

## Till statsrådet Jan O. Karlsson

Genom beslut den 4 april 2002 bemyndigade regeringen det statsråd som ansvarar för förvaltningsärenden som gäller flyktingar, mottagande av asylsökande och utlänningars rätt att vistas i landet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa frågor beträffande verkställighet av beslut om avvisning och utvisning, särskilt när det gäller ärenden där utlänningens identitet är oklar.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades ambassadören Tommy Arwitz som särskild utredare.

Den 28 november 2002 beslutade regeringen att genom tilläggsdirektiv ge utredningen i uppdrag att se över även vissa sekretessfrågor.

Departementsrådet Ola Henrikson har varit sakkunnig (fr.o.m. den 13 november 2002).

Ordförandena i Utlänningsnämnden Eva Cernoch (t.o.m. den 12 november 2002) och Meit Camving (fr.o.m. den 13 november 2002), avdelningsdirektören Kerstin I Eriksson, Migrationsverket, poliskommissarien Sven-Åke Eriksson, Polismyndigheten i Stockholms län, Utlänningsrotel Nord, ämnesrådet Ingela Fridström, Utrikesdepartementet, kanslirådet Per Holmström, Utrikesdepartementet, departementssekreteraren Catrin Lidbom, Utrikesdepartementet (t.o.m. den 12 november 2002), avdelningsdirektören Per Löwenberg, Rikspolisstyrelsen, chefen för Kriminalvårdens transporttjänst Göran Stenbeck och departementsrådet Nils Öberg, Justitiedepartementet har såsom experter biträtt den särskilda utredaren.

Hovrättsassessorn Helena Treiberg Claeson har varit sekreterare.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut (UD 2002:02).

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande Verkställighet  
vid oklar identitet m.m. (SOU 2003:25).  
Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i mars 2003

*Tommy Arwitz*

*/Helena Treiberg Claeson*

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>Executive summary</b> .....	<b>21</b>
<b>Förkortningar</b> .....	<b>33</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>35</b>
<b>1.1 Inledning</b> .....	<b>47</b>
<b>1.2 Introduction</b> .....	<b>53</b>
<b>2 Utredningens uppdrag och arbete</b> .....	<b>61</b>
2.1 Utredningens direktiv .....	61
2.2 Utredningsarbetet .....	61
<b>3 Verkställande myndighet</b> .....	<b>65</b>
3.1 Migrationsverket .....	65
3.2 Polismyndigheten.....	66
3.3 Rikspolisstyrelsen – Säkerhetspolisen.....	67
3.4 Kriminalvårdens transporttjänst.....	68
3.5 Tidpunkten för överlämnande till polismyndigheten .....	68
3.5.1 Gällande riktlinjer .....	68
3.5.2 När lämnas ärenden över i praktiken? .....	69
3.5.3 Utredningens överväganden.....	72

3.6	Ansvarsfördelningen mellan polismyndigheten och Kriminalvårdens transporttjänst .....	74
3.6.1	Avsaknad av reglering .....	74
3.6.2	Hur fungerar ansvarsfördelningen i praktiken? .....	76
3.6.3	Behov av förtydliganden .....	77
<b>4</b>	<b>Verkställighetsarbetet .....</b>	<b>79</b>
4.1	Migrationsverket.....	79
4.2	Polismyndigheten .....	85
4.3	Rikspolisstyrelsen – Säkerhetspolisen .....	86
4.4	Kriminalvårdens transporttjänst .....	87
4.5	Bakomliggande orsaker till ökningen av personer som dröjer kvar i landet trots att de har verkställbara avvisnings- eller utvisningsbeslut .....	88
4.6	Hur uppnår man ökad effektivitet i verkställighetsarbetet? .....	90
4.6.1	Uppdelning av asylprocessen i en snabb och en normal process.....	90
4.6.2	Migrationsverkets mottagningshandläggares betydelse .....	93
4.6.3	Samordning inom Migrationsverket och polisen .....	96
4.6.4	Samarbetet mellan berörda myndigheter .....	97
<b>5</b>	<b>Vart verkställighet skall ske .....</b>	<b>103</b>
5.1	Gällande bestämmelser .....	103
5.1.1	Utlänningslagen.....	103
5.1.2	Lagen om särskild utlänningskontroll.....	104
5.2	Behov av förtydliganden i lagtexten .....	105
<b>6</b>	<b>Tidpunkten för verkställighet .....</b>	<b>115</b>
6.1	Gällande bestämmelser .....	115
6.1.1	Utlänningslagen.....	115
6.1.2	Lagen om särskild utlänningskontroll.....	116
6.2	Tidsfrister eller inte i lagtexten .....	116

<b>7</b>	<b>Beaktande av hinder mot verkställighet.....</b>	<b>121</b>
7.1	Beaktande av hinder mot verkställighet i samband med prövningen.....	121
7.2	Verkställighetsanvisningar.....	122
7.3	Risk för dödsstraff, kroppsstraff, tortyr och förföljelse samt skyddsbehövande på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller till följd av en miljökatastrof.....	122
7.4	Andra verkställighetshinder.....	124
7.5	Myndigheternas agerande vid verkställighetshinder.....	125
	7.5.1 Utlänningslagen.....	125
	7.5.2 Lagen om särskild utlänningskontroll.....	126
7.6	Behov av förtydligande av nuvarande lagtext.....	127
<b>8</b>	<b>Ny ansökan.....</b>	<b>131</b>
8.1	Gällande bestämmelser.....	131
8.2	Förslagen i lagrådsremissen den 6 juni 2002 om en ny instans- och processordning i utlänningsärenden.....	132
8.3	Behov av en förändrad ordning.....	132
<b>9</b>	<b>Arbetet med att fastställa identitet och få fram resehandlingar.....</b>	<b>135</b>
9.1	Allt fler sökande med oklar identitet.....	135
9.2	Hur fastställs en persons identitet?.....	141
	9.2.1 Fingeravtryck och fotografering.....	141
	9.2.2 Kunskapsfrågor.....	144
	9.2.3 Språkanalys.....	144
	9.2.4 Utredningens överväganden såvitt gäller språkanalyser.....	147
	9.2.5 Ambassadförfrågningar.....	147
	9.2.6 Övriga förfrågningar och kontroller.....	149
	9.2.7 Polissambandsmän och migrationstjänstemän i utlandet.....	150
9.3	Hur får man fram giltiga resehandlingar?.....	151

9.3.1	Det grundläggande arbetet.....	151
9.3.2	Bristande medverkan från den enskilde utläningen .....	152
9.3.3	Bristande medverkan från hemlandet eller tidigare vistelseland .....	153
9.3.4	Verkställighet utan erforderliga resehandlingar .....	154
9.3.5	Utredningens överväganden såvitt gäller verkställighet utan erforderliga resehandlingar .....	155
9.4	Stora asylgrupper där det även finns svårigheter att fastställa identitet och få fram resehandlingar .....	156
9.5	Resonemang kring möjliga lösningar .....	158
9.5.1	Ökad kontroll av viseringsansökningar .....	158
9.5.2	Finns behov av gränsnära kontroller vid de inre gränserna ? .....	161
9.5.3	Bättre identitetsutredningar i den inledande asylprocessen .....	163
9.5.4	Behövs särskilda regler för personer som saknar identitetshandlingar? .....	165
9.5.5	Hur kan självmant återvändande stimuleras? .....	178
9.5.6	Återtagandeavtal.....	182
9.5.7	Bilaterala kontakter med mottagarländer.....	184
<b>10</b>	<b>Tvångsmedel .....</b>	<b>187</b>
10.1	Allmänt.....	187
10.2	Förvar och uppsikt beträffande vuxna .....	187
10.2.1	Utlänningslagen.....	187
10.2.2	Lagen om särskild utlänningskontroll.....	191
10.3	Tvångsmedel i lagen om särskild utlänningskontroll .....	191
10.4	Användning av fängsel.....	192
10.5	Svensk polis och transportpersonals befogenhet att agera på utländskt territorium och vice versa i samband med verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut .....	194
10.6	Förvar av barn .....	200
10.7	Förvarslokaler .....	204
10.7.1	Allmänt .....	204

10.8	Vilken myndighet bör ha ansvaret för placeringen av förvarstagna personer? .....	205
<b>11</b>	<b>Återrapportering .....</b>	<b>209</b>
11.1	Verkställighetsrapporter .....	209
11.2	Projekt i Migrationsverkets regi.....	210
11.3	Utredningens överväganden såvitt gäller återrapportering i annan form .....	210
<b>12</b>	<b>Sekretess mellan myndigheter i utlänningsärenden .....</b>	<b>213</b>
12.1	Gällande sekretessbestämmelser .....	213
12.2	Hur fungerar nuvarande ordning? .....	216
12.3	Utredningens överväganden och förslag .....	217
<b>13</b>	<b>Statistik.....</b>	<b>221</b>
13.1	Migrationsverket .....	221
13.2	Polismyndigheterna.....	222
13.3	Kriminalvårdens transporttjänst.....	224
13.4	Svårigheter att få fram relevant statistik .....	224
13.5	Brister i befintlig statistik .....	225
13.6	Utredningens överväganden .....	227
<b>14</b>	<b>Barnperspektivet .....</b>	<b>229</b>
14.1	Gällande rätt och barnkonventionen .....	229
14.2	Hur står de förslag och överväganden som utredning lämnar i överensstämmelse med barnkonventionen?.....	231
<b>15</b>	<b>Ordningen i några andra europeiska länder.....</b>	<b>237</b>
15.1	Danmark .....	237
15.2	Nederländerna .....	241

15.3 Schweiz.....	250
15.4 Tyskland.....	257
15.5 Österrike.....	262
<b>16 Det europeiska samarbetet.....</b>	<b>271</b>
16.1 Tiden fram till november 1993.....	271
16.2 EU-fördraget.....	271
16.3 Schengensamarbetet.....	272
16.4 Amsterdamfördraget.....	272
<b>17 Konsekvenser och genomförande.....</b>	<b>275</b>
17.1 Ekonomiska konsekvenser.....	275
17.2 Andra konsekvenser.....	282
17.3 Ikraftträdande.....	282
<b>18 Författningskommentar.....</b>	<b>283</b>
18.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).....	283
18.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.....	287
18.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ....	288
<b>Bilagor.....</b>	<b>291</b>



# Sammanfattning

## *Utredningens centrala lagförslag i punktform*

- 1) Myndigheterna måste anvisa det land till vilket utlänningen skall avvisas eller utvisas i sina beslut (4 kap. 12 a § UtlL).
- 2) Möjligheten att vid verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut sända utlänningen till ”något annat land” tas bort. I stället skall verkställighet av administrativa avvisnings- och utvisningsbeslut ske till det land som anvisas i myndigheternas beslut. Utvisningsbeslut som meddelats av domstol skall verkställas till utlänningens hemland eller, om möjligt, det land från vilket han eller hon kom till Sverige. Verkställighet får slutligen alltid ske till ett land som utlänningen anvisar om han eller hon visar att mottagande kan ske där (8 kap. 5 § UtlL).
- 3) Det skall framgå direkt av lagtexten att avvisnings- och utvisningsbeslut inte får meddelas om det finns ett permanent verkställighetshinder. Ett avvisnings- eller utvisningsbeslut får dock meddelas om verkställighetshindret är tillfälligt. I fall med tillfälliga verkställighetshinder skall myndigheterna ange när beslutet får verkställas (4 kap. 12 § UtlL).
- 4) Asylsökande som saknar identitetshandlingar och som inte samarbetar när det gäller att fastställa sin identitet skall inte kunna undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd. De skall också kunna få sin dag- och bostadsersättning nedsatt med anledning av sin bristande medverkan till att fastställa sin identitet. Dagersättning skall inte längre kunna sättas ned för ensamstående 16 – 18-åringar (4 kap. 3 a § UtlF och 10 § LMA).
- 5) Kravet på att barn först måste ha varit föremål för ett beslut om uppsikt för att kunna tas i s.k. verkställighetsförvar tas bort. I stället krävs för att ett förvarsbeslut skall få

- fattas att det finns en uppenbar risk att barnet annars håller sig undan. Det grundläggande kravet att ett förvarsbeslut överhuvudtaget inte får fattas om det bedöms som tillräckligt med ett beslut om uppsikt finns kvar (6 kap. 3 § UtlL).
- 6) Idag krävs synnerliga skäl för att ett barn under 16 år överhuvudtaget skall kunna tas i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Utredningen föreslår att åldersgränsen höjs till 18 år. Utlänningslagens bestämmelser om den begränsade tid som barn kan hållas i förvar skall gälla även för barn som tas i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll, om det inte finns synnerliga skäl att hålla barnet i förvar under en längre tid. Utländska barn under 18 år skall inte utan synnerliga skäl kunna placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest (5, 8 och 8 a §§ lagen om särskild utlänningskontroll).
  - 7) Ansvaret för att verkställa vissa förvarsbeslut flyttas från Migrationsverket till polismyndigheten. Detta gäller dels för polismyndighetens egna ärenden, dels för s.k. säkerhetsärenden, där det i praktiken blir Säkerhetspolisen som kommer att ansvara för att verkställa förvarsbeslut. Polismyndigheten bestämmer i de ärenden där polisen har ansvaret också om det finns skäl för att personen som hålls i förvar skall placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest i stället för i de vanliga förvarlokalerna (6 kap. 16 och 19 §§ UtlL).
  - 8) Migrationsverket och Utlänningsnämnden åläggs en generell uppgiftsskyldighet gentemot polismyndigheten i ärenden om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Polismyndigheten åläggs en begränsad uppgiftsskyldighet gentemot Kriminalvårdens transporttjänst (11 kap. 6 a § UtlL).

### *Uppdraget*

Utredningen har haft i uppdrag att utreda regleringen av verkställighet av beslut om avvisning och utvisning, särskilt när det gäller utlänningar vars identitet är oklar. Förutom att se över bestämmelserna om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut, vari inkluderas regleringen kring användningen av tvångsmedel, har utredningen undersökt hur praxis och rutiner ser ut hos de berörda

myndigheterna när det gäller verkställighetsfrågor. Utredningen har även sett över vilken statistik som förs hos berörda myndigheter.

Utredningens uppdrag har slutligen omfattat att utreda om gällande sekretessreglering skapar oacceptabla hinder i samarbetet mellan berörda myndigheter i ärenden avseende verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut.

### *Verkställande myndigheter och deras verkställighetsarbete*

De myndigheter som verkställer avvisnings- och utvisningsbeslut är främst Migrationsverket och polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen (RPS), närmare bestämt Säkerhetspolisen (SÄPO), verkställer beslut i säkerhetsärenden. Kriminalvårdens transporttjänst (TPT) har normalt hand om det praktiska genomförandet av en s.k. verkställighetsresa när en polismyndighet är verkställande myndighet.

Utredningen har funnit att det föreligger vissa oklarheter i de befintliga riktlinjerna som utfärdats av Migrationsverket och RPS för när ett ärende skall överlämnas från verket till polismyndigheten enligt 8 kap. 17 § UtlL. Enligt utredningens uppfattning skulle riktlinjerna vinna på att tydliggöras, vilket även kan påverka verkställighetsarbetets effektivitet i positiv riktning (avsnitt 3.5.3).

Utredningen konstaterar att det behövs lagstöd för polismyndigheternas överlämnande av det praktiska genomförandet av verkställigheten till TPT samt för TPT:s användning av tvång. Eftersom dessa frågor inte enbart berör utlänningsärenden utan bör ses över i ett större sammanhang lämnas inte några författningsförslag. Utredningen har även funnit att det finns ett behov av riktlinjer för när polismän skall följa med under verkställighetsresor och vilken ansvarsfördelning som skall råda i situationer där personal från både polismyndigheten och TPT följer med under resan (avsnitt 3.6.3).

Utredningen har uppmärksammat att den genomsnittliga handläggningstiden för återvändandeärenden hos Migrationsverket har ökat kraftigt under senare år, liksom antalet utlänningar med verkställbara avvisnings- eller utvisningsbeslut (avsnitt 4.1). Det förhållandet att personer som inte bedömts ha skyddsskäl och därför skall återvända till hemlandet inte lämnar Sverige inom de tider som anges i utlänningslagen utan blir kvar i landet under

längre och längre tidsperioder är, enligt utredningens uppfattning, olyckligt både ur de enskilda utlänningarnas och ur samhälls-ekonomisk synvinkel. Om en enskild persons avvísings- eller utvisningsbeslut inte verkställs i tid kan detta inge honom eller henne falska förhoppningar om att få stanna. När beslutet sedan slutligen verkställs innebär detta ofta svåra psykiska påfrestningar, inte minst för barnen. Det rör sig vidare om mycket stora kostnader för samhället.

På flera olika områden gör utredningen bedömningen att åtgärder kan vidtas för att förbättra effektiviteten i verkställighetsarbetet. Det finns inget enkelt svar på hur återvändandearbetet skall kunna bedrivas på ett mer framgångsrikt sätt utan det krävs agerande på många håll samtidigt.

Utredningen ställer sig bakom de förslag som lämnats inom Migrationsverket om en tydligare uppdelning av asylprocessen i en snabb och en normal process samt om tillgång till personal med verkställighetskompetens redan i initialskedet (avsnitt 4.6.1).

Mottagningshandläggarnas betydelse bör vidare lyftas fram och de bör ges bättre stöd i form av utbildning och närmare riktlinjer för de s.k. motivationssamtal som de genomför (avsnitt 4.6.2).

En samordning måste enligt utredningens bedömning till, dels inom Migrationsverket som visserligen har en samordnad funktion för bl.a. ambassadkontakter men som även skulle behöva en mer enhetlig praxis för den övriga personalens arbete med återvändande, dels inom polisen, vars 21 polismyndigheter arbetar självständigt med verkställighetsfrågor med brister i effektiviteten som följd (avsnitt 4.6.3).

En annan viktig fråga är att det måste finnas ett fungerande samarbete mellan berörda myndigheter, vilket bl.a. kan åstadkommas genom att fler kontaktytor skapas t.ex. i form av regelbundna möten mellan tjänstemän på olika nivåer där information och erfarenhet kan utbytas (avsnitt 4.6.4).

### *Vart verkställighet skall ske och tidpunkten härför*

Utredningen fann vid sin översyn av gällande bestämmelser och praxis ett behov av författningsförändringar (avsnitt 5.2).

Enligt utredningens förslag (4 kap. 12 a § UtlL) förtydligas att regeringen, Utlänningsnämnden och Migrationsverket skall ange det land till vilket verkställighet skall ske då beslut om avvísning

eller utvisning fattas. Förslaget innebär vidare att det krävs särskilda skäl för att fler än ett land skall kunna anvisas i myndigheternas beslut. Sådana särskilda skäl kan t.ex. vara att utlänningen har dubbelt medborgarskap, att han eller hon har uppehållstillstånd i ett annat land än hemlandet eller är gift med en person från ett annat land där mottagande skulle kunna ske.

När det sedan gäller verkställighet av regeringens, Utlänningsnämndens eller Migrationsverkets avvisnings- eller utvisningsbeslut klargörs att det skall ske genom att utlänningen sänds till det land, eller undantagsvis något av de länder, som framgår av beslutet. Vid verkställighet av domstols dom eller beslut om utvisning, där verkställighetsland inte anvisas, skall utlänningen kunna sändas enbart till sitt hemland, eller om möjligt, det land från vilket han eller hon kom till Sverige. En möjlighet finns dock alltid att verkställa beslutet till ett land som utlänningen visar att mottagande kan ske i (8 kap. 5 § UtL).

Utredningen föreslår även ett förtydligande i utlänningsförordningen (7 kap. 2 §) med innebörden att den verkställande myndigheten fortsättningsvis endast får bestämma hur verkställigheten rent praktiskt skall genomföras såsom tidpunkt för avresa, resväg och färdmedel.

För situationer där en utlänning av något skäl inte kan skickas direkt till destinationsorten utan måste transiteras via ett grannland krävs, enligt utredningens bedömning, att riktlinjer utfärdas om hur detta närmare skall gå till för att undvika att utlänningen av någon anledning blir kvar i grannlandet. Vidare bör riktlinjer utfärdas till förtydligande av vad som gäller vid kontanta utlägg som görs av medföljande personal så att det helt kan uteslutas att någon tjänsteman använt sig av mutor för att få en person mottagen i destinationslandet.

Utredningen har funnit att gällande tidsfrister för när en utlänning, som fått ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut, skall lämna landet inte bör förändras (avsnitt 6.2). En bättre efterlevnad av gällande regler anser utredningen kan åstadkommas genom sina övriga förslag och överväganden.

### *Beaktande av hinder mot verkställighet*

Enligt utredningens bedömning är nuvarande reglering svårtolkad (avsnitt 7.6). Utredningen föreslår därför att det skall framgå direkt av lagtexten att avvisnings- eller utvisningsbeslut inte får meddelas om en utlänning inte kan sändas till ett visst land till följd av bestämmelserna om verkställighetshinder i 8 kap. 1, 2 eller 4 § eller av något annat särskilt skäl (4 kap. 12 § UtlL). Utredningens förslag innebär även att beslut om avvisning eller utvisning får meddelas om verkställighetshindret bedöms vara övergående. I ett sådant fall skall regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket dock ange när beslutet får verkställas. Termerna permanent och tillfälligt verkställighetshinder införs i lagtexten.

### *Åtgärder för att minska den ökande andelen asylsökande utan erforderliga identitetshandlingar*

Utredningen har funnit att oklar identitet hos personer som söker asyl i Sverige är ett stort och ökande problem. Utredningen har lagt fram ett antal förslag för att söka komma till rätta med, i vart fall en del av, problematiken.

Utredningen anser att Sverige inom EU bör fortsätta att aktivt driva frågan om införandet av biometriska kontrollmöjligheter av utfärdade viseringar (avsnitt 9.5.1).

Utredningen tillstyrker förslaget att en särskild utredare tillsätts för att se över gränskontrollfrågor (avsnitt 9.5.2).

Utredningen understryker betydelsen av att en omfattande identitetsutredning görs i ett så tidigt skede av asylprocessen som möjligt (avsnitt 9.5.3).

Utredningen föreslår att asylsökande som saknar identitetshandlingar och som inte samarbetar när det gäller att fastställa sin identitet eller för att få nya resehandlingar inte fullt ut skall komma i åtnjutande av samma förmåner som andra personer som ansöker om asyl (avsnitt 9.5.4). Detta tar sig uttryck bl.a. i att dessa personer inte skall kunna undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Utredningen föreslår vidare att dag- och bostadsersättning skall kunna sättas ned i ett tidigare skede än vad som är möjligt enligt gällande ordning för personer i denna grupp. Möjligheten att sätta ned dagersättning för ensamstående barn mellan 16 och 18 år tas enligt förslaget bort. Utredningen anser att

frågan om under vilka former personer i den aktuella gruppen skall delta i s.k. organiserad verksamhet bör ses över. Utredningen pekar även på de befintliga möjligheterna att sätta ned dag- och bostadsersättning vid bristande samverkan liksom möjligheten till förvar.

Utredningen uppmanar Migrationsverket att arbeta vidare med återvändandeprogram och söka samverka med frivilligorganisationer i syfte att stimulera självmant återvändande (avsnitt 9.5.5).

Utredningen förordar en aktiv svensk policy vad gäller återtagandeavtal, i nära samarbete med övriga EU-länder (avsnitt 9.5.6).

Utredningen förordar vidare en ökad satsning på bilaterala kontakter på högre diplomatisk nivå med mottagarländer som inte lever upp till sin folkrättsliga förpliktelse att ta emot sitt lands medborgare (avsnitt 9.5.7).

Utredningen bedömer slutligen att det måste finnas en möjlighet att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut även om utlänningen saknar erforderliga resehandlingar (avsnitt 9.3.5).

### *Tvångsmedel*

Utredningen har vid översynen av gällande regler och praxis funnit att det finns ett behov av närmare riktlinjer för eskorterande personal vid verkställighetsresor för att klargöra att de har ett ansvar för att den person som de eskorterar behandlas på ett humant och värdigt sätt även utanför Sveriges gränser och att de bör avbryta transporten om kraven på humanitet och värdighet allvarligt åsidosätts t.ex. vid transitering (avsnitt 10.5).

Enligt utredningens bedömning är nuvarande ordning för s.k. verkställighetsförvar av barn inte bra. I de fall det inte är aktuellt med förordnande om omedelbar verkställighet uppställs för närvarande ett absolut krav att barnen först varit föremål för ett beslut om uppsikt (avsnitt 10.6 och 14.2). Nuvarande ordning innebär således att en familj som påträffas efter att ha avvikit för att undgå verkställighet inte kan tas i förvar direkt, även om bedömningen görs att förvar krävs för att verkställighet skall kunna äga rum, utan först måste ett uppsiktsbeslut fattas. Denna ordning medför att familjen ges möjlighet att åter avvika. Med hänsyn till den psykiska påfrestning det innebär att leva gömd, framförallt för barnen, bör inte en ordning som ger ytterligare möjligheter till att gömma sig kvarstå. Utredningen föreslår därför att det absoluta kravet på att ett barn först måste ha varit föremål för ett

uppsiktsbeslut innan ett förvarsbeslut kan fattas i aktuell situation tas bort (6 kap. 3 § första stycket 2 UtLL). I stället krävs för att ett förvarsbeslut skall få fattas att det finns en uppenbar risk att barnet annars håller sig undan. Självklart kvarstår det grundläggande kravet att ett förvarsbeslut överhuvudtaget inte får fattas om det bedöms tillräckligt med ett uppsiktsbeslut.

Utredningen föreslår att reglerna i lagen om särskild utlänningskontroll bör ändras på flera sätt för att komma bättre i överensstämmelse med barnkonventionen (avsnitt 10.6 och 14.2). Dels bör åldersgränsen för de begränsade möjligheterna att ta barn i förvar höjas från 16 till 18 år, dels bör barn som tas i förvar inte utan synnerliga skäl kunna placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Vidare bör det regleras hur länge ett barn som tas i förvar enligt denna lag kan hållas i förvar, vilket för närvarande saknas.

Utredningen har funnit att det finns ett behov av att flytta ansvaret för verkställigheten av förvarsbeslut i vissa fall, vilket innefattar beslut om var den förvarstagne skall placeras (avsnitt 10.8). I anledning härav föreslår utredningen att polismyndigheten skall svara för verkställigheten i sina egna ärenden. I säkerhetsärenden innebär utredningens förslag att det ytterst blir SÄPO som ansvarar för verkställigheten av förvarsbeslut. När det gäller lagen om särskild utlänningskontroll föreslår utredningen en förtydligande bestämmelse (8 a §) som klargör att det är RPS, dvs. i dessa ärenden SÄPO, som verkställer förvarsbeslut. I samma bestämmelse föreslår utredningen ett förtydligande av att utlännningar över 18 år inte skall placeras i Migrationsverkets förvarslokaler.

### *Återrapportering*

Utredningens bedömning är att det inte är lämpligt att föreslå någon form av återrapporteringsskyldighet för berörda myndigheter efter genomförd verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut (avsnitt 11.3).



### *Sekretess*

Utredning har funnit att den gällande sekretessregleringen medför hinder främst för polismyndigheterna i deras verkställighetsarbete men även i viss mån för TPT. De förorsakar även merarbete för Migrationsverket, vars personal arbetar under pressade arbetsförhållanden (avsnitt 12.3).

Mot bakgrund av den kraftiga ökningen av utlänningar som dröjer sig kvar i landet trots att de har lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut anser utredningen att det är av stor vikt att alla hinder för ett effektivt verkställighetsarbete undanröjs. Utredningen har gjort en avvägning mellan intresset av ett effektivare verkställighetsförfarande och det intresse som sekretessreglerna skyddar, nämligen de enskilda utlänningarnas integritet. Med hänsyn till att sekretess råder även hos polismyndigheten och till att denna myndighet till för inte så länge sedan hade tillgång även till de mycket känsliga uppgifter som föreligger i utlänningsärenden har utredningen gjort den bedömningen att det måste anses utgöra ett begränsat intrång i den enskildes utlännings integritet att lämna ut uppgifter som finns om den enskilde till polismyndigheten i ett verkställighetsärende.

Även hos TPT råder sekretess för uppgifter om den enskildes personliga förhållanden. Utredningen har trots detta, mot bakgrund av att behovet inte bedöms vara lika stort för denna myndighets personal att få tillgång till samtliga uppgifter om en utlänning som de skall eskortera ut ur landet, funnit att det är tillräckligt med en mer begränsad uppgiftsskyldighet i detta fall.

Utredningen föreslår således att Migrationsverket och Utlänningsnämnden åläggs en generell uppgiftsskyldighet i fall där en polismyndighet begär uppgifter om en utlänning i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning (11 kap. 6 a § UtlL). Även polismyndigheten åläggs, enligt utredningens förslag, en uppgiftsskyldighet gentemot TPT. Denna skyldighet är emellertid begränsad till de uppgifter som TPT behöver för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

### *Statistik*

Utredningen har funnit att det dels är svårt att få fram relevant statistik för att kunna göra en fullständig utvärdering av myndigheternas verkställighetsarbete dels att det finns brister i den statistik som förs.

Utredningen anser därför att främst Migrationsverket, men även i viss mån TPT, bör se över vilken statistik som förs i detta avseende. Vidare bör samordningen av statistik mellan Migrationsverket och RPS förbättras. Slutligen bör Migrationsverket fortsätta att undersöka möjligheterna till förbättring av IT-stödet samt förbättra personalens utbildning i att använda sig av detta (avsnitt 13.6).

### *Barnperspektivet*

Flera av utredningens förslag grundar sig direkt på överväganden i barnkonventionens anda. Utredningen finner att alla förslag som lämnas står i överensstämmelse med barnkonventionen (avsnitt 14.2).

# Executive summary

## *Legislation proposed by the commission in brief*

- 1) In any refusal-of-entry or expulsion order they issue, the authorities must indicate the country to which the alien is to be returned (The Aliens Act, Chapter 4, Section 12 (a)).
- 2) The possibility of sending the alien to “some other country” when enforcing a refusal-of-entry or expulsion order will be eliminated. Instead, the destination for enforcement of administrative refusal-of-entry and expulsion orders shall be the country indicated in the decision by the authorities. The destination for enforcement of an expulsion order issued by a court shall be the alien’s country of origin or, if possible, the country from which he or she came to Sweden. Finally, enforcement is always permissible to a country named by the alien, if he or she shows that that country can accept him or her (The Aliens Act, Chapter 8, Section 5).
- 3) It shall be stated directly in the text of the law that refusal-of-entry and expulsion orders may not be issued if there are permanent impediments to enforcement. A refusal-of-entry or expulsion order may, however, be issued if the impediment to enforcement is temporary. In cases involving temporary impediments to enforcement, the authorities shall indicate when the order may be enforced (The Aliens Act, Chapter 4, Section 12).
- 4) Asylum-seekers who lack identity documents and who fail to cooperate in establishing their identity shall not enjoy the possibility of exemption from the obligation to have a work permit. There shall also be a possibility of their daily allowance and housing allowance being reduced due to their inadequate assistance in establishing their identity. It shall no longer be possible to reduce the daily allowance for single

- 16–18-year-olds (The Aliens Ordinance, Chapter 4, Section 3 (a) and The Act concerning the Reception of Asylum-Seekers, Section 10).
- 5) The requirement that a child must first have been subject to a supervision order in order to be taken into detention pending enforcement will be eliminated. Instead, the requirement for a detention order to be issued shall be that there is an obvious risk that the child will otherwise go into hiding. The fundamental condition that a detention decision may not be taken at all if a supervision order is deemed to be sufficient will remain in place (The Aliens Act, Chapter 6, Section 3).
  - 6) At present exceptional grounds are required for a child under the age of 16 to be taken into detention at all under the Act concerning Special Controls in Respect of Aliens. The commission proposes that this age limit should be raised to 18. The provisions of the Aliens Act on the limited period a child can be held in detention shall also apply to children taken into detention under the Act concerning Special Controls in Respect of Aliens, unless there are exceptional grounds for keeping the child in detention for a longer period. It shall not be possible to place non-Swedish children under the age of 18 in a correctional institution, remand centre or police arrest, unless there are exceptional grounds for doing so (The Act concerning Special Controls in Respect of Aliens, Sections 5, 8 and 8 (a)).
  - 7) The responsibility for enforcing certain detention orders will be transferred from the Swedish Migration Board to the police authority. This shall apply both to cases under the jurisdiction of the police authority itself and to cases involving security, where in practice it will be the Swedish Security Service that is responsible for enforcing detention orders. In cases where the Swedish Police has responsibility, the police authority shall also determine whether there are grounds for placing the person kept in detention in a correctional institution, remand centre or police arrest instead of the customary detention facilities (The Aliens Act, Chapter 6, Sections 16 and 19).
  - 8) A general duty to provide information to the police authority shall be imposed on the Swedish Migration Board and the Aliens Appeals Board in cases involving enforcement

of a refusal-of-entry or expulsion order. The police authority shall be subject to a limited duty to provide information to the Swedish Prison and Probation Service's Transport Service (The Aliens Act, Chapter 11, Section 6 (a)).

### *The assignment*

The commission of inquiry has been given the assignment of investigating the regulations on enforcement of refusal-of-entry and expulsion orders, particularly in the case of aliens whose identity is unclear. Apart from reviewing the formal provisions on enforcement of refusal-of-entry and expulsion orders, including regulations on the use of coercive measures, the commission has examined the practice and routines of the authorities concerned as regards matters related to enforcement. The commission has also looked over the statistics kept by the authorities concerned.

The commission's assignment has finally included an analysis of whether the current regulations on secrecy put unacceptable obstacles in the way of cooperation between the authorities concerned in cases relating to the enforcement of refusal-of-entry or expulsion orders.

### *Enforcement authorities and their enforcement activities*

The authorities that enforce refusal-of-entry and expulsion orders are mainly the Swedish Migration Board and the police authorities. The National Police Board, more particularly the Swedish Security Service, enforces orders in cases where security is at issue. When a police authority is the enforcing authority, the Swedish Prison and Probation Service's Transport Service normally takes care of the practical implementation of enforcement-related travel.

The commission has found that there are certain ambiguities in the existing guidelines issued by the Swedish Migration Board and the National Police Board on when the responsibility for a case shall be transferred from the Swedish Migration Board to the police authority under Chapter 8, Section 17 of the Aliens Act. In the view of the commission, the guidelines would gain from clarification, and this may also have a positive effect on the effectiveness of enforcement activities (section 3.5.3).

The commission has established that legislation is needed to support the transfer by the police authorities of responsibility for the practical implementation of enforcement to the Transport Service, and the use of coercion by the Transport Service. Since these issues do not just affect matters related to aliens and should be reviewed in a broader context, no draft legislation is presented here. The commission has also found that there is a need for guidelines as to when police officers shall accompany aliens on enforcement-related journeys and regarding the division of responsibilities that shall apply in situations where staff from both the police authority and the Transport Service are present during the journey (section 3.6.3).

The commission has noted that the average time required for the Swedish Migration Board to process cases relating to the return of aliens to their country of origin has increased sharply in recent years, as has the number of aliens subject to enforceable refusal-of-entry or expulsion orders (section 4.1). In the view of the commission, the fact that people not deemed to have grounds for protection and therefore required to return to their country of origin do not leave Sweden within the time specified in the Aliens Act but instead remain in the country for longer and longer periods, is unfortunate both for the individual aliens concerned and from the point of view of the country's economy. If a refusal-of-entry or expulsion order is not enforced in due time, this may inspire false hopes in an individual that he or she will be allowed to stay. When the order is later finally enforced, this often entails severe mental strain, not least for children. Moreover, very substantial costs to society are involved.

In a number of different areas, the commission makes the assessment that measures can be taken to improve the effectiveness of enforcement activities. There is no simple answer to the question of how the process of return can be conducted more successfully; action is needed in many quarters simultaneously.

The commission endorses the proposals made within the Swedish Migration Board that asylum processes should be more clearly divided into fast-track and normal processes and that personnel with expertise in enforcement should be available even in the initial phase (section 4.6.1).

In addition, the important role played by the Reception Officers should be stressed and they should receive better support in the

form of education and training and more detailed guidelines for the motivation interviews they conduct (section 4.6.2).

In the view of the commission, better coordination is needed within both the Swedish Migration Board and the Swedish Police. The Swedish Migration Board, to be sure, does have coordinated operations for contacts with embassies, etc., but it would also benefit from more consistent practice on the part of other personnel working on the return of aliens. The 21 police authorities that make up the Swedish Police operate independently of one another, which results in a loss of effectiveness (section 4.6.3).

Another important issue is the need for efficient cooperation between the authorities concerned. One way to achieve this is to create more interfaces, e.g. in the form of regular meetings where officials at different levels can exchange information and experience (section 4.6.4).

### *Destination and timing of enforcement*

The commission found in its review of current provisions and practice that the legislation is in need of amendment (section 5.2).

The provision proposed by the commission (The Aliens Act, Chapter 4, Section 12 (a)) clarifies the responsibility of the Government, the Aliens Appeals Board and the Swedish Migration Board to indicate the country of destination for enforcement when taking decisions to order refusal-of-entry or expulsion. The proposal further entails that the decision by the authorities may only specify more than one country of destination if there are special grounds for doing so. Such special grounds may be, for example, that the alien has dual citizenship, that he or she has a residence permit for a country other than the country of origin or is married to a person from another country where his or her reception would be possible.

