i tredje land (EGT C 274, 19.9.1996, s. 18) EU (laissez passer), Rådets rekommendation av den 22 december 1995 om samråd och samarbete vid verkställighet av avvisning eller utvisning (EGT C 5, 10.1.1996, s. 2), Rådets rekommendation av den 30 november 1994 om en mall till bilateralt återtagandeavtal mellan en medlemsstat och tredje land (EGT C 274, 19.9.1996, s. 20) samt Rådets rekommendation av den 24 juli 1995 om de vägledande principerna för upprättande av protokoll över genomförandet av återtagandeavtal (EGT C 274, 19.9.1996, s. 25). Härtill kommer att medlemsstaterna inom ramen för rådet utbytte statistik och annan information rörande bl.a. olaglig inresa och verkställighet.

16.3 Schengensamarbetet

Schengensamarbetet var fram till Amsterdamfördragets ikraftträdande ett mellanstatligt samarbete där fullt medlemskap kunde fås endast av medlemsstater i EU. Samarbetet tog sin utgångspunkt i ett avtal från 1985 och en tillämpningskonvention från 1990 (se närmare om Schengensamarbetet i avsnitt 9.5.1). Av tillämpningskonventionens artikel 23 framgår att utlänningar som saknar tillstånd att vistas på medlemsstaternas territorium skall lämna detta och att detta om nödvändigt kan komma att ske genom utvisning. Inom ramen för Schengensamarbetet behandlades frågor om återsändande och återtagande, bl.a. övervägdes gemensamma återtagandeavtal med tredje länder och andra åtgärder för att effektivisera avvisningar och utvisningar.

16.4 Amsterdamfördraget

Amsterdamfördraget trädde i kraft den 1 maj 1999. Genom Amsterdamfördraget reviderades EG-fördraget. En ny avdelning IV, Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer, infördes i fördraget. Genom ett särskilt protokoll fogat till Amsterdamfördraget införlivades Schengenregelverket inom EU:s ramar.

Genom det reviderade fördraget finns nu en rättslig grund för ett gemenskapssamarbete i verkställighetsfrågor. Den rättsliga grunden återfinns framförallt i artikel 63.3.b.

Efter Amsterdamfördragets ikraftträdande har verkställighetsfrågorna kommit att uppmärksammas alltmer inom EU. Detta märks bl.a. i slutsatserna från flera av mötena i Europeiska rådet. Europeiska rådets möte i Tammerfors 15–16 oktober 1999 ägnades helt åt rättsliga och inrikes frågor. I slutsatserna lyfts frågor om återsändande och återvändande fram. Även i slutsatserna från Europeiska rådets möten i Laekken i december 2001 och Sevilla i juni 2002 återfinns skrivningar om verkställighetsfrågor. I Sevilla underströks vikten av att integrera invandringspolitiken i unionens förbindelser med tredje land. I det sammanhanget nämns särskilt frågan om återtagande. Kommissionen har i december 2002 presenterat ett meddelande om att integrera invandringsfrågor i EU:s förbindelser med tredje länder (KOM (2002) 703 slutlig).

Rådet har under tiden efter Amsterdamfördragets ikraftträdande antagit ett antal beslut med relevans för frågan om verkställighet. Bland annat kan följande nämnas.

Rådets direktiv 2001/40/2001/EG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land (EGT L 149, 2.6.2001, s. 34) prop. 2001/02:182, bet 2002/03:SfU3.

Övergripande strategi mot olaglig invandring och människohandel i EU (EGT C 142, 14.6.2002, s. 23) se s. 31 f. I strategin framhöll kommissionen behovet av en gemenskapspolitik för återvändande vilket resulterade i att kommissionen den 10 april 2002 lade fram en grönbok om en gemenskapspolitik för återvändande av personer som vistas olagligt inom unionens område (KOM(2002)175 slutlig). Grönboken låg till grund för ett brett samråd i frågan. Frågans betydelse framgick som ovan angivits även av slutsatserna från Europeiska rådets möte i Sevilla, där det beslutades att ett åtgärdsprogram på detta område skulle antas före årets slut. Den 16 oktober 2002 lade kommissionen fram ett meddelande om en gemenskapspolitik för återvändande av personer som vistas olagligt inom unionens område (KOM (2002) 564 slutlig). Kommissionen betonade i meddelandet att en gemensam strategi i fråga om återvändande måste ingå i gemenskapens allmänna invandrings- och asylopolitik, vars grund lades i Amsterdamfördraget samt i slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors, Laeken och Sevilla.

En handlingsplan för återvändande antogs av rådet för rättsliga och inrikes frågor den 28 november 2002 (14673/02, MIGR 125), som ett led i upprättandet av en effektiv och övergripande gemen-

sam återvändandepolitik. Handlingsplanen består av fyra delar, med en rad kort- och långsiktiga åtgärder som skall vidtas på området. Det rör sig dels om omedelbart intensifierat praktiskt samarbete, inbegripet utbyte av information och praxis, gemensam utbildning, ömsesidigt bistånd mellan immigrationstjänstemän och gemensamma operationer för återvändande, dels överväganden om gemensamma miniminormer, dels landsspecifika program och slutligen intensifierat samarbete med tredje land när det gäller återvändande. Handlingsplanen är inte publicerad i EGT.

Kommissionen har fått mandat från rådet att förhandla fram återtagandavtal mellan gemenskapen och elva länder, nämligen Albanien, Algeriet, Hongkong, Kina, Macao, Marocko, Pakistan, Ryssland, Sri Lanka, Turkiet och Ukraina. Ett sådant återtagandavtal fastställer vilka procedurer och kriterier som skall gälla för att parterna skall återta en person som vistas irreguljärt på något av parternas territorium.

17 Konsekvenser och genomförande

17.1 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömning: Utredningens förslag bör inte leda till kostnader som totalt kräver ökade anslag. Däremot innebär de med största sannolikhet ökade kostnader inom vissa anslagsområden. Dessa kan finansieras genom att resurser överförs från andra anslagsområden, vars kostnader minskar till följd av utredningens förslag.

Utredningen har uppmärksammat det kraftigt accelererande antalet utläningar med verkställbara avvisnings- eller utvisningsbeslut som blir kvar i Sverige efter det att de tidsfrister som gäller för att lämna landet löpt ut.

Enligt uppgift från Migrationsverket bör man istället för den dygnskostnad som använts i beräkningen i avsnitt 4.1 i detta sammanhang räkna på en dygnskostnad om 211 kr per person (i denna snittkostnad ingår inte kostnader för förvar). Oavsett om kostnaden per månad för dessa personer skall beräknas till 38,3 miljoner kr eller 33,8 miljoner kr ($5\,343 \times 211 \times 30$) rör det sig om mycket stora kostnader, som dessutom har ökat drastiskt under de senaste åren.

Det finns således stora besparingar att göra om de utläningar, som efter Utlänningsnämndens, och i förekommande fall Migrationsverkets, beslut lämnar landet inom de tidsramar som anges i utlänningslagen. Det bör dock observeras att det bland de utläningar som finns kvar i landet med verkställbara beslut finns personer, vars beslut inte går att verkställa av olika skäl.

Utredningen har analyserat hur berörda myndigheter arbetar med verkställighet och kommit fram till att det finns en hel del olika åtgärder som, om de vidtas på sätt utredningen föreslår,

sammantaget kan komma att medföra en ökad effektivitet i verkställighetsarbetet, vilket i sin tur medför besparingar.

Utredningen lämnar även förslag på olika åtgärder som bedöms kunna leda till en minskning av dokumentlösheten, vilka också får positiva ekonomiska effekter totalt sett.

Åtgärder som utredningen bedömer kommer att leda till ökad effektivitet i verkställighetsarbetet

I avsnitt 3.5.3 föreslås att Migrationsverket och RPS ser över de gemensamt utarbetade riktlinjerna beträffande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut och tydliggör dem i vissa närmare angivna avseenden. Utredningens förslag kan på sikt komma att leda till dels att Migrationsverket lämnar över fler ärenden till polismyndigheten, dels att ärenden lämnas över i ett tidigare skede än för närvarande. Detta får i sin tur betydelse för de kostnader som belastar de berörda myndigheterna. Enligt uppgift från Migrationsverket är det endast kostnaderna för verkställighetsresor som kan omfördelas. Sådana resor beräknas ha en betydligt högre snittkostnad hos polismyndigheten, dvs. i praktiken hos Kriminalvårdens transporttjänst (TPT), än hos Migrationsverket (ca 39 000 kr jämfört med ca 5 000 kr). Det är inte möjligt att i nuläget göra någon uppskattning av vilken merkostnad det eventuellt kan bli fråga om.

Utredningens samtliga förslag i avsnitt 4.6 kan på sikt få betydelse för effektiviteten i myndigheternas verkställighetsarbete och således medföra besparingar i mottagningssystemet. Utredningen saknar dock möjlighet att närmare beräkna storleken av de förväntade besparingarna. De åtgärder som utredningen förordar bör inte kräva några omedelbara ytterligare anslag utan bör kunna rymmas inom de berörda myndigheternas befintliga budgetramar.

Åtgärder som utredningen bedömer kommer att leda till en minskning av dokumentlösheten

Huvuddelen av de överväganden som utredningen gör i avsnitt 9.5 kan på sikt leda till förbättrade möjligheter att klarlägga utlänningars identitet och få fram resehandlingar. Förutom förslagen i

avsnitt 9.5.4 är det inte fråga om några konkreta förslag utan mer principiella uttalanden om vilka områden som bör prioriteras varför de inte har några omedelbara ekonomiska konsekvenser.

I avsnitt 9.5.4 lämnar utredningen emellertid förslag som kan få ekonomiska konsekvenser både direkt och på lite sikt.

Utredningens förslag att asylsökande som saknar identitetshandlingar och som inte medverkar till att fastställa sin identitet inte skall kunna undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd kan på kort sikt medföra ökade kostnader. En asylsökande som har inkomst av förvärvsarbete och som har kost och logi på en förläggning skall betala ett skäligt belopp i ersättning till Migrationsverket för detta (15 § LMA). Om en asylsökande har inkomst av arbete utgår inte heller full dag- och, i förekommande fall, bostadsersättning enligt 16 och 17 §§ LMA. Med utredningens förslag kommer således en grupp asylsökande som för närvarande är skyldiga att ersätta Migrationsverket för sitt uppehälle att falla bort. Personer ur denna grupp kommer då även att bli berättigade till full dag- och, i förekommande fall, bostadsersättning. Hur många personer det rör sig om och vad den eventuella kostnaden skulle bli är svårt att uppskatta. Ett försök görs emellertid nedan. Under år 2002 utfärdade Migrationsverket 9 460 bevis om undantag från skyldighet att ha arbetstillstånd. Enligt uppgifter från Migrationsverket är det uppskattningsvis endast ca 2 % som faktiskt fick ett arbete och som betalat Migrationsverket för kost och logi. Hur mycket var och en av dem betalat varierar. Under år 2002 fick Migrationsverket in mellan 170 000 och 180 000 kr, vilka härrör från inbetalningar av hyra gjorda av förvärvsarbetande asylsökande i anläggningsboende. Utan utredningens förslag fick Migrationsverket in, högt räknat, 180 000 kr. I snitt betalade således varje förvärvsarbetande asylsökande 952 kr ($180\,000 \cdot 9\,460 \times 0,02$). Även om det inte är säkert att alla de personer som undantogs från skyldigheten att ha arbetstillstånd sökte asyl under samma år, används för enkelhetens skull den siffra som under år 2002 gällde för hur många asylsökande som inte visade upp sitt pass när de ansökte om asyl, 88 %. Hur många av dessa medverkade inte till att fastställa sin identitet? Om man utgår från uppskattningen att det rör sig om ca hälften, dvs. 50 %, innebär detta att av de 9 460 personer för vilka bevis om undantag från skyldighet att ha arbetstillstånd utfärdades skulle endast 4 162 personer ha fått ett sådant bevis med utredningens förslag ($9\,460 \times 0,88 \times 0,5$). Av dessa personer skulle endast 2 % ha betalat

ersättning till Migrationsverket till följd av att de fått arbete, dvs. 83 stycken. Migrationsverket skulle således, med utredningens förslag, fått in ca 79 000 kr (83 x 952) i stället för 180 000 kr, dvs. en ökad belastning på anslaget för mottagande av asylsökande med ca 100 000 kr. Härutöver tillkommer den kostnad som det innebär för Migrationsverket att dessa personer utan arbetsinkomster blir berättigade till full dag- och, i förekommande fall, bostadsersättning. Enligt en uppskattning från Migrationsverket är denna kostnad ungefär lika stor som den kostnad som uppstår till följd av förlusten av inbetald ersättning för kost och logi, dvs. ca 100 000 kr. Utredningens förslag skulle därmed leda till en merkostnad för Migrationsverket om ca 200 000 kr per år, vilket i sammanhanget är en försvinnande liten summa. Om utredningens förslag leder till en ökad benägenhet att medverka till identitetsfastställelse kan förslaget på sikt i stället leda till minskade kostnader. Eftersom kostnaden per person och månad i mottagningssystemet i detta sammanhang kan beräknas till i snitt drygt 6 300 kr (211 x 30) skulle det räcka med att ca 32 (200 000 ./ 6 300) avvisnings- eller utvisningsbeslut kunde verkställas en månad tidigare till följd av en ökad benägenhet att medverka vid identitetsfastställelse för att kostnaden skulle vara finansierad. Om fler personer än så påverkas att medverka till sin identitetsfastställelse eller om tiden i Sverige kan förkortas ytterligare kommer förslaget således att leda till minskade kostnader.