As regards enforcement of the refusal-of-entry or expulsion order issued by the Government, the Aliens Appeals Board or the Swedish Migration Board, it is made clear that this should be implemented by sending the alien to the country, or in exceptional cases one of the countries, specified in the decision. In the case of enforcement of a judgment or decision on expulsion made by a court, where the country of destination is not indicated, it shall

only be possible to send the alien to his or her country of origin, or, if possible, the country from which he or she came to Sweden. The possibility always exists, however, to make the destination for enforcement of a decision a country where the alien shows that he or she can be received (The Aliens Act, Chapter 8, Section 5).

The commission also proposes a clarification in the Aliens Ordinance (Chapter 7, Section 2), to the effect that the enforcement authority may in future only determine how enforcement shall be carried out in purely practical terms, such as time of departure, itinerary and means of transport.

For situations where for one reason or another an alien cannot be sent directly to the place of destination and instead has to pass through a neighbouring country in transit, the commission deems there to be a need to issue guidelines on the exact procedures to be followed, so as to avoid the alien remaining in the neighbouring country for some reason. Further, guidelines should be issued to clarify the practice to be followed in the case of out-of-pocket expenses incurred by accompanying personnel, so that it can be completely ruled out that an official has used bribes in order to have a person received by the country of destination.

The commission has found that no change should be made to the time periods that are currently allowed between an alien receiving a legally binding refusal-of-entry or expulsion order and the date of departure from the country (section 6.2). The commission considers that better compliance with current regulations can be achieved by means of its other proposals and observations.

### *Taking into account impediments to enforcement*

The commission considers that the present regulations are difficult to interpret (section 7.6). The commission therefore proposes that it should be stated directly in the text of the legislation that refusal-of-entry or expulsion orders may not be issued if an alien cannot be sent to a certain country on account of the provisions on impediments to enforcement in Chapter 8, Section 1, 2 or 4 or for some other special reason (The Aliens Act, Chapter 4, Section 12). The commission's proposal also entails that a refusal-of-entry or expulsion order may be issued if the impediment to enforcement is deemed to be temporary. In such cases, however, the Government,



the Aliens Appeals Board or the Swedish Migration Board shall indicate when the order may be enforced. The terms permanent and temporary impediments to enforcement will be introduced in the text of the law.

*Measures to reduce the increasing proportion of asylum-seekers without necessary identity documents*

The commission has found that a lack of clarity about the identity of persons seeking asylum in Sweden is a major and growing problem. The commission has presented a number of proposals for attempting to tackle the problems in this area, or at least some of them.

The commission considers that Sweden should continue take a proactive role in the EU on the issue of introducing a possibility of biometric control of visas issued (section 9.5.1).

The commission supports the proposal to appoint a special commissioner to look over border control issues (section 9.5.2).

The commission underlines the importance of making an extensive investigation of identity at as early a stage of the asylum process as possible (section 9.5.3).

The commission proposes that asylum-seekers who lack identity documents and who do not cooperate when it comes to establishing their identity or obtaining new travel documents should not fully enjoy the same benefits as other persons seeking asylum (section 9.5.4). One expression of this measure is that these people should not enjoy the possibility of exemption from the obligation to have a work permit. The commission proposes further that it should be possible to reduce the daily allowance and housing allowance at an earlier stage than is possible under the arrangements now applying to persons in this category. Under the proposal, the possibility of reducing the daily allowance for single children between 16 and 18 years of age will be eliminated. The commission considers that the matter of the forms in which persons in the category in question are to participate in organised activities should be reviewed. The commission also draws attention to the existing possibilities of reducing the daily allowance and housing allowance in the event of inadequate cooperation, and to the possibility of detention.

The commission encourages the Swedish Migration Board to continue its use of returnee programmes and to seek interaction with NGOs aimed at prompting aliens to return to their country of origin of their own accord (section 9.5.5).

The commission advocates an active Swedish policy where readmission agreements are concerned, in close cooperation with other EU countries (section 9.5.6).

Furthermore, the commission advocates an increased commitment to bilateral contacts at senior diplomatic level with receiving countries that fail to live up to their obligation under international law to accept citizens of their own country (section 9.5.7).

The commission considers, finally, that there must be a possibility of enforcing a refusal-of-entry or expulsion order even if the alien lacks necessary travel documents (section 9.3.5).

### *Coercive measures*

In its review of current regulations and practice, the commission has found that there is a need for more detailed guidelines for escorting personnel on enforcement-related journeys, clarifying the point that they are responsible for ensuring that the person they are escorting is treated in a humane and dignified manner even beyond Sweden's borders and that they should interrupt the journey in the event of serious disregard for the requirements of humanity and dignity, e.g. in connection with transit (section 10.5).

The commission is of the opinion that present arrangements for the detention of children pending enforcement are unsatisfactory. In cases where an order for immediate enforcement is not at issue, there is currently an absolute requirement that any children must first have been subject to a supervision order (sections 10.6 and 14.2). The present arrangement thus means that a family located after running away to avoid enforcement cannot be taken directly into detention, even if the assessment is made that detention is required for enforcement to be possible; instead, a supervision order must first be issued. This arrangement gives the family a new opportunity to abscond. In view of the mental strain that a life in hiding entails, particularly for children, a system that allows additional opportunities to hide should not persist. In situations of

this kind the commission therefore proposes eliminating the absolute requirement that a child must first have been subject to a supervision order before a detention order can be issued (The Aliens Act, Chapter 6, Section 3, first paragraph). Instead, the requirement for a detention order to be issued shall be that there is an obvious risk that the child will otherwise go into hiding. Naturally the fundamental condition remains that a detention order may not be taken at all if a supervision order is deemed to be sufficient.

The commission proposes that the regulations given in the Act concerning Special Controls in Respect of Aliens should be amended in several respects to make them more consistent with the Convention on the Rights of the Child (sections 10.6 and 14.2). Firstly, the age limit for limited possibilities of taking a child into detention should be raised from 16 to 18, and secondly, unless there are exceptional grounds for doing so, it should not be possible to place children taken into detention in a correctional institution, remand centre or police arrest. Further, there should be regulation of the length of time that a child taken into detention under this act can be kept in detention; there is no such regulation at present.

The commission has found that there is a need in certain cases to transfer responsibility for enforcing detention orders, including decisions on where the detainee shall be placed (section 10.8). In this connection, the commission proposes that the police authority shall be responsible for enforcement in the cases that come under its jurisdiction. In cases where security is at issue, the commission's proposal entails that the final responsibility for enforcing detention orders will rest with the Swedish Security Service. Where the Act concerning Special Controls in Respect of Aliens is concerned, the commission proposes a clarifying provision (Section 8 (a)) to make it clear that it is the National Police Board, i.e. in these cases the Swedish Security Service, that is to enforce detention orders. In the same provision, the commission proposes a clarification of the point that aliens over the age of 18 shall not be placed in the Swedish Migration Board's detention facilities.

### *Reports*

The commission considers that it is not appropriate to propose any form of duty for the authorities concerned to submit reports after successful enforcement of a refusal-of-entry or expulsion order (section 11.3).

### *Secrecy*

The commission has found that the current secrecy regulations involve obstacles to enforcement activities, above all for the police authorities, but also to some extent for the Transport Service. They also cause extra work for the Swedish Migration Board, whose personnel work under high pressure (section 12.3).

In the light of the sharp rise in the number of aliens remaining in the country in spite of being subject to legally binding refusal-of-entry or expulsion orders, the commission considers that it is of great importance that all obstacles to effective enforcement operations are removed. The commission has weighed the interest in more effective enforcement procedures against the interests protected by the secrecy regulations, namely, the individual integrity of aliens. In view of the fact that the police authority is also subject to secrecy regulations and that this authority, not so long ago, also had access to the very sensitive information involved in aliens cases, the commission has arrived at the assessment that it must be regarded as a limited infringement of the individual integrity of an alien to release existing information about that individual to the police authority in an enforcement case.

The Transport Service is likewise subject to secrecy regarding information about the personal circumstances of the individual. Nonetheless, in view of the fact that there is deemed to be less of a need for personnel at this authority to have access to all available information about an alien they are to escort out of the country, the commission has found that in this case, a more limited duty to release information is sufficient.

The commission thus proposes that a general duty to provide information be imposed on the Swedish Migration Board and the Aliens Appeals Board in cases where a police authority requests information about an alien in a case involving enforcement of a refusal-of-entry or expulsion order (The Aliens Act, Chapter 11,

Section 6 (a)). On the proposal of the commission, the police authority will also be subject to a duty towards the Transport Service to provide information. This duty, however, will be limited to the particulars the Transport Service needs in order to fulfil its assignment.

### *Statistics*

The commission has found, firstly, that it is difficult to obtain relevant statistics to enable a full evaluation to be made of the enforcement operations undertaken by the authorities, and secondly, that there are shortcomings in the statistics that are kept.

The commission therefore considers that the Swedish Migration Board, principally, but also to some extent the Transport Service, should look over the statistics kept in this area. In addition, there should be better coordination between the Swedish Migration Board and the National Police Board where statistics are concerned. Finally, the Swedish Migration Board should continue to examine the possibility of improving IT support and giving personnel better education and training in IT use (section 13.6).

### *Children's perspective*

Several of the proposals made by the commission are based directly on considerations arising out of the spirit of the Convention on the Rights of the Child.

The commission finds that all the proposals made are consistent with the Convention on the Rights of the Child (section 14.2).

# Förkortningar

a.a.	anfört arbete
art.	artikel
bet.	betänkande
CAT	the Committee Against Torture (FN:s tortyrkommitté)
CM	cirkulärmeddelande
CPT	the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
Dir.	direktiv
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskapen
EGT	Europeiska gemenskapens officiella tidning, fr.o.m. den 1 februari 2003 Europeiska unionens officiella tidning, EUT
EU	Europeiska unionen
FAP	Föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet
FN	Förenta Nationerna
GDM	Generaldirektörsmeddelande
IOM	International Organization for Migration
JO	Justitieombudsmannen
kap.	kapitel
KOM	Kommissionen
KVS	Kriminalvårdsstyrelsen
KVSFS	Kriminalvårdsstyrelsens författningssamling
LMA	lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
LIFOS	Migrationsverkets land- och praxisinformationssystem
NGO	Non-Governmental Organization
NIPU	Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden
prop.	proposition
RF	regeringsformen

RPS	Rikspolisstyrelsen
RPS FS	Rikspolisstyrelsens författningssamling
rskr.	Riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SekrL	Sekretesslagen (1980:100)
SfU	Socialförsäkringsutskottet
SIS	Schengens informationssystem
STAMM	Migrationsverkets datasystem; System-Tillstånd-Asyl- Mottagning-Medborgarskap
SOU	Statens offentliga utredningar
SÄPO	Säkerhetspolisen
TPT	Kriminalvårdens transporttjänst
UN	Utlänningsnämnden
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Förenta nationernas flyktingkommissarie)
UtlF	utlänningsförordningen (1989:547)
UtlL	utlänningslagen (1989:529)

# Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)<sup>1</sup> dels att 4 kap. 12 §, 6 kap. 3, 5, 16 och 19 §§ samt 8 kap. 5 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 4 kap. 12 a § och 11 kap. 6 a §, samt närmast före 4 kap. 12 a § en ny rubrik av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### **4 kap.**

#### 12 §<sup>2</sup>

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

*I beslut som meddelas av regeringen, Utlänningsnämnden*

*Beslut om avvisning eller utvisning får inte meddelas om en utlänningsen till följd av bestämmelserna i 8 kap. 1, 2 eller 4 § inte kan sändas till ett visst land eller det annars finns särskilda skäl mot att verkställa en avvisning eller utvisning (permanent verkställighetshinder).*

*Beslut om avvisning eller utvisning får meddelas om ett verkställighetshinder bedöms vara övergående (tillfälligt verkställighetshinder).*

*Har beslut om avvisning eller utvisning meddelats av*

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1994:515.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2000:292.



eller Migrationsverket skall *ges de anvisningar i fråga om verkställigheten som denna prövning kan föranleda.* regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket *enligt andra stycket* skall *anges när beslutet får verkställas.*

***Verkställighetsföreskrifter i beslut om avvisning eller utvisning***

*12 a §*

*I beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket skall anges det land till vilket utlänningen skall avvisas eller utvisas. Om det finns särskilda skäl får mer än ett land anges i beslutet. I beslutet får ges föreskrifter om hur verkställigheten av avvisningen eller utvisningen skall genomföras.*

**6 kap.**

**3 §<sup>3</sup>**

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

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

2. fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning i annat fall än som sägs under 1 eller av ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 3 § och det *vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig* 2. fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning i annat fall än som sägs under 1 eller av ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 3 § och det *finns en uppenbar risk* för att barnet *annars håller sig*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1996:1379.

*tillräckligt att barnet ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 5 § tredje stycket.*

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

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

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

#### 5 §<sup>4</sup>

En utlänning som har fyllt 18 år kan, under de förutsättningar som anges i 2 §, i stället för att tas i förvar ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt.

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

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

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

Uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling eller uppfylla andra särskilda villkor.

#### 16 §<sup>5</sup>

Migrationsverket svarar för att ett beslut om förvar verkställs.

*Om en polismyndighet är handläggande myndighet enligt 9 § svarar dock polismyndigheten för att beslutet om förvar verkställs. Detta gäller även*

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1996:1379.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2000:292.

*beslut om förvar i ärenden där Rikspolisstyrelsen hos Migrationsverket av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet har begärt eller i yttrande förordat att en utlänning avvisas eller utvisas, att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd avslås eller att en utlännings uppehållstillstånd återkallas.*

19 §<sup>6</sup>

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

*Migrationsverket får besluta att* En utlänning som hålls i en utlänning som hålls i förvar *får* placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polis-*skall* placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polis-*arrest*, om arrest, om

1. utlänningen har utvisats på grund av brott enligt 4 kap. 7 §,

2. utlänningen hålls avskild enligt 22 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal, eller

3. det annars finns synnerliga skäl.

1. *förvarsbeslutet har fattats i ett ärende där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet prövas eller där* utlänningen har utvisats på grund av brott enligt 4 kap. 7 §,

2. utlänningen hålls avskild enligt 22 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal, eller

3. det annars finns synnerliga skäl.

*Beslut om en utlännings placering enligt andra stycket 2 eller 3 fattas av Migrationsverket om verket är ansvarig myndighet enligt 16 §. Om en polis-myndighet är ansvarig myndighet*

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2000:292.

*enligt 16 § fattas beslut om en utlännings placering enligt andra stycket 1 och 3.*

Ett barn under 18 år som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

### **8 kap.**

#### **5 §**

Om det inte finns hinder mot verkställigheten enligt 1–4 §§, skall *en utlännings som avvisas eller utvisas sändas* till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket han kom till Sverige.

*Kan verkställigheten inte genomföras på det sätt som anges i första stycket eller finns det andra särskilda skäl, får utlänningsen i stället sändas till något annat land.*

Om det inte finns hinder mot verkställigheten enligt 1, 2 eller 4 §, skall

*1. ett beslut som meddelats av regeringen, Utlänningsnämnden, eller Migrationsverket verkställas genom att utlänningsen sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet,*

*2. en domstols dom eller beslut om utvisning verkställas genom att utlänningsen sänds till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket han eller hon kom till Sverige.*

*En utlännings som har avvisats eller utvisats får alltid sändas till ett land som han eller hon visar att mottagande kan ske i.*

### **11 kap.**

#### **6 a §**

*Migrationsverket och Utlänningsnämnden skall på begäran av en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings, om uppgifterna behövs i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.*

*En polismyndighet skall på begäran av Kriminalvårdens transporttjänst lämna ut de*

*uppgifter om en utlänning, som  
transporttjänsten behöver för att  
kunna fullgöra sitt uppdrag.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

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

Härigenom föreskriv att 4 kap. 3 a § och 7 kap. 2 § utlänningsförordningen (1989:547)<sup>7</sup> skall ha följande lydelse.

### 4 kap.

#### 3 a §

Den som här i landet sökt uppehållstillstånd och därvid åberopat skäl enligt 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (1989:529) är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall Migrationsverket bedömer att dess beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan. Undantaget gäller fram till dess att lagakraftvunnet beslut föreligger i ärendet.

Den som här i landet sökt uppehållstillstånd och därvid åberopat skäl enligt 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (1989:529) är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall Migrationsverket bedömer att dess beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan. Undantaget gäller fram till dess att lagakraftvunnet beslut föreligger i ärendet.

*Undantaget gäller inte den som genom att inte medverka till att fastställa sin identitet försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd.*

Migrationsverket utfärdar särskilt bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

### 7 kap.

#### 2 §

*Om ett beslut om avvisning eller utvisning inte innehåller anvisningar i fråga om verkställigheten eller om det är uppenbart att anvisningar som har lämnats i ett sådant beslut inte går att följa, skall den verkställande*

*Den myndighet som verkställer ett beslut om avvisning eller utvisning skall se till att beslutet verkställs i enlighet med vad som sägs i 8 kap. 5 § utlänningslagen (1989:529) och att de föreskrifter i övrigt som lämnats i beslutet*

<sup>7</sup> Förordningen omtryckt 1995:254.

myndigheten *bestämma hur* följs.  
*verkställigheten skall genomföras.*  
*Om den verkställande myndig-*  
*heten är en polismyndighet kan*  
*besked enligt 8 kap. 13 §*  
utlänningslagen (1989:529)  
*begäras.*

*Om inte verkställighetsföre-*  
*skrifter ges i beslutet bestämmer*  
den verkställande myndigheten  
*tidpunkt för avresa, resväg,*  
*färdmedel och annat som har att*  
*göra med det praktiska genom-*  
*förandet av verkställigheten.*

*Att en verkställande polis-*  
*myndighet skall underrätta*  
*Migrationsverket om den finner*  
*att verkställigheten inte kan*  
*genomföras eller om ytterligare*  
*besked behövs framgår av 8 kap.*  
13 § utlänningslagen (1989:529).

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2004.

### 3 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

*dels* att 5 och 8 § skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall föras in en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

##### 5 §

I ärenden enligt denna lag gäller i tillämpliga delar 4 kap. 15 §, 5 kap. 5 §, 6 kap. 4 § andra stycket, 5 § *andra* stycket och 6–11 §§, 7 kap. 7 §, 8 kap. 1–6, 14 och 16 §§, 9 kap. 1–3 §§ samt 11 kap. 5 och 6 §§ utlänningslagen (1989:529).

I ärenden enligt denna lag gäller i tillämpliga delar 4 kap. 15 §, 5 kap. 5 §, 6 kap. 4 § *andra och tredje* stycket, 5 § *tredje* stycket och 6–11 §§, 7 kap. 7 §, 8 kap. 1–6, 14 och 16 §§, 9 kap. 1–3 §§ samt 11 kap. 5 och 6 §§ utlänningslagen (1989:529).

*Bestämmelsen i 6 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen skall gälla även för ett utländskt barn under 18 år om det finns synnerliga skäl att hålla honom eller henne i förvar utöver den tid som 6 kap. 4 § tredje stycket utlänningslagen tillåter.*

##### 8 §

En utlänning får tas i förvar, om det finns ett beslut om utvisning enligt denna 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

En utlänning får tas i förvar, om det finns ett beslut om utvisning enligt denna 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 hans identitet är oklar. *Om utlännningen är sexton* år, får *han* inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans vårdnadshavare eller en av dem, om de är flera.

Under de förutsättningar som anges i första *stycket* kan utlännningen ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt.

Sverige eller hans identitet är oklar.

*Ett utländskt barn under 18* år får inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans eller hennes vårdnadshavare eller en av dem, om de är flera.

Under de förutsättningar som anges i första *och andra styckena* kan utlännningen ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt.

#### *8 a §*

*Rikspolisstyrelsen svarar för att ett beslut om förvar enligt 8 § verkställs.*

*Utlänningar som hålls i förvar enligt denna lag skall placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Ett utländskt barn under 18 år får dock inte utan synnerliga skäl placeras i sådana lokaler.*

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

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

Härigenom föreskrivs att 10, 16 och 17 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. skall ha följande lydelse.

##### *Nuvarande lydelse*

##### *Föreslagen lydelse*

För *den* som fyllt 18 år *och som* utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 § *eller som* genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd *kan* dagersättning enligt 17 § sättas ned, *dock inte* till den del *den* är avsedd att täcka utgifter för egen mathållning. *Sådan nedsättning kan även göras för ensamstående person som fyllt 16 men inte 18 år.*

*Om utlänning som avses i 1 § första stycket 1 eller 2* även efter det nedsättning skett enligt första stycket utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 § *eller genom att* hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd, *kan* bostadsersättning enligt 16 § sättas ned helt, om utlänningen erbjuds plats på en förläggning, och dagersättning enligt 17 § sättas ned helt, om fri kost ingår i den erbjudna

10 §<sup>8</sup>

Dagersättning enligt 17 § *får*, till den del *som inte* är avsedd att täcka utgifter för egen mathållning, sättas ned för *utlänning* som fyllt 18 år *om denne*

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 §,

2. *försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att fastställa sin identitet, eller*

3. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan.

Bostadsersättning enligt 16 § och dagersättning enligt 17 § *får* sättas ned helt om utlänningen även efter det *att* nedsättning skett enligt första stycket

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 §,

2. *försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att fastställa sin identitet, eller*

3. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd

<sup>8</sup> Senaste lydelse 1994:971.

inkvarteringen.

genom att hålla sig undan, om utlänningen erbjuds plats på en förläggning *och* fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen.

Bestämmelserna om nedsättning av bostadsersättning och dagersättning tillämpas också i de fall en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning skall kunna verkställas.

#### 16 §

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

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som på egen hand ordnar bostad har rätt till bidrag till bostadskostnad (bostadsersättning). Sådant bidrag får sättas ned helt eller delvis för den som har inkomst av förvärvsarbete eller annan inkomst eller egna tillgångar. *I 10 § anges i vilka övriga fall bostadsersättning får sättas ned helt.*

#### 17 §

En utlänning som omfattas av denna lag och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning).

*I 10 § anges i vilka fall dagersättning får sättas ned.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.
  2. De nya föreskrifterna i 10 § första stycket 2 och andra stycket 2 får tillämpas endast i fråga om sådan bristande medverkan som ägt rum sedan lagen trätt i kraft.

## 1.1 Inledning

Under senare år har flera utredningar haft i uppdrag att se över olika aspekter på problem med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut enligt utlänningslagen. År 1994 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder för att verkställigheter skulle kunna ske under värdiga former och samtidigt så effektivt som möjligt. Utredningen presenterade 1995 ett delbetänkande (SOU 1995:55), som var av principkaraktär. I syfte att föreslå hur ansvaret för att verkställa beslut om avvisning och utvisning kunde överföras från polismyndigheterna till dåvarande Statens Invandrarverk tillkallades i januari 1997 en särskild utredare, som i september samma år presenterade betänkandet ”Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden” (SOU 1997:128), den s.k. verkställighetsutredningen. I början av 2001 tillkallades en särskild utredare för att utreda vissa frågor beträffande utlandsmyndigheternas medverkan i utlännings- och medborgarskapsärenden samt behandlingen av utlänningar i förvar. Utredningen lämnade sitt betänkande (SOU 2001:110) i december 2001.

Regeringen tillsatte i april 2002 denna utredning (UD 2002:02) med uppdrag att göra en översyn av de bestämmelser som reglerar verkställighet av beslut om avvisning och utvisning, särskilt i de fall där utlänningsens identitet är oklar. Det är viktigt att framhålla att denna utredning inte är att betrakta som en ny verkställighetsutredning, utan uppgiften är begränsad framförallt till att se över problem aktualiserade av utlänningar som själva inte klarlägger sin identitet. En annan orsak till att denna utredning tillsattes var uppgifter i media om att avvisningar till Ghana inte gått rätt till. En genomgång av Ghana-ärendena hade visat att det kan finnas en otydlighet i både lagstiftning och praxis när det gäller frågan till vilket land en person skall avvisas.

Asyl- och migrationsfrågorna är en av de mest komplicerade och känsliga politiska frågorna i Sverige idag, inte minst eftersom myndigheternas beslut ofta får långtgående konsekvenser både för de enskilda individerna och för samhället i ett vidare perspektiv.

Antalet asylsökande i Sverige har ökat den senaste tiden och har i stort sett fördubblats på två år. År 2002 sökte ca 33 000 utlänningar asyl i Sverige, vilket är den högsta årssiffran sedan 1994. Flertalet kom från Balkan, Irak och OSS-länderna. Migrationsverket och, efter överklagande, Utlänningsnämnden finner i sin rättstillämpning att många av de asylsökande saknar sådana skäl som berättigar till asyl eller skydd i övrigt enligt utlänningslagen och att de därför skall lämna Sverige.

Det är viktigt att utlänningar, som söker asyl i Sverige, får ett värdigt och respektfullt bemötande i samband med att de lämnar in sin asylansökan. Människor som behöver skydd skall garanteras att de kommer att få sin asylansökan prövad i enlighet med de konventioner som Sverige anslutit sig till och i enlighet med vår egen lagstiftning. De asylsökande skall informeras både om sina rättigheter och om sina skyldigheter med anledning av att de söker asyl.

Den tilltagande asylinströmningen och den kraftigt ökade arbetsbelastningen till följd av att allt fler asylsökande inte styrker sin identitet och/eller sitt medborgarskap ställer allt större krav på ansvariga myndigheter i Sverige. Migrationsverket satsar nu mer på att utveckla nya metoder för att snabbt utreda ärenden rörande personer som saknar dokument och anpassa sig till den nya situationen. För att belysa de problem myndigheterna har att hantera kan nämnas att, enligt statistik från Migrationsverket, under 2002 saknade 88 % av alla asylsökande pass, medan uppskattningsvis 70 % (Migrationsverkets beräkningar baserade på erfarenhet) saknade godtagbara och trovärdiga identitetshandlingar överhuvudtaget vid asylansökan. Inte enbart antalet asylsökande har ökat under det senaste året utan även den procentuella andelen dokumentlösa sökande. Orsakerna till varför de asylsökande avhänder sig sina identifieringsdokument eller säger sig sakna resehandlingar varierar. Det skall i detta sammanhang mycket starkt poängteras att dokumentlöshet inte nödvändigtvis innebär att en asylsökande inte har skyddsskäl. Bland alla dem som saknar dokument finns det med all säkerhet även personer som har behov av skydd, t.ex. de som inte har haft möjlighet att få med sig dokument vid en brådstörtad flykt eller avresa, liksom de som av

rädsla inte vill eller vågar ansöka om handlingar eller de som inte kan få fram dokument även om de försöker. Det finns också en grupp utlänningar som av människosmugglare lockats köpa resor till Sverige och instruerats att antingen fördärva sina dokument eller återlämna dem till människosmugglarna när de kommit till Sverige. Å andra sidan måste man konstatera att det finns asylsökande, som, i syfte att försöka hålla sig kvar i landet efter ett avvisningsbeslut, uppger att de inte har några identifieringsdokument; ett sätt att försvåra en förestående verkställighet. Asylsökande kan också göra sig av med sina dokument för att de vill undvika att viseringar skall kunna spåras. En annan betydelsefull anledning till att dokument inte visas upp kan vara att sökanden, oaktat ett eventuellt skyddsbehov, inte vill sändas tillbaka till första asylland, dvs. att den sökande vill undvika att t.ex. Dublinkonventionen tillämpas. En passhandling kan även vittna om en fullkomligt legal utresa och stämmer kanske inte med den bild av förföljelse av myndigheterna i hemlandet som den asylsökande vill uppvisa.

Det är en grannlaga och viktig uppgift för asylutredarna att göra en bedömning av orsaken till dokumentlösheten, men presumptionen får inte vara att dessa personer inte är trovärdiga. Samlad erfarenhet visar dock att de asylskäl flertalet åberopar ofta bedöms som otillräckliga för bifall till asylansökan. En slutsats av dessa resonemang är att stora resurser måste till för att man i ett inledningsskede av asylprocessen skall kunna lösa den svåra uppgiften att skilja ut dem som har uppenbart ogrundade skäl för asyl från dem som har berättigade anspråk på att få skydd i Sverige.

Asylrätten bygger på enskilda människors rätt att söka asyl samt staters skyldighet att ge skydd åt individer som riskerar förföljelse. Asylsystemet grundas sålunda på en individuell prövning, vilket i sin tur förutsätter att utlänningars identitet ska kunna fastställas. Det är ett faktum att de utlänningar som saknar dokument behandlas på samma sätt som de asylsökande som uppger sin rätta identitet och samarbetar med asylutredarna. Ett stort antal asylsökande uppger bevisligen falskt namn/identitet och/eller medborgarskap eller ändrar uppgifterna under utredningens gång samtidigt som de uppger att de saknar handlingar som styrker identiteten. På detta sätt förlängs handläggningstiden, vilket i sin tur i många fall sedan försvårar eller omöjliggör verkställighet av ett eventuellt beslut om avvisning.

Ett stort antal asylsökande bedöms av de ansvariga myndigheterna sakna tillräckliga skyddsskäl enligt svensk lag och har inte heller rätt att få tillstånd av annan grund. De asylsökande åberopar ofta omständigheter som de själva subjektivt betraktar som asylskäl, men som inte uppfyller de kriterier som finns angivna i utlänningslagen. Beslut fattas därför om avvisning. Grunderna för i vilka fall en utlänningslagstiftning skall beviljas asyl eller få uppehållstillstånd i Sverige på annan grund finns fastlagda i utlänningslagstiftningen. Om asyl eller uppehållstillstånd på annan grund inte beviljas skall utlänningslagstiftningen lämna landet, vilket han eller hon i många fall vägrar göra. För att ett återsändande skall kunna vara möjligt krävs ofta giltiga resehandlingar (pass eller andra dokument). Det är förenat med stora problem för utlänningsmyndigheterna att fastställa utlänningslagstiftningens identitet samt att förmå honom eller henne att medverka i anskaffandet av resehandlingar. I denna utredning presenteras olika förslag till hur man skall komma tillrätta med dessa problem. Någon fullständig lösning går knappast att finna, däremot kan olika metoder tillämpas för att förbättra situationen (utredningens förslag och bedömningar återfinns i sammanfattningen och i betänkandets olika kapitel). Idag får, enligt Migrationsverket, ca 20 % av de asylsökande uppehållstillstånd i första instans och ytterligare ca 10 % i andra instans efter överklagande och ny ansökan, dvs. ca 30 % totalt. Det är dock viktigt att notera att en majoritet av dessa får uppehållstillstånd av humanitära skäl eller på grund av att de fått en anknytning till en person som bor i Sverige under den tid deras ansökan behandlats. Endast en mindre del får uppehållstillstånd för att de har asylskäl eller skyddsbehov i övrigt.

Utgångspunkten är att utlänningslagstiftning, som saknar rätt att stanna i Sverige, skall lämna landet självmant. En av Migrationsverkets uppgifter är att få dem som avvisats att lämna Sverige självmant. Ett självmant återvändande är huvudregeln, främst av uppenbart humanitära orsaker, men också av kostnadsskäl. Om en utlänningslagstiftning, som vistas olovligt i Sverige, vägrar lämna landet självmant kan ett påtvingat – och därmed ofrånkomligt mindre väl planerat – återvändande bli nödvändigt. Det måste göras helt klart för utlänningslagstiftning, som inte har rätt att stanna i Sverige, att de måste lämna landet. Det fanns vid utgången av år 2002 ca 1 600 personer med verkställbara beslut från Migrationsverket och ca 5 300 personer med verkställbara beslut från Utlänningsnämnden. Härutöver tillkommer ytterligare personer med verkställbara

avlägsnandebeslut fattade av polismyndighet samt utvisningsbeslut fattade av domstol. Dessa personer blir kvar i landet bl.a. för att de inte uppger identitet och/eller medborgarskap eller för att de inte medverkar till att anskaffa giltiga resehandlingar som möjliggör resa till hemlandet eller till något annat land där de kan tas emot. Polisen har visat att det finns personer som vistas olagligt i Sverige och legaliserar sin vistelse här genom att ansöka om asyl och under väntetiden bedriver olika former av brottslig verksamhet. Enligt uppgifter från Migrationsverket söker endast ett fåtal personer asyl i samband med inresan.

En entydig och saklig information om vad ett påtvingat återvändande innebär och effektivare möjligheter att verkställa avvisningen eller utvisningen skall ge tydliga signaler till personer som vistas i Sverige med verkställbara avlägsnandebeslut samt till potentiellt olagliga migranter om att olaglig inresa och vistelse inte leder till varaktig bosättning i Sverige. Det måste således stå helt klart för en utlänning, som inte har rätt att stanna, att han eller hon till slut måste lämna Sverige. Möjligheterna till ett påtvingat återvändande är väsentliga för att inte undergräva trovärdigheten för svensk asylpolitik. Därför är effektivare verkställigheter en viktig del av ett fortsatt värn av asylrätten och det är av största vikt att lagkraftvunna avlägsnandebeslut verkställs inom de i lagen fastställda tidsramarna. Många människor som måste lämna landet far illa av den ovisshet som uppkommer om verkställigheten drar ut på tiden. Särskilt svårt är det för barnen. Det är därför även från humanitär synpunkt mycket angeläget att tiden mellan avslagsbeslutet och avresan blir kort. Självfallet måste det finnas begränsningar för vilka tvångsåtgärder som kan tillgripas. Utlänningarnas integritet måste respekteras liksom att det är av stor vikt att skydda deras fysiska och psykiska hälsa.

De internationella konventionerna och medlemskapet i EU fastställer i många avseenden ramarna för vår migrationspolitik. En gemensam syn på migrationspolitiken inom EU är av grundläggande betydelse för en trovärdig kamp mot olaglig migration. EU-medlemskapet innebär inte någon grundläggande förändring i den svenska asylpolitiken, men medför att den nationella asylpolitiken måste utformas i samverkan med EU och delvis som en del av dess politik. Men EU-maskineriet går framåt relativt sakta och Sverige måste under tiden snabbare driva igenom nationell lagstiftning, som är anpassad till den förändrade verkligheten. Den situation som vi nu befinner oss i – med allt fler dokumentlösa – har



systemet nämligen inte förutsett. Övriga EU-medlemmar möter liknande hinder som Sverige för ett smidigt och snabbt återvändande av personer, som inte har rätt att vistas i EU, till deras ursprungsländer. Det kan handla om att personen ifråga inte vill återvända självmant, att personens vistelseort eller identitet är okänd, att resehandlingar saknas eller att det uppstått svårigheter i samarbetet med vissa stater när det gäller att utfärda identitets- och resehandlingar, att den återvändande personen gör fysiskt motstånd eller att lämpliga transportmedel saknas.

Flyktingkonventionen förutsätter att den asylsökande medverkar till att så långt som möjligt klarlägga om han eller hon uppfyller kriterierna för flyktingstatus. Den sökandes identitet och medborgarskap är viktiga utgångspunkter i detta klarläggande. Enligt UNHCR:s handbok skall den sökande tala sanning och bistå utredningen så att alla fakta i ärendet fullständigt klarläggs. Den sökande skall dessutom anstränga sig att underbygga sina uppgifter genom att använda all tillgänglig bevisning och, i förekommande fall, ge tillfredsställande förklaringar till varför bevisning saknas. Den sökande skall lämna all relevant information om sig själv samt redogöra för sina tidigare upplevelser så detaljerat att man i utredningen kan fastställa alla väsentliga fakta. Skyldigheten att säkerställa att alla relevanta fakta kommer fram och att värdera dem ligger emellertid både på den sökande och på utredaren.

Tydliga signaler måste ges om att bristande medverkan väger till den asylsökandes nackdel. För att fortsatt kunna vidmakthålla trovärdigheten till vårt asylsystem måste en effektivare ordning införas i syfte att klargöra de sökandes identitet.

## 1.2 Introduction

In recent years, several commissions of inquiry have been appointed with the task of examining different aspects of problems relating to the enforcement of refusal-of-entry and expulsion orders under the Aliens Act. In 1994 the Government appointed a special commissioner whose assignment included proposing measures that would allow enforcement to take place in a dignified fashion while at the same time being as effective as possible. In 1995 the commissioner presented an interim report (SOU 1995:55), which was in the nature of a principles document. A special commissioner was appointed in January 1997, for the purpose of proposing procedures for transferring the responsibility for enforcement of refusal-of-entry and expulsion orders from the police authorities to what was then the Swedish Immigration Board. In September the same year the commissioner presented the report "Enforcement and control in aliens cases" (SOU 1997:128), generally known as the Enforcement Report. At the beginning of 2001 a special commissioner was appointed to investigate certain questions concerning the participation of Swedish missions abroad in aliens and citizenship cases and the treatment of aliens in detention. The commissioner delivered a report (SOU 2001:110) in December 2001.

The Government appointed the present commission of inquiry (UD 2002:02) in April 2002, and gave it the task of conducting a review of the regulations on enforcement of refusal-of-entry and expulsion orders, particularly in cases where the identity of the alien is unclear. It is important to emphasise that this inquiry should not be regarded as a new enforcement inquiry; the commission's brief is limited primarily to a review of problems arising in connection with aliens who do not themselves clarify their identity. Another reason for the appointment of this commission was reports in the media that several cases of enforced

return to Ghana had been handled improperly. A review of the Ghana cases had indicated that there may be a lack of clarity in both the legislation and practice regarding the country to which a person refused entry shall be returned.

Asylum and migration issues are among the most complicated and sensitive political issues in Sweden today, not least because the decisions made by the authorities often have far-reaching consequences both for the individuals concerned and for society more broadly.