När det sedan gäller utredningens förslag rörande dagersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. föreslås att det skall kunna bli möjligt att sätta ned dagersättningen vid bristande medverkan även före fattat beslut i ärendet (10 § LMA). Den nuvarande begränsningen för att helt sätta ned dagersättningen, som innebär att nedsättning i ett första skede enbart kan ske avseende den del av dagersättningen som inte är avsedd att täcka kostnaden för egen mathållning, kvarstår dock. Vidare föreslås att möjligheten att sätta ned dagersättning för ensamstående barn mellan 16 och 18 år skall tas bort. Dessa förslag kan få ekonomiska konsekvenser på två sätt. Dels kan Migrationsverkets kostnader komma att minskas till den del ökad nedsättning av dagersättning kommer att ske för personer som inte medverkar till att fastställa sin identitet, dels kan verkets kostnader komma att öka eftersom dagersättning inte längre kan sättas ned i samma utsträckning när det gäller ensamstående barn mellan 16 och 18 år. Som anförts ovan var det 88 % av de asylsökande som under år 2002 inte visade upp

sitt pass då de ansökte om asyl. Om man vid beräkningen utgår från att ca hälften av dem, dvs. 50 %, inte medverkar till identitetsfastställelse kan följande uppskattning göras. År 2002 sökte 33 016 personer asyl i Sverige, varav 23 614 var vuxna. Eftersom 88 % av de asylsökande uppgav sig vara passlösa vid ansökningstillfället motsvarar det ca 20 780 vuxna, varav hälften dvs. 10 390 personer bedöms inte medverka till identitetsfastställelse. För enkelhetens skull utgår utredningen vid beräkningen vid att de alla var ensamstående, varvid 24 kr av den totala dag ersättningen om 71 kr kan sättas ned i ett första skede. Hade bidragen satts ned för samtliga dessa personer handlar det om en minskad utgift för Migrationsverket om knappt 7,5 miljoner kr per månad ($10\,390 \times 24 \times 30$). Om dessa personer fortsätter att inte medverka kan i stället hela dag ersättningen komma att sättas ned. Såvitt gäller icke-utbetalad dag ersättning skulle Migrationsverket då få minskade kostnader om knappt 22,1 miljoner kr per månad ($10\,390 \times 71 \times 30$). Enligt Migrationsverkets årsredovisning för 2002 fick de asylsökande i snitt beslut i sina grundärenden efter sju månader. Nedsättning av dag ersättningen skulle med utredningens förslag således kunna medföra besparingar för Migrationsverket om högt räknat 140 miljoner kr per år (7,5 avseende den första månaden + $22,1 \times 6$ avseende de följande sex månaderna). I själva verket bör siffran vara något lägre eftersom en del av dem som inte medverkar bör vara sammanboende antingen med annan vuxen och/eller med barn. Utredningen har emellertid inte kunnat göra någon närmare beräkning i denna del. (Härutöver tillkommer den möjlighet som redan enligt befintlig lagstiftning finns att efter beslutstillfället sätta ned dag ersättning för personer som inte medverkar till att verkställighet kan äga rum. Eftersom utredningen inte lämnar något förslag i denna del görs inte heller någon beräkning avseende tiden efter fattat beslut i ärendet.) Om dag ersättning skulle komma att helt sättas ned måste emellertid plats på förläggning erbjudas där fri kost ingår. Detta skulle i sin tur medföra merkostnader för Migrationsverket. Verket uppskattar att ca 20 % av de personer som får sin dag ersättning helt nedsatt väljer att flytta till en förläggning. Dygnskostnaden för anläggningsboende var 220 kr under år 2002 och dygnskostnaden i eget boende uppgick samma år till 154 kr. Merkostnaden är således 66 kr per person och dygn eller 4,1 miljoner kr per månad ($10\,390 \times 0,2 \times 66 \times 30$). Den tidsperiod som utredningens förslag påverkar är tiden fram till det att det finns ett beslut i grundärendet, vilket för

år 2002 var sju månader. Merkostnaden uppgår då till ca 24,6 miljoner (4,1 x 6 – den första månaden berörs inte av denna merkostnad). Totalt sett skulle utredningens förslag i denna del kunna innebära minskade kostnader för Migrationsverket med ca 115 miljoner kr per år (140 - 26,6).

Vad gäller bedömningen av hur många barn mellan 16 och 18 år som utan utredningens förslag hade fått sin dagersättning nedsatt och som med utredningens förslag inte kommer att kunna få någon nedsättning är det enligt uppgifter från tjänstemän vid Migrationsverket mycket sällsynt att dagersättning sätts ned för barn under 18 år om det över huvud taget görs alls. Detta medför att den eventuella merkostnaden utredningens förslag skulle kunna leda till i denna del endast är av ytterst marginell betydelse.

När det slutligen gäller utredningens förslag till utökade möjligheter att sätta ned bostadsersättning vid bristande medverkan före meddelat beslut, får förslaget ekonomiska konsekvenser i form av dels motsvarande minskade kostnader för icke utbetald bostadsersättning som beträffande förslaget om nedsatt dagersättning, dels motsvarande merkostnader för dem som väljer att flytta till förläggning då deras bostadsersättning dras in, eftersom en plats i anläggningsboende är dyrare än i s.k. eget boende. Vad gäller bostadsersättningen uppgår den till 500 kr per månad för ensamstående och till 1 000 kr per månad sammanlagt för en familj. Under 2002 var 18 741 personer inskrivna i eget boende. Av det totala antalet asylsökande var ca 28 % barn. Enligt uppgift från Migrationsverket är dock antalet barn inskrivna i eget boende något lägre, ca 20 %. Det fanns således ca 3 748 barn inskrivna i eget boende under år 2002 och följaktligen ca 14 993 vuxna. Av de vuxna saknade 88 % pass vid asylansökan, varav uppskattningsvis hälften inte medverkade till att fastställa sin identitet, dvs. 6 597 personer. Enligt uppgift från Migrationsverket är ca 57 % av de inskrivna i eget boende ensamstående, dvs. 3 760 ur denna grupp. För de ensamstående skulle Migrationsverket således göra en besparing i form av icke utbetald bostadsersättning om knappt 11,3 miljoner kr per år (3 760 x 500 x 6 – med utgångspunkten att beslut i grundärendet under år 2002 fattades efter sju månader och under den första månaden kan ingen nedsättning ske). Hur många familjer som kan beröras är betydligt svårare att uppskatta. Enligt uppgift från Migrationsverket kan de vuxna icke-ensamstående dock indelas i tre grupper enligt följande: två vuxna utan barn, vilken grupp uppskattas till ca 14 % av det totala antalet icke-

ensamstående vuxna (dvs. 397 vuxna vilket innebär 199 familjer), en vuxen med barn, vilka uppskattas uppgå till ca 33 % (dvs. 936 vuxna och även 936 familjer) samt två vuxna med barn, vilka uppskattas till ca 53 % (dvs. 1 503 vuxna vilket innebär 752 familjer). Detta skulle ge ca 1 887 familjer. Även beträffande denna grupp skulle Migrationsverket årligen få minskade utgifter om drygt 11,3 miljoner kr (1 887 x 1 000 x 6). Totalt uppgår således de minskade utgifterna för Migrationsverket till ca 22,6 miljoner kr med utredningens förslag. Vad därefter gäller de uppskattade merkostnaderna angavs tidigare att de uppgick till 66 kr per person och dygn. Antalet personer som bodde i eget boende och som skulle kunna bli aktuella för nedsättning av sin bostadsersättning har ovan beräknats till ca 6 597 personer. Om man liksom tidigare utgår från Migrationsverkets uppskattning att ca 20 % av dem som får sin bostadsersättning helt nedsatt skulle välja att flytta till anläggningsboende skulle merkostnaden för Migrationsverket per år då bli knappt 15,7 miljoner kr (6 597 x 0,2 x 66 x 30 x 6 – från snitttiden till grundbeslut, som är sju månader, har avdrag gjorts för den första månaden då ingen nedsättning av bostadsersättningen får ske). Den totala effekten av utredningens förslag skulle således kunna komma att innebära en minskad kostnad för verket om knappt 7 miljoner kr per år (22,6 - 15,7).

De summor som ovan uppskattats som minskade respektive ökade kostnader för Migrationsverket är endast en ekonomisk bieffekt av utredningens huvudsyfte med förslagen, nämligen att de asylsökande i ökad omfattning skall förmås medverka till identitetsfastställelse och utfående av nya resehandlingar, vilket förkortar den tid de sedan blir kvar i landet efter ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut till gagn både för dem själva och för samhället.

Övriga förslag

Utredningens övriga förslag och överväganden bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser.

17.2 Andra konsekvenser

Utredningens bedömning: Utredningens förslag antas inte ge några andra konsekvenser av det slag som anges i kommittéförordningen.

Utredningen anser inte att de framlagda förslagen får någon inverkan på de områden som nämns i 15 § kommittéförordningen, dvs. för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

17.3 Ikraftträdande

Utredningens bedömning: Förslagen bör kunna träda i kraft senast den 1 juli 2004.

Förslagen kan enligt utredningens uppfattning träda i kraft senast den 1 juli 2004.

De nya föreskrifterna i 10 § första stycket 2 och andra stycket 2 LMA bör bara få tillämpas i fråga om sådan bristande medverkan som ägt rum sedan lagen trätt i kraft.

Några särskilda övergångsbestämmelser i övrigt behövs inte.

18 Författningskommentar

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

4 kap.

12 §

Ändringarna i bestämmelsens *första* och *andra stycke* syftar till att förtydliga vad som redan är gällande rätt men som tidigare inte tydligt framgått av lagtexten. Begreppen permanenta och tillfälliga verkställighetshinder är dock nya och införs för att ytterligare förtydliga vad som avses.

I *första stycket* anges att avvisnings- och utvisningsbeslut inte får meddelas om det föreligger ett permanent verkställighetshinder. Ett sådant hinder kan enligt lagtexten utgöras dels av hinder som framgår av 8 kap. 1, 2 eller 4 § UtlL, dels om det finns särskilda skäl mot att verkställa en avvisning eller utvisning. Särskilda skäl kan t.ex. bestå av att det föreligger ett bestående verkställighetshinder av humanitär natur. Skäl av humanitär natur kan dels hänföra sig till den enskilde utlänningen, dels till hans eller hennes hemland. Vad gäller den enskilde kan det t.ex. vara fråga om mycket allvarliga fysiska eller psykiska hälsotillstånd som omöjliggör verkställighet. Vad gäller hemlandet kan situationen där vara sådan att det bedöms som omöjligt att inom en överskådlig framtid kunna verkställa beslutet dit.

Om det står klart att beslutet inte kommer att kunna verkställas och detta förhållande bedöms vara bestående får således inte ett avvisnings- eller utvisningsbeslut fattas.

I *andra stycket* anges att avvisnings- eller utvisningsbeslut får meddelas om verkställighetshindret är tillfälligt. Verkställighetshinder kan bedömas vara tillfälliga beroende på förhållanden hänförliga till dels den enskilde utlänningen dels till hemlandet. För den enskildes del kan det t.ex. vara fråga om ett hälsotillstånd som för närvarande utgör ett verkställighetshinder men som bedöms

vara övergående, efter viss konvalescenstid. Detsamma kan vara fallet vad gäller situationen i hemlandet. Förhållandena kan vara på väg att stabilisera sig i landet men vid beslutstillfället föreligger fortfarande verkställighetshinder.

I *tredje stycket* införs en ny regel som innebär en skyldighet för regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket att ange när beslutet får verkställas i fall där avvisnings- eller utvisningsbeslut fattats trots att det finns ett tillfälligt verkställighetshinder.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 7.6.

12 a §

Paragrafen är ny. I bestämmelsen åläggs regeringen, Utlänningsnämnden och Migrationsverket att alltid ange det land till vilket ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall verkställas. Denna bestämmelse införs tillsammans med ändringarna i 8 kap. 5 § UtlL och 7 kap. 2 § UtlF för att det tydligt direkt av lagtexten skall framgå att den verkställande myndigheten aldrig skall kunna fatta beslut om verkställighet till ett annat land än vad som framgår av beslutet om inte den enskilde visar att han eller hon kan mottas i ett annat land.

I undantagsfall skall det vara möjligt att i beslutet ange mer än ett möjligt land dit verkställighet kan ske. De fall som främst åsyftas är att en person har dubbelt medborgarskap eller är medborgare i ett land och samtidigt har permanent uppehållstillstånd i ett annat land. Det kan även tänkas att den person som skall avvisas eller utvisas är gift med någon från ett annat land eller har en annan anknytning som möjliggör mottagande där.

Bestämmelsen ger även regeringen, Utlänningsnämnden och Migrationsverket rätt att föreskriva hur verkställigheten av avvisnings- eller utvisningsbeslutet skall genomföras. Det är rätt sällsynt att så sker men det kan finnas ett behov att närmare reglera detta t.ex. när det gäller beslut som rör ensamkommande barn. Bestämmelsen har flyttats från nuvarande 4 kap. 12 § till denna paragraf.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 5.2.

6 kap.