The number of people seeking asylum in Sweden has increased in recent times and has virtually doubled in two years. In 2002 approximately 33 000 aliens applied for asylum in Sweden, which is the highest annual figure since 1994. Most of them came from the Balkans, Iraq and the CIS countries. When adjudicating cases, the Swedish Migration Board and, upon appeal, the Aliens Appeals Board find that many asylum-seekers lack the grounds that are necessary to entitle them to asylum or some other type of protection under the Aliens Act, and that they must therefore leave Sweden.

It is important that aliens seeking asylum in Sweden are treated with dignity and respect when they submit their asylum applications. People in need of protection must be guaranteed that their application for asylum will be examined in compliance with the conventions to which Sweden has acceded and in accordance with our own legislation. In connection with their application for asylum, asylum-seekers must be informed about both their rights and their responsibilities.

The growing influx of asylum-seekers and the sharp rise in workload due to the ever increasing tendency of asylum-seekers not to provide confirmation of their identity and/or citizenship are making greater and greater demands on the responsible authorities in Sweden. The Swedish Migration Board is now making greater efforts to develop new methods for prompt examination of cases concerning persons without documents and to adapt to the new situation. In order to illustrate the problems the authorities have to deal with, it may be noted that according to statistics from the Swedish Migration Board, 88 per cent of all asylum-seekers in 2002 were without a passport, while an estimated 70 per cent (Swedish Migration Board estimates based on experience) lacked any type of acceptable and credible identity document at the time of their application for asylum. Not only has the number of asylum-seekers

grown over the past year, the percentage of asylum-seekers without documents has also gone up. The reasons why asylum-seekers dispose of their identity documents or state that they lack travel documents vary. It must be emphasised very forcefully in this connection that a lack of documents does not necessarily imply that an asylum-seeker has no grounds for protection. The large number of asylum-seekers without documents quite certainly includes people who are in need of protection, e.g. individuals who have had to flee or leave their home with such urgency that they have had no opportunity to obtain documents, and others who are afraid and therefore are unwilling to apply for documents or do not dare do so, or who are unable to obtain documents even if they try. There is also a category of aliens who have been induced to purchase trips to Sweden by human smugglers and instructed to either destroy their documents or surrender them to the human smugglers after arrival in Sweden. On the other hand, it has to be stated that there are asylum-seekers who, in an attempt to stay in the country after a decision to refuse them entry, declare that they have no identification papers, as a means of impeding imminent enforcement. Asylum-seekers may also get rid of their documents because they want to avoid the possibility of their visas being traced. Another significant reason for asylum-seekers not to present documents is that, irrespective of any need for protection, they may not want to be sent back to their first country of asylum, i.e. the asylum-seeker wants to avoid the Dublin Convention, for example, being applied. A passport may also bear witness to a completely legal departure which may not fit into the image of persecution by the authorities in the country of origin that the asylum-seeker wants to prove.

Assessing the reason for a lack of documents is a delicate and important task for officials investigating asylum cases, but the presumption must not be that these people lack credibility. Accumulated experience, however, shows that the grounds for asylum most people adduce are often deemed inadequate for granting asylum. One conclusion to be drawn from this line of reasoning is that considerable resources are needed to make it possible early in the asylum process to solve the difficult task of separating those who obviously have no good grounds for asylum from those who can make justified claims to protection in Sweden.

The right to asylum is based on the right of individuals to seek asylum and the duty of states to provide protection to individuals

in risk of persecution. The asylum system is thus based on a personal examination, which in turn presupposes that it is possible to establish the identity of aliens. It is a fact that aliens without documents are treated in the same way as asylum-seekers who state their true identity and cooperate with the officials investigating asylum cases. A large number of asylum-seekers claim names/identities and/or citizenship that prove to be false, or else change their statements in the course of the investigation, while asserting that they lack documents to confirm their identity. This is a means of prolonging the time required for processing applications, which in turn in many cases subsequently makes it more difficult or indeed impossible to enforce any refusal-of-entry order that may be issued.

A large number of asylum-seekers are deemed by the responsible authorities to lack adequate grounds for protection under Swedish law, and are not entitled to permission to stay for any other reason either. Those seeking asylum often adduce circumstances that they themselves subjectively regard as grounds for asylum, but which fail to fulfil the criteria set out in the Aliens Act. A decision is therefore taken to refuse entry. The grounds determining the cases in which an alien shall be granted asylum or a residence permit in Sweden are laid down in the legislation on aliens. If asylum or a residence permit is not granted on other grounds, the alien is required to leave the country, which he or she in many cases refuses to do. For the return of an alien to be possible, valid travel documents (a passport or other documents) are often required. The authorities responsible for aliens cases face major difficulties in establishing the identity of the alien and inducing him or her to cooperate in obtaining travel documents. This report presents various proposals for tackling these problems. While it is hardly feasible to arrive at any comprehensive solution, a variety of methods can be used in order to improve the situation (the proposals and assessments resulting from the inquiry will be found in the conclusion and the different chapters of the report). At present, according to data from the Swedish Migration Board, about 20 per cent of asylum-seekers obtain a residence permit in the first instance and a further 10 per cent approximately do so in the second instance, after lodging an appeal and making a new application; the total figure is therefore about 30 per cent. However, it is important to note that a majority of these receive residence permits for humanitarian reasons or because they have

formed an attachment to a person living in Sweden during the period in which their application was being processed. Only a minority receive a residence permit because grounds for asylum apply or they are otherwise in need of protection.

The basic assumption is that aliens who are not entitled to stay in Sweden shall leave the country of their own accord. One of the responsibilities of the Swedish Migration Board is to induce people who have been refused entry to leave Sweden of their own accord. The general rule is that aliens refused entry shall return to their country of origin of their own accord, primarily for obvious humanitarian reasons but also on account of cost. If an alien residing in Sweden unlawfully refuses to leave the country of his or her own accord, a forced – and so inevitably less well planned – return to the country of origin may be necessary. It must be made completely clear to aliens who are not entitled to remain in Sweden that they have to leave the country. At the end of 2002 there were approximately 1 600 persons subject to enforceable orders from the Swedish Migration Board and approximately 5 300 persons with enforceable orders from the Aliens Appeals Board. Over and above these, there are in addition persons with enforceable removal orders issued by a police authority, or expulsion orders issued by a court. These people remain in the country for various reasons, such as a failure to declare their identity and/or citizenship or failure to cooperate in obtaining valid travel documents that will enable them to travel to their country of origin or to another country that is able to accept them. The Swedish Police has shown that there are people staying illegally in Sweden who put their residence on a legal footing by applying for asylum and engage in various forms of criminal activity while awaiting a decision. According to information from the Swedish Migration Board, only a few people apply for asylum in connection with their entry into the country.

Unambiguous and objective information about the implications of forced return and more effective possibilities for enforcing refusal-of-entry or expulsion will send a clear signal to individuals in Sweden subject to enforceable removal orders and to potential illegal migrants that illegal entry and residence do not lead to permanent residence in Sweden. It must thus be made quite clear to an alien who is not entitled to stay that ultimately he or she will have to leave the country. So as not to undermine the credibility of Swedish asylum policy, it is essential that forced return is a real possibility. Consequently, more effective enforcement is an

important factor for continuing to defend the right to asylum and it is of the greatest importance that legally binding removal orders are enforced within the time frame set by the law. Many people who have to leave the country suffer because of the uncertainty that arises if enforcement is slow. It is particularly difficult for children. Accordingly, for humanitarian reasons it is very important that little time elapses between the decision to reject an application and departure. Naturally there must be limits to the types of coercive measures to which it is possible to resort. The integrity of the aliens must be respected and it is also of great importance to protect their physical and mental health.

In many respects, the framework for our migration policy is set by the international conventions and our membership of the European Union. A common approach to migration policy in the EU is fundamental to a credible fight against illegal migration. EU membership does not entail any fundamental change in Swedish asylum policy, but it does mean that our national asylum policy must be shaped in interaction with the EU and, to some extent, as a part of EU policies. However, the EU machinery moves relatively slowly and in the mean time Sweden must act more rapidly to push through national legislation adapted to meet the changes in reality. The point is that the system has not foreseen the situation in which we now find ourselves, with more and more individuals without documents. Like Sweden, other EU Member States are encountering similar obstacles to the swift and smooth return to their countries of origin of people who are not entitled to residence in the EU. The problem involved may be that the person in question does not want to return of his or her own accord, that the person's whereabouts or identity is unknown, that there are no travel documents or difficulties have arisen in the cooperation with certain states on issuing identity and travel documents, that the person who is to return puts up physical resistance or that no suitable means of transport are available.

The Convention Relating to the Status of Refugees presumes that the asylum-seeker will cooperate in clarifying as far as possible whether he or she fulfils the criteria for refugee status. In this process of clarification, the identity and citizenship of the applicant are vital points of departure. According to the UNHCR manual, the asylum-seeker must tell the truth and assist the investigation so as to establish all the facts of the case clearly. The asylum-seeker, moreover, must endeavour to substantiate his or her declarations

by reference to all available evidence and, where appropriate, provide satisfactory explanations for any lack of evidence. The asylum-seeker must provide all relevant personal information and describe his or her previous experiences in sufficient detail to enable the investigation to determine all the essential facts. The obligation to ensure that all relevant facts come to light and to evaluate them applies, however, to the asylum-seeker and the official investigating the case alike.

Clear signals must be sent that deficiencies in cooperation will count against the asylum-seeker. To be able to continue to maintain the credibility of our asylum system, more effective arrangements must be introduced for the purpose of clarifying the identity of asylum-seekers.



## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Utredningens direktiv

Av de ursprungliga direktiven, bilaga 1, framgår att utredningen har i uppdrag att utreda regleringen av verkställighet av beslut om avvisning och utvisning, särskilt när det gäller utlänningar vars identitet är oklar. Det framgår vidare att utredningen, mot bakgrund av nuvarande praxis och rutiner, skall överväga om gällande regler är ändamålsenligt utformade. En analys skall vidare utföras av om förfarandet möter de krav på effektivitet och rättssäkerhet som måste ställas. Om det är påkallat skall förslag till författningsändringar eller andra åtgärder läggas fram.

I uppdraget ingår förutom att se över bestämmelserna om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut, vari inkluderas regleringen kring användningen av tvångsmedel, även att belysa nuvarande praxis och rutiner hos berörda myndigheter.

Slutligen anges i direktiven att utredningen skall klarlägga hur arbetet med verkställigheter redovisas inom Migrationsverket, bl. a. vilken statistik som förs och att förslag till förbättringar vid behov skall läggas fram.

Av tilläggsdirektiven, bilaga 2, framgår att utredningen också skall utreda om gällande sekretessreglering skapar oacceptabla hinder i samarbetet mellan berörda myndigheter i ärenden avseende verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut. Vid behov skall regeländringar föreslås.

### 2.2 Utredningsarbetet

Utredningen har sammanträtt med de förordnade experterna samt den sakkunnige vid åtta tillfällen. Även arbetet i övrigt har bedrivits i nära samråd med experterna och den sakkunnige.

För att undersöka bl.a. hur stort problemet är med utlänningar vars identitet är oklar, vilka problem som finns vad gäller verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut och hur samarbetet mellan flera av de inblandade aktörerna fungerar har utredningen gjort en enkätundersökning hos landets samtliga polismyndigheter. Departementsrådet Per Almqvist har sammanställt och analyserat denna undersökning. En mindre enkätundersökning har även sänts ut till Migrationsverkets olika regioner. Utredningen har i samråd med Kriminalvårdens transporttjänst (TPT) gått igenom verkställighetsrapporter under en sexmånadersperiod för att få en uppfattning om bl.a. användningen av tvångsmedel. Jur. kand. Ann Sterkens har varit utredningen behjälplig med denna genomgång samt med en sammanställning och analys av informationen.

Den särskilde utredaren och sekreteraren har sammanträffat med advokaterna Rickard Backenroth, Sten De Geer, Hans Hjalmer, Kjell Jönsson och Ingemar Strandberg, tillika ordförande i Svenska Flyktingrådet, samt med Kenneth Hyltenstam, professor vid Centrum för tvåspråkighetsforskning vid Stockholms universitet, Anders Sundquist, kanslichef vid Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Carl Söderbergh, generalsekreterare i Amnesty Internationals svenska sektion, Barbro Thorblad, numera lagman vid Malmö tingsrätt, Merit Wager, ”medborgarnas flyktingombudsman” och Michael Williams, ordförande i Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR). Den särskilde utredaren och sekreteraren har vidare träffat Brian Gorlick, Karin Davin och Annika Lindén på UNHCR:s kontor i Stockholm samt Conny Lantz och Charlotta Lindkvist på Eqvator AB (Eqvator). Den särskilde utredaren har även samtalat med advokaterna Enar Bostedt och Per Stadig samt med Gunnel Mårtensson på Skandinavisk Språkanalys AB (SPRAKAB). Den särskilde utredaren har vidare talat med några språkanalytiker som arbetar för Eqvator och SPRAKAB.

Den särskilde utredaren och sekreteraren har gemensamt besökt Migrationsverkets huvudkontor i Norrköping samt dess regioner Stockholm, syd och väst samt haft samtal med verkets generaldirektör Lena Häll Eriksson och med företrädare för verket på olika nivåer.

Den särskilde utredaren och sekreteraren har vidare gemensamt besökt Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Polismyndighetens i Skåne Utlänningsrotel i Malmö, TPT i Göteborg samt haft flera

samtal med tjänstemän på olika nivåer inom Utrikes- och Justitiedepartementen. Den särskilde utredaren och sekreteraren har dessutom samtalat med Utlänningsnämndens generaldirektör Göran Håkansson och dess ställföreträdande generaldirektör Håkan Sandesjö.

Den särskilde utredaren och sekreteraren har samrått dels med Utredningen om översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar (N 2001:11) samt Utredningen om mottagandevillkor för asylsökande (UD 2002:05) såvitt gäller de föreslagna ändringarna i mottagningssystemet, dels med lagmannen vid Helsingborgs tingsrätt, Sigurd Heuman, och Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06) såvitt gäller utredningens överväganden och förslag som rör sekretessfrågor.

Den särskilde utredaren har gjort studiebesök i Danmark, Nederländerna, Tyskland, Schweiz, Storbritannien och Österrike samt besökt EU-kommissionen i Bryssel. Sekreteraren har gjort studiebesök i Ghana. Den särskilde utredaren har vidare deltagit vid en s.k. verkställighetsresa till Eritrea.

Den särskilde utredaren och sekreteraren har tagit del av förundersökningsmaterial från åklagarkamrarna i Malmö och Linköping samt en rad beslut fattade av både Migrationsverket och Utlänningsnämnden.

## 3 Verkställande myndighet

### 3.1 Migrationsverket

Enligt 8 kap. 11 § första stycket utlänningslagen (1989:529;UtlL) är Migrationsverket den myndighet som enligt huvudregeln verkställer avvisnings- och utvisningsbeslut.

Migrationsverket<sup>1</sup> fick huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning den 1 januari 1999 (prop. 1997/98:173, bet. 1998/99:SfU4, rskr. 1998/99:28). Före detta datum låg verkställighetsansvaret på polismyndigheten. Det fanns flera orsaker till att huvudansvaret för verksamheten fördes över till Migrationsverket. En av orsakerna var önskemålet att renodla myndigheternas ansvarsområden. En annan viktig orsak var att man ville lägga tyngdpunkten på att förmå personer som avvisats eller utvisats ur landet att återvända självmant i stället för att man skall behöva tillgripa tvångsåtgärder, vilket bedömdes kunna ske bäst i Migrationsverkets regi. Överflyttningen av verkställighetsansvaret skedde som ett led i en redan tidigare påbörjad utveckling mot att minska polismyndighetens roll i utlänningsärenden till förmån för Migrationsverket (1992 flyttades utredningsansvaret för asylärenden och 1997 flyttades ansvaret för de s.k. grundutredningarna, registrering av fingeravtryck samt ansvaret för förvarslokalerna och utlämningarna som vistas där liksom ansvaret för handläggning och utredning av ansökningar om uppehållstillstånd och medborgarskap).

Den ordning som gäller från den 1 januari 1999 ger inte Migrationsverket rätt att använda någon typ av tvångsmedel i verkställighetsarbetet. Behovet av polisiär kompetens tillgodoses i stället genom att ansvaret för verkställigheten av avvisnings- och

---

<sup>1</sup> Statens Invandrarverk bytte namn till Migrationsverket den 1 juli 2000 (prop. 1999/2000:43, bet. 1999/2000:SfU9, rskr. 1999/2000:159). I utredningen används genomgående Migrationsverket, även om det hänvisas till tiden före namnbytet, för att underlätta för läsaren.

utvisningsbeslut får lämnas över till polismyndigheten då tvångsmedel behöver användas. Enligt 8 kap. 17 § UtlL får Migrationsverket lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till polismyndigheten om den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att genomföra verkställigheten. I förarbetena till bestämmelsen sägs att den innebär att polismyndigheten kommer att få ansvaret för fall där personer som skall avvisas eller utvisas från Sverige håller sig undan och där det visar sig nödvändigt med eftersökningsarbete av det slag som polis har både kompetens och behörighet att utföra. Överlämnandemöjligheten skall användas i de fall där verket har uttömt sina egna möjligheter att hitta utlänningen och där det därför finns behov av polisiärt eftersöknings- eller spaningsarbete. Dessutom kan Migrationsverket lämna över ärenden i fall där det enligt verkets mening kan befaras bli nödvändigt att tillgripa tvång av det slag som polis har förmåga och behörighet att använda (prop. 1997/98:173 s. 63).

Migrationsverket är organiserat i fem regioner och har sitt huvudkontor i Norrköping. Huvudkontorets uppgift är att ge mål och ramar för verksamheten och att följa upp och kontrollera att den drivs och utvecklas i rätt riktning. På huvudkontoret finns också stöd- och servicefunktioner för hela organisationen. Den dagliga verksamheten drivs och leds från regionerna, som uppdelas i syd, väst, mitt, Stockholm och nord.

### 3.2 Polismyndigheten

Enligt 8 kap. 11 § andra stycket UtlL är polismyndigheten verkställande myndighet i de fall då det är fråga om verkställighet av

- 1) polismyndighets beslut om avvisning
- 2) domstols dom eller beslut om utvisning
- 3) de beslut om avvisning eller utvisning i ärenden där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet prövats och där regeringen eller Utlänningsnämnden bestämt att polismyndigheten skall vara verkställande myndighet.

Polismyndigheten är, som nämnts ovan, även verkställande myndighet i de fall Migrationsverket har lämnat över ett ärende

enligt 8 kap. 17 § UtlL. Om ett ärende lämnas över till en polismyndighet förblir ärendet polismyndighetens ansvar även om utlänningen senare förklarar sig beredd att lämna landet självmant. Några möjligheter för polismyndigheten att återlämna ärendet till Migrationsverket finns inte.

Det finns 21 polismyndigheter i landet, en i varje län, som alla är helt självständiga myndigheter. Vid varje polismyndighet finns en styrelse som består av myndighetens chef och det antal övriga ledamöter som regeringen bestämmer.

### 3.3 Rikspolisstyrelsen – Säkerhetspolisen

Enligt 13 § första stycket lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll svarar Rikspolisstyrelsen (RPS) för verkställighet i ärenden enligt samma lag. Av 4 § i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen framgår att inom RPS bedrivs denna polisverksamhet av Säkerhetspolisen (SÄPO). Regeringen får dock förordna att en annan myndighet skall ombesörja verkställigheten.

RPS är central förvaltningsmyndighet för Polisen och har tillsyn över denna. RPS huvuduppgifter är att utöva tillsyn över Polisen och verka för planmässighet, samordning och rationalisering. RPS kan också, på regeringens uppdrag, leda polisverksamhet för att förebygga brott och avslöja brott mot rikets säkerhet. RPS beslutar om hur de medel som statsmakterna tilldelat Polisen skall fördelas mellan polismyndigheterna. RPS har bl.a. samordningsansvar för gränskontroll, internationellt polissamarbete och centrala polisregister. RPS har främst en rådgivande roll och kan utfärda cirkulärmeddelanden (CM) och allmänna råd men har också möjlighet att lämna bindande föreskrifter.

SÄPO är en arbetsenhet inom RPS som är direkt underställd rikspolischefen. SÄPO:s grundläggande uppgift är att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet.

### 3.4 Kriminalvårdens transporttjänst

Kriminalvårdens transporttjänst (TPT) har inte i något fall ansvar som verkställande myndighet. Polismyndigheten lämnar dock alltid över planeringen av verkställigheten till TPT, vilket bl.a. innebär att det är TPT som beställer färdbiljetter. När det gäller verkställighet av andra beslut än polisens egna avvisningsbeslut ansvarar TPT som regel även för det praktiska genomförandet av verkställigheten, dvs. själva transporten och eventuell eskort. Det förekommer också att polismyndigheten vänder sig till TPT för att denna myndighet skall handha verkställigheten av polismyndighetens egna avvisningsbeslut.

TPT är en egen myndighet, som lyder under Kriminalvårdsstyrelsen (KVS). TPT har sitt huvudkontor i Göteborg. Från huvudkontoret planeras och styrs verksamheten. Transportpersonalen är utlokaliserad på 24 lokalkontor spridda över landet från Malmö till Luleå. Planeringsverksamheten är uppdelad på tre inrikesområden och ett utrikesområde.

### 3.5 Tidpunkten för överlämnande till polismyndigheten

#### 3.5.1 Gällande riktlinjer

Migrationsverket och RPS har utarbetat gemensamma riktlinjer för ansvarsfördelningen mellan myndigheterna vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut (jfr Migrationsverkets Generaldirektörsmeddelande GDM 8/01 och RPS Cirkulärmeddelande CM 3/01).

Vad gäller överlämnande till polismyndigheten anges generellt bl.a. följande. Det är endast Migrationsverket som kan besluta om att ett verkställighetsärende skall lämnas över till polisen. När ett ärende har lämnats över har också verkställighetsansvaret en gång för alla gått över till polismyndigheten. Denna kan således inte lämna tillbaka ärendet till verket även om förutsättningarna för att genomföra verkställigheten ändras efter överlämnandet till polismyndigheten. Det bör emellertid observeras att reglerna i 8 kap. 13 § UtL om underrättelse till Migrationsverket om hinder mot verkställighet då kan bli aktuella. En sådan underrättelse sker till den enhet vid verket som har lämnat över ärendet. Eftersom Migrationsverket får lämna över verkställighetsärenden till polis-

myndigheten i vissa situationer krävs ett nära samarbete mellan myndigheterna. Det kan vara lämpligt att verket för en dialog med polismyndigheten om ärendet innan det lämnas över. Det kan vidare vara påkallat att närmare motivera varför verket har ansett att tvång är nödvändigt. Allmänt gäller att verket inte bör dröja med ett överlämnande om förutsättningarna för ett sådant, enligt de närmare riktlinjerna härom, är uppfyllda.

När det gäller överlämnande på grund av att utlänningen håller sig undan anges bl.a. följande. Efter det att verket har skickat en kallelse till utlänningen men denne inte har hörsammat kallelsen bör ärendet lämnas över till polismyndigheten. I undantagsfall kan verket skicka en påminnelse innan ärendet lämnas över. Det kan å andra sidan bli aktuellt att lämna över ärendet även utan föregående kallelse då det är uppenbart för verket att en sådan skulle vara utan verkan. Normalt ankommer det på Migrationsverket att se till att utlänningen har en erforderlig resehandling. I ett fall där utlänningen håller sig undan torde verket sakna möjligheter att skaffa erforderliga dokument för utlänningens utresa. Ärendet bör därför så snart som möjligt lämnas över till polismyndigheten även om erforderliga resehandlingar inte finns. Skulle verket inte göra detta kommer utlänningen inte att bli efterlyst och han eller hon kommer därmed inte heller att efterforskas.

I fall där överlämnande sker på grund av att tvång kommer att behöva användas anges att Migrationsverket bör lämna över ett verkställighetsärende till polismyndigheten först när verket bedömer att erforderliga dokument finns för att utlänningen skall bli mottagen i destinationslandet eller verket anser sig ha uttömt sina resurser för att skaffa dokument. Detta gäller oavsett om utlänningen är tagen i förvar eller inte. I detta avsnitt anges vidare att Migrationsverket och polismyndigheten bör rådgöra med varandra om vilka handlingar som erfarenhetsmässigt kan vara tillräckliga för att verkställighet skall kunna ske.

### 3.5.2 När lämnas ärenden över i praktiken?

Flera tjänstemän vid Migrationsverkets mottagningsenheter har framfört att det finns en motvilja mot att lämna över ärenden till polismyndigheten eftersom man anser att polisen har begränsade resurser och inte bedriver någon aktiv eftersökning av utlänningen. De har anfört att Migrationsverket har bättre förutsättningar än



polismyndigheten att få kontakt med en utlänning som inte kommer till verket på kallelse och därmed också bättre möjligheter att förmå honom eller henne att återvända självmant. Det är enligt dessa tjänstemän mycket vanligt att utlänningen inte kommer då han eller hon kallas till Migrationsverket för att planera inför hemresan efter att asylansökan har avslagits. Det förekommer ofta att utlänningen lämnar förklaringar till varför han eller hon inte kommit som inte kan styrkas men som inte heller omedelbart kan avfärdas. Detta får till följd att utlänningen kallas på nytt ofta inte bara en utan flera gånger. Först när dessa handläggare kan se ett tydligt mönster som påvisar att utlänningen medvetet söker hålla sig undan lämnar de över ärendet till polismyndigheten. Grunden för att lämna över ärendet i ett sådant fall skulle då likväl kunna vara att det antas att utlänningen inte självmant kommer att lämna landet utan att tvång kommer att behöva användas för att genomföra verkställigheten.

Dessa handläggares uppgifter, om att ärenden ofta lämnas över senare än vad de gemensamma riktlinjerna anger, får stöd av flera polismyndigheter i landet i deras svar på den enkät som utredningen sänt ut. Flera polismyndigheter har svarat att sena överlämnanden av ärenden har gjort det möjligt för utlänningarna att faktiskt kunna avvika. En polismyndighet har angett att det vid flera tillfällen har hänt att s.k. motivationssamtal<sup>2</sup> pågått i mellan tolv och arton månader. I dessa fall synes det ha rört sig om ärenden där polismyndigheten anser att Migrationsverket i ett betydligt tidigare skede borde ha kunnat konstatera att tvång kommer att behövas för att genomföra verkställigheten. Frågan är då om det verkligen förekommit motivationssamtal under så lång tid eller om det i själva verket rört sig om att verket under denna tid försökt att få fram resehandlingar.

Många polismyndigheter har å andra sidan i enkätsvaren uttryckt missnöje med att ärenden enligt deras uppfattning lämnas över för "tidigt" eller innan Migrationsverket har uttömt alla sina möjligheter att inhämta erforderliga resehandlingar. Detta kan tyda på att verkets handläggare anser att det är svårt att tolka riktlinjerna. I de fall där det kan antas att tvång kommer att behövas för att genomföra verkställigheten skall handläggarna enligt riktlinjerna behålla ansvaret för ärendena till dess att utlänningens resehand-

---

<sup>2</sup> Motivationssamtal är sådana samtal som Migrationsverkets mottagningshandläggare håller med utlänningar som fått del av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Sådana samtal syftar till att utlänningen skall återvända hem självmant.

lingar är framtagna medan de i fall där utlänningen håller sig undan, t.ex. genom att inte inställa sig efter att ha fått en kallelse, direkt skall lämna över ärendet till polismyndigheten. I praktiken är kanske riktlinjernas gränsdragning mellan dessa båda typer av ärenden inte helt klar. Detta skulle kunna bidra till att polismyndigheterna uttrycker uppfattningen att ärenden lämnas över såväl för sent som för tidigt.

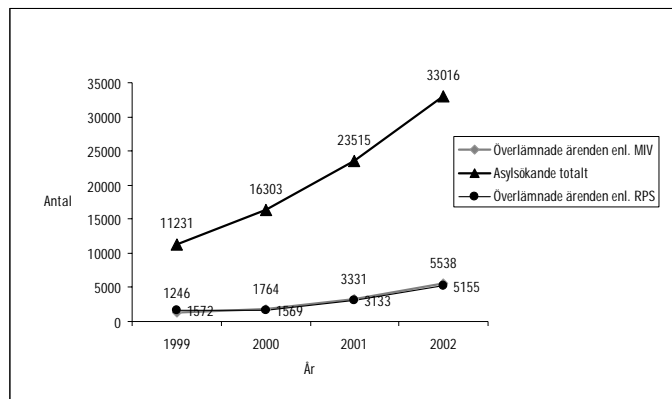
De enskilda tjänstemän vid Migrationsverket som angett att polismyndigheterna har för lite resurser samt att de prioriterar verkställighetsärenden för lågt får stöd i sin uppfattning av verkets regionala samordnare i återvändandefrågor, som även de fått besvara en enkät som utredningen sänt ut. Några av de polismyndigheter som besvarat utredningens enkät har uppgett att de har för lite resurser för dessa ärenden.

### *Statistik*

Utredningen har tagit del av statistik som Migrationsverket och RPS för över ärenden som lämnats över från verket till polismyndigheten med stöd av 8 kap. 17 § UtlL, se figur 3.1. Denna statistik skiljer sig något åt mellan de båda myndigheterna. Enligt Migrationsverkets statistik för år 2002 har de överlämnade ärendena under detta år ökat med drygt 66 % eller från 3 331 till 5 541 stycken. Totalt lades 16 938 återvändandearärenden upp hos Migrationsverket under år 2002.

Av myndigheternas statistik går också att utläsa att den vanligaste grunden för Migrationsverket att lämna över ett ärende till polismyndigheten är att utlänningen håller sig undan. Andelen ärenden som överlämnas av denna anledning har enligt uppgift från Migrationsverket ökat från 1 068 till 4 148, dvs. från ca 60 % år 2000 till ca 75 % år 2002.

Figur 3.1. Överlämnade ärenden till polismyndigheten



Källa: Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen.

### 3.5.3 Utredningens överväganden

**Utredningens bedömning:** Migrationsverket och RPS bör se över de gemensamma riktlinjerna beträffande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna vid verkställighet av avvísings- och utvisningsbeslut. Enligt utredningens uppfattning skulle riktlinjerna vinna på att bli tydligare i följande avseenden.

När det gäller ärenden som lämnas över på grund av att Migrationsverket bedömer att utlänningen håller sig undan bör inte redan det förhållandet att utlänningen inte inställt sig då han eller hon kallats till verket medföra att ärendet lämnas över. Det bör i ett sådant fall krävas någon ytterligare indikation på att utlänningen håller sig undan t.ex. att det inte är första gången utlänningen uteblir eller inte hör av sig som utlovats.

När det gäller ärenden som lämnas över på grund av att Migrationsverket bedömer att tvång kommer att behövas för att genomföra verkställigheten är det däremot väsentligt att de ärenden där det står klart att utlänningen inte självmant kommer att lämna landet lämnas över utan dröjsmål, dvs. även före det att erforderliga resehandlingar har anskaffats.

En redogörelse för de riktlinjer som Migrationsverket och RPS har kommit överens om finns i avsnitt 3.5.1. Utredningen konstaterar inledningsvis att det således finns riktlinjer för när Migrationsverket skall lämna över ett verkställighetsärende till polismyndig-

heten. Mot bakgrund av vad som har kommit fram vid samtal med handläggare på Migrationsverket och polismyndigheterna sammantaget med den bild som enkätsvaren gett i detta hänseende anser utredningen vidare att man på goda grunder kan anta att dessa riktlinjer inte alltid följs i praktiken. Enligt utredningens uppfattning är de riktlinjer som myndigheterna gemensamt tagit fram i allt väsentligt ändamålsenliga. Sett mot den bakgrunden finner utredningen inte något behov av att tydligare författningsreglera när ett verkställighetsärende skall lämnas över från Migrationsverket till polismyndigheten. De förhållanden som myndigheternas riktlinjer avser att reglera ligger vidare på en detaljnivå som inte lämpar sig att författningsreglera. Utredningen lägger därför inte fram något förslag till författningsändring i detta avseende. Utredningen finner dock att det är önskvärt att åstadkomma större enhetlighet avseende tidpunkten för ett ärendes överlämnande till polismyndigheten. Enligt utredningens bedömning skulle en ökad effektivitet i verkställighetsarbetet uppnås om myndigheterna följde de rekommendationer som utredningen ger.

På sätt som beskrivs i avsnitt 3.5.1 skall ett ärende, enligt gällande riktlinjer, i regel lämnas över när en utlänning inte hörsammat en kallelse att inställa sig hos Migrationsverket. Riktlinjerna synes i denna del inte alltid följas av verkets handläggare av skäl som redovisats i föregående avsnitt. En av grundtankarna, som låg bakom överflyttningen av verkställighetsansvaret från polismyndigheten till Migrationsverket, var verkets bättre möjligheter att motivera utlänningar att återvända självmant. Enligt utredningens bedömning framstår det därför som tveksamt om det är lämpligt att anvisa handläggarna att lämna över ärendena i en sådan situation utan att ytterligare försök görs att kontakta utlänningen för att ta reda på varför han eller hon uteblev. Detta rimmar även mindre väl med de i avsnitt 3.1 refererade förarbetsuttalandena, enligt vilka det förutsattes att verket skulle ha uttömt sina möjligheter att hitta utlänningen innan ett ärende lämnades över. Det bör, enligt utredningens uppfattning, i vart fall krävas att Migrationsverket söker utlänningen per telefon och/eller brev ytterligare en gång innan ärendet lämnas över. Utredningen vill dock framhålla vikten av att Migrationsverkets handläggare snarast efter en utebliven inställelse söker få kontakt med utlänningen och att, om sådana försök misslyckas, ärendet därefter lämnas över till polismyndigheten utan dröjsmål. Det kan naturligtvis även finnas situationer där Migrationsverkets personal redan från början finner

det klarlagt att utlänningen håller sig undan eller har avvikit och att ärendet direkt skall lämnas över till polismyndigheten utan föregående kallelse. Polismyndigheten har till skillnad från Migrationsverket kompetens att söka efter människor som håller sig undan och befogenhet att använda tvång och det är därför, enligt utredningens mening, angeläget att dessa ärenden verkligen lämnas över.

När det gäller ärenden där det kan antas att tvång kommer att behövas gäller enligt riktlinjerna i stället att Migrationsverket inte skall lämna över ärendet till polismyndigheten förrän erforderliga resehandlingar har ordnats fram. Med hänsyn till det ökande antalet utlänningar som saknar identitetshandlingar blir många ärenden därför kvar hos Migrationsverket och ofta under långa tider. Utredningen ifrågasätter om det är en bra ordning att ärendet finns kvar hos Migrationsverket i de fall där utlänningen tydligt visar att han eller hon inte är intresserad av att samarbeta för att en verkställighet skall kunna äga rum. Det kan vara viktigt att markera gentemot den enskilde att hans eller hennes beteende inte kan accepteras och att någon åtgärd därför bör vidtas. Även om det i praktiken kanske inte innebär någon större skillnad i det enskilda ärendet om det är Migrationsverket eller polismyndigheten som ansvarar för verkställigheten under tiden då man försöker ordna fram resehandlingar stämmer det bättre överens med grundtanken, att det är polismyndigheterna som även efter det att Migrationsverket fick huvudansvaret skulle ha hand om de svåra verkställighetsärendena, att ärenden som dessa lämnas över.

### **3.6 Ansvarsfördelningen mellan polismyndigheten och Kriminalvårdens transporttjänst**

#### **3.6.1 Avsaknad av reglering**

Det finns för närvarande ingen formell reglering av hur ansvaret är fördelat mellan polismyndigheten och TPT. Polismyndigheten är enligt utlänningslagen verkställande myndighet och har inte något stöd i lag för att delegera denna uppgift eller delar därav till någon annan myndighet. Att polismyndighet överlämnar det praktiska genomförandet av verkställigheten till TPT är dock en sedan lång tid tillbaka tillämpad ordning.

Att lagstöd saknas för det förhållandet att det huvudsakligen är TPT som, för polismyndighetens räkning, i praktiken står för verkställigheten av bl.a. avvisnings- och utvisningsbeslut uppmärksammades av JO i ämbetsberättelsen 2000/01 s. 95. Detta ärende rörde i och för sig handräckning enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård men principen torde vara densamma även i utlänningsrättsligt hänseende. Justitiedepartementet planerar att se över denna fråga liksom TPT:s möjligheter att använda tvång. Beslut om när och i vilken form dessa frågor skall ses över har emellertid ännu inte fattats.

Tidigare reglerades frågan om när polis skall följa med under en s.k. verkställighetsresa i ett allmänt råd utfärdat av RPS i samråd med KVS (FAP 613–1 Rikspolisstyrelsens allmänna råd för förpassningsresa med flygplan). Detta allmänna råd upphörde att gälla den 30 juni år 2000. Innehållet i det aktuella allmänna rådet hörde, enligt RPS bedömning, snarare hemma i en handbok än i en författningssamling. I den handbok, som finns för polisens handläggning av utlänningsärenden, har emellertid inte några sådana riktlinjer intagits. RPS och Migrationsverket utarbetade 1984 ett förslag till föreskrifter och allmänna råd för verkställighet av avlägsnandebeslut enligt utlänningslagen. I avvaktan på att förslaget skulle bearbetas för att uppfylla författningsförordningens krav distribuerades det i form av ett cirkulärmeddelande (CM 4/84) för att tjäna som handledning för polismyndigheterna. Förslaget ledde emellertid aldrig till några föreskrifter och allmänna råd men cirkulärmeddelandet gäller alltså i tillämpliga delar som handledning.