3 §

Ändringen i *första stycket andra punkten* i bestämmelsen innebär att det inte längre uppställs ett absolut krav vid verkställighetsförvar av barn, där det inte är fråga om förordnande om omedelbar verkstäl-

lighet, att barnet först har varit föremål för ett beslut om uppsikt. På samma sätt som då det gäller förvar vid avvisningsbeslut där det förordnats om omedelbar verkställighet krävs dock att det finns en uppenbar risk för att barnet annars håller sig undan för att ett förvarsbeslut skall kunna meddelas. Regeln att barn inte får tas i förvar om det är tillräckligt att det ställs under uppsikt kvarstår och framgår som tidigare av andra stycket.

Ändringen i *andra stycket* är redaktionell och en följd av den ändring som gjorts i första stycket.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 10.6 och 14.2.

5 §

Ändringarna i bestämmelsen är redaktionella och följer av ändringarna i 6 kap. 3 §.

16 §

I bestämmelsen införs ett nytt *andra stycke* som medför att Migrationsverket i vissa fall inte längre skall ansvara för att ett beslut om förvar verkställs och således inte besluta om t.ex. var en förvarstagen person skall placeras. Detta gäller dels i fall där polismyndigheten är handläggande myndighet, dels i s.k. säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen. I dessa fall är det polismyndigheten som ansvarar för att beslutet verkställs. Här bör uppmärksammas att Rikspolisstyrelsen (RPS) betraktas som en polismyndighet när den verkställer beslut om avvisning eller utvisning (se Wikrén/Sandesjö, Kommentar till utlänningslagen, 7 uppl. s. 357). När det gäller säkerhetsärendena är det således RPS som svarar för verkställigheten. Inom RPS handhas denna typ av ärenden av Säkerhetspolisen (SÄPO).

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 10.8.

19 §

Ändringarna i bestämmelsens *andra stycke* samt det nya *tredje stycket* är en följd av att Migrationsverket inte längre ansvarar för verkställigheten av alla förvarsbeslut, vilket framgår av ändringen i 16 §.

När polismyndigheten är ansvarig fattar i stället polismyndigheten alternativt RPS (se ovan kommentaren till 16 §) beslut om placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Det är endast Migrationsverket som kan fatta beslut om att en utlänning som vistas i en förvarslokal får hållas avskild från andra

som tagits i förvar, med hänsyn till ordningen och säkerheten i lokalen eller om utlänningsutgången utgör en allvarlig fara för sig själv enligt 22 §, grundat på de erfarenheter Migrationsverkets personal har av personen i fråga. Av denna anledning bör inte polismyndigheten kunna ange detta förhållande som grund för en placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Detta framgår av *tredje stycket*.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 10.8.

8 kap.

5 §

Bestämmelsen ändras på så sätt att verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut meddelade av regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket skall ske genom att utlänningsutgången sänds till det i beslutet utpekade landet alternativt något av de länder som där utpekats. Detta framgår av *första stycket 1*.

När det gäller verkställighet av allmän domstols dom eller beslut om utvisning skall utlänningsutgången sändas till sitt hemland eller, om möjligt, det land från vilket han eller hon kom till Sverige, vilket framgår av *första stycket 2*. Denna bestämmelse motsvarar helt nuvarande första stycket i 5 §.

Av andra stycket framgår att verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut alltid får ske till ett land som utlänningsutgången anvisar. Detta kräver dock att utlänningsutgången kan visa att han eller hon kommer att tas emot där. Detta är en begränsning av vad som för närvarande gäller enligt 8 kap. 5 § andra stycket.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 5.2.

11 kap.

6 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär en generell uppgiftsskyldighet för Migrationsverket och Utlänningsnämnden i fall där en polismyndighet begär uppgifter om en utlänningsutgången som i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Migrationsverket eller Utlänningsnämnden skall således på begäran av en polismyndighet i ett verkställighetsärende lämna ut hela den akt som begärs utlämnad och detta oavsett om de begärda uppgifterna rör samma person som är aktuell i verkställighetsärendet eller inte.

Även polismyndigheten åläggs en uppgiftsskyldighet gentemot Kriminalvårdens transporttjänst (TPT) för sådana uppgifter som transporttjänsten behöver för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Här krävs således att utlämnande polismyndighet gör en bedömning av vilka uppgifter som TPT behöver.

Paragrafen är tillämplig även om sekretess gäller för de uppgifter som efterfrågas (jfr 14 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100)).

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 12.3.

18.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

5 §

Ändringen som rör hänvisningen till 6 kap. 5 § UtL är redaktionell och följer av de ändringar som genomfördes i utlänningslagen genom SFS 1992:1318 och trädde i kraft den 1 januari 1993. Det tidigare andra stycket blev då fjärde stycket. Enligt förarbetena till lagen om särskild utlänningskontroll framgår att avsikten var att inta en hänvisning till utlänningslagens beskrivning av innebörden av uppsikt (prop. 1990/91:118 s. 80). Denna beskrivning återfinns i utredningens lagförslags tredje stycke.

Den andra hänvisningen är ny och innebär att den tid under vilken ett barn under 18 år kan hållas i förvar med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll uttryckligen begränsas i lagtext, vilket inte tidigare varit fallet. Utlänningslagens regel, som innebär att ett barn normalt inte får hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller om synnerliga skäl föreligger i ytterligare 72 timmar, skall gälla även för barn som tas i förvar med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll förutom i undantagsfall, vilket framgår av det föreslagna *andra stycket*. Synnerliga skäl bör t.ex. anses föreligga om ett barn som närmar sig åldersgränsen för vuxna utvisats för att han eller hon befaras komma att begå eller medverka till ett mycket allvarligt brott och verkställighet inte hinns med inom de snäva tidsramar som gäller för barn under 18 år samt risken är påtaglig att han eller hon utan förvarstagande håller sig undan eller bedriver brottslig verksamhet i Sverige.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 10.6 och 14.2.

8 §

Bestämmelsens *första stycke* motsvarar nuvarande första styckes första mening.

Ett nytt *andra stycke* har införts där gränsen för de regler som tillämpas för barn dras vid 18 år i stället för 16 år. Detta är en anpassning till vad som gäller enligt utlänningslagen.

Ändringen i *tredje stycket* är endast redaktionell och följer av att paragrafen har fått en delvis ändrad lydelse.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 10.6 och 14.2.

8 a §

Paragrafen är ny. Den har införts i förtydligande syfte.

I *första stycket* anges att det är RPS som svarar för att ett beslut om förvar enligt 8 § verkställs. Det är således RPS som har att fatta beslut om var en person som tas i förvar enligt denna lag skall placeras. Inom RPS är det SÄPO som ansvarar för dessa ärenden.