KVS har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. (KVVFS 2002:7, beslutade den 4 december 2002). När det gäller utrikestransporter anges i formen av ett s.k. allmänt råd att polismyndigheten har att i varje enskilt fall bedöma om resan ut ur landet skall företas med eller utan medverkan av kriminalvårdspersonal. Där anges vidare att det är polismyndigheten som avgör om en polisman skall följa med vid transporten. Enligt 25 § i föreskrifterna skall TPT samråda med polismyndigheten om det bedöms föreligga behov av polisens medverkan vid en transport. Av de allmänna råden framgår att om det följer med en polisman under transporten är det han eller hon som har ansvaret för kontakterna med myndigheterna i destinationslandet samt för avbrytande av verkställigheten av andra orsaker än rent praktiska.

### 3.6.2 Hur fungerar ansvarsfördelningen i praktiken?

TVå olika frågor bör uppmärksammas såvitt gäller den praktiska ansvarsfördelningen mellan polismyndigheten och TPT. Den första frågan är i vilka fall polis bör följa med på s.k. verkställighetsresor medan den andra tar sikte på situationer där personal från båda myndigheterna följer med på resan. Vilket ansvar ligger i denna sistnämnda situation på respektive myndighets personal?

Vad först gäller frågan om i vilka fall polis bör följa med på verkställighetsresor visar polismyndigheternas svar på den utsända enkäten att de allra flesta är överens om att så bör ske vid verkställighet utan erforderliga resehandlingar. Det kan vid dessa tillfällen vara oklart om den person som skall avvisas eller utvisas kommer att mottas i destinationslandet. Det är för övrigt även TPT:s uppfattning att detta är den i praxis gällande huvudregeln. Andra skäl för att polis bör följa med och som anges av enstaka polismyndigheter är att den person som skall avvisas eller utvisas är våldsam eller speciellt farlig. En polismyndighet anger att det av humanitära skäl kan vara bra om den person som skall avvisas eller utvisas eskorteras av den polisman som haft hand om ärendet. Det är även flera andra polismyndigheters uppfattning att det är den utredande polismannen som skall följa med från polismyndighetens sida. Denna uppfattning delas även av TPT. Endast en polismyndighet uttrycker att polis bör följa med i större utsträckning än vad som sker för närvarande för att polisen inte skall förlora i kompetens. Av svaren framgår även att TPT ibland inte har möjlighet att få fram personal för uppdraget, vilket till viss del kan bero på att beställningen av olika skäl görs i ett sent skede.

När det gäller ansvarsfördelningen mellan de båda myndigheternas personal vid gemensam transport svarar de allra flesta polismyndigheter att det är polisen som har ansvaret eller i vart fall huvudansvaret medan TPT ansvarar för de transporttekniska detaljerna. Några polismyndigheter svarar att TPT även ansvarar för bevakningen. Från TPT har framhållits att det är oklart vilken ansvarsfördelning som gäller.

### 3.6.3 Behov av förtydliganden

**Utredningens bedömning:** Lagstöd behövs för polismyndighetens överlämnande av det praktiska genomförandet av verkställigheten till TPT. Vidare måste TPT:s möjligheter att använda sig av tvång närmare författningsregleras. Eftersom detta är frågor som inte enbart berör utlänningsärenden och då frågan redan uppmärksammats av Justitiedepartementet finner utredningen inte anledning att lämna några författningsförslag i denna del.

Det finns ett behov av att förtydliga dels i vilka fall polismän skall följa med under s.k. verkställighetsresor, dels vilken ansvarsfördelning som skall råda i situationer där personal från både polismyndigheten och TPT följer med under resan. Enligt utredningens bedömning bör RPS, i samråd med Kriminalvårdsstyrelsen (KVS), utfärda närmare riktlinjer härom.

Eftersom polismyndighetens rätt att lämna över verkställighet av handräckningsbeslut avseende frihetsberövade personer till TPT rent generellt bör bli föremål för särskild reglering i lag (jfr JO:s ämbetsberättelse 2000/01 s. 95) gör utredningen bedömningen att det vore mindre lämpligt att lösa enbart de problem som hänför sig till utlänningsärenden, vilka är de frågor som ligger inom ramen för denna utredning. Enligt utredningens mening bör i stället hela problematiken ses över i ett sammanhang. Samtidigt härmed bör även TPT:s möjligheter att använda sig av tvång ses över och författningsregleras. Enligt uppgift har Justitiedepartementet uppmärksammat dessa frågor och planerar att se över dem (se avsnitt 3.6.1).

De 21 polismyndigheterna i landet beslutar självständigt om polispersonal skall följa med under verkställighetsresa eller inte. De flesta polismyndigheter beslutar dock om att polis skall följa med vid verkställighet utan erforderliga resehandlingar. Både av enkät-svaren och av uppgifter från RPS framgår att i vart fall vissa polismyndigheter tillämpar andra bedömningsgrunder än de som majoriteten av polismyndigheterna använder sig av. Med anledning härav har RPS genomfört inspektion av några polismyndigheter.

Även om det i praktiken inte synes ha medfört några större problem att ansvarsfördelningen mellan polismyndigheten och TPT inte är formellt klarlagd vid transporter där personal från båda



myndigheterna är inblandad, är det tydligt att ett sådant klargörande måste ske.

Enligt utredningens bedömning finns det ett uppenbart behov av att åstadkomma en mer enhetlig praxis när det gäller polismyndigheternas medverkan vid verkställighetsresor. Det vore därför lämpligt om RPS åter införde riktlinjer till stöd för polismyndigheterna vid deras bedömning av i vilka situationer polis skall följa med under verkställighetsresa. Samråd bör, enligt utredningens mening, ske med KVS under utarbetandet av de nya riktlinjerna, eftersom frågan även rör TPT:s personal. För TPT:s personal finns redan noggrant utarbetade riktlinjer utfärdade av KVS.

## 4 Verkställighetsarbetet

### 4.1 Migrationsverket

Återvändandeprocessen skall utgöra en integrerad del av asylprocessen. Utlänningen skall informeras och förberedas både för en eventuell integration i det svenska samhället, för det fall asylansökan bifalls, och för ett återvändande, vid ett eventuellt avslag. Den information som utlänningen lämnar under de första samtalen kan vara mycket betydelsefull i händelse av senare verkställighet och bör noga tas till vara. Efter de inledande samtalen som hålls av handläggare på asyl- och transitenheten, alternativt asylenheten för de regioner som inte har en asyl- och transitenhet, får utlänningen en mottagningshandläggare, som han eller hon framöver har kontakt med bl.a. för att få ut dagersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Asylansökan utreds därefter på asylenheten, som också prövar ansökan. Det är dock mottagningshandläggaren som delger utlänningen asylenhetens beslut och upplyser om rätten att överklaga. Om utlänningen överklagar ett avvisnings- eller utvisningsbeslut från Migrationsverket och Utlänningsnämnden avslår överklagandet kallar mottagningshandläggaren utlänningen till ett sammanträde för att han eller hon skall underrättas om Utlänningsnämndens beslut. Det är ofta först i detta skede som ett formellt återvändandeärende anses föreligga enligt Migrationsverkets interna anvisningar<sup>1</sup>. Även i de fall asylansökan återtagits, Migrationsverket förordnat om omedelbar verkställighet av beslutet enligt 8 kap. 8 § UtlL, Migrationsverkets beslut inte överklagats och därför vunnit laga kraft tre veckor efter delgivning, överklagandet återkallats eller det är fråga om ny verkställighet enligt 8 kap. 16 § UtlL, föreligger dock ett formellt återvändandeärende hos Migrationsverket.

---

<sup>1</sup> Utlänningshandboken, avsnitt 39.2.

Det är mottagningshandläggaren som har ansvaret för att ett återvändandeärende läggs upp och registreras elektroniskt. Mottagningshandläggaren måste under arbetets gång bl.a. överväga om beslutet skall verkställas av Migrationsverket eller lämnas över till en polismyndighet med stöd av 8 kap. 17 § UtlL. Mottagningshandläggaren måste vidare kontrollera om allmänt åtal har väckts mot utlänningen, eftersom ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas innan åtalet slutligen prövats eller lagts ned. Har utlänningen ådömts fängelsepåföljd får verkställighet inte heller ske förrän påföljden är avtjänad eller verkställigheten av fängelsestraffet har flyttats över till ett annat land (jfr 8 kap. 7 § fjärde stycket UtlL). Då det föreligger ett återvändandeärende skall hemresan planeras i samråd med utlänningen så att resan kan äga rum inom de tidsramar som anges i 8 kap. 12 § UtlL, dvs. normalt två veckor efter ett lagakraftvunnet beslut om avvisning och fyra veckor vid utvisning (se kapitel 6). Flera mottagningshandläggare har anfört att det i praktiken är mycket sällsynt att de i lagen angivna tidsramarna kan hållas. Enligt dessa handläggare är det inte ens säkert att utlänningen inom denna tid hunnit kallas till Migrationsverket och än mindre att något samtal kommit att äga rum. Ofta finns dessutom inga giltiga resehandlingar och att få fram sådana kan vara mycket tidskrävande antingen beroende på utlänningens eget agerande eller oberoende härav. Om utlänningen inte medverkar och t.ex. vägrar att fylla i ansökan om resehandling eller besöka hemlandets beskickning kan mottagningshandläggaren besluta att sätta ned dagersättningen till den del som inte är avsedd att täcka utgifter för egen mathållning. Om utlänningen även därefter vägrar att medverka kan bostadsersättningen sättas ned helt under förutsättning att plats på förläggning samtidigt erbjuds. I detta läge kan även dagersättningen sättas ned helt om fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen (jfr 10 § LMA).

När det finns giltiga resehandlingar bokas hemresan. I Region Stockholm sköts Migrationsverkets resebokning och därmed sammanhängande uppgifter av en tjänsteman som specialiserat sig på detta. I de andra regionerna ingår däremot resebokning m.m. i alla mottagningshandläggares arbetsuppgifter. Val av resväg bestäms bl. a. av vilka handlingar utlänningen har, vilka transportmöjligheter som finns att tillgå, eventuella krav på transiteringsvisering och aktuella överenskommelser med myndigheter på transiteringsorterna. Utresorna kan ske i fyra olika former; för det första som s.k. enskild resa, för det andra som oeskorterad

verkställighet eller DEPU (av engelskans deportee unaccompanied), för det tredje som eskorterad verkställighet eller DEPA (av engelskans deportee accompanied) eller slutligen i form av en kombination av de båda sistnämnda, vilket benämns DEPA/DEPU. Vid s.k. enskild resa lämnar utlänningen Sverige helt på egen hand utan att någon har vetskap om att det rör sig om en person som avvisats ur landet. För detta krävs att utlänningen har en giltig resehandling och visering om denne passerar något transiteringsland där han eller hon är viseringspliktig samt att destinationslandet, eventuellt transiteringsland eller transportören inte ställt krav på underrättelse eller eskort. Resformen DEPU är den normala utreseformen vid verkställighet av avvisningsbeslut grundad på Dublinkonventionen<sup>2</sup> men tillämpas även i vissa fall då giltig eller fullständig resehandling saknas och inte kan anskaffas i eller från Sverige men där man har information om att det land till vilket personen sänds ändå kommer att motta honom eller henne samt flygbolag och/eller eventuella transitländer inte heller ställer krav på eskort. Personal från Migrationsverket följer med som eskort, DEPA, i de fall resehandlingar saknas och sådana inte har kunnat anskaffas i eller från Sverige, då utlänningen endast har ett

---

<sup>2</sup> Konventionen rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som fastställt i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna – Dublinkonventionen – (EGT C 254, 19.8.1997 s. 1). Konventionen reglerar vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har lämnat in i någon medlemsstat. En av de regler som fastslås genom konventionen är att den medlemsstat som utfärdat visering för den asylsökande som regel också är ansvarig för prövningen av dennes asylansökan (art. 5.2). En annan viktig regel är att den första medlemsstat som det kan visas att den asylsökande illegalt har rest in i är ansvarig för prövningen av asylansökan såvitt inte den asylsökande har uppehållit sig i den medlemsstat där asylansökan gavs in i minst sex månader innan ansökan gavs in (art. 6). En rådsförordning antogs den 18 februari 2003, Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land gett in i någon medlemsstat (EUT L 50, 25.2.2003, s. 1) (Dublin II). Denna förordning skiljer sig från Dublinkonventionen bl.a. i följande avseenden. Det ansvar att pröva en asylansökan som åligger den medlemsstat som den asylsökande illegalt först rest in i upphör 12 månader efter att den otillåtna gränspassagen ägde rum. Om en medlemsstat inte kan hållas eller inte längre hålls ansvarig i enlighet härmed och den asylsökande vid tiden för ansökans inlämnande tidigare bott en sammanhängande period på minst fem månader i en medlemsstat blir den staten ansvarig för prövningen av asylansökan. Om detta gäller för flera medlemsstater blir den stat ansvarig där den asylsökande senast vistats (art. 10). En medlemsstat måste inom tre i stället för sex månader anmoda en annan medlemsstat att ta över ansvaret för en asylansökan. Den anmodande medlemsstaten får i vissa fall, bl.a. om den asylsökande hålls i förvar, begära ett brådskande svar inom en viss svarsfrist om minst en vecka (art. 17). Den anmodade staten måste fatta beslut om en framställan om övertagande av en asylsökande inom två i stället för tre månader från det att framställan gjordes. Om det rör sig om ett brådskande svar får i undantagsfall den angivna fristen överskridas men svar måste under alla förhållanden ges inom en månad (art 18).

EU laissez-passer<sup>3</sup> som resehandling eller i de fall då destinationsland, transiteringsland eller transportör kräver eskort. Kombinationen av resformerna DEPA och DEPU innebär att Migrationsverkets personal följer med under en del av resan, ofta till den sista transiteringen. Denna reseform används ofta vid resor där det blir aktuellt med transitering inom Schengenområdet, eftersom det där ställs särskilda krav för enskild resa, som huvuddelen av de utlänningar som avlägsnas genom Migrationsverkets försorg inte uppfyller. DEPU kan oftast inte heller användas då det saknas en överenskommelse med myndigheten på den aktuella transiteringsorten. Ett grundläggande mål för Migrationsverket är att minimera andelen eskorterade resor.

### *Statistik*

Migrationsverkets genomsnittliga handläggningstid för återvändandeärenden ökade från 30 dagar år 1999 till 176 dagar år 2002 (se figur 4.1). På samma sätt har antalet öppna återvändandeärenden, dvs. ärenden där det föreligger ett verkställbart avvisnings- eller utvisningsbeslut och utlänningen inte återvänt självmant, ärendet inte har överlämnats till polismyndigheten och inte heller avskrivits, ökat från 532 vid utgången av år 1999 till 5 091 vid utgången av år 2002 (se figur 4.2). Enligt uppgifter från Migrationsverket skall siffrorna för år 1999 behandlas med viss försiktighet eftersom det var detta år som verket fick verkställighetsansvaret och registreringsrutinerna var nya och till viss del inte följdes. Enligt verkets egna analyser beror ökningen, förutom på att antalet asylsökande ökat under samma tid, på att antalet asylsökande med oklar identitet och som saknar giltiga resehandlingar har ökat.

Någon helhetsbild över hur mycket återvändandeärendena kostar finns inte att tillgå. Kostnaderna per dygn per person varierar stort. Snittkostnaden per dygn för en person i mottagningssystemet beräknades för år 2002 till 239 kr. I denna kostnad ingår förutom kostnader för boende på förläggning, eget boende och ungdomsboende även intagna i förvar och vissa övriga

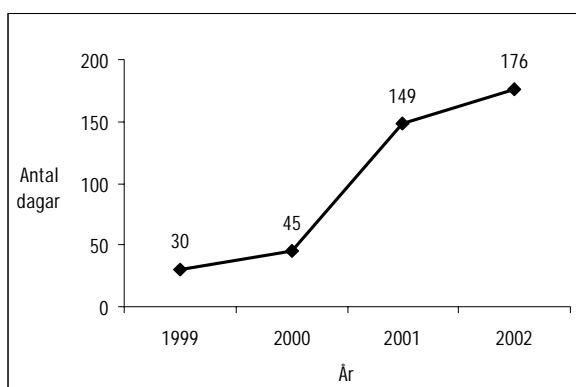
---

<sup>3</sup> Laissez-passer är en passersedel med vilken innehavaren visar att han eller hon har styrkt sin identitet för myndigheterna i det land som utfärdat densamma. Handlingen kan inte jämföras med ett resedokument som tillåter att de yttre gränserna passeras eller med en identitetshandling. Handlingen utfärdas i standardiserad form (jfr EGT C 274, 19.9.1996 s. 42).

kostnader. Enligt en uträkning som gjorts av Migrationsverket och som baserades på att det fanns 1 957 personer inskrivna i mottagningssystemet den 31 december 2001 (då snittkostnaden per dygn beräknades till 226 kr), vilka hade verkställbara beslut från Utlänningsnämnden, kostade det 13,2 miljoner för varje månad som dessa personer inte lämnade landet<sup>4</sup>. Vid utgången av år 2002 fanns det 5 343 personer inskrivna i mottagningssystemet med verkställbara beslut från Utlänningsnämnden. Enligt motsvarande beräkning kostar det 38,3 miljoner kr för varje månad som antalet personer som inte lämnar landet är kvar på denna höga nivå. Härutöver tillkommer dessutom de som har verkställbara beslut från Migrationsverket, vilka enligt uppgift från Migrationsverket vid utgången av år 2002 var 1 613 personer. Det bör dock observeras att det bland de utlänningar som finns kvar i landet med verkställbara beslut finns personer vars beslut är omöjliga att verkställa.

De senaste årens ökning av antalet inskrivna personer i mottagningssystemet med verkställbara beslut från Utlänningsnämnden framgår av figur 4.3. För att illustrera att siffran för år 2002 inte är en tillfälligt hög siffra framgår av figur 4.4 antalet inskrivna med lagakraftvunna beslut från Utlänningsnämnden vid utgången av respektive månad under hela år 2002.

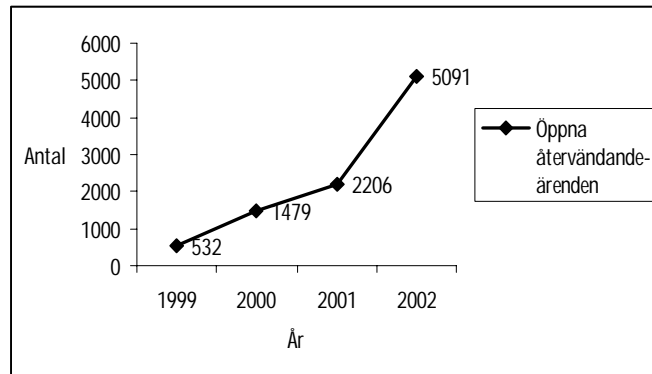
**Figur 4.1.** Förändring i genomsnittlig handläggningstid för återvändandearärenden 1999 – 2002



**Källa:** Migrationsverket.

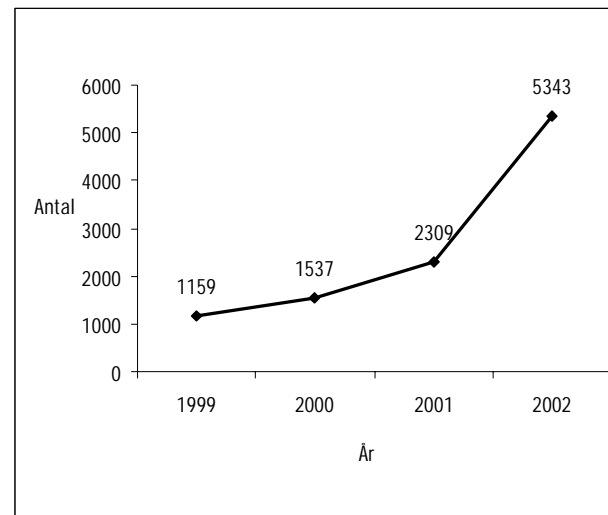
<sup>4</sup> Delrapport 3 från Migrationsverkets sökandeundersökning, 25 september 2002, Dnr MV-11-2001-7276, s. 5.

*Figur 4.2.* Ökningen av antal öppna återvändandeärenden hos Migrationsverket mellan åren 1999–2002



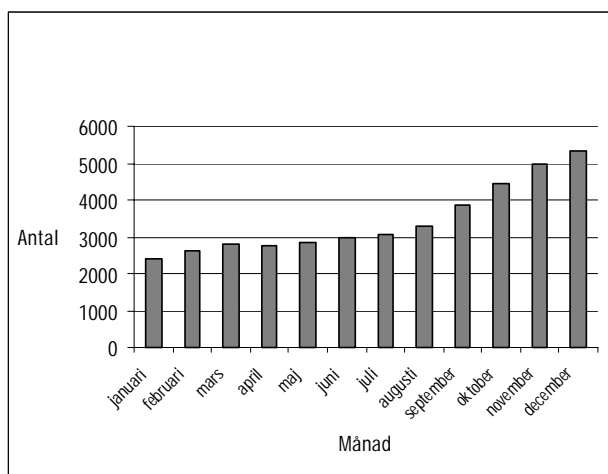
*Källa:* Migrationsverket.

*Figur 4.3.* Antal personer inskrivna i mottagningssystemet med verkställbara beslut från Utlänningsnämnden



*Källa:* Migrationsverket.

**Figur 4.4.** Antal inskrivna med lagakraftvunna beslut från Utlänningsnämnden vid utgången av respektive månad 2002



*Källa:* Migrationsverket.

## 4.2 Polismyndigheten

När ett verkställighetsärende har lämnats över till polismyndigheten och det rör sig om en utlänning som håller sig undan skall polismyndigheten söka efter honom eller henne, först och främst på den adress som finns i Migrationsverkets handlingar. Enligt uppgifter från tjänstemän vid polismyndigheterna är det vanligt förekommande att de adresser som Migrationsverket har till de asylsökande inte är korrekta. Adresserna tillhör antingen släkt och vänner, som vidarebefordrar posten, eller är adresser som helt saknar koppling till utlänningen. Tjänstemännen har vidare uppgett att polisen lokalt har begränsade resurser för att söka efter utlänningar som håller sig undan ett avvisnings- eller utvisningsbeslut och att det normala är att dessa återfinns i kontroller av något slag där det uppmärksammas att de är efterlysta. Om utlänningen inte anträffas detaljgranskas dennes akt hos polisen efter uppgifter som kan leda till att han eller hon återfinns. Polismyndighetens behov av tillgång till uppgifter från Migrationsverket och i förekommande fall Utlänningsnämnden beskrivs närmare i kapitel 12. Om utlänningen trots detta inte anträffas fattas ett beslut om förvar och utlänningen efterlyses. Anträffas utlänningen



omprövas förvarsbeslutet. Det vanliga är att utlänningen då omhändertas för förvar för att säkerställa verkställigheten.

När det är fråga om ett överlämnande på den grunden att Migrationsverket antagit att tvång kommer att behöva användas vid verkställigheten måste polismyndigheten först ta ställning till om utlänningen skall tas i förvar. Om utlänningen redan är förvarstagen är polismyndigheten skyldig att ompröva detta beslut.

I de flesta ärenden som lämnas över från Migrationsverket och även i polismyndighetens egna ärenden saknar utlänningen giltiga resehandlingar. I de fall som verket inte lyckats med att få fram erforderliga identitetshandlingar samt i de egna ärendena måste polismyndigheten försöka skaffa sådana handlingar, vilket är mycket arbetskrävande och kan ta lång tid. I fall där polismyndigheten har svårigheter att på egen hand få fram resehandlingar kan hjälp begäras från UD. Hur UD då agerar beskrivs närmare i avsnitt 9.3.3. Det finns även vissa stater vars beskickningar endast godtar att kontakt tas via UD.

I de fall utlänningens identitet kan fastställas och det finns erforderliga resehandlingar verkställs avvisnings- eller utvisningsbeslutet i regel av TPT på polismyndighetens uppdrag. Om erforderliga resehandlingar inte går att få fram finns en möjlighet att eskortera utlänningen till destinationsorten för att undersöka om han eller hon trots detta tas emot i hemlandet (se avsnitt 9.3.4).

När polismyndigheten uttömt alla resurser till verkställighet, dvs. om polismyndigheten finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, underrättas Migrationsverket enligt 8 kap. 13 § UtL. Verket får enligt denna bestämmelse i ett sådant fall besluta i fråga om verkställigheten eller vidta de åtgärder i övrigt som behövs (se avsnitt 7.5.1).

#### **4.3 Rikspolisstyrelsen – Säkerhetspolisen**

Ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll är sällsynta och varje ärende är i sig unikt varför det är svårt att beskriva någon praxis i dessa verkställighetsärenden. De svårigheter som kan uppstå i ärenden som hanteras enligt utlänningslagen kan även uppstå i ärenden som hanteras enligt denna lag t.ex. rörande bristen på giltiga resehandlingar.

#### 4.4 Kriminalvårdens transporttjänst

När en polismyndighet är verkställande myndighet anlitas TPT för planeringen av resan, bokning av flygbiljetter etc. Som regel lämnas även det praktiska genomförandet av resan över till denna myndighet. TPT svarar i dessa fall för samtliga kostnader för resan. I Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. (KVVFS 2002:7) ges riktlinjer för TPT:s personal. När en beställning kommer in från en polismyndighet tas den om hand av en planerare som registrerar ärendet i ett datoriserat planeringssystem. Beställningen innehåller uppgifter om bl.a. namn, födelsedatum, kön, medborgarskap, passnummer, destination, önskat datum för avresa samt behov av och erforderligt antal eskortörer från TPT. Om det finns behov av polisiär medverkan anges detta samt anledningen därtill. Planeraren kontaktar beställaren för att de tillsammans skall göra den säkerhetsbedömning som skall ligga till grund för den fortsatta planeringen. Utifrån säkerhetsbedömningen beslutas antalet eskortörer för det aktuella uppdraget och förfrågan om resealternativ går till resebyrån som för övrigt är belägen i samma lokaler som TPT. Efter att resebyrån återkommit med bl.a. uppgifter om möjliga resealternativ tas kontakt med påtänkta eskortörer för att få del av deras erfarenhet och synpunkter. Biljetter bokas definitivt när eskortörer tagits ut för uppdraget. Någon av dem skall om möjligt vara av samma kön som den som skall eskorteras. En av eskortörerna utses till transportledare. Han eller hon är den person från TPT som är ansvarig under uppdraget. Om det är möjligt besöker transportledaren utlänningen före avfärd för att etablera en kontakt. Under hela processen tas upprepade kontakter med beställaren för samråd. Innan transporten påbörjas ansvarar transportledaren för kontrollen av att det är rätt person som tas med. Vad gäller frågan om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning ankommer det på polismyndigheten att ta ställning till om sådan skall äga rum. Om visitation genomförs är det transportledaren som utför denna. Transportledaren underrättar också ansvariga och berörda befattningshavare vid flygplats/hamn om transporten och om personen i fråga samt överlämnar de handlingar som polisen upprättat inför transporten. Om resan ur landet påbörjas vid en flygplats ansvarar transportledaren även för att utlänningen och hans eller hennes bagage genomgår säkerhetskontroll. Under transporten ansvarar transportledaren för bevakning, eventuella

ombokningar av biljetter, betalning av samtliga omkostnader och andra praktiska frågor. Om en transport av någon anledning måste avbrytas, färdvägen ändras eller den person som transporteras anför omständigheter som kan antas väsentligt påverka verkställigheten skall transportledaren omgående kontakta TPT:s huvudkontor. Om polisman inte följer med skall även den verkställande polismyndigheten underrättas. Vid ankomst till destinationslandet skall slutligen transportledaren förvissa sig om att utlänningen får resa in eller tas emot där. Om utlänningen inte medges inresa skall han eller hon följa med tillbaka till Sverige.

#### **4.5 Bakomliggande orsaker till ökningen av personer som dröjer kvar i landet trots att de har verkställbara avvisnings- eller utvisningsbeslut**

Av den statistik som redovisas i avsnitt 4.1 framgår att det under de senaste åren har skett en mycket dramatisk ökning av både den genomsnittliga handläggningstiden för återvändandearärenden och av antalet personer inskrivna i mottagningssystemet med verkställbara beslut från Utlänningsnämnden. Utöver denna grupp finns det dessutom ytterligare personer med verkställbara beslut från Migrationsverket. Denna grupp har endast redovisats för år 2002. Vad är förklaringen till denna utveckling?

En tänkbar förklaring är naturligtvis att antalet asylsökande har ökat. Under motsvarande period, dvs. från år 1999 till år 2002, har antalet asylsökande ungefär tredubblats från 11 231 till 33 016.

En ytterligare förklaring är att andelen asylsökande utan identitetshandlingar har ökat. Det finns dock statistik endast såvitt gäller passhandlingar. Andelen asylsökande utan passhandlingar ökade under perioden med, arton procentenheter, från 70 % år 1999 till 88 % år 2002.

Dessa förklaringar kan emellertid endast delvis förklara den kraftigt förlängda handläggningstiden för ärenden där det finns verkställbara beslut och det dramatiskt ökande antalet personer som finns kvar i landet trots att de har verkställbara beslut från andra instans. Kan ytterligare förklaringar sökas hos de berörda myndigheterna? Hur effektivt arbetar de med återvändande- och verkställighetsfrågor?

Migrationsverket har satsat ökade resurser på att förkorta handläggningstiden fram till beslutsfattande. Migrationsverket har

vidare koncentrerat sina insatser på den inledande delen av asylprocessen (se avsnitt 4.6.1). Det är sannolikt så att dessa satsningar har lett till att fler ärenden avgjorts men på grund av att motsvarande satsning inte har gjorts på återvändandearbetet synes ärendemängden enbart ha förskjutits från en del av processen till en annan.

När arbetet inte redan från början bedrivs även med ett verkställighetsperspektiv är risken att identitetsfastställelse och framtagande av identitetshandlingar skjuts på framtiden. Detta medför i sin tur att detta arbete försvåras betydligt eftersom det blir svårare att få fram en persons identitetshandlingar ju längre tid som går och ju senare i processen han eller hon befinner sig.

Ett annat bekymmer för Migrationsverket är att det brister i samordningen i återvändandefrågor. Verkets regioner agerar på olika sätt och även inom regionerna arbetar mottagningshandläggarna på varierande vis, vilket naturligtvis påverkar effektiviteten.

Även polismyndigheterna är i behov av samordning av verkställighetsarbetet, för att kunna öka effektiviteten.

I följande kapitel pekar utredningen på olika åtgärder som tillsammans skulle kunna utgöra en del av arbetet att få bukt med den redovisade alarmerande utvecklingen. Det är utredningens fasta övertygelse att ett system där avvisnings- och utvisningsbeslut inte verkställs inom rimliga tider är ytterst inhumant. De berörda personerna invaggas därmed i falska förhoppningar om att de kanske trots allt får stanna kvar. Det är mycket påfrestande att leva i en sådan ovisshet, inte minst för barnen. Det är således av stor vikt för de enskilda personer, som nu blir kvar under långa tider innan de slutligen antingen förmås att självmant lämna landet eller förs härifrån med tvång, att verkställigheten inte drar ut på tiden. Även om ansvaret att lämna landet efter ett avvisnings- eller utvisningsbeslut ytterst är den enskildes kan man inte begära att personer, som lämnat sina hemländer för att söka sig en bättre framtid för sig själva och i förekommande fall för sin familj, gör detta utan stöd. Det är vidare en samhällsekonomiskt bekymmersam fråga att personer som inte har rätt att stanna blir kvar under långa tider. Som redovisas i avsnitt 4.1 rör det sig om stora belopp.

## 4.6 Hur uppnår man ökad effektivitet i verkställighetsarbetet?

### 4.6.1 Uppdelning av asylprocessen i en snabb och en normal process

**Utredningens bedömning:** Utredningen ställer sig bakom de förslag som lämnats inom Migrationsverket angående dels en snabb inledande sortering av vilka asylärenden som skall ingå i en snabb- respektive normalprocess, dels vikten av att redan i initialskedet ha tillgång till personal med verkställighetskompetens. Regeringen bör följa upp hur Migrationsverket går vidare med dessa förslag.

Migrationsverket har sedan hösten 2001 satsat ökade resurser på den inledande delen av asylprocessen. Under våren 2002 började denna prioritering av den s.k. initialprocessen enligt ledningen att få visst genomslag och då framförallt i Region väst och Region syd. Ledningen räknade med att prioriteringen fullt ut skulle komma att ha slagit igenom i hela landet vid årsskiftet 2002/2003. Orsakerna till att den inledande fasen anses ha en så avgörande betydelse är bl.a. följande. Man kan där sortera ansökningarna så att verksamheten kan differentieras med utgångspunkt från sökandens förutsättningar. Där finns även möjligheten att tidigt genomföra utredningar som är av avgörande betydelse för att snabba beslut skall kunna fattas men som även är väsentliga för den senare delen av processen t.ex. för en eventuell senare verkställighet. Tankarna på detta har funnits inom verket sedan 1997 men det har inte funnits tillräckliga resurser att genomföra det tidigare.

En arbetsgrupp tillhörande det s.k. NIPU-projektet inom Migrationsverket har i en delrapport daterad den 28 oktober 2002 "Delrapport 1", föreslagit en modell för asylprocessen för att uppnå kraven på effektivitet och enhetlighet. Arbetsgruppens tankegångar redovisas även i NIPU-projektets slutrapport av den 16 januari 2003. Av rapporterna framgår bl.a. följande. Prövningsverksamheten bör delas in i två processer med en gemensam inledande fas, en s.k. snabbprocess och en s.k. normalprocess. När en asylansökan ges in utförs initiala åtgärder såsom information till den asylsökande och ansökan om ersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA), fotografering, fingeravtryckstagning, registrering i verkets datasystem (STAMM)

och slagning för att undersöka om personen i fråga är registrerad i Schengens informationssystem (SIS). Därefter genomförs en inledande intervju med den sökande i syfte att få tillräckligt underlag för en första bedömning av hur ärendet fortsättningsvis skall handläggas. Denna initiala utredning tar sikte på frågor rörande resväg, identitet och berör kortfattat orsaken till asylansökan. Här säkerställs relevanta uppgifter för en eventuell kommande verkställighet. Härpå följer något som kallas en inledande "screening" dvs. ett första övervägande där den första sorteringen av ärendet görs. Ärenden som bedöms vara för komplicerade för att kunna avgöras enkelt och snabbt går vidare i normalprocessen. I de ärenden som däremot bedöms kunna vara aktuella för ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 8 § UtL fortsätter handläggningen av ärendet antingen direkt till beslutsstadiet i snabbprocessen eller så genomförs en kompletterande utredning. Syftet med den kompletterande utredningen är att göra ärendet klart för beslut eller så väl utrett som möjligt. I s.k. Dublinärenden, dvs. ärenden där det kan bli aktuellt att sända den asylsökande till ett annat land för prövning av asylansökan i enlighet med Dublinkonventionen, handlar det om att få den information som krävs för att handläggaren snabbt skall kunna framställa en begäran om över- eller återtagande till en annan stat som är bunden av Dublinkonventionen om ansvar enligt konventionen. Alternativt kan det vara fråga om en förfrågan till en sådan stat. Därmed kan ett förfarande enligt denna konvention initieras i ett så tidigt skede som möjligt. Den inledande fasen avslutas med ytterligare övervägande och sortering s.k. "slutscreening". Ärenden som är klara för beslut eller färdiga för handläggning enligt Dublinkonventionen fortsätter i snabbprocessen medan övriga ärenden handläggs i normalprocessen. Vad gäller "screeningtillfällena" anges i rapporten att de är centrala för att denna modell för asylprocessen skall fungera och att det är av yttersta vikt att övervägandena och sorteringen utförs av personal som har erforderlig kompetens. I rapporten understryks betydelsen av att det i den inledande fasen finns tillgång till personal som har kompetens i verkställighetsfrågor. Samtliga åtgärder i den inledande fasen föreslås ske samma dag som ansökan görs och den asylsökande får inte flytta ut förrän samtliga åtgärder vidtagits. Beträffande snabbprocessen anförts i arbetsgruppens rapport bl.a. följande. Det faktum att samtliga Dublinärenden hänförs till snabbprocessen trots att de ibland kan dra ut på tiden

beror för det första på att de tidsfrister som ställs upp i konventionen kräver snabb handläggning och för det andra på att det rör sig om en formell prövning av forumfrågan. Presumtionen är därför alltid att avvisning med omedelbar verkställighet kan komma i fråga. Den inbördes prioriteringsordningen för de beslutsklara ärendena inom snabbprocessen bör vara först avvisningar med omedelbar verkställighet till tredje land, därefter avvisningar med omedelbar verkställighet till hemland och till slut ärenden som innebär att sökanden beviljas uppehållstillstånd.

Utredningen kan ställa sig bakom de förslag som lämnas i NIPU-rapporten. Som anförs där är det av yttersta vikt att så tidigt och snabbt som möjligt sortera de asylsökandes ärenden, främst för att de ärenden där det kan bli aktuellt med en omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 8 § UtL skall kunna skiljas ut, dvs. sådana fall där det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund. En del av dessa ärenden tillhör en grupp som av Migrationsverket kallas trendärenden, dvs. ärenden som avser en plötslig ökning av asylansökningar från personer av ett visst medborgarskap eller inströmning av asylsökande med en helt ny nationalitet där beslut i snar anslutning till inresan förväntas kunna bryta inströmningen eller trenden. Det är inte uteslutet att en sådan effekt kan uppnås också i andra ärenden med förordnande om omedelbar verkställighet förutsatt att avvisningsbesluten även verkställs snabbt. Det finns en stor fördel från effektivitetssynpunkt med förslaget att inte låta de asylsökande få ett mer permanent boende förrän denna inledande bedömning har gjorts eftersom det därefter kan ta längre tid att komma i kontakt med dem, vilket fördröjer asylutredningen i onödan. Hur Migrationsverket rent praktiskt skall lösa detta berörs emellertid inte i rapporten. En sådan ordning torde f.ö. även kräva författningsändringar.

Det är viktigt att det finns tillgång till personal med kompetens för verkställighetsarbete redan i den inledande fasen av den föreslagna modellen för asylprocessen. Det kan vara svårt för handläggare som inte har erfarenhet av sådant arbete att ställa adekvata frågor i detta hänseende. Även tillvaratagandet och dokumentation av spontant lämnade uppgifter samt handlingar av betydelse för en eventuell senare verkställighet är väsentligt.

Ett problem som utredningen kan se med den föreslagna modellen för asylprocessen är att det kan vara svårt att behålla en

strikt sådan modell vid en plötslig och stor ökning av inströmningen av asylsökande.

#### 4.6.2 Migrationsverkets mottagningshandläggares betydelse

**Utredningens bedömning:** För att kunna åstadkomma ett mer effektivt verkställighetsarbete inom Migrationsverket måste även mottagningshandläggarnas betydelse lyftas fram och närmare riktlinjer utarbetas för de s.k. motivationssamtal som dessa handläggare genomför. Migrationsverket bör därför se över vad som krävs för att handläggarna i större utsträckning skall ha möjlighet att framgångsrikt bedriva sådana samtal, t.ex. ytterligare utbildning och riktlinjer för samtalen.

Något som kan ha en avgörande betydelse för om en utlänning accepterar ett negativt besked på sin asylansökan och väljer att självmant återvända till hemlandet är de samtal som han eller hon för med sin mottagningshandläggare, s.k. motivationssamtal.

Enligt Migrationsverkets GD protokoll nr 67/1998 skall motivationssamtal genomföras under överklagandetiden så att handlingsberedskap finns hos den sökande i de fall överklagandet avslås. Vid de regelbundna motivationssamtalen skall en kontinuerlig bedömning göras om den sökande självmant ämnar medverka till ett återvändande vid ett avvisningsbeslut från Utlänningsnämnden.

När verkställighetsansvaret flyttades från polismyndigheten till Migrationsverket uttalades i propositionen Verkställighet och återvändande bl.a. följande (prop. 1997/1998:173):

Med den förändrade synen på verkställighetsfrågan som regeringen vill få till stånd finns goda skäl att anta att antalet utlänningar som rättar sig efter myndigheternas beslut och självmant lämnar landet kommer att öka. I denna process har Migrationsverket en avgörande roll. Verket skall på olika sätt motivera den avvisade eller utvisade att själv medverka till ett värdigt återvändande genom att fokusera på individuellt anpassade åtgärder (s. 33).

Genom sin kontinuerliga kontakt med utlänningen kan Migrationsverket genom olika typer av insatser motivera den avvisade eller utvisade att självmant återvända (s. 36).



I ”Delrapport 3 från Migrationsverkets sökandeundersökning”<sup>5</sup>, som lämnades den 25 september 2002, föreslås bl.a. att formerna för motivationssamtalen utvecklas. Av rapporten framgår att det vid samtal med återvändande visade sig att Migrationsverket tog upp frågan om återvändande först när det fanns ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut eller i samband med att det tidsbegränsade uppehållstillståndet löpte ut. I samtal med mottagningshandläggare bekräftades delvis denna bild. Mottagningshandläggarna angav att det inte var särskilt meningsfullt att diskutera återvändande före Utlänningsnämndens beslut. En del av dessa handläggare uppgav att motivationssamtalen skulle kännas mer meningsfulla om de hade något att erbjuda som kunde vara till nytta vid ett självmant återvändande. Enligt rapporten är det uppenbart att det saknas en gemensam grund för mottagningshandläggarna att stå på när det gäller innehållet i de motivationsamtal som skall föras.

I Migrationsverkets ”Slutrapport från NIPU-projektet” av den 16 januari 2003, i den bilaga som avser slutrapporten från Delprojekt 3, behandlas kort de kompetenskrav som bör ställas på mottagningshandläggarna samt vad verket bör göra för att denna kompetens skall uppnås. I rapporten anges bl.a. följande. Mot bakgrund av den breda kompetens som krävs för arbetet med återvändandefrågor måste verket höja lägstanivån. Det måste finnas en klar styrning även inom detta område och en hög regional kompetens. Det är viktigt med god tillgänglighet av beslutsfattare i varje region. Det regionala stödet är också viktigt och måste stärkas. Det är av stor vikt att samverkan och samordningen mellan regionerna är god. För att en hög kvalitet skall kunna hållas måste också de centrala stöd- och styrningsfunktionerna stärkas. För att nå en enhetlig och jämn kvalitet i återvändandearbetet måste omfattande utbildningsinsatser genomföras. En verksgemensam basutbildning med fokus på återvändandefrågor är nödvändig. Återvändandearbetet måste också bli en naturlig del i fact-finding- och landanalysarbetet. Återvändandearbetet bör också knytas till initialfasen.

Det är, enligt utredningens bedömning, av stor betydelse vilken kompetens mottagningshandläggarna har bl.a. för att de på ett

---

<sup>5</sup> Migrationsverkets sökandeundersökning påbörjade under år 2000 en kvalitativ utvärdering genom en samtalsundersökning avseende asyl- eller tillståndssökande som lämnat Sverige och återvänt till Bosnien, Kosovo eller Chile. Personerna intervjuades i sina hemländer av ditrest personal från Migrationsverket. Syftet var att utifrån sökandes situation och erfarenhet förstå vilka faktorer som påverkar den sökande att komma till Sverige och återvända till hemlandet samt bedöma hur verkets insatser fungerat.

korrekt sätt skall kunna förklara för den enskilde vad beslutet innebär och varför han eller hon inte får stanna i Sverige. Detta kräver bl.a. kunskaper om gällande lagstiftning. Dessa handläggare måste även ha kunskap om utlänningarnas hemländer för att kunna föra diskussioner om återvändande. Som det ser ut för närvarande finns det inga krav på att mottagningshandläggare skall ha någon viss utbildning utan de kan ha en mycket varierande bakgrund. De får viss intern utbildning hos Migrationsverket men det avgörande för om de är framgångsrika eller inte synes framförallt vara den egna erfarenheten och fallenheten för arbetsuppgiften. På sätt beskrivs i föregående avsnitt har Migrationsverket sedan drygt ett år tillbaka satsat resurser på den inledande delen av asylprocessen. Som utredningen framhåller både i avsnitt 4.6.1 och 9.5.3 förefaller detta vara en framkomlig väg. Utredningen vill dock även peka på mottagningshandläggarnas betydelse och vikten av att de får den utbildning och det stöd de behöver för att framgångsrikt kunna utföra sitt arbete i detta avseende. Även om Migrationsverket uppmärksammat frågan i bl.a. de rapporter som ovan redogjorts för, finner utredningen skäl att peka på dessa frågor.

Utredningen finner att närmare riktlinjer för en så viktig del av Migrationsverkets verkställighetsarbete som motivationssamtalen är önskvärda då de, enligt utredningens bedömning, skulle kunna leda till större effektivitet i verkställighetsarbetet. Om mottagningshandläggarna lyckas med uppgiften att motivera den enskilde utlänningen att återvända självant är det till gagn både för den enskilde utlänningen och för samhället. Sådana riktlinjer bör därför tas fram av Migrationsverket.

#### 4.6.3 Samordning inom Migrationsverket och polisen

**Utredningens bedömning:** Migrationsverket bör samordna sitt återvändandearbete så att regionerna agerar på samma sätt i återvändandefrågor.

En samordning av polismyndigheternas verkställighetsarbete är nödvändig för att öka effektiviteten och likrikta detta arbete över landet.

Utredningen anser därför att regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att se över samordningen av återvändandearbetet. Regeringen bör vidare ge RPS i uppdrag att se över i vilken eller vilka former en samordning av polismyndigheternas verkställighetsarbete bäst skall kunna ske.

Migrationsverkets fem regioner arbetar självständigt även om arbetet sker efter de riktlinjer som fastslås centralt. Detta har för återvändandearbetet medfört att arbetet varierar mellan de olika regionerna. I Region Stockholm t.ex. arbetar inte alla mottagningshandläggare på så vis att de har hand om samma person från det att ärendet kommer in till dess det blir aktuellt med hemresa utan arbetsuppgifterna är fördelade så att vissa av handläggarna arbetar med de sociala frågorna, som t.ex. bistånd, medan andra handläggare t.ex. delger beslut<sup>6</sup>. Tanken bakom att verkställighetsansvaret överlämnades till Migrationsverket var bl.a. att verket genom sin kontinuerliga kontakt med utlänningen bättre skulle kunna motivera den avvisade eller utvisade att självmant återvända. För att man skall kunna tala om en kontinuerlig kontakt och en förtroendefull relation i återvändandeprocessen förutsätter det att det i största möjligaste mån är samme handläggare som utlänningen har kontakt med. Uppenbarligen fungerar det inte så i samtliga verkets regioner, vilket naturligtvis påverkar effektiviteten i verkställighetsarbetet negativt. Migrationsverket bör, enligt utredningens uppfattning, se över samordningen så att regionerna arbetar på samma sätt med återvändandefrågor. Regeringen bör vidare följa upp att samordningen förbättras.

Landets 21 polismyndigheter fattar självständigt beslut om hur de skall gå till väga vid verkställighetsarbetet och vilka resurser som skall avsättas för detta. Polismyndigheterna saknar delvis fastslagna

<sup>6</sup> Mattias Näslund, Migrationsverket och återvändande – en utvärdering av verkställighetsordningen i Migrationsverkets region Stockholm, Göteborgs universitet, Förvaltningsprogrammet, D-uppsats, HT-02.

riktlinjer för detta arbete. Detta medför att arbetet kan se olika ut på olika ställen i landet, mycket beroende på vilken erfarenhet som respektive polismyndighet har av dessa ärenden. Detta medför också att effektiviteten varierar. Framförallt för de mindre myndigheterna och de myndigheter som inte har så många ärenden vore det bra om det fanns någon samordningsfunktion t.ex. inom RPS, som ansvarade för att likrikta och effektivisera verkställighetsarbetet. Eventuellt skulle även en funktion behövas som motsvarar den som Migrationsverkets ambassadsamordnare har. Då skulle även polismyndigheterna ha en specialiserad enhet att vända sig till i krångliga ärenden, bl.a. där det saknas resehandlingar, vilket skulle kunna öka effektiviteten avsevärt. Det krävs emellertid närmare överväganden för att i detalj kunna föreslå hur en samordningsfunktion skulle kunna se ut och det är enligt utredningens uppfattning RPS som bör åläggas att arbeta fram ett sådant underlag. Regeringen bör, enligt utredningens uppfattning, ge RPS i uppdrag att se över i vilken eller vilka former en sådan samordning bäst skulle kunna ske

#### 4.6.4 Samarbetet mellan berörda myndigheter

**Utredningens bedömning:** Ett gott samarbete mellan berörda myndigheter är av stor betydelse för att en bättre effektivitet i verkställighetsarbetet skall uppnås. Utredningen anser att regeringen bör ge de berörda myndigheterna i uppdrag dels att rapportera hur samarbetet dem emellan ser ut, dels hur detta kan förbättras samt att regeringen därefter följer upp att samarbetet verkligen förbättras.

#### *Migrationsverket – polismyndigheten*

Något som i hög grad påverkar effektiviteten av verkställighetsarbetet är hur gott samarbetet är mellan de berörda myndigheterna. För att inte verkställighetsarbetet skall tappa fart är det oerhört viktigt t.ex. att polismyndigheten efter ett överlämnande fortsätter det arbete Migrationsverket påbörjat och inte börjar om från början. Flera polismyndigheter anger i sina enkätsvar att samarbetet med Migrationsverkets ambassadsamordnare inte fungerar på det sätt som de skulle önska i detta avseende utan att

denna enhet slutar att arbeta med ett ärende så snart polisen fått ärendet överlämnat till sig. Svaren synes bygga på en missuppfattning av ansvarsfördelningen mellan verket och polismyndigheterna. När ett ärende lämnats över övergår härmed ansvaret för ärendet till polismyndigheten och Migrationsverket skall självklart inte fortsätta med sitt verkställighetsarbete. En annan sak är att verket bör lämna över all korrespondens som förekommit med t.ex. ambassader så att polismyndigheten får inblick i hur långt arbetet fortskridit och kan ta vid där verket slutat. Migrationsverkets ambassadsamordnare lägger kopior av all sådan korrespondens i den dossier som finns för varje ärende. Det synes variera om polismyndigheten när den begär att få hela dossiern överlämnad till sig verkligen får det (se kapitel 12). Det är sedan mottagningshandläggarens ansvar att lämna över sådant material till den polismyndighet som tagit över ärendet. Polismyndigheten skall därför normalt inte behöva skicka en ny ambassadförfrågan. Ny förfrågan kan bli aktuell t.ex. om personen som avvisats eller utvisats avvikit och påträffas först väldigt lång tid efter verkets förfrågan.

När det gäller att bistå polismyndigheterna med råd och hjälp gör ambassadsamordnarna det för närvarande till de myndigheter som hör av sig. Några resurser som speciellt satts av för detta ändamål finns emellertid inte. Den nuvarande ordningen skulle mot den bakgrunden inte fungera om alla polismyndigheter generellt började höra av sig för att få råd av Migrationsverkets ambassadsamordnare. Polismyndigheterna har uppenbarligen ett behov av att få vända sig någonstans för att få hjälp med svåra ärenden. Frågan är om detta bör ske till den enhet som Migrationsverket har tillskapat för detta ändamål inom verket, vilket i så fall kräver att denna enhet tillförs ytterligare resurser, eller om det bör ske till en inom polisens organisation samordnad enhet. En polismyndighet har förslagit att Migrationsverkets ambassadsamordnare borde få förstärkning med en polis, vilket är ytterligare ett alternativ. Med tanke på att polismyndigheterna, enligt utredningens bedömning, ändå är i behov av en samordning i dessa ärenden ligger det närmast till hands att denna samordnade funktion även svarade för det motsvarande arbete för polisens räkning som Migrationsverkets ambassadsamordnare utför för verkets räkning. Dessa båda enheter inom verket och polisen borde sedan kunna ha ett nära fungerande samarbete med regelbundet erfarenhetsutbyte. I föregående avsnitt har utredningen rekommenderat regeringen att ge RPS i uppdrag

att närmare se över bl.a. behovet av en sådan funktion inom polisens organisation.

I de gemensamma riktlinjer som Migrationsverket och RPS utarbetat (GDM nr 8/01 och CM 3/01) rekommenderas att myndigheterna lokalt och regionalt bör ha kontinuerliga kontakter och sammanträffanden där man går igenom situationen i aktuella verkställighetsärenden. Denna rekommendation synes endast delvis ha förverkligats om man utgår från de svar polismyndigheterna givit på frågan om hur samarbetet med verket ser ut. Visserligen har man genomgående svarat att man har täta informella kontakter i enskilda ärenden men regelbundna sammanträffanden förekommer för närvarande bara vid hälften av alla polismyndigheter. I de regioner som inte redan har kontinuerliga möten både på chefs- och handläggarnivå där gemensamma problem och frågeställningar diskuteras bör detta, enligt utredningens bedömning, införas. I flera av de regioner där sådana möten inte äger rum eller äger rum sporadiskt finns det vidare ett uttalat intresse från polismyndigheterna att få till stånd sådana möten. Eftersom Migrationsverket är den centrala utlänningsmyndigheten bör ansvaret, enligt utredningens uppfattning, ligga hos verket för att initiativ tas till sådana regelbundna möten.

### *Polismyndigheten – Kriminalvårdens transporttjänst*

Av svaren på den enkät som utredningen sänt ut till polismyndigheterna framgår att samarbetet med TPT upplevs som mycket gott från polismyndigheternas sida.

Några polismyndigheter har dock angett att de har problem med att TPT inte alltid har personal tillgänglig och TPT har å sin sida anfört att en del polismyndigheter kommer in med sina resebeställningar för sent. Polismyndigheterna har förklarat att resebeställningarna ibland kan bli sena då det rör sig om hastigt uppdykande behov i anslutning till förvarsbeslut eller över huvudtaget för att minimera tiden för frihetsberövanden och kostnaden för arvode till offentliga biträden. Vidare har angetts att tidsmarginalerna kan bli snäva t.ex. i s.k. Dublinärenden, då det rör barn eller personer med psykiska problem, då en utländsk ambassad utfärdar en resehandling gällande endast för viss tid eller då ärendet just lämnats över från Migrationsverket. När det gäller utlänningar som dömts för brott till villkorlig dom samtidigt som domstolen fattat

beslut om utvisning eller då utlänningen nöjdförklarar sig har polisen inte heller någon möjlighet till framförhållning.

För att vidmakthålla den goda relationen mellan dessa båda myndigheter och för att öka förståelsen för varandras arbete, vilket även har betydelse för effektiviteten, bör – enligt utredningens bedömning – tillskapas forum för regelbunden kontakt.

#### *Polismyndigheten – Utrikesdepartementet*

Samarbetet med UD beskrivs av polismyndigheterna genomgående som gott i den enkät som utredningen låtit dem besvara. Polismyndigheterna konstaterar emellertid att det ofta tar lång tid att få den begärda hjälpen från UD. Detta blir framförallt ett problem i de ärenden där utlänningen är tagen i förvar. Polismyndigheten har då ansvaret för att frihetsberövandet blir så kortvarigt som möjligt och måste vid de återkommande förhandlingarna i länsrätten kunna visa att verkställighetsarbetet drivs framåt, dvs. att allt som står i polismyndighetens makt görs för att så fort som möjligt få fram t.ex. resehandlingar om det är det som krävs för att verkställighet skall kunna äga rum. Det är således viktigt att det finns en nära kontakt mellan de tjänstemän på UD som är behjälpliga med t.ex. ambassadkontakter och de polistjänstemän som begärt UD:s hjälp, så att de senare hålls informerade om vilket arbete som UD utfört.

På samma sätt som gäller vid allt samarbete är det viktigt att det finns möjlighet att hitta former för att mötas och ventilerade de problem som man har i sitt arbete på respektive myndighet för att öka förståelsen för varandras arbetssituation. Problemet för polismyndigheterna är åter den bristande samordningen. Det är mycket svårt att tänka sig att alla poliser som sysslar med utlänningsärenden skulle ha möjlighet att t.ex. en gång per år träffa de tjänstemän på UD som arbetar med de aktuella frågorna. Fanns det någon samordningsfunktion för utlänningsärenden inom polisen skulle tjänstemän med denna funktion i stället kunna hålla sådan kontakt med UD.

#### *Migrationsverket – Kriminalvårdens transporttjänst*

Migrationsverket och TPT har för närvarande inte något praktiskt samarbete. TPT har framfört synpunkter med innebörden att någon form av samordning bör ske av planering och bokning av

biljetter vid resor som kräver eskort. Detta för att säkerställa att de mest prioriterade uppdragen löses först. TPT har påpekat att flygbolagen har regler för hur många avvisade och utvisade som får följa med på varje plan och det kan därför hända att TPT nekas att boka biljett för sina klienters räkning i de fall där Migrationsverket har bokat platser först. TPT har framhållit att de utlänningar som reser genom dess försorg ofta är förvarstagna och resorna bokas därför in med tidspress.

Inom Migrationsverket pågår ett arbete med att se över hur resebokningarna skall hanteras i framtiden och om en eventuell samordning skall ske dels inom varje region, dels centralt.

Enligt utredningens uppfattning är det olyckligt att det inte finns någon samordning mellan Migrationsverket och TPT, vilket skulle undanröja de problem som TPT påtalat. Även någon form av samordning i detta avseende inom Migrationsverket förordas av utredningen, av uppenbara effektivitetsskäl. Eftersom verket f.n. ser över denna fråga finner utredningen inte skäl att i nuläget närmare uttala sig om varken hur en sådan samordning eller en samordning mellan de bägge myndigheterna bör se ut.

Bland annat för att bana väg för en framtida samordning men även från allmän effektivitetssynpunkt bör dock även Migrationsverkets och TPT, enligt utredningens mening, få till stånd regelbundna sammanträffanden där information och erfarenhet kan utbytas.



## 5 Vart verkställighet skall ske

### 5.1 Gällande bestämmelser

#### 5.1.1 Utlänningslagen

Enligt huvudregeln i 8 kap. 5 § UtlL skall en utlänning som avvisas eller utvisas sändas till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket han kom till Sverige. En förutsättning är att det inte finns något hinder mot verkställighet såsom att utlänningen där t.ex. riskerar dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller förföljelse enligt 8 kap. 1, 2 eller 4 § UtlL.

Bestämmelsens andra stycke innebär att utlänningen undantagsvis kan skickas till något annat land. Så kan ske antingen om verkställighet inte kan genomföras enligt huvudregeln eller om det finns andra särskilda skäl att sända utlänningen till ett annat land.

I förarbetsuttalanden anges endast att särskilda skäl kan utgöras av förhållanden enligt 2 § i samma kapitel (risk för förföljelse) eller att den stat till vilken utlänningen normalt skulle ha sänts vägrar att ta emot honom. Vidare anges som ett sådant skäl att utlänningen har uppehållstillstånd i ett visst land och hellre vill återvända dit än till hemlandet (prop. 1988/89:86 s. 196 f.).

Utlänningsnämnden har i ett praxisavgörande slagit fast att de beslutande myndigheterna måste klargöra till vilket eller vilka länder verkställighet skall ske (UN 195–95). Beslutet avsåg en person som saknade pass eller andra identitetshandlingar och uppgav sig komma från Irak. Migrationsverket gjorde bedömningen att det av utredningen fick anses framgå att personen i fråga inte kom från Irak. Bedömningen grundades dels på att han hade bristande språkkunskaper och dålig kännedom om Irak, dels på att han lämnat svävande och delvis motstridiga uppgifter under utredningen. Han hade inte heller medverkat till att klargöra sitt ursprung eller sin identitet. Migrationsverket fattade beslut om att mannens ansökan om asyl skulle avslås och att han därmed skulle

avvisas trots att verket inte lyckats utröna varifrån mannen kom. Utlänningsnämnden undanröjde beslutet och återförvisade ärendet till verket för förnyad prövning. Utlänningsnämnden angav i sina skäl till beslutet bl.a. följande.

Det är inte en ovanlig företeelse i asylärenden att en asylsökandes identitet är oklar och att osäkerhet råder om till vilket land en eventuell verkställighet skall ske. Olika möjligheter står här till buds. En möjlighet är att ta utlänningen i förvar enligt de förutsättningar som anges i 6 kap. UtlL. En annan möjlighet är att tillgripa s.k. språkanalys för att utröna varifrån utlänningen kommer.

Beslutande myndigheter har enligt 4 kap. 12 § UtlL att inför ett beslut om avlägsnande beakta eventuella verkställighetshinder. Om myndigheten finner att ett avlägsnandebeslut inte går att verkställa skall avvisning eller utvisning inte ske. I stället får uppehållstillstånd ges (jfr prop 1988/89:86 s. 167).

UN gör i ärendet följande bedömning. Den uppkomna situationen har inte uttryckligen kommenterats i förarbetena till UtlL. Enligt 8 kap. 5 § skall en utlänning som avvisas sändas till sitt hemland eller till det land från vilket han kom till Sverige eller i sista hand till något annat land. Denna bestämmelse innebär att det måste klargöras till vilket eller vilka länder verkställighet kan ske. I annat fall föreligger verkställighetshinder. UN finner således att det får anses följa av 8 kap. 5 § jämfört med 4 kap. 12 § andra stycket UtlL att det inte finns möjlighet att fatta ett avvisningsbeslut utan att det i beslutet också anges till vilket land eller alternativa länder en eventuell verkställighet skall ske.

Den praxis som Utlänningsnämnden genom detta beslut slagit fast gäller naturligtvis inte för allmän domstols beslut om utvisning. I sådana beslut anges inte det land till vilket verkställighet av beslutet skall ske utan det är upp till den verkställande myndigheten att fatta beslut om detta.

### 5.1.2 Lagen om särskild utlänningskontroll

Av 5 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll framgår att 8 kap. 5 § UtlL i tillämpliga delar gäller även i ärenden enligt denna lag.

När det gäller dessa ärenden finns anledning att särskilt peka på att det verkställighetshinder som beskrivs i 8 kap. 2 § första stycket

UtlL (risk för förföljelse) genom tredje stycket ges en snävare omfattning än de övriga i lagtexten beskrivna verkställighetshindren. En utlänning får nämligen sändas till ett land där han riskerar förföljelse eller inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han riskerar förföljelse om han har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för Sveriges säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här och han inte kan sändas till något annat land.

## 5.2 Behov av förtydliganden i lagtexten

**Utredningens förslag:** I en ny bestämmelse, 4 kap. 12 a § UtlL, anges att regeringen, Utlänningsnämnden och Migrationsverket skall anvisa verkställighetsland då de fattar beslut om avvisning eller utvisning. Om det finns särskilda skäl skall fler än ett land kunna anvisas. Av den nya bestämmelsen framgår vidare att regeringen, Utlänningsnämnden och Migrationsverket har rätt att meddela föreskrifter, om hur verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall genomföras.

8 kap. 5 § UtlL ändras på så sätt att det i bestämmelsen förtydligas att beslut om avvisning eller utvisning som meddelats av regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket skall verkställas genom att utlänningen sänds till det land eller något av de länder som anges i beslutet. En domstols dom eller beslut om utvisning skall verkställas genom att utlänningen sänds till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket han eller hon kom till Sverige. Avvisnings- eller utvisningsbeslut får slutligen alltid verkställas till ett annat land, om utlänningen visar att han eller hon blir mottagen i det landet.

Även ett förtydligande av 7 kap. 2 § UtlF föreslås så att det tydligt framgår av bestämmelsen att det den verkställande myndigheten har att bestämma om, när en sådan anvisning saknas i beslutet, är hur verkställigheten av beslutet rent praktiskt skall genomföras såsom tidpunkt för avresa, vilken resväg som skall tas och vilket färdmedel som skall användas.

**Utredningens bedömning:** RPS, KVS och Migrationsverket bör utfärda närmare riktlinjer om vad som gäller i en situation där en utlänning av något skäl inte kan sändas direkt till destinationsorten utan måste transiteras via ett grannland.

Närmare riktlinjer bör även utfärdas av RPS och Migrationsverket till förtydligande av vad som gäller vid kontanta utlägg som görs av medföljande personal vid s.k. verkställighetsresor.

Regleringen av frågan till vilket land en utlänning skall avvisas eller utvisas framhålls särskilt i denna utrednings direktiv. Efter påståenden i media om att Sverige ”dumpade flyktingar” i länder som de inte hade någon som helst anknytning till gjordes en genomgång inom Regeringskansliet av utlänningslagens regler och praxis. Denna genomgång visade på vissa otydligheter i såväl lagstiftning som myndigheternas praxis.

Även FN:s tortyrkommitté (CAT) har uppmärksammat dessa anklagelser och välkomnat att denna utredning har tillsatts för att se över de aktuella frågorna. Tortyrkommittén har rekommenderat Sverige att se till att utlänningar som avvisas eller utvisas från Sverige sänds till antingen ett land som de själva väljer eller till ett land till vilket de har riktiga band och där det saknas skäl att tro att de kommer att drabbas av tortyr (jfr CAT/C/XXVIII.CONCL.1, 7 maj 2002).

När det gäller de påståenden som framfördes i media vid tillfället kan inledningsvis konstateras att flyktingar normalt inte avvisas eller utvisas från Sverige, eftersom de har rätt till uppehållstillstånd här. En flykting definieras i 3 kap. 2 § UtlL som en utlänning som befinner sig utanför det land, som han är medborgare i, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. Flykting är även den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort. I de fall som uppmärksammades i media var det inte fråga om flyktingar utan om utlänningar som sökt asyl här men som fått avslag på sina ansökningar. Åklagarkammaren i Linköping och Åklagarkammaren i Malmö har granskat de polismäns agerande, som var inblandade i de i media kritiserade fallen, och funnit att det inte finns anledning att anta att brott som hör under

allmänt åtal har förövats av dem. Förundersökningarna har därför lagts ned.

När det gäller de farhågor, som bl.a. tortyrkommittén redovisat, om att personer har avvisats eller utvisats från Sverige till länder de helt saknar anknytning till framgår av de nedlagda förundersökningarna bl.a. följande. Samtliga de utlänningar som det varit fråga om har haft oklar identitet och i flera fall alternativa identiteter samt falska passhandlingar. De har inte kunnat styrka att de kommer från det land de själva påstår utan har i stället blivit motbevisade härom. Myndigheterna har försökt att utreda varifrån de kommer och fattat beslut om avvisning till det land som de med all sannolikhet kommer ifrån. I ett ärende finns flera beslut av Migrationsverket och Utlänningsnämnden med olika destinationsländer angivna. Eftersom personerna i fråga inte har haft erforderliga resehandlingar har destinationslandet vägrat att ta emot dem. De verkställande polismyndigheterna har fattat beslut om att verkställa avlägsnandebeslutet till ett annat land än det som framgår av beslutet. Skälet härtill har antingen varit att polismyndigheten fått indikationer på att detta land är det verkliga hemlandet eller så har det varit fråga om verkställighet till ett grannland för vidare transport därifrån till hemlandet (i det senare fallet har det, enligt utredningens bedömning, inte varit fråga om verkställighet till "annat land").

Av 8 kap. 5 § UtlL framgår inte uttryckligen om bestämmelsen endast skall tillämpas av den beslutande myndigheten eller om även den verkställande myndigheten kan fatta beslut om till vilket land någon skall sändas. Förarbetena ger inte heller någon vägledning i denna fråga. I normalfallet utgör detta inte något problem eftersom det land till vilket verkställighet skall ske bestäms i beslutet med tillägget att beslutet alternativt kan verkställas till ett land som utlänningen visar att han eller hon kommer att bli mottagen i. Den verkställande myndigheten verkställer då beslutet till det utpekade landet eller till det land utlänningen vill åka om denne kan visa t.ex. att han eller hon har uppehållstillstånd där. Det är i de fall det under verkställighetsarbetets gång kommer fram att det land som anges som hemland i beslutet är felaktigt eller där det visar sig att det är praktiskt omöjligt att verkställa beslutet till detta land, som problem uppstår. Av bl.a. de enkätsvar som lämnats av landets polismyndigheter kan man dra slutsatsen att det finns olika uppfattningar om hur den verkställande myndigheten bör agera i denna situation. Cirka hälften av polismyndigheterna svarade att

de, i fall där det i beslutet uppgivna hemlandet visade sig vara felaktigt, inte behövde underrätta Migrationsverket eller att de i vart fall ändå hade möjlighet att verkställa till det ”nya” landet åtminstone så länge inte utlänningen även återopade asylskäl gentemot detta land. Något färre uppgav att Migrationsverket bör underrättas och att polismyndigheten inte självant kan fatta beslut om verkställighet till det ”nya” landet om inte utlänningen själv vill åka dit. Två polismyndigheter har pekat på de problem som kan uppstå om det under själva transporten kommer fram att det land till vilket utlänningen skall skickas inte är hemlandet och det endast är personal från TPT som eskorterar utlänningen. TPT:s personal har enligt dessa polismyndigheter inte någon utbildning i utlänningslagstiftningen.

I de ovannämnda fallen som granskats av Åklagarkammaren i Linköping respektive Åklagarkammaren i Malmö synes åklagarnas beslut i några fall ha grundat sig på den tolkningen av 8 kap. 5 § UtL alternativt 7 kap. 2 § UtlF att det för den verkställande myndigheten är möjligt att fatta ett beslut om att verkställighet skall äga rum till det land som under verkställighetsutredningen visat sig vara utlänningens verkliga hemland. I 7 kap. 2 § UtlF anges bl.a. följande. Om ett beslut om avvisning eller utvisning inte innehåller anvisningar i fråga om verkställigheten eller om det är uppenbart att anvisningar som har lämnats i ett sådant beslut inte går att följa, skall den verkställande myndigheten bestämma hur verkställigheten skall genomföras. Åklagarna synes vidare ha tolkat denna bestämmelse så att den verkställande myndigheten har möjlighet att lämna en person, som skall verkställas till ett land, i ett angränsande land för vidaretransport till slutdestinationen utan att han eller hon behöver eskorteras dit.

En bidragande orsak till svårigheten att tolka 8 kap. 5 § UtL kan vara det sätt på vilket beslut ofta utformas i detta hänseende. I besluten anges att verkställighet skall ske till hemlandet om inte utlänningen visar att mottagande kan ske i annat land. Begreppet hemlandet skulle kunna uppfattas att avse det land som är utlänningens egentliga hemland. I så fall kan hemlandet komma att ändras i samband med att nya uppgifter om utlänningens identitet kommer fram.

Det kan även förhålla sig så att alla polismyndigheter inte skiljer på handläggningen av de ärenden som lämnats över från Migrationsverket och på sina egna ärenden. När det gäller domstols beslut om utvisning, där det land till vilket beslutet skall verkställas

inte anges, har polismyndigheten alltid att göra en utredning om till vilket land verkställighet av beslutet skall ske.

Även 7 kap. 2 § UtlF kan vara svår att tolka för de tillämpande myndigheterna. Avsikten med bestämmelsen torde knappast vara att polismyndigheterna skall fatta beslut om verkställighet till ett annat land än vad som framgår av beslutet. Det vore mer naturligt att i bestämmelsen ange att den verkställande myndigheten skall bestämma *vart* verkställigheten skall ske. Eftersom termen *hur* har använts samt då närmare riktlinjer för de praktiska arrangemangen runt utlänningens utresa sällan anges i besluten torde avsikten med bestämmelsen i stället vara att ge den verkställande myndigheten ansvaret för att ordna med sådana arrangemang. Bestämmelsen har dock ibland tolkats som att den verkställande myndigheten kan besluta om till vilket land verkställighet skall ske. Detta framgår bl.a. av en del av svaren på utredningens enkät.

För framtiden finns det, enligt utredningens uppfattning, ett behov av att tydliggöra att den verkställande myndigheten, främst polismyndigheten, inte skall kunna fatta beslut om till vilket land ett beslut som meddelats av regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket skall verkställas. Detta skall dock inte gälla om det är fråga om ett land till vilket den enskilde utlänningen själv vill åka och också kan visa att han eller hon blir mottagen där. Detta för att rättssäkerheten för den enskilde utlänningen skall kunna säkerställas i alla situationer. I annat fall skulle en situation som den följande kunna uppstå. En utlänning åberopar bärande asylskäl gentemot land x. Om utlänningen kunnat visa att han kom därifrån skulle det ha medfört att han fått uppehållstillstånd i Sverige. På grund av att de beslutande myndigheterna finner att allt tyder på att utlänningen i stället kommer från land y, som han inte anfört skyddsskäl mot, fattas ett beslut där hans asylansökan avslås. I beslutet anges också att han skall avvisas till land y. Om det i ett sådant fall senare skulle visa sig att utlänningen kom från land x, skulle det kunna få ödesdigra konsekvenser för honom om den verkställande myndigheten hade rätt att fatta ett nytt beslut och sända utlänningen till detta land. Detta är ett teoretiskt exempel och kritik kan alltid riktas mot sådana exempel. Det kan t.ex. anföras att i verkligheten hade den verkställande myndigheten aldrig skickat någon till ett land som denne åberopat asylskäl gentemot. Detta synes självklart men vad skulle ha hänt om det av någon anledning brustit i informationen och den verkställande myndigheten saknat kännedom härom? Den verkställande myndig-

heten skall därför, enligt utredningens mening, aldrig kunna fatta ett beslut om verkställighet till ett land gentemot vilket en utlännings eventuella skyddsbehov inte har prövats. Huvudregeln skall i stället vara att den verkställande myndigheten skall sända utlänningen till det land eller något av de länder som framgår av beslutet om avvísning eller utvisning. Av beslutet måste således alltid framgå till vilket land eller vilka länder verkställighet skall ske. Skyldigheten för regeringen, Utlänningsnämnden och Migrationsverket att i beslutet anvisa verkställighetsland bör klart framgå av lagtexten. Om det finns särskilda skäl t.ex. i fall där en person har dubbla medborgarskap eller har uppehållstillstånd i ett annat land skall fler än ett land kunna anges i beslutet. Så bör också kunna ske då den person som skall avvisas eller utvisas är gift med någon från ett annat land och där mottagande skulle kunna ske i det landet. Slutligen bör det alltid finnas möjlighet att sända en utlännings till ett land som denne själv vill åka till om denne även kan visa att han eller hon kommer att mottas där. Den nu föreslagna ändringen gäller av naturliga skäl inte domstols dom eller beslut om utvisning, där inga sådana anvisningar ges.