I *andra stycket* anges att personer som tas i förvar med stöd av denna lag skall placeras på kriminalvårdsanstalt, häkte eller polis-arrest, dvs. inte i Migrationsverkets förvarslokaler. Var en person som hålls i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll skall placeras framgick tidigare endast av förarbetsuttalanden. Placering utom Migrationsverkets förvarslokaler skall normalt inte förekomma för utländska barn under 18 år, vilket är nytt och motsvarar vad som gäller enligt utlänningslagen. I lagen om särskild utlänningskontroll kan barn dock komma att placeras utom förvarslokal om det finns synnerliga skäl. Så kan t.ex. vara fallet om barnet tas i förvar tillsammans med en vårdnadshavare eller om det rör sig om en utlänning som åldersmässigt närmar sig vuxengränsen och som misstänks för ett mycket allvarligt brott.

I *tredje stycket* intas en motsvarighet till 6 kap. 20 § andra stycket UtlL.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 10.8 och 14.2.

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

10 §

De föreslagna ändringarna i bestämmelsen ger utökade möjligheter att sätta ned dag- och bostadsersättning innan avvisnings- eller utvisningsbeslut fattats. Sådan nedsättning kan således ske även när

en utlänning försvårar utredningen genom att inte medverka till att fastställa sin identitet. Den bristande medverkan som avses kan t.ex. utgöras av att personen i fråga uppenbart inte talar sanning om det förhållandet att han eller hon saknar pass eller annan identitetshandling. Det kan också vara fråga om att utlänningen inte är villig att medverka till åtgärder som skulle kunna medföra att hans eller hennes identitet klarlades. Även en allmänt bristande vilja att vara utredaren behjälplig genom att lämna information till stöd för bedömningen av om en uppgiven identitet är korrekt kan anses utgöra bristande medverkan. Det bör således inte krävas att det är fråga om en systematisk brist på medverkan för att nedsättning skall kunna ske.

Liksom tidigare kan enbart den del av dagersättningen som inte är avsedd för egen mathållning sättas ned i ett första skede. Om utlänningen även efter det att dagersättningen satts ned brister i sin medverkan kan hela dagersättningen inklusive bostadsersättningen sättas ned, förutsatt att plats på förläggning med fri kost då tillhandahålls.

Migrationsverkets beslut kan, liksom tidigare, överklagas till länsrätten enligt 22 § LMA.

Möjligheten att sätta ned dagersättning för ensamstående barn över 16 men under 18 år har tagits bort.

Paragrafen har även genomgått en redaktionell förändring.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 9.5.4. Vad gäller den borttagna möjligheten att sätta ned dagersättning för ensamstående 16–18 åringar behandlas den även i 14.2.

16 §

I sista meningen i *andra stycket* har en hänvisning till 10 § införts i förtydligande syfte.

17 §

I ett *andra stycke* har en hänvisning till 10 § införts i förtydligande syfte.

Kommittédirektiv



Översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvísings- och utvisningsbeslut

Dir.
2002:43

Beslut vid regeringssammanträde den 4 april 2002

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att utreda regleringen av verkställighet av beslut om avvísning och utvisning enligt utlänningslagen och angränsande lagstiftning, särskilt när det gäller de ärenden där utlänningens identitet är oklar. Utredaren skall mot bakgrund av nuvarande praxis och rutiner vid verkställighet, överväga om de regler som gäller idag är ändamålsenligt utformade. Frågor som därvid kan aktualiseras är bl.a. användning av tvångsmedel och formerna för samarbete med utländska myndigheter. Om det är påkallat skall utredaren lägga fram förslag till författningsändringar eller andra åtgärder.

Bakgrund

Verkställighet av avvísings- och utvisningsbeslut är inte sällan förenad med betydande praktiska problem. Dessa problem är ofta hänförliga till mottagarlandet, men kan också bestå i bristande samarbetsvilja hos den som beslutet gäller.

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha ett pass, bl.a. för att kunna styrka sin identitet. Många av de asylsökande som kommer till Sverige saknar emellertid pass eller annan godtagbar identitetshandling. En del uppger inte sitt rätta medborgarskap och medverkar inte heller i övrigt på ett godtagbart sätt vid myndigheternas arbete med att fastställa det riktiga medborgarskapet. Oriktigt medborgarskap uppges ofta i syfte att

öka möjligheterna till uppehållstillstånd eller för att undkomma en nationell eller internationell efterlysning för lagföring av brott eller straffverkställighet.

På samma sätt kan en utlänning som av svensk domstol har utvisats på grund av brott mot arbete, och därmed undvika, verkställighet av utvisningsbeslutet i vissa situationer. Motsvarande kan i vissa fall också aktualiseras för utlänningar som inte uppger från vilken del av ett visst land de kommer.

Det är inte acceptabelt att en utlänning skall kunna erhålla uppehållstillstånd genom att förtiga sin rätta identitet eller sitt medborgarskap. Därför finns en möjlighet att också återkalla uppehållstillståndet, om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter som har varit av betydelse för att få tillståndet.

Den övergripande inriktningen är att migrationspolitiken skall vara human, rättssäker och trovärdig. De som efter en noggrann och rättssäker prövning inte beviljas uppehållstillstånd måste förväntas acceptera ett sådant beslut. När så inte sker hotas i förlängningen trovärdigheten i politiken och uppslutningen kring asylrätten. Som regeringen framhöll i prop. 1997/98: 179 (s. 17 f) är det av stor vikt för legitimiteten och trovärdigheten i politiken, att humaniteten också åtföljs av respekt för lagen.

De problem som inte sällan är förknippade med verkställigheten av avvisnings- och utvisningsbeslut väcker frågor kring hur regelsystemet är utformat och hur detta tillämpas.

Gällande bestämmelser

Verkställande myndighet

Enligt 8 kap. 11 § utlänningslagen (1989:529) skall beslut om avvisning eller utvisning verkställas av Migrationsverket, med vissa undantag. Polismyndighets beslut om avvisning och domstols dom eller beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 § utlänningslagen skall verkställas av polismyndighet. Detsamma gäller beslut om avvisning eller utvisning i ärenden där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet prövats, om regeringen eller Utlänningsnämnden bestämmer det.

Migrationsverket får också lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende till polismyndigheten för verkställighet 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.

Vid det praktiska genomförandet av utvisningen m.m. där polismyndighet är verkställande organ förekommer det att Kriminalvårdens Transporttjänst medverkar.

Om en verkställande polismyndighet finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten enligt 8 kap. 13 § utlänningslagen underrätta Migrationsverket om detta. Migrationsverket 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 Migrationsverket skyndsamt överlämna ärendet till regeringen för prövning om verkställigheten inte kan genomföras.