Eftersom åttonde kapitlet i utlänningslagen handlar om verkställighet, dvs. förutsätter att ett avvísnings- eller utvisningsbeslut redan är fattat, faller det sig mer naturligt att den bestämmelse som skall tillämpas vid beslutsfattandet tas in i ett tidigare kapitel. I fjärde kapitlet i utlänningslagen regleras bl.a. när avvísnings- och utvisningsbeslut får fattas samt att regeringen, de beslutande myndigheterna eller domstolen vid prövningen måste beakta om det finns hinder mot verkställighet. En ny bestämmelse med det föreslagna innehållet bör därför tas in i fjärde kapitlet i utlänningslagen. Även föreskriftsrätten i övrigt bör, enligt utredningens uppfattning, framgå av denna paragraf. Det är visserligen endast i undantagsfall som andra föreskrifter meddelas i besluten men möjligheten måste kvarstå t.ex. när det gäller avvísning av ensamkommande barn.

Enligt utredningens uppfattning måste även ett förtydligande av 7 kap. 2 § UtlF ske för klarläggande av att det är de rent praktiska detaljerna kring verkställigheten av beslutet som den verkställande myndigheten har att besluta om för det fall sådana anvisningar saknas i beslutet.

Utredningen har övervägt att även föreslå bestämmelser för beslut fattade av polismyndigheten. Vad gäller de s.k. direktavvisningarna torde knappast något behov finnas av att påtala att polis-



myndigheten måste ange verkställighetsland eftersom det i dessa fall är uppenbart vart personen i fråga skall sändas och verkställighet äger rum omedelbart. Inte heller i polismyndighetens övriga ärenden kan utredningen finna att det finns behov av att undanröja möjligheten för den verkställande myndigheten att sända en person som skall avvisas eller utvisas till ett annat land än det som framgår av beslutet. Dels är det samma myndighet som fattar beslutet som verkställer det och dels kan det aldrig röra sig om fall där utlänningen åberopat asylskäl, eftersom ärendet då skall handläggas av Migrationsverket. Utredningen förutsätter emellertid att även polismyndigheten anger verkställighetsland eller i undantagsfall verkställighetsländer i sina beslut.

En annan fråga, som varit aktuell i de i media kritiserade verkställigheterna av avlägsnandebeslut till Ghana, är hur myndigheterna skall agera när det inte är möjligt att sända en person som har avvisats eller utvisats direkt till det i beslutet angivna hemlandet men där detta är möjligt via transitering från ett grannland. Det kan t.ex. förhålla sig så att hemlandet av något skäl inte är behjälpligt med att utfärda resehandlingar eller av annat skäl inte tar emot sitt lands medborgare. Med stöd av 7 kap. 2 § UtlF i dess nuvarande lydelse har den verkställande myndigheten möjlighet att besluta om hur verkställigheten skall genomföras. En del polismyndigheter har tolkat denna bestämmelse så att den verkställande myndigheten kan besluta om att skicka hem någon via ett annat land, i vissa fall utan eskort den sista biten. En första fråga som inställer sig är om det finns någon anledning att kritisera detta förfarande rent generellt? Utgångspunkten måste givetvis vara att ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut skall verkställas. Annars riskerar trovärdigheten i migrationspolitiken att gå förlorad. Verkställigheten får dock aldrig ske på bekostnad av den enskilda utlänningens säkerhet eller äga rum på ett sätt som är inhumant. Utredningen finner inte anledning att ifrågasätta att den verkställande myndigheten har möjlighet att sända en avvisad utlänning, som av något skäl inte kan sändas direkt till hemlandet, via ett grannland för att denna person därifrån skall kunna ta sig in i sitt hemland. Det som bör krävas i ett sådant fall är dock att den medföljande personalen förvissar sig om att utlänningen verkligen tas emot i sitt hemland så att en situation inte kan uppstå där denna person endera inte kan resa vidare från grannlandet till hemlandet eller skickas tillbaka till grannlandet från hemlandet och blir kvar där. Hur skall detta då praktiskt gå till? Om resehandlingar kan

ordnas fram i grannlandet och utlänningsen är inställd på att resa hem finns det ingen anledning att kräva att personen måste eskorteras även den sista delen av resan. Om det däremot finns anledning att befara att hemlandet inte kommer att släppa in utlänningsen bör han eller hon, enligt utredningens bedömning, alltid eskorteras. Skälet härtill är att den eskorterande personalen i ett sådant fall bör förvissa sig om att utlänningsen verkligen tas emot i hemlandet. För TPT:s personal finns riktlinjer i form av Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. (KVVFS 2002:7). Dessa riktlinjer anger bl.a. att transportledaren, vid transport med bevakning till destinationslandet, i samband med ankomsten dit, skall förvissa sig om att den transporterade personen får resa in eller tas emot där samt att den transporterade personen skall återföras till Sverige om han inte medges inresa i destinationslandet (36 §). KVS riktlinjer behöver, enligt utredningens uppfattning, kompletteras i nu aktuellt avseende. För polismyndigheternas personal finns däremot inga föreskrifter eller allmänna råd om hur den skall agera vid s.k. verkställighetsresor (se avsnitt 3.6.1). Utredningen har i avsnitt 3.6.3 rekommenderat att RPS utfärdar närmare riktlinjer härom. I dessa riktlinjer bör även förtydligas vilket ansvar den eskorterande personalen har i sådana fall som beskrivs ovan.

En annan viktig fråga, som utredningen vill lyfta fram, är att svenska myndigheter aldrig får och inte ens skall kunna misstänkas för att använda sig av mutor för att få en person mottagen i destinationslandet.

När polismyndigheten är verkställande myndighet och TPT följer med och ordnar de praktiska resedetaljerna är det, som beskrivs i avsnitt 4.4, TPT som står för kostnaderna. I 38 § KVVFS 2002:7 anges att de utbetalningar som görs under en förpassningsresa så långt det är möjligt skall verifieras. I samma paragraf anges att om detta inte är möjligt skall en särskild redogörelse för omständigheterna kring utbetalningen lämnas till TPT:s huvudkontor. TPT särredovisar alla utlägg som gjorts utan kvitto, s.k. kvittolösa utgifter, för att kunna följa upp om det skulle vara enskilda tjänstemän eller vissa länder som överrepresenteras vid denna typ av utgifter. Även kvitton som saknar verifikationer tas upp i denna kategori och här har således de betalningar som gjorts till den svenske honorärkonsuln i Ghana redovisats.

Även i fall där Migrationsverket är verkställande myndighet skulle det kunna tänkas att misstankar om mutor riktades.

För framtiden bör därför även Migrationsverket och RPS, enligt utredningens mening, ta fram motsvarande riktlinjer som de som KVS utfärdat.

## 6 Tidpunkten för verkställighet

### 6.1 Gällande bestämmelser

#### 6.1.1 Utlänningslagen

En utlänning som har avvisats skall enligt 8 kap. 12 § andra stycket UtlL lämna landet inom två veckor efter det att beslutet vunnit laga kraft medan en utlänning som utvisats har fyra veckor på sig. I båda fallen förutsätts att något annat inte har bestämts i beslutet. I förarbetena till den nuvarande utlänningslagen angavs att en tid av omkring en vecka som regel borde vara tillräcklig i fall där utlänningen finns på en statlig förläggning för flyktingmottagning och alltså normalt inte har något berättigat behov av att avveckla sin vistelse i Sverige (prop. 1988/89:86 s. 117). Där angavs vidare att en längre tidsfrist någon gång kan vara motiverad t.ex. om utlänningen gör troligt att han eller hon behöver extra rådrum för att ordna sina förhållanden i hemlandet.

Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden skall beslutet verkställas så snart det kan ske. Detsamma gäller om det med säkerhet måste antas att utlänningen inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid (8 kap. 12 § tredje stycket UtlL).

Migrationsverkets beslut vinner laga kraft tre veckor efter delgivning medan Utlänningsnämndens beslut vinner laga kraft omedelbart. Även om det inte krävs att nämndens beslut delges för att fristerna skall börja löpa har det givetvis förutsatts att utlänningen snarast underrättas om de aktuella besluten (prop. 1988/89:86 s. 116).

Migrationsverkets beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet, domstols dom eller beslut om utvisning och polismyndighets avvisningsbeslut skall verkställas snarast möjligt (8 kap. 12 § första stycket UtlL).

När tidsfristerna infördes angav föredragande statsråd bl.a. följande (prop. 1988/89:86 s. 116):

Det är enligt min mening önskvärt att den som avvisas eller utvisas ges tillfälle att frivilligt lämna Sverige. Detta är huvudregel även enligt nuvarande ordning. Det har emellertid visat sig att systemet med frivillig verkställighet ofta inte fungerar. Huruvida detta beror på utlänningens ovilja att rätta sig efter avlägsnandebeslutet eller på de stora möjligheter till förnyad prövning som finns enligt de nuvarande reglerna vill jag låta vara osagt. Det förefaller dock sannolikt att snabbare handläggning av ärenden om uppehållstillstånd i förening med en ändring av systemet av prövning på verkställighetsstadiet kommer att medföra också en större benägenhet från den enskildes sida att rätta sig efter beslutet. Liksom lagutredningen tror jag dock att det är värdefullt med en uttrycklig regel som anger inom vilken tid den som har avvisats eller utvisats bör ha lämnat landet.

### 6.1.2 Lagen om särskild utlänningskontroll

Ett beslut om utvisning skall enligt 13 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll verkställas så snart det kan ske. Det ligger i sakens natur att ärenden enligt denna lag snabbt måste kunna verkställas. Utredningen ser ingen anledning att föreslå någon ändring av den ordningen.

## 6.2 Tidsfrister eller inte i lagtexten

<p><b>Utredningens bedömning:</b> De tidsfrister som finns i utlänningslagen, som anger inom vilka tider en utlänning som fått ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut har att lämna landet, är ändamålsenliga och bör inte tas bort.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Det är vanligt förekommande att de utlänningar som har att lämna landet efter ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte gör det inom de tidsramar som anges i utlänningslagen. Flera av de tjänstemän vid Migrationsverket som utredaren haft kontakt med har uppgett att dessa tidsfrister, enligt deras uppfattning, är helt orealistiska. I avsnitt 4.1 beskrivs bl.a. att det förekommer att utlänningar inte ens delges avvisnings- eller utvisningsbeslutet innan tidsfristen löpt

ut. Även om ansvaret för att lämna landet inom den i beslutet angivna tidsramen naturligtvis är den enskilde utlänningens måste ett visst ansvar, enligt utredningens mening, ligga på Migrationsverket. Först och främst att underrätta om beslutet men också att bistå med resebokning och samtal inför hemresan inom den utsatta tiden. Om utlänningen inte ens kallas till Migrationsverket innan tiden gått ut kan detta ge ett intryck av att det inte är så noga att följa den tidsangivelse som anges i beslutet, vilket är olyckligt. Enligt utredningens uppfattning är de signaler som myndigheterna ger genom sitt agerande av stor betydelse för att upprätthålla respekten för besluten. Att antalet utlänningar som finns kvar i landet efter lagakraftvunnet beslut ökar så kraftigt (jfr avsnitt 4.1) kan, enligt utredningens bedömning, ha att göra med att den enskilde utlänningen till synes inte har något att förlora på att inte rätta sig efter beslutet. För den enskilde kan det emellertid vara en mycket nedbrytande process att dröja sig kvar i hopp om att trots allt få stanna i Sverige. Det är också förenat med stora kostnader att dessa personer inte lämnar Sverige trots att de inte har rätt att stanna. Det är därför mycket viktigt att Migrationsverkets handläggare får tydligare riktlinjer för sitt arbete med att motivera utlänningar att återvända självmant samt att verket som central myndighet på ett adekvat sätt prioriterar denna del i asylprocessen, vilket utredningen framhåller i avsnitt 4.6.2. En annan viktig fråga är att Migrationsverket inte dröjer med att lämna över ärenden till polismyndigheten (jfr avsnitt 3.5.3).

Redan den utredning som i början av 1987 tillsattes för att se över organisation och rutiner för handläggningen av asylärenden, Asylärendeutredningen, tog i sitt betänkande upp att det ofta tog lång tid att lämna underrättelse om ett beslut (SOU 1988:2 s. 118 f.). Den enda skillnaden mot dåvarande ordning är att det nu är Migrationsverket i stället för polismyndigheten som, efter att det fått beslutet sig tillsänt, kallar utlänningen till ett personligt sammanträffande där tolk finns tillgänglig. För att kunna förenkla underrättelseförfarandet och få det att gå snabbare föreslog Asylärendeutredningen att de asylsökande normalt skulle vistas på en förläggning till dess att deras ärende slutligt avgjorts. Underrättelse skulle då kunna ske genom personal på förläggningen som lätt kunde nå den asylsökande. Vid förläggningarna fanns för övrigt tolkar redan tillgängliga. Det föredragande statsrådet angav i förarbetena till nuvarande utlänningslag att hon delade utredningens bedömning (prop. 1988/89:86 s. 116–117).

Detta förslag ledde dock aldrig till någon förändring. Förslaget kan alltjämt framstå som ett sätt att öka effektiviteten. Idag är dock de asylsökande i högre grad utspridda. Många har utnyttjat sig av den möjlighet som finns enligt dagens regler att bo i s.k. eget boende, vilket är ett mindre kostsamt boende för samhället än förläggningsboende. Följden av detta är att det fortfarande kan ta tid att underrätta om besluten. Samma problem med tidsutdräkt kan uppstå när det är dags att boka hemresan och utläningen kallas till Migrationsverket med anledning därav.

Huvudregeln för när en utlänning som avvisats eller utvisats skall lämna landet bör vara så snart detta är möjligt dels från utlänningsens perspektiv, så att han eller hon under värdiga former får möjlighet att packa ihop sina tillhörigheter och ta farväl, och dels från myndighetens perspektiv, så att tillräcklig tid ges för att ordna med det praktiska inför resan. Detta förutsätter i och för sig inte att det finns tidsfrister i lagtexten utan man skulle även kunna tänka sig en ordning där det angavs t.ex. att en utlänning i den angivna situationen skall lämna landet så snart som möjligt. Risken med att ta bort tidsfristerna är att utläningar som inte har rätt att stanna kvar i landet skulle kunna bli kvar under ännu längre tider än för närvarande. Det skulle således kunna få motsatt effekt mot vad som eftersträvas. Gällande ordning, med angivna tidsfrister i utlänningslagen och en möjlighet för den beslutande myndigheten att göra avsteg från dessa tidsfrister, framstår enligt utredningens bedömning alltjämt som mest ändamålsenlig. Med hänsyn härtill och till de risker som finns med att ta bort gällande tidsfrister har utredningen stannat vid att inte föreslå någon förändring av lagtexten i detta avseende.

För att komma till rätta med problemet med de utläningar som inte följer de frister som anges i besluten bör i stället andra åtgärder vidtas. Enligt utredningens bedömning hänger detta samman med den bristande effektiviteten i verkställighetsarbetet som bl.a. framgår av den statistik som redovisas i avsnitt 4.1. Om en bättre effektivitet kan åstadkommas, i linje med vad som anges i avsnitt 4.6, bör även en ökad respekt för de i besluten angivna tidsfristerna kunna uppnås. En mer konsekvent överlämnandep Praxis (jfr avsnitt 3.6.3) bör också ha en positiv inverkan, liksom en ökad tillämpning av den möjlighet som finns att sätta ned dag- och bostadsersättning (jfr avsnitt 9.5.4).

För att de tidsfrister som anges i besluten skall respekteras i högre grad krävs, enligt utredningens bedömning, således bl.a. att

Migrationsverket omgående kallar den enskilde utlänningen efter ett beslut om avvisning eller utvisning. Hörsammar utlänningen inte kallelsen och har han eller hon inte något giltigt skäl för detta skall ärendet omgående lämnas över till polismyndigheten. Kommer utlänningen för underrättelse om beslutet skall han eller hon samtidigt upplysas om de regler som gäller såvitt gäller nedsättning av dag- och bostadsersättning för dem som inte samarbetar. Skulle utlänningen därefter ändå inte medverka till att verkställighet kan äga rum kan dagersättningen sättas ned och i ett senare skede eventuellt även bostadsersättningen.



## 7 Beaktande av hinder mot verkställighet

### 7.1 Beaktande av hinder mot verkställighet i samband med prövningen

När en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall, enligt 4 kap. 12 § UtlL, hänsyn tas till om utlänningsen på grund av bestämmelserna om verkställighetshinder i 8 kap. inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att avgörandet verkställs. Det förhållandet att regeringen, den beslutande myndigheten eller domstolen har att beakta eventuella verkställighetshinder redan vid prövningen innebär enligt motiven att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte bör meddelas om det framkommer att ett avlägsnandebeslut inte skulle gå att verkställa. Det är inte bara sådana hinder som anges i 8 kap. 1, 2 och 4 §§ UtlL som skall beaktas utan också andra särskilda hinder som kan tänkas föreligga, exempelvis av humanitär natur (prop. 1988/89:86 s. 166).

Bestämmelsen infördes med 1989 års utlänningslagstiftning. Redan före tillkomsten av 4 kap. 12 § UtlL torde uppehållstillstånd ha meddelats om det förelåg ett bestående verkställighetshinder. När bestämmelsen infördes var syftet att även verkställighetshinder, vilka kunde antas bli av mer övergående natur, skulle beaktas av den beslutande myndigheten. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd borde då ibland kunna meddelas (a. prop. s. 115 f.).

I förarbetena till bestämmelsen framhålls också att dess konstruktion innebär att det är av största vikt att omständigheter av betydelse för verkställighetsfrågan klargörs redan vid utredningen i första instans. Det måste enligt propositionen (s. 167) klargöras för utlänningsen att han eller hon under handläggningen av ärendet också måste föra fram vad han eller hon vill ha beaktat i detta hänseende.

## 7.2 Verkställighetsanvisningar

Av 4 kap. 12 § andra stycket UtL framgår att regeringen, Utlänningsnämnden och Migrationsverket är skyldiga att ge de anvisningar i fråga om verkställigheten som prövningen av eventuella verkställighetshinder kan föranleda. Om verkställighetshindret kan antas vara övergående kan antingen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd meddelas eller förordnas att det skall anstå med verkställigheten av det meddelade avvisnings- eller utvisningsbeslutet tills vidare. Enligt motiven är det detta som avses med uttrycket ge de anvisningar i fråga om verkställigheten som prövningen kan föranleda (prop. 1988/89:86 s. 166 f.). Häri ingår även skyldighet att i beslutet ange om det vid prövningen har framkommit att utlänningen bara kan sändas till ett visst bestämt land eller att verkställighet inte kan ske till något visst land (Wikrén/Sandesjö, Utlänningslagen med kommentar, sjunde upplagan s. 245 f.). Enligt Utlänningsnämndens praxis bör inte beslut om avvisning fattas om man överväger att ge tidsbegränsat uppehållstillstånd för en längre tid.

Av Utlänningsnämndens praxis framgår även att uppehållstillstånd får ges om det vid prövningen visar sig att ett avlägsnande-beslut inte går att verkställa (jfr UN 66–93). Hinder mot verkställighet som utlänningen själv har förorsakat och som kan undanröjas genom hans eller hennes medverkan har inte ansetts utgöra sådant verkställighetshinder som skall medföra rätt för utlänningen att stanna i Sverige (jfr reg. 53-94).

Bestämmelser om verkställighetsanvisningar finns även i 13 § första stycket lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Där anges att det är regeringen som skall meddela sådana anvisningar.

## 7.3 Risk för dödsstraff, kroppsstraff, tortyr och förföljelse samt skyddsbehövande på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller till följd av en miljökatastrof

Utlänningslagens bestämmelser om verkställighetshinder finns i 8 kap. 1, 2 och 4 §§ UtL. De verkställighetshinder som behandlas i de två sistnämnda bestämmelserna brukar kallas politiska verkställighetshinder.

I 8 kap. 1 § anges de verkställighetshinder som är absoluta och som gäller oavsett på vilken grund utlänningen riskerar att utsättas för dem. Det rör sig om dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Ett avvisnings- eller utvisningsbeslut får aldrig verkställas till ett land om det finns skälig anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att utsättas för någonting sådant. Inte heller får en utlänning sändas till ett land där utlänningen inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon skulle vara i sådan fara. När det gäller risken att utsättas för något som anges i bestämmelsen har lagstiftaren markerat att beviskraven på den enskilde inte får ställas alltför högt genom att uttryckssättet ”om det finns skälig anledning att tro” används. Någon fullständig bevisning som klart styrker att det finns en sådan risk kan sällan läggas fram. Utlänningens berättelse bör därför godtas om den framstår som trovärdig och sannolik (prop. 1996/97:25 s. 294).

Av 8 kap. 2 § följer att en utlänning inte heller får sändas till ett land där utlänningen riskerar förföljelse eller till ett land där han eller hon inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon löper risk att förföljas. Den förföljelse som avses i bestämmelsen är inte bara politisk förföljelse utan även förföljelse på grund av kön eller homosexualitet. En utlänning som har begått ett synnerligen grovt brott skyddas dock inte om inte den hotande förföljelsen innebär livsfara eller annars är av särskilt svår beskaffenhet. Detta anges i paragrafens andra stycke. Även i fall där utlänningen bedrivit verksamhet som inneburit fara för Sveriges säkerhet och det finns anledning att anta att denne fortsätter sådan verksamhet här kan han eller hon avvisas eller utvisas trots risk för förföljelse (8 kap. 2 § tredje stycket). En utlänning får dock aldrig sändas till ett land där han eller hon riskerar förföljelse om det finns möjlighet att sända honom eller henne till något annat land.

Vad slutligen gäller utlänningar som flytt undan krig eller miljökatastrof kan detta förhållande utgöra verkställighetshinder om utlänningen anför synnerliga skäl mot att sändas tillbaka till hemlandet eller till ett land där han eller hon riskerar att sändas vidare till hemlandet (8 kap. 4 §). Med uttrycket synnerliga skäl avses att det skulle vara stötande för rättskänslan att genomföra verkställigheten till hemlandet (prop. 1975/76:18 s. 109).

De ovan beskrivna verkställighetshindren korresponderar med kriterierna för flyktingstatus och skyddsbehövande i 3 kap. 2 och 3 §§ UtlL och överensstämmer med vad som krävs enligt art. 3 i

den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, art. 3 i FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Tortyrkonventionen) samt art. 33 i 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning (non-refoulement-principen).

Verkställighetsskyddet får främst betydelse när verkställighetshindret uppkommer eller blir känt först efter det att lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning föreligger (prop. 1996/97:25 s. 294). Skälet till detta är att om verkställighetshindret funnits redan tidigare hade det antingen beaktats vid prövningen av asylansökan enligt reglerna i 3 kap. UtlL eller vid själva beslutsfattandet enligt bestämmelsen i 4 kap. 12 § UtlL.

#### 7.4 Andra verkställighetshinder

Nuvarande lagstiftning innehåller inte någon definition av vilka andra verkställighetshinder än de som framgår av 8 kap. 1, 2 och 4 §§ som skall beaktas. Vad som avses med andra hinder är att det av något skäl är praktiskt omöjligt att verkställa ett avlägsnande-beslut. Det kan bero antingen på faktorer som är hänförliga till det land som verkställigheten skall ske till eller som hänför sig till den person beslutet avser. Det land dit verkställighet skall ske kan, för att illustrera den första situationen, t.ex. vägra att ta emot utlänningen. Skälet kan vara att personen inte har någon resehandling som godtas eller helt enkelt att han eller hon tidigare rest ut ur landet och varit borta för länge för att få återvända. I vissa fall har utlänningen själv en möjlighet att påverka hemlandets ställningstagande t.ex. genom att fylla i de dokument som krävs för att erforderliga resehandlingar skall kunna ordnas fram. I andra fall spelar det inte någon roll hur mycket den enskilde själv försöker agera – han eller hon tillåts ändå inte att resa tillbaka. Migrationsverket använder här terminologin subjektiva och objektiva verkställighetshinder. De subjektiva hindren är således de som den enskilde själv kan undanröja medan de objektiva är de hinder som den enskilde inte kan göra något åt. Ett objektiva hinder kan även vara tillfälligt t.ex. om förhållandena i hemlandet är sådana att det för närvarande inte går att avvisa eller utvisa någon dit men förhållandena bedöms komma att förbättras inom en förutsägbar framtid. I ett sådant fall kan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd

komma att beviljas för en viss bestämd tid. Ett verkställighets-hinder av ett helt annat slag är om den person som skall avlägsnas är i så dåligt fysiskt eller psykiskt skick att det inte är möjligt att verkställa beslutet. I sådana fall kan dessa förhållanden utgöra ett humanitärt skäl som medför att det finns grund för bifall till en ny ansökan om uppehållstillstånd. Ett sådant hinder kan även bedömas vara övergående t.ex. om en person är i behov av en operation för att överleva eller om en operation av annat skäl är planerad här i landet men personen efter erforderlig vårdtid efter operationen bedöms kunna återvända till hemlandet.

## 7.5 Myndigheternas agerande vid verkställighetshinder

### 7.5.1 Utlänningslagen

Om en verkställande polismyndighet finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs skall myndigheten enligt 8 kap. 13 § första stycket UtlL underrätta Migrationsverket om detta. Verket får i ett sådant fall besluta i fråga om verkställigheten eller vidta de åtgärder i övrigt som behövs (8 kap. 13 § andra stycket). Verket kan t.ex. ge praktiska anvisningar om lämpliga alternativa transportvägar eller transportmedel men verket kan också meddela inhibition med stöd av 10 § tredje stycket i samma kapitel. Verket bör över huvud taget bistå den verkställande myndigheten med de råd som kan behövas i det enskilda fallet för att eventuella komplikationer i samband med verkställigheten skall kunna undanröjas på ett smidigt och godtagbart sätt (prop. 1988/89:86 s. 203). Anvisningar som lämnas av Migrationsverket torde även kunna gälla till vilket land en verkställighet skall ske. En sådan tillämpning kan dock inte vara undantagslös. Åberopar utlänningen t.ex. asylskäl i förhållande till ett land till vilket verkställighet övervägs och har dessa skäl inte prövats tidigare, torde bestämmelsen inte vara tillämplig. I princip har en asylsökande rätt att få sin sak prövad i två instanser och ett beslut av Migrationsverket enligt denna bestämmelse kan inte överklagas (Wikrén/Sandesjö, Utlänningslagen med kommentar, sjunde upplagan s. 360).

Före det att 8 kap. 13 § infördes i utlänningslagen hade polismyndigheten i stället en tämligen omfattande möjlighet respektive skyldighet att under vissa förutsättningar lämna över ett

verkställighetsärende till Migrationsverket för förnyad prövning av rätten att få stanna i Sverige. Polismyndighetens beslut att inte lämna över ett ärende kunde överklagas. Systemet med i det närmaste obegränsade möjligheter att få ett ärende omprövat ansågs skapa långa handläggningstider och rättsosäkerhet och det togs därför bort (prop. 1988/89:86 s. 114). För att garantera att ett verkställbart beslut skulle kunna inhiberas och ändras, om nya omständigheter kom fram som visade att utlänningens liv, hälsa eller frihet skulle äventyras om beslutet verkställdes, infördes i stället institutet ny ansökan som beskrivs närmare i kapitel 8.

Migrationsverket torde även kunna inhibera beslut i sina egna ärenden om verkställighetshinder aktualiseras.

Om verkställighetshindret avser en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott, skall Migrationsverket skyndsamt lämna över ärendet till regeringen för prövning om verkställigheten inte kan genomföras (8 kap. 13 § tredje stycket UtlL). Regeringen kan då upphäva utvisningsbeslutet oavsett om utlänningen har ansökt om det eller inte. Regeringen kan även, utan att upphäva utvisningsbeslutet, ge utlänningen ett tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd, som under sin giltighetstid förhindrar verkställighet. Förutom dessa möjligheter som framgår av 7 kap. 16 § UtlL kan regeringen med stöd av 8 kap. 10 § andra stycket UtlL besluta om inhibition av det tidigare meddelade utvisningsbeslutet.

### 7.5.2 Lagen om särskild utlänningskontroll

I 13 § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll finns en bestämmelse som motsvarar 8 kap. 13 § första stycket UtlL. Den verkställande myndigheten, dvs. i praktiken SÄPO, har en skyldighet att underrätta regeringen vid verkställighetshinder. Det föredragande statsrådet har enligt samma bestämmelse möjlighet att besluta att verkställighet inte skall ske innan regeringen har prövat om beslutet skall inhiberas.

Enligt 10 § första stycket i samma lag skall regeringen förordna om inhibition om hinder enligt 8 kap. 1, 2 eller 4 § UtlL möter mot att utvisningsbeslutet verkställs eller om beslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas.

Enligt 10 § andra stycket skall både utvisnings- och inhibitionsbeslutet prövas på nytt när det finns skäl till det. Så länge utvisningsbeslutet fortfarande gäller men inte har kunnat

verkställas, skall RPS en gång per år anmäla hos regeringen om det finns skäl för prövning av beslutet. I äldre förarbeten angavs en riktning enligt vilken avlägsnandebeslut med stöd av terroristlagstiftningen, som inte verkställts efter fem år, i allmänhet borde upphävas. I nuvarande lagstiftnings förarbeten anges att det äldre uttalandet fortfarande bör kunna tjäna till vägledning men man betonar samtidigt att en bedömning måste göras i varje enskilt fall (prop. 1990/91:118 s. 83).

När det gäller ärenden enligt denna lag bör uppehållstillstånd, till skillnad från när det gäller ärenden enligt utlänningslagen, inte meddelas ens när det står klart att ett utvisningsbeslut inte skulle gå att verkställa. I dessa situationer skall i stället meddelas utvisningsbeslut med förordnande om inhibition. Denna ordning anses motiverad redan med hänsyn till behovet att kunna på ett formellt entydigt sätt avgränsa den kategori av utlänningar som skall kunna bli föremål för särskilda spaningsåtgärder. Ett utvisningsbeslut är enligt 11 § lagen om särskild utlänningskontroll en förutsättning för att regeringen skall kunna besluta om anmälningsplikt eller särskilda tvångsmedel (prop. 1990/91:118 s. 86).

## 7.6 Behov av förtydligande av nuvarande lagtext

**Utredningens förslag:** I 4 kap. 12 § UtL förtydligas dels att beslut om avvisning eller utvisning inte får meddelas om det finns ett permanent verkställighetshinder, dels att beslut om avvisning eller utvisning får meddelas om verkställighetshindret bedöms vara övergående. I det senaste fallet skall anges när beslutet får verkställas i de fall beslut meddelats av regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket. Begreppen permanent och tillfälligt verkställighetshinder införs i lagtexten.

I avsnitt 7.1 och 7.2 har innebörden av den nu gällande bestämmelsen i 4 kap. 12 § UtL angivits. Som framgår av dessa avsnitt är det svårt att tolka bestämmelsen utan tillgång till förarbeten, kommentarer och praxis. För att förtydliga vad som avses med bestämmelsen föreslår utredningen att dess lydelse ändras. I den föreslagna lydelsen anges uttryckligen att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte får meddelas om det finns ett s.k. permanent verkställighetshinder dvs. om det står klart att beslutet till följd av bestämmelserna i 8 kap. 1, 2 eller 4 § UtL eller av något annat

särskilt skäl inte kommer att kunna verkställas. Särskilda skäl kan t.ex. utgöras av att det föreligger ett bestående verkställighets-hinder av humanitär natur. Ett sådant skäl kan dels hänföra sig till den enskilde utlänningen, dels till hans eller hennes hemland. En utlänning kan t.ex. vara så sjuk att det skulle vara omöjligt att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut både vid själva beslutstillfället och framöver. Vad gäller hemlandet kan situationen där vara sådan att det bedöms som omöjligt att inom en överskådlig framtid kunna verkställa beslutet dit.

Av bestämmelsens nya lydelse framgår också att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut får meddelas om verkställighetshindret bedöms vara övergående, dvs. om det finns ett s.k. tillfälligt verkställighetshinder. Även tillfälliga verkställighetshinder kan bero på orsaker hänförliga till dels den enskilde utlänningen, dels hemlandet. En person som är i behov av en livsavgörande operation eller som av annat skäl redan har utlovats ett operativt ingrepp här i landet kan förutom för själva ingreppet behöva ytterligare en tid efter operationen för eftervård innan ett återsändande är möjligt. Det kan ha varit krig i hemlandet som nyligen upphört och innan situationen stabiliserats anser man inte att utlänningen skall behöva återvända. Vid tillfälliga verkställighetshinder måste det enligt utredningens förslag anges i beslutet när det får verkställas. Det behöver inte endast vara fråga om en faktiskt utsatt tidsgräns efter vilken beslutet får verkställas. Det kan också i beslutet anges att verkställighet skall ske när det aktuella hindret har upphört. En sådan formulering förutsätter dock att det verkligen går att förutsäga att hindret kommer att upphöra.

Utredningen har övervägt att i lagtexten införa även ett förtydligande av vilka andra hinder som skall beaktas vid verkställighet. Att försöka sig på att ge en uttömmande förklaring eller exemplifiering i lagtext av de fall som kan bli aktuella låter sig svårligen göras. Utredningen har därför valt att inte lägga fram något sådant förslag. Det finns emellertid skäl att åter understryka att det dels finns hinder som den enskilde utlänningen själv kan undanröja, dels sådana som existerar oberoende av den enskildes agerande. Enligt utredningens mening är det väsentligt att upprätthålla en distinktion mellan dessa båda grupper. I de fall där verkställighet omöjliggörs av den enskilde utlänningens bristande medverkan står det helt klart att ett sådant hinder inte bör tillåtas leda till att han eller hon får uppehållstillstånd här. Vad gäller den andra gruppen skulle man mycket väl kunna hävda att motsatsen



bör gälla, dvs. att i de fall där det inte beror på den enskilde utlänningen att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte kan verkställas borde uppehållstillstånd meddelas. Saken är dock inte riktigt så enkel. I denna andra grupp har utlänningarnas skäl för att få uppehållstillstånd bedömts som otillräckliga, oftast i två instanser. Att regelmässigt ge uppehållstillstånd till alla utlänningar vars avlägsnandebeslut inte kan verkställas av skäl som inte är direkt hänförliga till dem själva riskerar att uppmuntra till ett kringgående av den migrationspolitik som gäller i Sverige. Såväl rättvise- som rättsäkerhetsskäl gör att denna lösning är mindre tilltalande. Därtill kommer att det kan vara svårt att i praktiken få klarhet i om en person hade kunnat återvända om han eller hon hade samarbetat. Problemet kvarstår därmed. Om lösningen att generellt ge uppehållstillstånd i alla dessa fall inte är en framkomlig väg, vad kan då göras? I de fall där det redan vid prövningen framgår att ett avlägsnandebeslut aldrig kommer att kunna verkställas skall ett sådant beslut inte fattas, vilket enligt utredningens förslag kommer att framgå direkt av lagtexten. Är hindret av övergående natur bör ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utfärdas medan om så inte är fallet bör i stället ett permanent uppehållstillstånd kunna komma i fråga (jfr avsnitt 7.1). Rör det sig om en person som kommer från ett land där man av erfarenhet vet att vissa tidsgränser gäller för möjligheten att kunna återvända är det viktigt att ärendet ges prioritet så att beslut kan fattas inom denna tidsram för att inte förhindra en verkställighet. I de fall där så inte skett och myndigheterna har att ta ställning till en ny ansökan bör verkställighetsproblematiken kunna vägas in som en betydelsefull faktor i den bedömning som görs av om personen i fråga bör få uppehållstillstånd av humanitära skäl.

## 8 Ny ansökan

### 8.1 Gällande bestämmelser

En utlänning som enligt ett lagakraftvunnet beslut skall avvisas eller utvisas har möjlighet att få en ny ansökan om uppehållstillstånd prövad trots att han eller hon inte lämnat landet. För att en sådan ansökan skall bifallas krävs, enligt 2 kap. 5 § b UtL, dels att ansökan grundas på omständigheter som inte har prövats förut i avvisnings- eller utvisningsärendet, dels att det antingen är fråga om en utlänning som har rätt till uppehållstillstånd på grund av att han eller hon är att anse som flykting eller skyddsbehövande enligt 3 kap. 2 § eller 3 § UtL eller om det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning.

Skälet till att denna möjlighet till ändring av ett lagakraftvunnet beslut finns är naturligtvis att det för den enskilde kan få katastrofala följder om han eller hon skulle komma att skickas till ett land där situationen förändrats sedan beslutet fattades. Det typfall som brukar anges är att en revolution inträffat i hemlandet. Även för det fall det föreligger mycket starka humanitära skäl till stöd för att en verkställighet inte längre bör ske måste det finnas en möjlighet till ändring av ett tidigare fattat beslut.

Institutet ny ansökan infördes i samband med den nuvarande utlänningslagens tillkomst 1989, som ett försök att få bukt med det missbruk som de tidigare reglerna ansågs ge upphov till. I den tidigare utlänningslagen behandlades nya politiska skäl som ett verkställighetshinder och i sådana fall samt i andra fall där svårigheter uppstod i verkställighetsärenden lämnade polismyndigheten över frågan till Migrationsverket. Om uppgifterna var uppenbart oriktiga eller hade prövats tidigare behövde polismyndigheten inte lämna över ärendet. Ett beslut att inte lämna över ett sådant verkställighetsärende kunde överklagas särskilt.

Sedan den 1 juli 1994 prövas en ny ansökan om uppehållstillstånd av Utlänningsnämnden.

## 8.2 Förslagen i lagrådsremissen den 6 juni 2002 om en ny instans- och processordning i utlänningsärenden

I lagrådsremissen, liksom i slutbetänkandet "Ökad rättssäkerhet i asylärenden" (SOU 1999:16) av Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU), finns en utförlig redovisning av gällande ordning och bakgrunden till denna samt de förslag till förändringar som tidigare framförts såvitt gäller institutet ny ansökan.

Regeringen lade i lagrådsremissen fram ett förslag som gick ut på att gällande ordning skulle upphöra. I stället föreslogs att en migrationsdomstol, som första och enda instans, skulle fatta beslut i alla verkställighetsärenden där sökanden åberopade nya omständigheter som grund för att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning inte skulle verkställas. Vidare föreslogs att nuvarande regler om verkställighetshinder skulle kompletteras med en bestämmelse om att hinder mot verkställighet också skulle föreligga om det mot bakgrund av de nya omständigheter som anförs i ärendet skulle strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten.

Lagrådet kritiserade i sitt yttrande över remissen (den 9 oktober 2002) regeringens förslag och anförde bl.a. att det är osäkert om den nya regelkonstruktionen leder till någon påtaglig effektivitetsvinst eftersom det inte fordras annat än ett påstående om nya omständigheter för att domstolshandläggningen skall komma till stånd. Lagrådet angav vidare att förfarandet i realiteten i ett stort antal fall synes kunna få prägel av förnyad prövning i själva avvisnings- eller utvisningsfrågan.

## 8.3 Behov av en förändrad ordning

**Utredningens bedömning:** Den nuvarande ordningen bör förändras.

Eftersom frågan övervägs i annat sammanhang lämnas inte några förslag till hur en ny ordning skulle kunna se ut.

I förarbetena till den nuvarande utlänningslagen anfördes såvitt gällde den då gällande ordningen bl.a. att det förekom framställningar om en ny prövning som var klart obefogade och att dessa framställningar förhalade processen samt, genom den ökade arbetsbelastningen, medverkade till att handläggningstiden ökade för alla ärenden. Vidare framhölls att ett handläggningssystem, som erbjuder i det närmaste obegränsade möjligheter att få ett ärende prövat på nytt, med nödvändighet leder till att handläggningstiderna blir långa och därigenom skapar rättsosäkerhet (prop. 1988/89:86 s. 113 f.).

På samma sätt som det system som tillämpades enligt 1980 års utlänningslag kunde missbrukas kan även nuvarande system missbrukas. NIPU konstaterar i sitt betänkande att både antalet nya ansökningar och andelen bifall har kommit att vida överstiga vad lagstiftaren förutsatte samt att systemet i stället för att leda till en minskning av antalet fall där lagakraftvunna beslut omprövades omedelbart fick motsatt effekt (SOU 1999:16 s. 401 f.). Antalet nya ansökningar har även därefter fortsatt att öka. Från år 1999 till år 2002 har antalet nya ansökningar per år mer än tredubblats från 2 781 till 8 298. Samtidigt har andelen bifallna ansökningar minskat från ca 39 % år 1999 till ca 17 % år 2002.

Utredningen om verkställighet och kontroll i utlänningsärenden angav i sitt betänkande att det enligt Utlänningsnämnden inte är ovanligt att en och samma person ger in mellan fem och tio nya ansökningar (SOU 1997:128 s. 89). Enligt uppgift från Utlänningsnämnden ser det inte annorlunda ut idag.

De nya ansökningarna har således kommit att få en betydelse som är oacceptabel både för de enskilda utlänningarna, som invaggas i falska förhoppningar om att de nog trots allt kanske får stanna, och för samhället med stora kostnader som följd. Det ökande antalet nya ansökningar tar stora resurser i anspråk hos Utlänningsnämnden. Detta leder till att handläggningstiderna för de överklagade grundärendena förlängs, eftersom nya ansökningar skall handläggas skyndsamt. Utredningens bedömning är med anledning härav att den gällande ordningen måste förändras. Med hänsyn till att frågan nu bereds inom Regeringskansliet lämnas inga närmare förslag till hur en ny ordning skulle kunna se ut.

## 9 Arbetet med att fastställa identitet och få fram resehandlingar

### 9.1 Allt fler sökande med oklar identitet

Redan i det betänkande som lämnades av Utredningen för översyn av utlänningslagen (SOU 1988:01 s. 161) och i den därpå följande propositionen (prop. 1988/89:86) påpekades att problemen med asylsökande som anlände till Sverige utan identitets- och resehandlingar måste uppmärksammas. Föredragande statsråd anförde såvitt gällde detta bl.a. följande (a. prop. s. 92):

Det har under senare år blivit allt vanligare att asylsökande, som anländer till bl.a. olika västeuropeiska länder, saknar identitetshandlingar. De uppger i allmänhet antingen att de inte har haft handlingar ens när de lämnade förföljelselandet eller att handlingarna har tappats bort under resan. Dessa påståenden visar sig ofta vara felaktiga. Redan svårigheten att resa ut ur flertalet förföljelseländer och att resa genom andra länder utan handlingar visar på den bristande sannolikheten. Avsaknaden av handlingar skapar stora problem för de flyktingmottagande länderna när det gäller att föra en rättvis flyktingpolitik. Det blir ofta omöjligt att kontrollera den asylsökandes berättelse. Även i de fall där detta är möjligt tar det betydligt längre tid än som annars skulle ha varit fallet. Detta påverkar i sin tur den tid som alla asylsökande får vänta på beslut. Eftersom det i praktiken är möjligt att återsända en asylsökande till ett s.k. första asylland endast om återsändandet sker i nära anslutning till utresan därifrån, blir följden av att utlämningen saknar handlingar att det är omöjligt att konstatera varifrån han närmast har kommit och därmed också omöjligt att sända honom tillbaka. Dokumentlösheten utgör därför i flertalet fall ett missbruk av asylrätten och är därmed till men för flyktingpolitiken.

Bland dem som gör sig av med sina handlingar finns personer som tveklöst skulle få stanna i Sverige även om deras identitet och tidigare vistelseort kunde påvisas. Men där finns också personer som lika tveklöst skulle återsändas, i vart fall till ett första asylland, och personer

om vilkas rätt att stanna i Sverige tveksamhet kan råda. Motivet till att de asylsökande gjort sig av med sina identitetshandlingar kan också variera. Det förekommer att de som organiserar resorna för dem som söker asyl uppmanar utlänningarna att göra sig av med identitets- och resehandlingar innan de ger sig ut på den sista etappen av resan. Skälet för detta kan vara antingen att försvåra ett avvisande av den asylsökande eller att använda passen – och eventuella returbiljetter – på nytt.

Med all sannolikhet är dock det vanligaste skälet för att göra sig av med pass och färdbiljetter att den asylsökande anser att hans möjlighet att få stanna i Sverige blir större, om handlingarna inte visas fram. Detta torde särskilt ofta vara fallet om det av handlingarna skulle framgå att den asylsökande redan har vistats i ett annat land där han antingen redan har fått eller skulle kunna få asyl och dit han också skulle skickas tillbaka. En allvarlig aspekt i sammanhanget är misstanken att brottslingar, även terrorister, genom att komma till Sverige utan identitetshandlingar kan få möjlighet att etablera sig här under falskt namn och på sikt också förvärva svenskt medborgarskap i detta namn.

Förekomsten av asylsökande utan identitets- och resehandlingar är i hög grad ett internationellt problem. Det är en väsentlig del av den företeelse som brukar kallas irregular movements, dvs. att flyktingar, som redan har fått asyl i ett land, fortsätter till ett annat land och begär asyl även där. Problemet har uppmärksammats av FN:s flyktingkommissarie (UNHCR), som vid flera tillfällen uttryckt stark oro över det tilltagande missbruket att förstöra identitets- och resehandlingar. UNHCR har i olika sammanhang ställt sig bakom uppfattningen att ett avsiktligt förstörande av sådana handlingar kan försvaga en asylsökandes ställning. Även bruket av falska handlingar anses av UNHCR som oförsvarligt, utom i de fall det är nödvändigt för att undkomma förföljelse. Att avsiktligt förstöra identitets- och resehandlingar måste enligt UNHCR alltid anses som oacceptabelt.

Allt fler personer söker således asyl i Sverige utan att ha handlingar som styrker deras identitet eller deras färdväg. Detta försvårar, förlänger och försämrar utredningen i asylärendena. Det medför uppenbara risker för att lagstiftarens intentioner beträffande vilka utlänningar som skall få en fristad i Sverige äventyras. Möjligheten att bedriva en generös flyktingpolitik försämrars genom att stora resurser måste läggas ned på utredningar om utlänningarnas resväg och hemvist. Det kan också leda till bestående identifieringsproblem beträffande personer som tillåts bosätta sig här.

Det förda resonemanget äger i allra högsta grad alltjämt aktualitet. Det som främst berör denna utredning är dock de svårigheter att verkställa lagakraftvunna avlägsnandebeslut som dokumentlösheten för med sig. På grund av den stora bristen på pass eller andra giltiga identitetshandlingar uppstår dels svårigheter att utreda vilket som är utlänningarnas rätta hemland, dels problem att få nya resehandlingar utfärdade, vilket i de allra flesta fall är en förutsättning för att verkställighet skall kunna äga rum. Härutöver kan tilläggas att det idag finns tecken på att antalet dokumentlösa asylsökande, som missbrukar asylsystemet för att begå brott i Sverige, ökar ytterligare<sup>1</sup>.

För att illustrera att de asylsökande som vid ansökningstillfället saknade passhandling ökat betydligt under de senaste åren redovisas nedan dels uppgifter rörande några stora inresegrupper, dels uppgifter rörande det totala antalet asylsökande.

**Tabell 9.1.** Asylsökande i Sverige, med och utan pass 1999

Från	med pass	utan pass	totalt	% utan pass
Bosnien-Hercegovina	230	244	474	52 %
Iran	600	239	839	29 %
Irak	401	3 131	3 532	89 %
Jugoslavien <sup>2</sup>	490	1 458	1 948	75 %
Ryssland	259	191	450	42 %

*Källa:* Migrationsverket.

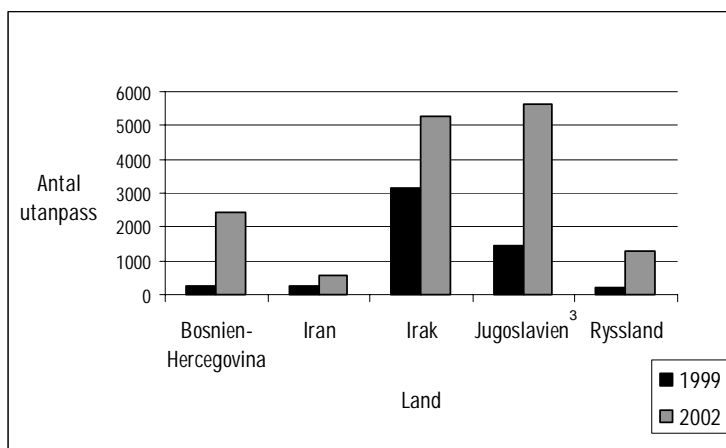
**Tabell 9.2.** Asylsökande i Sverige, med och utan pass 2002

Från	med pass	utan pass	totalt	% utan pass
Bosnien-Hercegovina	370	2 449	2 819	87 %
Iran	162	587	749	78 %
Irak	149	5 295	5 444	97 %
Jugoslavien <sup>2</sup>	260	5 657	5 917	96 %
Ryssland	186	1 299	1 485	87 %

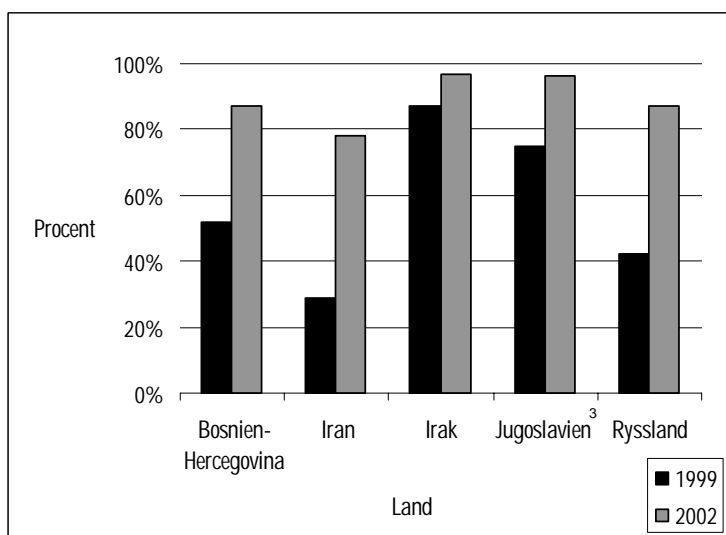
*Källa:* Migrationsverket.

<sup>1</sup> Polismyndigheten i Stockholms län, Länskriminalpolisen, Underrättelseroteln, Brottslighet bland asylsökande från f.d. Sovjetunionen, augusti 2002, nr 33/02.

<sup>2</sup> Nuvarande statsförbundet Serbien och Montenegro.

*Figur 9.1.* Asylsökande utan pass 1999 respektive 2002

*Källa:* Migrationsverket.

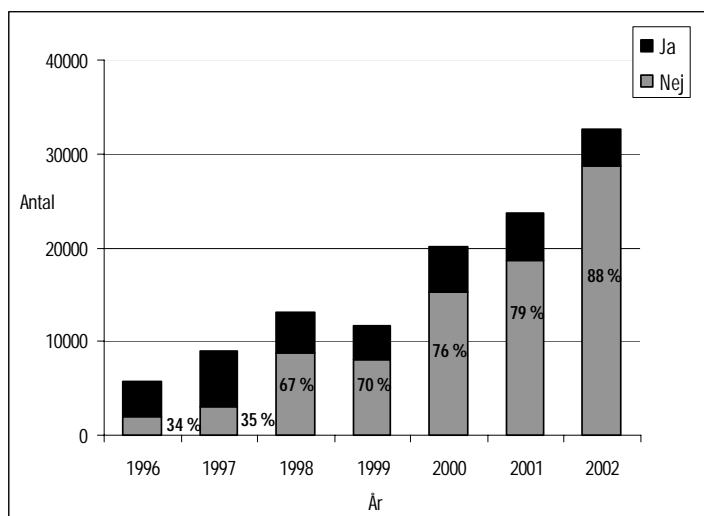
*Figur 9.2.* Asylsökande utan pass 1999 respektive 2002 i procent

*Källa:* Migrationsverket.

<sup>3</sup> Nuvarande statsförbundet Serbien och Montenegro.



Figur 9.3. Antal asylsökande med pass respektive utan pass 1996–2002



Källa: Migrationsverket.

Vilka är orsakerna till dokumentlösheten och framför allt varför ökar antalet asylsökande utan pass? Några säkra svar finns inte men vissa faktorer bidrar sannolikt härtill.

En viss procent av de asylsökande kommer alltid att vara dokumentlösa. Det rör sig om människor som tvingas fly hals över huvud och inte får med sig några resehandlingar eller om människor som inte har någon möjlighet att få ut några resehandlingar i hemlandet. Det finns emellertid inte något belägg för att dessa grupper skulle ha ökat. När det gäller vissa grupper av asylsökande framgår dock av statistiken att det skett en dramatisk ökning av antalet personer som saknar pass i samband med att de ger in en asylansökan utan att det skett någon förändring i deras hemland som skulle kunna motivera detta förhållande.

Det kan vara besvärande för en person som åberopar asylskäl och som uppger sig ha flytt från sitt hemland att visa upp ett pass av vilket det framgår att utresan från hemlandet skett helt odramatisk och på legal väg. Dessa förhållanden är dock inte något som tillkommit de senaste åren och det kan inte heller säkert sägas att det skulle ha givits ökad aktualitet den senaste tiden.

En viktig förklaring, som nämndes i förarbetena för knappt femton år sedan, men som äger desto större aktualitet sedan

tillkomsten av Schengensamarbetet och Dublinkonventionen är att de asylsökande vill undvika avvisning till ett annat land som de passerat på vägen hit och där deras ansökan skulle komma att prövas i stället för i Sverige om de visade upp resehandlingar som gav besked om vilken resväg de tagit. Avsaknaden av gränskontroller till de andra Schengenländerna har gjort det lättare att undvika att visa sitt pass för svenska myndigheter.

Möjliga förklaringar skulle vidare kunna vara de ekonomiska bidrag som de asylsökande får under vistelsetiden här, att man i Sverige som huvudregel beviljas permanent uppehållstillstånd, svenska regler för familjeåterförening m.m. i kombination med den ökade möjligheten att röra sig fritt inom Schengenområdet, vilket kan ha medfört att fler dokumentlösa kommit hit. Utan dokument blir de asylsökande dessutom kvar i Sverige en tid. Detta gäller alla asylsökande dvs. även personer som snabbare hade sänts hem om de visat upp giltiga pass.

Ytterligare en förklaring skulle kunna vara avsaknad av sanktioner som drabbar en enskild asylsökande som inte medverkar till att styrka sin identitet. Det finns således – drastiskt uttryckt – inga avgörande incitament för den enskilde att söka asyl med sitt pass i behåll utan snarare är det så att de som inte medverkar till att styrka sin identitet i slutänden har större chanser att få stanna i Sverige av humanitära skäl om de blir kvar tillräckligt länge. Det kan, på sätt anfördes redan för 15 år sedan, inte heller uteslutas att det finns en hel del asylsökande som gömmer undan sina resehandlingar i tron att det förbättrar deras möjligheter att få stanna här i landet. Att det förhåller sig på detta vis styrks av att det enligt tjänstemän hos Migrationsverket, polismyndigheterna och TPT är vanligt att pass plockas fram i nära anslutning till hemresan eller då det blir aktuellt att söka uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Det är viktigt att framhålla att det för den enskilde utlänningen är av stor betydelse att kunna styrka sin identitet i händelse av att han eller hon får uppehållstillstånd. Om identiteten inte är styrkt får detta anges på de identitets- och resehandlingar som utfärdas för utlänningen (jfr 1 kap. 10 § tredje stycket och 12 § andra stycket UtlF). Hans eller hennes möjligheter att resa blir då mer begränsade. Även möjligheterna att få svenskt medborgarskap försvåras vid oklar identitet (jfr 11 § 1 och 12 § andra stycket lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap). Ett av kraven för att en utlänning skall beviljas svenskt medborgarskap är att han eller hon har styrkt sin identitet. Svenskt medborgarskap kan endast beviljas

en utlänning som inte kan styrka sin identitet om han eller hon sedan minst åtta år har hemvist här i landet och kan göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig.

Flera av de asylsökandes juridiska ombud och några frivilligorganisationer som utredaren talat med har hävdad att utlänningsmyndigheterna i Sverige har för lågt ställda beviskrav på vad som skall anses vara ett "säkert tredje land" enligt 3 kap. 4 § andra stycket UtlL. Det är enligt dem inte ovanligt att den asylsökande riskerar att vidareändas till ett land han eller hon har skyddsskäl gentemot från det land han eller hon sänds tillbaka till. De menar att det då inte är underligt att de asylsökande inte vill visa upp ett pass där det framgår att han eller hon kommit till Sverige via det aktuella landet. Några konkreta uppgifter som visar att någon person, som har sökt asyl i Sverige, har blivit vidareänd till ett land han eller hon har skyddsskäl mot efter att ha avvisats till ett tredje land eller överlämnats till det land som enligt Dublinkonventionen har att pröva asylansökan, har utredningen dock inte fått del av. Det är viktigt att här framhålla att även om en person har rätt till asyl eller är skyddsbehövande i övrigt har han eller hon inte någon rätt att välja vilket land som han eller hon skall få skydd i.

Dokumentlösheten medför att handläggningstiden ökar betydligt för alla ärenden, således även för dem som har asylskäl eller är skyddsbehövande i övrigt. Förutom att det krävs stora personalresurser för att reda ut identitets- och medborgarskapsfrågor under tiden fram till dess att beslut kan fattas krävs det stora arbetsinsatser för att få fram nya resehandlingar efter ett avlägsnandebeslut. Både beslut och verkställighet fördröjs alltså väsentligt.

## **9.2 Hur fastställs en persons identitet?**

### **9.2.1 Fingeravtryck och fotografering**

Med stöd av 5 kap. 5 § UtlL tar Migrationsverket fingeravtryck av samt fotograferar de utlänningar över 14 år som inte kan styrka sin identitet vid ankomsten till Sverige, som ansöker om uppehållstillstånd såsom skyddsbehövande här i landet eller som kan tas i förvar.

Migrationsverket har sedan 1997 haft ansvaret för att ta fingeravtryck av de asylsökande och sedan i november 1999 använder

verket sig av en metod där fingrarna rullas över en glasskiva och sedan lagras elektroniskt. När Migrationsverket lagrar fingeravtrycken kopplas de till varje persons dossiernummer, dvs. fingeravtrycken följer personen oavsett om hans eller hennes identitetsuppgifter ändras under utredningens gång. När fingeravtrycken tagits lokalt skickas de till RPS för sökning och lagring i asylbasen. Databasen består av en separat del för de asylsökande, som Migrationsverket är huvudman för, och en för de som misstänks för brott, som RPS är huvudman för. Av 9 § förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen framgår att Migrationsverkets register endast får användas vid prövning av ansökningar om uppehållstillstånd där skäl som avses i 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen åberopas samt i ärenden om avvísning och utvisning.

Parallellt med sökningen i den nationella fingeravtrycksbasen görs även en förfrågan till de nordiska länderna (exklusive Island). Elektronisk uppkoppling finns idag mellan Sverige, Finland och Norge. Danmark räknar med att vara uppkopplat till månadsskiftet mars/april 2003. Sedan den 15 januari 2003 går en elektronisk förfrågan även ut till en central databas, som är gemensam för alla länder som tillträtt Dublinkonventionen. Alla förfrågningar går via Migrationsverkets operativa stödenhet/id-enhet i Solna. Det nya systemet kallas Eurodac.<sup>4</sup> Bakgrunden till Eurodac är behovet av att kunna fastställa identiteten avseende både asylsökande och personer som grips i samband med att de olagligen passerar gemenskapens yttre gränser samt personer som uppehåller sig illegalt inom EU utan att söka asyl. Detta för att kunna säkerställa en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen. Eurodac bedöms komma att öka effektiviteten betydligt eftersom s.k. Dublinförfrågningar tidigare endast ställdes till länder där man hade indikationer på att en asylsökande varit före ankomsten till Sverige och ett svar på en sådan förfrågan kunde ta lång tid. Det svar som ges på en sådan förfrågan är om personen i fråga har sökt asyl i något annat medlemsland eller rest via något av dem eller inte. Om svaret är positivt kan det bli aktuellt att sända utlänningen till det andra landet i enlighet med Dublinkonventionens bestämmelser

---

<sup>4</sup> Rådets förordningar (EG) nr 2725/2000 av den 11 december 2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen – EGT L 316 15.12.2000 s.1 – och nr 407/2002 av den 28 februari 2002 om vissa tillämpningsföreskrifter för den förstnämnda förordningen – EGT L 62 5.3.2002 s. 1.

(3 kap. 4 § andra stycket 6 p UtlL). Det kommer att ta en viss tid innan tillräckligt med information samlats ihop för att man skall kunna ha avsedd nytta av Eurodac p.g.a. att förordningen inte har någon retroaktiv verkan. Till skillnad från tidigare får myndigheterna med Eurodac tillgång även till fingeravtryck från personer som illegalt försökt att ta sig in i Schengenområdet samt från personer som vistats illegalt i något av Schengenländerna, dvs. oavsett om de sökt asyl eller inte. Däremot kommer inte fingeravtryck från personer som får flyktingstatus att ge någon träff i systemet, eftersom deras fingeravtryck kommer att blockeras.

Polismyndigheten har möjlighet att skicka fingeravtryck för kontroll till Interpol. Detta skall ske via Nationella sambandskontoret.

Fingeravtrycken kan även skickas till polissambandsmän men även här genom Nationella sambandskontoret. Förfrågningar till svenska beskickningar i utlandet görs vid behov (se, såvitt gäller ambassadförfrågningar, avsnitt 9.2.5). Migrationsverket har alltid rätt att ta del av information i polisens register efter framställan (jfr 17 § polisdataförordningen (1999:81), 10 § 15 förordningen (1999:1134) om belastningsregister och 3 § 8 förordningen (1999:1135) om misstankeregister). Vill däremot polismyndigheten ha information från Migrationsverkets register, fingeravtrycksregistret inkluderat, krävs alltid en formell framställan som prövas mot sekretesslagens bestämmelser.

De fotografier som tagits kan användas vid jämförelser av fotokopior av pass som tas i vissa fall av passpolisen vid inresan till Sverige och sparas lokalt hos polismyndigheten i pärmar och ibland även hos Migrationsverket. De kan även användas vid ambassadförfrågningar (se avsnitt 9.2.5). För att polismyndigheten skall kunna få tillgång till fotografier som Migrationsverket tagit och för att Migrationsverket skall få tillgång till motsvarande handlingar hos polisen krävs dock före överlämnandet att det görs en sekretessprövning hos utlämnande myndighet.

Det finns teknik för jämförande analys av fotografier som bl.a. kan avslöja om manipulationer gjorts med fotografierna men som även kan ge besked om de avser samma person. Det senare görs i ett s.k. face recognition-system, som Migrationsverkets id-enhet i Solna har tillgång till.

### 9.2.2 Kunskapsfrågor

Vid det inledande samtalet med en asylsökande, vars identitet är oklar, ställs kontrollfrågor om det land och den stad eller trakt som utlänningen uppger att han eller hon kommer från. Vidare kan den asylsökande ombes att berätta om vardagliga saker som vad för mat man äter i hemlandet, hur man klär sig och vilka högtider man firar etc. Migrationsverket har tillgång till ett databaserat länderinformationssystem (LIFOS) som ständigt uppdateras med information om världens länder. Migrationsverkets handläggare och beslutsfattare specialiserar sig på en viss region av världen för att bättre kunna avgöra om en person talar sanning om sitt ursprung eller inte. Om sökanden saknar grundläggande kunskaper om det land han eller hon uppgett sig vara medborgare i är det en indikation på att han eller hon inte talar sanning.

Även polismyndigheten använder sig av denna metod i ärenden där identiteten är oklar.

### 9.2.3 Språkanalys

#### *Vad är en språkanalys och hur går den till?*

I de fall en asylsökande har oklar identitet har Migrationsverket, polismyndigheten och även Utlänningsnämnden möjlighet att låta honom eller henne tala fritt på sitt modersmål i minst 15 minuter under det att en bandinspelning görs. Sökanden uppmanas att tala om sin uppväxt och familjesituation, om sin hembygd, om kulturspecifika företeelser t.ex. traditioner och maträtter och samhällsspecifika företeelser som politisk situation och statsskick. Bandet skickas sedan till ett språkanalysföretag där en analytiker flera gånger lyssnar på bandet och gör en bedömning om var sökandens språk hör hemma geografiskt.

På den beställningsblankett som följer med bandet framgår vilket språk som talas på bandet, vilket land den sökande uppger att han eller hon kommer från samt ibland även vilket land beställaren misstänker att personen i fråga kommer från. Det kan inträffa att det inte finns någon analytiker som kan analysera det språk som sökanden talar. I de fall då det är möjligt analyseras i stället sökandens andraspråk. Då detta förekommer handlar det oftast om personer som talar ett mindre vanligt afrikanskt språk. De mest

frekvent analyserade andraspråken är i dessa fall engelska och franska.

Enligt Eqvator AB (Eqvator), som är det ena av de två språk-analysföretagen som berörda myndigheter anlitar, har analytikerna i möjligaste mån det språk som analyseras som sitt modersmål samt har sitt ursprung i det land där språket i fråga talas. Eqvator anlitar i största möjligaste mån personer med lingvistisk utbildning eller lärare och först efter att de har genomgått tester av sin förmåga. Flera av Eqvators anlitate analytiker arbetar även med tolkning. Analyserna kontrolleras alltid av en språkgranskare och eventuella oklarheter klargörs i dialog mellan analytikern och språkgranskaren. Språkliga korrigeringar görs av språkgranskaren och återkopplas till analytikern. I de utlåtanden som Eqvator lämnar efter utförd språkanalys tar man i sin bedömning för närvarande upp aspekter som hänför sig till själva språket och, i förekommande fall, aspekter som avser andra kulturella faktorer integrerat i samma del av utlåtandet. Enligt Eqvator håller man på att se över detta och planerar att förändra utlåtandets disposition för att tydligare urskilja den språkliga delen från andra bedömningsgrunder. Eqvator framhåller att deras uppdrag är att analysera var det språk som talas på det band de tillsänds hör hemma och inte att avgöra medborgarskap för den person som talar det. Den sistnämnda bedömningen är upp till beställaren, som har att använda språktestet som en av flera bedömningsgrunder vid uteslutande eller fastställande av nationalitet.

Skandinavisk Språkanalys AB (SPRAKAB), som är det andra språk-analysföretag som berörda myndigheter anlitar, använder sig av analytiker som kommer från de länder vars språk de analyserar. Många av dem har, enligt företaget, flera års erfarenhet av språkanalyser. Enligt SPRAKAB ger en språkanalys en mycket god vägledning om en persons språkliga bakgrund. Metoden som de använder anges vara välbeprövad och har använts under de senaste tio åren. SPRAKAB skiljer på språkanalyser utifrån ett lingvistiskt perspektiv, lokalkännedomskontroll och kunskapskontroll men utför dem alla om uppdragsgivaren ber om det.

### *Språkanalysernas tillförlitlighet*

Migrationsverket, som har använt sig av språkanalyser sedan år 1993, har vid tre tillfällen låtit utvärdera dessa. Rapporterna kom i december 1996, september 1998 och under år 2000.

I den första rapporten konstaterades bl.a. att i 78 av de 90 fall som granskats, dvs. 87 %, överensstämde det land som den asylsökande mottagits i med det land som angavs i analysresultatet.

Liksom i den första rapporten fastslogs i den andra att språkanalysens användningsområde främst är för att hjälpa asylsökande att styrka sitt ursprung. Vad gäller överensstämmelsen mellan analysresultatet och det land där den asylsökande mottogs var denna enligt den andra rapporten 90 % (45 fall av 50).

I den tredje rapporten utvärderades enbart andraspråksanalyser. Av 45 analyserade band var det bara en analys som var helt felaktig och i fyra fall hade analytikern angett att han eller hon var osäker på resultatet. I 89 % av fallen var analysen således helt korrekt.

Andraspråksanalyserna har i Sverige bl.a. kritiserats av professor Kenneth Hyltenstam vid Centrum för tvåspråkighetsforskning vid Stockholms universitet och professorn i afrikanska språk Tore Jansson, tidigare vid Göteborgs universitet. Den första frågan som de ställer är om det över huvud taget är möjligt att med säkerhet bedöma vad en andraspråkstalare har för förstaspråk och, om så vore fallet, om det är möjligt att redovisa den bedömning som gjorts på ett begripligt sätt. För att belysa detta hävdar de att det krävs att en oberoende forskningsbaserad utredning görs. De påpekar att det sätt på vilket ett andraspråk uttalas, inte alltid indikerar modersmålet utan är beroende av en hel rad faktorer, t.ex. när inläringen av andraspråket ägde rum och hur detta gick till. När det gäller afrikanska språk understryker de att språksituationen i Afrika är oerhört komplicerad dels beroende på den stora mängd språk som finns där, dels på att människor rör sig mycket över landgränserna, dels för att den engelska och franska som talas där har utvecklats på ett speciellt sätt. De hävdar att det är mer eller mindre omöjligt för en lekman att dra några säkra slutsatser och än mindre att kunna motivera sina slutsatser. De företag som utför språkanalyserna vägrar att upplysa om vad de personer som utför analyserna har för utbildning, varför de utgår från att det främst rör sig om utbildad personal som härstammar från de aktuella länderna.



Även flera av de asylsökandes juridiska ombud och frivilligorganisationer som utredaren talat med har framfört skarp kritik mot användandet av språkanalyser främst på grund av att det inte går att få fram uppgifter om vilka kvalifikationer de som utför analyserna har. Ombuden har anfört att bevisvärdet av språkanalyserna därför är lågt och att de inte förtjänar den betydelse som myndigheterna fäster vid dem, framför allt inte i verkställighets-hänseende.

#### 9.2.4 Utredningens överväganden såvitt gäller språkanalyser

**Utredningens bedömning:** Berörda myndigheter måste ha möjlighet att använda sig av språkanalys som ett instrument inte bara i arbetet med att fastställa identitet utan även i samband med verkställigheten.

När beslut fattas av de berörda myndigheterna råder det fri bevisprövning.

Företrädare för Migrationsverket, polismyndigheterna, Utlänningsnämnden och språkanalysoföretagen har vid samtal med utredaren understrukit att språkanalyserna aldrig ensamma bör läggas till grund för en slutsats om från vilket land en utlänning härstammar.

I situationer där en asylsökande saknar pass och andra identitetshandlingar och inte samarbetar i övrigt för att fastställa sin identitet är språkanalys emellertid ett av de få instrument som finns att tillgå för att fastställa varifrån sökanden kommer. Det är utredningens uppfattning att berörda myndigheter måste ha möjlighet att använda sig av alla till buds stående medel i en sådan situation, både under arbetet med att fastställa identiteten och vid en eventuell senare verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.

#### 9.2.5 Ambassadförfrågningar

Om en asylsökande, som inte kan styrka sin identitet, uppger att han eller hon kommer från ett visst land och kan lämna uppgifter t.ex. om den skola han eller hon gått i eller den plats där han eller hon bott, kan Migrationsverket eller polismyndigheten be den svenska ambassaden eller konsulatet i det aktuella landet om hjälp

för att få uppgifterna verifierade. Ambassaden använder antingen egen personal för att kontrollera uppgifterna eller anlitar sig av s.k. förtroendeadvokater. Förtroendeadvokater är ofta lokala advokater eller annan inhemsk expertis som ambassaden tidigare har samarbetat med och som myndigheten har förtroende för. Det händer även att andra enskilda personer anlitas som informationskällor. Sedan den 1 januari 2002 är detta reglerat i 7 a § i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen. I denna bestämmelse anges att beskickningar och konsulat skall handlägga ärenden enligt utlänningslagstiftningen samt biträda Migrationsverket, Utlänningsnämnden och polismyndigheter med utredning i ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

Migrationsverket och polismyndigheten kan även be om hjälp med efterforskningar i folkbokföringsregister i syfte att få fram uppgifter om identitet och medborgarskap.

Migrationsverket och polismyndigheten gör vidare förfrågningar till svenska ambassader eller konsulat om den asylsökande har sökt visering därifrån. Det händer även att personalen vid den svenska beskickningen ombes att kontakta andra länders beskickningar för att undersöka om personen i fråga sökt visering hos dem. Sådana undersökningar kan ta lång tid eftersom det krävs att personalen går igenom ansökningarna manuellt och jämför namn eller fotografier. Ambassaderna och konsulaten har knappast resurser att ägna den tid åt detta som många gånger skulle behövas. Viseringsförfrågningar görs utifrån uppgivet medborgarskap och möjlig resväg.

De asylsökandes juridiska ombud har hävdade att det finns stora risker för de asylsökande att göra förfrågningar om dem i deras hemländer. Om den asylsökande inte får asyl utan återsänds till hemlandet kan han eller hon enligt ombuden råka mycket illa ut. Utlänningsens närstående kan också löpa risk att utsättas för repressalier enligt ombuden.

De uppgifter som hämtas in i enskilda utlänningsärenden omfattas av sekretess enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100).

Utredningen om sekretess hos utlandsmyndigheterna gjorde en enkätundersökning ställd till utvalda ambassader för att få närmare upplysningar om i vilken omfattning, i vilka situationer och på vilket sätt utlandsmyndigheterna medverkar i utredningar i utlänningsärenden. Resultatet av enkätundersökningen redovisas i betänkandet Utlandsmyndigheternas medverkan i utlännings-

ärenden m.m. (SOU 2001:110). Trots uppgivna nackdelar, såsom risk för att information som förtroendeadvokaten får del av kommer i orätta händer, framgår av undersökningen att anlitan av förtroendeadvokater är vanligt förekommande. Några utlandsmyndigheter angav att det ofta inte finns någon annan utväg än att anlita en förtroendeadvokat om den till myndigheten ställda frågan skall kunna besvaras. Flera utlandsmyndigheter förklarade att de vid anlitan av förtroendeadvokater lämnar ut så lite uppgifter som möjligt om den enskilde individen och försöker att undvika att lämna ut känsliga uppgifter. Några myndigheter framhöll dock att det, särskilt vid identitetskontroller och äkthetskontroller av dokument, kan vara svårt att utelämna uppgifter om en persons identitet eller andra känsliga uppgifter (a.a. s. 51 f.).

Utredaren konstaterade i betänkandet (a.a. s. 67 ff.) att en förtroendeadvokat inte är skyldig att iaktta sekretesslagens bestämmelser. Frågan som utredaren därefter ställde sig var om det trots detta är möjligt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till förtroendeadvokater. Det svar som utredaren gav på frågan var att den enda möjligheten för utlandsmyndigheten att lämna ut uppgifter är om det kan ske med stöd av bestämmelsen i 1 kap. 5 § sekretesslagen, dvs. om det är nödvändigt för att utlandsmyndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Utredaren konstaterade vidare att det kan vara fråga om så befogade och viktiga kontroller att erforderligt material måste få lämnas ut till en förtroendeadvokat även om det omfattas av sekretess. Utredaren underströk dock vikten av att sekretessbelagda uppgifter bara lämnas ut efter en noggrann prövning och avvägning i varje enskilt fall av behovet av utlämnande och de risker detta kan medföra. Utredaren övervägde även att specialreglera utlandsmyndigheters rätt att lämna ut uppgifter till förtroendeadvokater och andra enskilda men fann att det inte fanns tillräckliga skäl för detta.