I 7 kap. 2 § utlänningsförordningen (1989:547) anges att om ett beslut om avvisning eller utvisning inte innehåller anvisningar i fråga om verkställigheten eller om det är uppenbart att anvisningarna inte går att följa, skall den verkställande myndigheten bestämma hur verkställigheten kan genomföras. Om den verkställande myndigheten är en polismyndighet, kan besked enligt 8 kap. 13 § utlänningslagen begäras.

Rikspolisstyrelsen svarar för verkställigheten vid utvisningar enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Regeringen får dock förordna att en annan myndighet skall ombesörja verkställigheten. Om verkställigheten inte kan genomföras eller om ytterligare besked behövs skall regeringen underrättas.

Tvångsmedel

I 6 kap. 2 § utlänningslagen anges att en utlänning får tas i förvar i vissa fall, bl.a. om utlänningens identitet är oklar eller om det är sannolikt att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas eller fråga uppkommer om verkställighet av ett sådant beslut. Om det är tillräckligt kan utlänningen i stället ställas under uppsikt med stöd av 6 kap. 3 § utlänningslagen. Beslut om förvar eller uppsikt fattas av den myndighet som handlägger ärendet. Migrationsverket svarar för att ett beslut om förvar verkställs och en polismyndighet får lämna biträde för att genomföra beslutet.

Även lagen om särskild utlänningskontroll innehåller bestäm-

melser om förvar och uppsikt. En utlänning får enligt 8 § i nämnda lag tas i förvar, bl.a. om det finns ett beslut om utvisning eller om det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas eller utlänningens identitet är oklar. Är det tillräckligt, kan utlänningen i stället ställas under uppsikt. Beslut om förvar och uppsikt fattas av regeringen eller Rikspolisstyrelsen.

Regeringen får vidare besluta att utlänningen på vissa tider skall anmäla sig hos en polismyndighet (anmälningsplikt) om ett beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll tills vidare inte skall verkställas. Ett sådant beslut gäller i högst tre år. Stockholms tingsrätt kan därefter på ansökan av Rikspolisstyrelsen besluta om förlängd anmälningsplikt. Utlänningen kan vidare underkastas bl.a. husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning och det kan beslutas om att ta fingeravtryck av utlänningen och att fotografera denne. Dessutom kan tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning ges samt rätt att närmare undersöka, öppna och granska brev och andra försändelser som har tillställts utlänningen eller som har avsänts från denne. Samtliga sådana beslut fattas, enligt vissa närmare angivna regler i den nämnda lagen, antingen av regeringen, Stockholms tingsrätt, Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet.

Vart verkställighet skall ske

Frågan till vilket land verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning kan ske regleras i 8 kap. 5 § utlänningslagen. Där anges att en utlänning som avvisas eller utvisas skall, om det inte finns verkställighetshinder, sändas till sitt hemland eller till det land från vilket han eller hon 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.

Motsvarande regler gäller enligt 5 § lagen om särskild utlänningskontroll, om en utlänning skall utvisas med stöd av den lagen.

I ett praxisavgörande har Utlänningsnämnden slagit fast att myndigheterna måste klargöra till vilket eller vilka länder verkställighet kan ske. I annat fall föreligger verkställighetshinder. Det finns, enligt nämnden, inte någon möjlighet att fatta ett avvisningsbeslut utan att det i beslutet också anges till vilket land

eller alternativa länder en eventuell verkställighet skall ske (Utlänningslagen – Vägledande beslut UN 195–95).

Migrationsverket och Utlänningsnämnden anger regelmässigt i sina beslut om avvisning eller utvisning att verkställighet skall ske till hemlandet eller annat land, om utlänningen kan visa att han eller hon kommer att tas emot där. I vissa fall nämns uttryckligen till vilket land verkställigheten skall ske. Detta kan t.ex. förekomma i de fall verkställigheten skall ske till ett annat land än utlänningens hemland. Dessutom anges regelmässigt utlänningens medborgarskap.

När det gäller en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott lämnar domstolen i sitt domslut vanligtvis inga anvisningar om till vilket land verkställigheten skall ske. Verkställighet av ett sådant beslut sker ibland lång tid efter att utvisningsbeslutet har meddelats, oftast till följd av att ett fängelsestraff eller annan påföljd först skall verkställas innan själva utvisningsbeslutet kan verkställas.

Behov av utredning

Med anledning av uppgifter i media om att avvisningar till Ghana inte gått rätt till har en intern genomgång av utlänningslagens bestämmelser och praxis vid verkställighet av avvisningar genomförts. Denna preliminära genomgång av utlänningsmyndigheternas och konsulatets handläggning har inte givit anledning till någon kritik såvitt gäller lagligheten i myndigheternas handlande. De åklagare som prövat polisens agerande vid ett antal fall av verkställighet av avvisning till Ghana har lagt ner förundersökningarna.

Genomgången visade också att det kan finnas en otydlighet i både lagstiftning och praxis när det gäller frågan om till vilket land en person ska avvisas. Förarbetena till utlänningslagens 8 kap 5 § är sparsamma och ger ringa vägledning för myndigheterna.

Det finns därför skäl att låta en utredare närmaste se över de aktuella bestämmelserna, liksom hur de kommit att tillämpas av berörda myndigheter genom rutiner och praxis i dessa ärenden.

Avvisnings- och utvisningsbeslut har till syfte att utlänningen skall lämna Sverige. Verkställigheten av ett beslut är inte sällan förenad med praktiska svårigheter. Samtidigt har inblandade myndigheter relativt stora möjligheter att använda tvångsmedel i

samband med verkställigheten. För den som avvisas eller utvisas innebär verkställigheten ett utomordentligt ingripande beslut. Mot denna bakgrund är det naturligtvis särskilt angeläget att verkställigheten sker i värdiga och rättssäkra former. Granskningen bör omfatta också nuvarande tvångsmedelsreglering och svenska myndigheters ageranden och samarbete med utländska myndigheter vid verkställigheten.

Utredningsuppdraget

Utredaren skall se över bestämmelserna om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut i utlänningslagen och angränsande lagstiftning, inklusive regleringen kring användningen av tvångsmedel, för att utreda om de regler som gäller idag är ändamålsenligt utformade. Utredaren skall analysera om förfarandet möter de krav på såväl effektivitet som rättssäkerhet som måste ställas.

Utredaren skall belysa den praxis som finns och de rutiner som gäller vid berörda myndigheters ageranden vid verkställigheten av beslut om avvisning och utvisning, inklusive deras samarbete med utländska myndigheter. Översynen skall omfatta förfarandet i hela dess vidd. Särskild uppmärksamhet skall ägnas frågan om myndigheternas agerande när utlänningens identitet är oklar. Om utredaren kommer fram till att författningsändringar eller andra åtgärder behövs skall förslag till sådana läggas fram.

Vid översynen skall beaktas betydelsen av att beslut om avvisning eller utvisning alltid verkställs till utlänningens hemland eller ett annat land som är villigt eller skyldigt att ta emot utlänningen. Vidare måste beaktas att avvisnings- och utvisningsbeslut alltid kan verkställas och att verkställigheten alltså inte skall kunna hindras till följd av utlänningens eget aktiva eller passiva agerande.

Av stor betydelse för frågan om vart är dels hur verkställighetsanvisningarna utformas, dels vilken praxis och rutiner i övrigt som tillämpas hos de myndigheter som utreder utlänningens identitet och medborgarskap. Detta bör därför utredas. Genomgången skall belysa myndigheternas arbete med dessa frågor både innan verkställigheten har skett och därefter. Det kan t.ex. gälla rutiner för uppföljning av genomförd verkställighet i de fall detta är påkallat. Främst berörs Migrationsverket,

Utlänningsnämnden, Sveriges ambassader och konsulat, Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna samt Kriminalvårdens Transporttjänst.

Utredaren skall även klarlägga hur arbetet med verkställigheter redovisas inom Migrationsverket. Det gäller bl.a. vilken statistisk som förs. Om det är påkallat, skall utredaren i samråd med de berörda myndigheterna lägga fram förslag till förbättringar inom detta område.

Utredaren skall redovisa förslagets finansiella och samhälls-ekonomiska konsekvenser och tillämpliga EU-normer.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas senast den 20 december 2002.

(Utrikesdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut

Dir.
2002:147

Beslut vid regeringssammanträde den 28 november 2002

Sammanfattning av uppdraget

Regeringen beslutade den 4 april 2002 direktiv för en särskild utredare som skulle utreda regleringen av verkställighet av beslut om avvisning och utvisning enligt utlänningslagen och angränsande lagstiftning, särskilt när det gäller de ärenden där utlänningens identitet är oklar (UD 2002:02, dir. 2002:43). Utredaren skulle mot bakgrund av nuvarande praxis och rutiner vid verkställighet överväga om de regler som gäller i dag är ändamålsenligt utformade.

Utredaren ges nu ett utökat uppdrag. Utredaren skall också – utreda om gällande sekretessreglering skapar oacceptabla hinder i samarbetet mellan Migrationsverket och polismyndigheter eller övriga berörda myndigheter i ärenden avseende verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut. Utredaren skall vid behov föreslå regeländringar, vilka med vederbörlig respekt för de enskildas integritet, förbättrar möjligheterna till ett effektivt samarbete mellan berörda myndigheter i detta avseende.

Aktuella sekretessbestämmelser

Enligt 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utläningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

När sekretess gäller för en uppgift hos en myndighet innebär

detta, enligt 1 kap. 3 § första stycket sekretesslagen, att uppgiften inte heller får röjas för en annan myndighet i andra fall än de som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar.

Sekretesslagen innehåller bestämmelser om begränsningar i sekretessen mellan myndigheter i 14 kap. 1–3 §§.

I 14 kap. 1 § finns den begränsningen att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

14 kap. 2 § innehåller bestämmelser om tillåtet uppgiftslämnande mellan myndigheter i vissa särskilda fall trots att någon uppgiftsskyldighet enligt lag eller förordning inte finns.

Enligt 14 kap. 3 §, första stycket sekretesslagen får sekretessbelagd uppgift lämnas till myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.

Av 1 kap. 5 § sekretesslagen framgår att sekretess inte utgör hinder mot att uppgift lämnas ut om det är nödvändigt för att den utlämnade myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet.

Alla bestämmelser i sekretesslagen gäller uppgifter, och förutsätter därför för sin tillämpning att handlingar som begärs utlämnade gås igenom så att däri intagna uppgifter kan bedömas mot tillämpliga bestämmelser.

Utredningsbehovet

Enligt 8 kap. 11 § utlänningslagen (1989:529) skall beslut om avvisning eller utvisning verkställas av Migrationsverket, med vissa undantag. Polismyndighets beslut om avvisning och domstols dom eller beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 § utlänningslagen skall verkställas av polismyndighet. Detsamma gäller beslut om avvisning eller utvisning i ärenden där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet prövats, om regeringen eller Utlänningsnämnden bestämmer det.

Migrationsverket får också lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende till polismyndigheten för verkställighet 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 (8 kap. 17 § utlänningslagen).

Beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (1989:529) skall således i flera olika situationer verkställas av polismyndighet. Polismyndigheten har i sådana fall regelmässigt behov av information ur Migrationsverkets och i förekommande fall Utlänningsnämndens akter. Behovet kan gälla uppgifter som kan göra det möjligt att återfinna personer som håller sig undan, men också uppgifter som kan vara till ledning för att avgöra vilket som är en persons rätta ursprungsland. Även Kriminalvårdsstyrelsens Transporttjänst har ett informationsbehov eftersom Transporttjänsten har till uppgift att organisera verkställighetsresorna i vissa ärenden.

Det har framkommit att polismyndigheter i ärenden om verkställighet av avvisningsbeslut anser sig ha behov av att få ta del av samtliga uppgifter i en akt. Det kan också gälla uppgifter i en akt som avser en annan person än den som avvisningsärendet gäller, om det finns anledning att tro att sådan akt kan innehålla för ärendet relevanta uppgifter.

Det är utan tvivel angeläget att polismyndigheter och andra myndigheter som medverkar i utlänningsärenden ges bästa möjliga förutsättningar att genomföra de uppdrag som åvilar dem. Samtidigt måste de principer som ligger bakom sekretesskyddet respekteras.

Det finns mot den bakgrunden anledning att undersöka om sekretessen mellan utlänningsmyndigheterna (Migrationsverket och Utlänningsnämnden) och övriga myndigheter som är berörda av beslut om verkställighet i avvisnings- och utvisningsärenden (främst polismyndigheten och Transporttjänsten) enligt den idag gällande ordningen skapar oacceptabla hinder i samarbetet mellan myndigheterna. Vid bedömningen måste man självfallet beakta de viktiga intressen som ligger bakom sekretesskyddet.

Utredningsuppdraget

Utredaren skall undersöka om sekretessregleringen är ändamålsenligt utformad när det gäller hanteringen av ärenden avseende verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Om utredningen kommer fram till att det finns behov av det skall utredningen föreslå regeländringar, vilka med vederbörlig respekt för de enskildas integritet, förbättrar möjligheterna till ett effektivt samarbete mellan berörda myndigheter i detta avseende.

Utredaren skall samråda med Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06, dir 1998:32) om frågor som rör sekretesslagen (1980:100).

Tidsramar

Utredarens uppdrag skulle enligt de ursprungliga direktiven redovisas senast den 20 december 2002. Med hänsyn till de nya uppgifter som utredaren nu får och eftersom utredningen också av andra skäl behöver förlängd tid skall uppdraget i stället redovisas senast den 20 mars 2003.

(Utrikesdepartementet)