### 9.2.6 Övriga förfrågningar och kontroller

I Migrationsverkets datasystem (STAMM) lagras namn och persondata på alla asylsökande personer och på dessa uppgifter kan sökning ske. Det händer att samma person finns med i systemet under flera identiteter.

Kontroller kan även göras via flygbolag, bl.a. kan passagerarlistor kontrolleras.

Vidare kan äkthetskontroll av identitetshandlingar utföras av Migrationsverkets id-enhet i Solna samt i vissa fall även av Statens kriminaltekniska laboratorium. Det finns även teknik för jämförande analys av fotografier samt möjlighet att utföra textanalyser.

Migrationsverket och polismyndigheten kan även göra förfrågningar hos UNHCR och andra organisationer utomlands för att se om sökanden varit registrerad hos dem eller i fall där barn har kommit bort från sina föräldrar och behöver hjälp att få tag på dem igen.

I de fall man är osäker på att en person uppgivit rätt ålder kan en åldersbestämning göras på sjukhus med hjälp av röntgen och tandundersökning. Detta görs främst i de fall där det rör gränsdragning mellan barn och vuxen.

### **9.2.7 Polissambandsmän och migrationstjänstemän i utlandet**

Det finns både poliser och migrationstjänstemän utplacerade på svenska beskickningar i olika delar av världen, vilka arbetar bl.a. med att bistå med identifieringsarbete.

Polissambandsmännen tillhör Rikskriminalpolisen. En del av dem arbetar främst med narkotika men även dessa polismän hjälper ibland till med utlänningsärenden. Polissambandsmännens uppgifter består bl.a. av att uppjobba lokala kontakter med polisen, immigrationsmyndigheten och andra myndigheter. För närvarande finns det svenska polissambandsmän utstationerade i följande städer: Amman, Aten, Bangkok, Belgrad, Budapest, Haag, Moskva, Riga, S:t Petersburg, Tallinn och Warszawa. I följande städer finns det nordiska polissambandsmän som svenska myndigheter samarbetar med: Ankara, Islamabad, London, Madrid, Malaga, Murmansk, Prag, Sofia, Vilnius och Wiesbaden.

Migrationstjänstemännen är anställda av UD och de som för närvarande arbetar som sådana är samtliga rekryterade från Migrationsverket och är för närvarande tjänstlediga därifrån. Rekryteringen av dessa tjänstemän inleddes i början av år 1999 i samband med den s.k. Hjalmarreformen. Till grund för denna reform låg ett förslag som utarbetats på uppdrag av en arbetsgrupp inom UD. Förslaget innebar att en samlad syn skulle anläggas på hela handläggningsprocessen och att Migrationsverket, i egenskap

av central utlänningsmyndighet, skulle ges ett helhetsansvar i förhållande till de övriga aktörerna, främst utlandsmyndigheterna, polisen och UN. Hjalmarreformen är benämningen på de förändringar som därefter följde, bl.a. utplacering av migrationstjänstemän. Dessa tjänstemän är direkt underställda myndighetschefen på plats och deras arbetsuppgifter varierar utifrån det behov som finns. En del utlandsmyndigheter är högt belastade med ansökningar om visering och/eller uppehålls- och arbetstillstånd. Andra myndigheter har behov av hjälp med kontinuerlig rapportering av det politiska läget i aktuellt land och/eller region eller av allmän rapportering rörande migrationsfrågor.

Migrationstjänstemännens uppgifter omfattar att utreda, handlägga och fatta beslut enligt utlänningslagstiftningen, att ansvara för information till enskilda personer, att rapportera om frågor inom migrationsområdet, att följa praxisutvecklingen, att ta initiativ till och medverka i utbildning av utsänd personal och lokalanställda, att delta i lokalt samarbete mellan ambassader, t.ex. i fråga om EU och Schengen, att vara arbetsledare för personalen på viseringsområdet samt att arbeta med återvandringsfrågor. Ibland har migrationstjänstemännen inte möjlighet att syssla med mer än några få arbetsuppgifter, t.ex. viseringsansökningar, på grund av att behovet av hjälp hos utlandsmyndigheten är så stort med just dessa. För närvarande finns det migrationstjänstemän i följande städer: Ankara, Belgrad, Damaskus, Islamabad, Kiev, Moskva, Nairobi, Peking, S:t Petersburg, Sarajevo, och Teheran.

### **9.3 Hur får man fram giltiga resehandlingar?**

#### **9.3.1 Det grundläggande arbetet**

I vissa fall kan en utlänning återvända utan giltig resehandling. I normalfallet måste han eller hon dock ha en giltig resehandling för att kunna återsändas. Om en resehandling saknas kan andra dokument finnas i ärendet som är tillräckliga för att det mottagande landet skall tillåta personen i fråga att resa in. Om inte annat kan sådana handlingar vara till hjälp för att få ut en giltig resehandling från hans eller hennes hemlands ambassad eller konsulat. Det kan t.ex. vara fråga om kopior av utgångna pass, idkort eller andra handlingar utfärdade av myndigheter i hemlandet

som styrker identiteten. Saknar det aktuella landet representation i Sverige ökar svårigheterna att få resedokument utfärdade.

Till stöd i arbetet med återvändande av dokumentlösa har Migrationsverket inrättat en särskild ambassadsamordningsfunktion i Solna. Denna grupp bistår verkets alla regioner i frågor som rör återvändande. Ambassadsamordnarna arbetar för att uttömma samtliga resurser när det gäller att anskaffa resehandlingar i de fall sådana bedöms nödvändiga för ett återvändande. Ambassadsamordnarna fungerar bl.a. som verkets kontakt på återvändandestadiet med utrikes beskickningar och ansvarar för visst samarbete internationellt. Ambassadsamordnarna svarar även för att utfärda EU:s resehandling, s.k. EU-laissez-passer.

Mottagningshandläggarna bör inför kontakt med ambassadsamordnarna kontrollera uppgifterna i Migrationsverkets datasystem (STAMM) och läsa igenom uppgifterna i dossiern noggrant. Det är viktigt att kontakt tas med ambassadsamordnarna på ett tidigt stadium i samband med att ärendet förbereds för verkställighet för att påskynda processen med att anskaffa resehandlingar. Det är vidare viktigt att så mycket information som möjligt lämnas till ambassadsamordnaren om individens status, historik t.ex. om visering eller uppehållstillstånd beviljats vid något tillfälle, personuppgifter, familjebild, adress i hemlandet, uppgifter om eventuellt tidigare förkomna handlingar etc. Slutligen skall kopior av pass, identitetshandlingar, födelsebevis eller dylikt faxas över så snart som möjligt. I vissa fall behövs originalhandlingarna om sådana finns.

Polismyndigheterna har ingen samordnad funktion till hjälp för sitt arbete utan varje enskild myndighet arbetar med att få fram resehandlingar om dessa saknas då ärendet överlämnas från Migrationsverket eller om det rör sig om polismyndighetens egna ärenden. Polismyndigheten kontakter då utlänningens hemlands beskickning på samma sätt som Migrationsverkets ambassadsamordnare gör, efter det att det i ärendet noggrant har sökts efter information som kan vara till hjälp.

### 9.3.2 Bristande medverkan från den enskilde utlänningen

Det är vanligt att den person som saknar resehandlingar inte medverkar för att få ut nya dokument. I t.ex. de fall där hemlandet kräver att den person som det rör frivilligt undertecknar en

ansökan om att få ut resehandlingar eller besöker beskickningen kan det uppstå problem.

Om en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning skall kunna verkställas kan dagersättningen sättas ned, först till den del som inte är avsedd att täcka utgifter för egen mathållning. Om utlänningen även därefter vägrar att medverka kan bostadsersättningen sättas ned helt, under förutsättning att plats på förläggning samtidigt erbjuds. I detta läge kan även dagersättningen sättas ned helt, om fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen (10 § LMA).

Om det finns anledning att anta att utlänningen kommer att hålla sig undan, vilket ofta kan vara fallet om en person vägrar samarbeta för att verkställighet skall kunna äga rum och kanske dessutom klart anger att han eller hon inte tänker åka hem, kan även ett beslut om förvar fattas (6 kap. 2§ UtL).

### 9.3.3 Bristande medverkan från hemlandet eller tidigare vistelseland

Det finns ett antal länder som inte lever upp till sin folkrättsliga förpliktelse att ta emot sina egna medborgare. Dessa länders bristande medverkan kan utgöras av allt från en vägran att utfärda resehandlingar, om inte personen i fråga själv frivilligt medverkar, till att inte tillåta en medborgare inresa om medborgaren varit utanför hemlandet en viss tid.

Det som kan göras från UD:s sida för att söka komma till rätta med problematiken är inledningsvis att skicka en förfrågan till det aktuella landets ambassad om varför det inte tar emot sitt lands medborgare. Om inget därefter sker kan det bli aktuellt att kalla landets ambassadör till UD för ett samtal, vilket är en markering från Sveriges sida om hur vår ståndpunkt är. UD kan även försöka förhandla fram en överenskommelse för att reglera proceduren kring återsändande med landet i fråga, ett s.k. återtagandeavtal (se avsnitt 9.5.6). Är det ett land som även andra europeiska länder har bekymmer med kan det bli aktuellt att driva frågan om ett återtagandeavtal genom EU. Kommissionen har fått flera mandat av rådet att för gemenskapens räkning förhandla om återtagandeavtal. Kommissionen har mandat att förhandla med Albanien, Algeriet, Hongkong, Kina, Macao, Marocko, Pakistan, Ryssland,

Sri Lanka, Turkiet och Ukraina. Förhandlingarna med Macao och Hongkong är slutförda men avtalen har ännu inte trätt i kraft.

#### 9.3.4 Verkställighet utan erforderliga resehandlingar

Som en sista utväg finns möjligheten att eskortera en person till det land han eller hon enligt avlägsnandebeslutet skall sändas till och försöka att resonera med myndigheterna där för att se om de trots frånvaron av erforderliga resehandlingar tillåter personen i fråga att resa in i landet. Verkställighet utan erforderliga resehandlingar görs när det inte är möjligt att få fram ytterligare uppgifter om en persons identitet och/eller alla möjligheter att få fram nya resehandlingar uttömts.

Både Migrationsverket och polismyndigheten företar ibland verkställighetsresor med personer som saknar erforderliga resehandlingar.

I destinationslandet tar eskortörerna kontakt med immigrationsmyndigheten alternativt gränspolisen. De förklarar att de eskorterat en person till sitt hemland från Sverige där han eller hon inte har tillåtelse att vistas längre. Ofta finns det någon handling med t.ex. en kopia av ett födelsebevis eller ett utgången pass. Den handling som eventuellt finns brukar först granskas av en behörig myndighetsperson och sedan vill tjänstemannen ofta tala med den person som eskorteras. Om han eller hon då är samarbetsvillig, vilket är det vanligaste i detta skede, och lämnar uppgifter om sig själv brukar myndigheterna ofta godta att det faktiskt är en person som härrör från det aktuella landet och släppa in honom eller henne. Det förekommer också att den enskilde har kontaktat släktingar eller vänner som möter upp på flygplatsen och intygar identiteten. I de fall personen inte accepteras för inresa får han eller hon följa med tillbaka till Sverige för vidare utredning.

Vid samtal som utredaren fört med representanter från UNHCR:s lokalkontor i Stockholm<sup>5</sup> har UNHCR framfört att det inte är ovanligt att personer som avvisats eller utvisats från Sverige och som inte har haft ordentliga identitetshandlingar när de avlämnats i destinationslandet därefter har satts i förvar. UNHCR anger att det i många länders utlänningslagstiftning krävs att personer som vistas där har giltiga identitetshandlingar och om så

---

<sup>5</sup> Regional Office for the Baltic and Nordic Countries of the United Nations High Commissioner for Refugees.



inte är fallet sätts personen i fråga i förvar. UNHCR påpekar att avsaknaden av identitetshandlingar i vissa länder t.o.m. är brottsligt och att en person utan sådana handlingar då kan häktas och dömas till fängelse. UNHCR menar att svenska myndigheter borde ha en skyldighet att informera sig om vad som händer med de personer man lämnar i ett land utan erforderliga identitetshandlingar t.ex. genom ett krav på att ambassadpersonal eller någon representant för en organisation mötte upp vid ankomsten och sedan kunde kontrollera vad som hände när eskortpersonalen reste hem igen. UNHCR skulle för övrigt gärna se att de verkställande myndigheterna var skyldiga eller i vart fall gavs möjlighet att konsultera dem i fall som dessa innan avlägsnandebesluten verkställs.

I avsnitt 11.3 redovisas utredningens överväganden när det gäller frågan om ett eventuellt införande av en återrporterings-skyldighet.

### 9.3.5 Utredningens överväganden såvitt gäller verkställighet utan erforderliga resehandlingar

**Utredningens bedömning:** Det måste finnas en möjlighet att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut även om utlänningsen saknar erforderliga resehandlingar.

Som utredningen påtalar i avsnitt 3.6.3 och 5.2 bör emellertid berörda myndigheter utfärda närmare riktlinjer – i de fall sådana saknas – till stöd för hur eskorterande personal skall agera i en sådan situation.

Som utredningen upprepade gånger anfört är det av avgörande betydelse för trovärdigheten av den svenska migrationspolitiken att fattade avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs.

I vissa fall är det, på sätt ovan beskrivs, omöjligt för berörda myndigheter att få fram helt säkra uppgifter beträffande en persons medborgarskap eller erforderliga resehandlingar. Det vore, enligt utredningens uppfattning, olyckligt om avvisnings- och utvisningsbeslut i dessa fall ansågs omöjliga att verkställa. Dels av uppenbara rättviseskäl men även för att kunna upprätthålla trovärdigheten i migrationspolitiken. Enligt utredningens uppfattning är det inte acceptabelt att personer som ofta av två instanser har bedömts sakna skyddsskäl eller andra skäl för att få uppehållstillstånd till

slut får stanna i Sverige enbart därför att de vägrar att medverka till att verkställighet kan ske eller kommer från ett land som inte samarbetar. Utredningen finner därför inte skäl att föreslå någon begränsning av denna möjlighet till verkställighet. Det är självklart att denna möjlighet inte skall tillgripas om det inte finns skäl för det. Med erforderliga resehandlingar avses här sådana handlingar som normalt behövs för att ett mottagande skall kunna ske i det aktuella destinationslandet. I vissa fall är det fullt möjligt för en person att resa in i sitt hemland med enbart en kopia av sitt pass eller med hjälp av någon annan identitetshandling. Det bör, enligt utredningens mening, vidare krävas att det finns anledning att anta att utlänningen trots bristande resehandlingar kommer att tas emot i destinationslandet för att en verkställighetsresa i ett sådant fall skall få äga rum. Detta borde, enligt utredningens uppfattning, klart framgå av riktlinjer utfärdade av respektive myndighet.

#### **9.4 Stora asylgrupper där det även finns svårigheter att fastställa identitet och få fram resehandlingar**

Som tidigare framhållits utgör avsaknad av giltiga identitets- och resehandlingar några av de största problemen för att fastställa asylsökandes identitet. De asylsökande saknar i allt högre utsträckning giltiga passhandlingar eller andra dokument, som kan styrka deras identitet. Detta får även avgörande betydelse på verkställighetsstadiet och fler och fler personer blir därför kvar under lång tid efter att deras avvisnings- eller utvisningsbeslut vunnit laga kraft.

De dominerande ursprungsländerna för asylsökande till Sverige var under fjolåret Förbundsrepubliken Jugoslavien, numera statsförbundet Serbien och Montenegro, (5 852 asylsökande), OSS-länderna (6 159 asylsökande) Irak (5 446 asylsökande) samt Bosnien-Hercegovina (2 885 asylsökande). Totalt kom 20 342 asylsökande från dessa fyra ursprungsländer/områden av de totalt 33 016 asylsökande, dvs. drygt 60 %.

Sedan år 1997 har antalet asylsökande från de nu nämnda länderna ökat. Inströmningen från statsförbundet Serbien och Montenegro samt Irak visar en något stigande tendens, medan antalet sökande från Bosnien-Hercegovina avtagit något. Jämfört med de övriga av dessa länder representerar OSS-länderna den mest kontinuerliga ökningen.

När det gäller bristen på identitetshandlingar vid ansökningstillfället ligger alla dessa grupper högt. För passhandlingar förs det statistik över hur många som visade upp pass vid ansökningstillfället medan det för övriga identitetshandlingar rör sig om uppskattningar från Migrationsverkets sida. Vid en jämförelse mellan år 2001 och 2002 visar det sig att passlösheten bland asylsökande i dessa grupper har ökat enligt följande: statsförbundet Serbien och Montenegro från 92–96 %, OSS-länderna från 68–90 %, Irak från 90–97 % och Bosnien-Hercegovina från 80–87 %. Vad gäller övriga identitetshandlingar som de asylsökande ur dessa grupper visade upp vid ansökningstillfället är siffrorna för år 2002 uppskattade enligt följande: statsförbundet Serbien och Montenegro ca 20 %, OSS-länderna ca 15 %, Irak ca 5–10 % och Bosnien-Hercegovina ca 70 %.

Vad gäller bosnierna kan anmärkas att de ofta visar upp en s.k. licna carta, som är en identitetsbok, vilket medför att det inte är några problem att få nya resehandlingar utfärdade. Detta tar emellertid lång tid.

Generellt för de sökande från statsförbundet Serbien och Montenegro och OSS-länderna är att det är mycket svårt att få fram temporära resehandlingar när identitetshandlingar saknas. Vad gäller statsförbundet Serbien och Montenegro kan detta komma att förbättras efter att det återtagandeaftal, som ursprungligen slöts mellan Sverige och Förbundsrepubliken Jugoslavien, trädde i kraft den 15 mars 2003. För OSS-länderna tillkommer även svårigheten att avgöra vilken geografisk härkomst den asylsökande har eftersom språkanalyser av rysktalande ger mycket liten vägledning. Användning av falska dokument och felaktigt uppgiven identitet är vidare utbredd i denna grupp. Även i de fåtal fall det finns giltiga identitetshandlingar tar det mycket lång tid att få fram nya resehandlingar. Vad gäller Ryssland har lovande bilaterala samtal inletts mellan svenska och ryska myndigheter som bl.a. resulterat i att ryska verkställighetsärenden handläggs i direkta kontakter mellan Migrationsverket och det ryska inrikesministeriets migrationstjänst.

Vad gäller de asylsökande från Irak, som under hela 1990-talet i mycket stor utsträckning saknat identitetshandlingar, kan nämnas att de i större utsträckning än andra grupper visat upp identitetshandlingar under asylärendets handläggning. Detta gäller främst de som härstammat från området utanför den s.k. autonoma zonen i norra Irak. Till norra Irak kan självmant återvändande sedan en tid

tillbaka ske till följd av ett avtal som Migrationsverket utarbetat med Turkiet och IOM (se avsnitt 9.5.5). Kravet på frivillighet har medfört att hittills endast ett tiotal personer kunnat återvända på detta sätt. För närvarande sker ingen påtvingad verkställighet till Irak.

## 9.5 Resonemang kring möjliga lösningar

### 9.5.1 Ökad kontroll av viseringsansökningar

**Utredningens bedömning:** Sverige bör inom EU fortsätta att aktivt driva frågan om införandet av biometriska kontrollmöjligheter av utfärdade viseringar.

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall enligt 1 kap. 3 § UtL ha visering, om inte utlänningen har uppehållstillstånd eller är medborgare i något av de andra nordiska länderna. Regeringen får enligt samma bestämmelse föreskriva andra undantag från kravet på visering. I 2 kap. 4 § UtL anges vilka länders medborgare som är undantagna från viseringskrav samt under vilka förhållanden. I denna bestämmelse anges även vilka personer som i övrigt är viseringsfria och vad som eventuellt krävs härför. En visering innebär enligt 2 kap. 1 § UtL tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss kortare tid. Visering får enligt samma bestämmelse ges för högst tre månaders vistelse vid varje tillfälle om inte annat följer av föreskrifter som regeringen meddelar. Visering får även i övrigt begränsas och förenas med de villkor som kan behövas. Beslut om visering meddelas, enligt 2 kap. 7 § UtL, av Migrationsverket eller UD. Regeringen och, i den utsträckning regeringen föreskriver, Migrationsverket får ge andra myndigheter rätt att besluta om visering. I praktiken utfärdas de allra flesta viseringarna av svenska utlandsmyndigheter i enlighet med sådana bemyndiganden. Migrationsverkets styrelse beslutar, enligt 11 § i förordningen (1988:429) med instruktion för Migrationsverket, om riktlinjer för Migrationsverkets beslut i ärenden om visering. Visering beviljas såväl för rena turistbesök som för besök hos släktingar i Sverige och även för tidsbegränsat arbete. Visering kan också ges för resa genom Sverige till ett annat land.

Sveriges operativa tillträde till Schengensamarbetet den 25 mars 2001 har medfört att en person som har visering utfärdad av annan

Schengenstat automatiskt får resa in i Sverige, eftersom en s.k. enhetlig visering utfärdas inom hela Schengenområdet (2 kap. 7 a § UtlL). Närmare bestämmelser om enhetlig visering finns i utlänningsförordningen (2 kap. 1 och 2 §§ UtlF). I prop. 1997/98:42 om Schengensamarbetet ges en allmän bakgrund samt en utförlig beskrivning av detta samarbete. I korthet kan dock anges följande. Schengenavtalet slöts år 1985 mellan de tre Benelux-länderna samt Tyskland och Frankrike i orten Schengen i Luxemburg för att påskynda förverkligandet av den fria rörligheten för personer. År 1990 undertecknades tillämpningskonventionen till Schengenavtalet, den s.k. Schengenkonventionen, med bestämmelser om praktiska åtgärder för att genomföra avvecklingen av gränskontroller vid de inre gränserna, en enhetlig gränskontroll vid de yttre gränserna, en harmoniserad viseringspolitik samt en skärpning av brotts- och narkotikabekämpningen. Schengenkonventionen började tillämpas den 26 mars 1995 av de fem grundarstaterna samt Spanien och Portugal. Därefter har även Italien, Österrike, Grekland, Sverige, Finland och Danmark anslutit sig till Schengensamarbetet. Norge och Island, vilka inte är EU-medlemmar, har slutit samarbetsavtal. De båda EU-länderna Storbritannien och Irland har inte tillträtt konventionen. Inom Schengen finns ett gemensamt datoriserat informationssystem, SIS, som är uppbyggt som ett spanings- och efterlysningshjälpmedel. I SIS kan varje Schengenstat föra in uppgifter om bl.a. personer som är efterlysta eller på annat sätt är eftersökta, med en begäran om att någon särskild åtgärd skall vidtas med personen i fråga om han eller hon påträffas t.ex. vid en gränskontroll eller i ett Schengenland. SIS innehåller bl.a. uppgifter om personer som skall nekas tillträde till eller uppehållstillstånd i Schengenstaterna, den s.k. spärrlistan. Schengensamarbetet har sedan år 1999, genom Amsterdamfördraget, införlivats med EU. Vad detta närmare innebär för berörda stater berörs i korthet i prop. 1999/2000:64 (s. 36–37). En person som befinner sig på någon av Schengenstaternas territorium kan fritt röra sig mellan de olika Schengenstaterna.

Ett problem med den fria rörligheten inom Schengen är bristen på kontroll som Schengenstaterna har av de personer som vistas i de respektive länderna. Tanken är att detta delvis skall kompenseras av andra åtgärder som Schengensamarbetet innebär. Schengenstaterna har dock ännu inte en enhetlig politik för utfärdande av viseringar och vissa stater är därför betydligt mer generösa än andra när det gäller att utfärda visering. Kontrollen av de yttre gränserna

är inte heller på alla håll så strikt som det förutsatts. Detta innebär att det i vissa Schengenstater reser in ett stort antal personer som sedan har möjlighet att utan upptäckt resa vidare till en annan Schengenstat, t.ex. Sverige, för att söka asyl. Om de asylsökande inte visar upp sina pass finns det ingen möjlighet att få klarhet i vilket Schengenland de först anlände till, vilket i sin tur medför att Dublinkonventionen kringgås.

Ett sätt att få hjälp att identifiera i vart fall en del av alla de personer med oklar identitet som vistas här i landet och i andra Schengenstater vore att införa en regel om att alla som söker visering till en Schengenstat samtidigt fick lämna fingeravtryck. När en person med oklar identitet sedan söker asyl kan fingeravtrycken jämföras med de fingeravtryck som tagits i samband med ansökan om visering och då skulle med all sannolikhet många personer kunna identifieras. Vidare skulle man kunna lagra det eller de fingeravtryck som tagits vid viseringsansökan i t.ex. ett plastkort där även uppgift om beviljad visering återfinns. Vid inresan skulle man med hjälp av en fingeravtrycksscanner enkelt kunna kontrollera att det verkligen är den person som reser in som den som beviljats visering, vilket för närvarande troligen inte alltid är fallet.

Även andra biometriska kontrollmöjligheter finns att tillgå, t.ex. irisavläsning och jämförelse av ansiktsformen, men ingen av dem har kommit så långt när det gäller utarbetad teknik som fingeravtrycken. Dessutom finns numer en gemensam databas för fingeravtryck avseende asylsökande m.fl. i alla Schengenländer, Eurodac (se avsnitt 9.2.1).

Inom EU undersöks möjligheterna av att öka kontrollen vid utfärdande av viseringar samt vid inresa till EU genom införandet av en gemensam viseringsdatabas med någon form av biometriska identitetsdata. Kommissionen har låtit utföra en genomförbarhetsstudie där bl.a. en allmän översyn görs av biometriska identitetsdata. En slutrapport väntas i mars 2003.

Det pågår ett parallellt internationellt arbete med att ta fram någon form av biometrisk säkring i passhandlingar. International Civil Aviation Organization (ICAO) håller för närvarande på att se över sina rekommendationer av hur resehandlingar skall se ut med anledning härav. ICAO beräknas att komma med nya rekommendationer under senare delen av år 2003.

Enligt utredningens uppfattning bör någon form av biometrisk kontrollmöjlighet införas för utfärdade viseringar kopplad till en databas där dessa uppgifter lagras för möjlighet till senare kontroll.

Det skulle vara till stor hjälp vid identifieringsarbetet avseende alla de asylsökande som inte kan styrka sin identitet. Ett införande av en sådan kontrollmöjlighet kräver dock ytterligare överväganden, som inte varit möjliga att utföra inom ramen för denna utredning. Med hänsyn till det pågående EU-samarbetet är det inte heller lämpligt att i detta skede uttala sig närmare. Enligt utredningens uppfattning bör dock Sverige fortsätta att aktivt driva denna fråga inom EU.

### 9.5.2 Finns behov av gränsnära kontroller vid de inre gränserna ?

**Utredningens bedömning:** Det finns ett behov av att se över möjligheten till gränsnära kontroller i anslutning till de inre gränserna. Utredningen tillstyrker därför förslaget att en särskild utredare tillsätts för att se över gränskontrollfrågor.

Enligt 5 kap. 1 § första stycket UtlF avses med inre gräns, en landgräns mot en Schengenstat (se avsnitt 9.5.1) samt hamnar för reguljära färjeförbindelser och flygplatser där avgående eller ankommande trafik inte kommer direkt från en ort utanför en Schengenstat.

Till skillnad från vad som gäller då en yttre gräns<sup>6</sup> passeras får en inre gräns passeras utan att någon kontroll äger rum (5 kap. 2 § första stycket UtlF). Regeringen får dock besluta att kontroll under en begränsad tid skall genomföras även vid en inre gräns om det är nödvändigt av hänsyn till allmän ordning eller inrikes säkerhet. Innan sådan kontroll införs skall dock samråd ske med de övriga Schengenstaterna (5 kap. 2 § andra stycket UtlF). Polismyndigheten får i samråd med RPS vidta nödvändiga åtgärder i avvaktan på ett regeringsbeslut om ett omedelbart ingripande krävs. I ett sådant fall skall RPS omedelbart underrätta regeringen (5 kap. 2 § tredje stycket UtlF).

För kontroll som sker inne i landet efter inpassering, s.k. inre utlänningskontroll, gäller enligt 5 kap. 6 § första stycket UtlL bl.a. att en utlänning är skyldig att på begäran av en polisman visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Sådan kontroll syftar även till att finna

<sup>6</sup> Enligt 5 kap. 1 § andra stycket UtlF avses med yttre gräns land- och sjögränser samt hamnar och flygplatser som inte räknas som inre gräns.

utläningar som håller sig undan avvisnings- eller utvisningsbeslut. Enligt bestämmelsens tredje stycke får kontrollåtgärder vidtas endast om det finns anledning att anta att utläningen saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars finns särskild anledning till kontroll. I förarbetena till utlänningslagen anges att en utlännings uppträdande eller umgänge ibland kan ge anledning misstänka att han eller hon inte har rätt att vistas här i landet och i sådana fall får kontrollåtgärder vidtas (prop. 1988/89:86 s. 172 f.). Av RPS föreskrifter för polisens befattning med den inre utlänningskontrollen följer att en person inte får kontrolleras enbart därför att han eller hon på grund av hudfärg, språk, namn beteende eller eljest kan antas vara utläning (RPS FS 1986:3). Föreskrifterna överensstämmer med vad JO år 1980 och 1981 framhöll i två ärenden om utlänningskontroll (dnr 762–1980 och 1377–1981).

Inför Sveriges tillträde till Schengensamarbetet föreslog Utredningen om verkställighet och kontroll i utlänningsärenden i sitt betänkande att 5 kap. 6 § UtL skulle ändras på så sätt att det klart framgick att inre utlänningskontroll i vissa fall får genomföras även om det inte finns anledning anta att utläningen saknar rätt att uppehålla sig i Sverige t.ex. i samband med inresan i Sverige. (SOU 1997:128 s. 117 f.). Lagrådet avstyrkte emellertid denna lagändring med motiveringen att även om förslaget inte formellt stred mot diskrimineringsförbudet i 2 kap. 15 § regeringsformen (RF), som enligt 2 kap. 22 § 7 RF omfattar bl.a. utläning här i riket, så stred förslaget i praktiken däremot. Regeringen föreslog med anledning av lagrådets kritik inte någon ändring av den aktuella bestämmelsen (prop. 1999/2000:64 s. 68 f.).

Enligt Roteln illegal invandring, Kriminalunderrättelsetjänsten, Kriminalpolisen, Rikspolisstyrelsen utgör den svenska tolkningen av Schengenkonventionen ett hinder för polisen i det brottsförebyggande arbetet eftersom polisen inte har några möjligheter att kontrollera personer eller fordon som anländer från andra Schengenländer. Denna avdelning hävdar vidare att polisen måste få bättre möjligheter att arbeta, spana, kontrollera och ingripa vid gräns mot annat Schengenland för att effektivt kunna bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten.

Anhörigkommittén gör i sitt betänkande "Människosmuggling och offer för människohandel" (SOU 2002:69 s. 256 f.) bedömningen att de borttagna personkontrollerna vid resor inom Schengen bör kompenseras genom informationsstyrda poliskontroller framför allt nära gränserna. Kommittén anger att



regeringen snarast bör se till att frågan om hur detta bör regleras blir föremål för särskild utredning. Kommittén har gjort sin bedömning utifrån behovet att effektivt kunna bedriva arbetet mot illegal invandring och människohandel.

Även när det gäller att komma till rätta med det ökande antalet asylsökande med oklar identitet finns liknande behov som de som Anhörigkommittén beskrivit, även om det knappast kan vara tillåtet att i någon större omfattning utföra sådana kontrollåtgärder. Det finns anledning att tro att de flesta asylsökande, som när de söker asyl inte kan visa upp några identitetshandlingar, hade någon form av dokumentation rörande sin identitet, främst passhandling vid inresan. Fanns möjligheten att göra ingripanden i nära anslutning till gränsen i större utsträckning än vad som för närvarande sker skulle detta öka möjligheten att ta vara på sådana dokument innan personerna i fråga haft chans att göra sig av med eller gömma dem. Naturligtvis får det inte bli fråga om en förtäckt gränskontroll utan även här bör det bli fråga om selektiva kontroller mot personer som kan hänföras till en viss profil på sätt anhörigkommittén skissat men där förutom antagande om brottsbenägenhet även den oklara identiteten skulle vara av betydelse. Enligt utredningens uppfattning bör även denna fråga utredas.

Justitiedepartementet har låtit utföra en förstudie till en gränskontrollutredning. Enligt denna förstudie bör regeringen tillsätta en särskild utredare att se över gränskontrollfrågor. Utredningen delar den bedömningen.

### 9.5.3 Bättre identitetsutredningar i den inledande asylprocessen

**Utredningens bedömning:** Det är av grundläggande betydelse för arbetet med fastställande av en asylsökandes identitet att en omfattande identitetsutredning görs i ett så tidigt skede av asylprocessen som möjligt. Utredningen anser att Migrationsverkets satsning på initialprocessen är lovande eftersom denna bör leda till en avsevärd förbättring av utförda identitetsutredningar.

Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att redovisa hur verkets arbete med identitetsfastställelse faller ut.

Det är av yttersta vikt att Migrationsverket så snabbt som möjligt påbörjar en identitetsutredning och försöker få fram handlingar som styrker den asylsökandes identitet. Från flera håll har för utredaren framhållits vikten av detta samt av att identitetsutredningen görs på ett grundligt och systematiskt sätt. Det har emellertid framkommit att så inte alltid är fallet. Enskilda polismän har uppgett att det saknas uppgifter som kan vara till hjälp i arbetet med att söka fastställa utlänningens identitet eller medborgarskap när de får ärenden överlämnade från Migrationsverket. Dessa polismän har uppgett att det finns brister i identitetsutredningarna. Även enskilda tjänstemän vid Migrationsverket har framfört att det tidvis brister i verkets identitetsutredningar och att åtgärder ofta vidtas i ett alltför sent skede. Det mest uppenbara problemet med detta är naturligtvis att det är svårare att få fram uppgifter från den enskilde ju längre tiden går. När han eller hon lämnar in sin asylansökan torde viljan att hjälpa till med att klarlägga sin identitet vara betydligt större än efter det att ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut har meddelats. Om ärendet drar ut på tiden till följd av svårigheter med identifieringen drabbar detta både den enskilde och samhället.

I avsnitt 4.6.1 beskrivs bl.a. den satsning som Migrationsverket inlett såvitt gäller den inledande asylprocessen och att en av avsikterna härmed var att ta tillvara uppgifter som kan vara till nytta senare i asylprocessen. Med hänsyn till de resurser som verket tillfört den inledande processen bl.a. vad avser personal med bred kompetens bör en klar förbättring vad gäller de utförda identitetsutredningarna kunna förväntas framöver. Utredningen vill starkt understryka vikten av tidiga och grundliga identitetsutredningar. Eftersom frågan är av så grundläggande betydelse för möjligheten till senare verkställighet av de beslut som fattas om avvisning och utvisning, vilket i sin tur är en förutsättning för trovärdigheten av asylpolitiken i stort, bör regeringen uppdra åt Migrationsverket att lämna en redovisning av hur verket lyckats med föresatsen att förbättra identitetsutredningarna.

#### 9.5.4 Behövs särskilda regler för personer som saknar identitetshandlingar?

**Utredningens förslag:** Asylsökande som saknar identitetshandlingar och som inte samarbetar när det gäller att fastställa sin identitet eller för att få nya resehandlingar skall inte fullt ut få samma förmåner som andra personer som ansöker om asyl.

Personer ur denna grupp skall inte kunna undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd enligt 4 kap. 3 a § Utf.

Dessa personer bör inte heller ha en lika hög dagersättning som personer som medverkar till fastställandet av sin identitet. Utredningen föreslår därför utökade möjligheter att sätta ned dagersättningen enligt 10 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA).

Utredningen föreslår även utökade möjligheter att sätta ned bostadsersättningen, dvs. bidrag till s.k. eget boende, för personer i denna grupp.

Möjligheten att sätta ned dagersättning för ensamstående barn mellan 16 och 18 år tas bort.

**Utredningens bedömning:** Frågan om under vilka former personer i denna grupp skall delta i s.k. organiserad verksamhet enligt 4 § LMA bör ses över.

I den svenska asylprocessen behandlas alla som ansöker om asyl på i huvudsak samma sätt. Detta innebär t.ex. att samma regler gäller för personer som har giltiga identitetshandlingar eller på annat sätt kunnat göra sin identitet sannolik och för dokumentlösa personer vars identitet är oklar. Ingen åtskillnad görs heller mellan de personer som på grund av förhållandena i hemlandet inte har möjlighet att få fram några dokument till styrkande av sin identitet men som ändå gör så gott de kan för att bistå myndigheterna vid identitetsfastställelsen och de personer som av olika skäl inte vill samarbeta för att klarlägga sin identitet eller sitt medborgarskap.

I avsnitt 9.1 anges att oklar identitet är ett ökande problem som utgör en belastning för hela asylsystemet med bl.a. långa handläggningstider i alla ärenden som följd. Detta drabbar inte bara dem som har verkliga skyddsskäl och som får vänta längre än nödvändigt på att få sin sak prövad. Det drabbar även dem som inte bedöms ha skyddsskäl och som slutligen får ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Det kan inte nog understrykas hur påfrestande det är för de enskilda utlänningarna att under långa tider gå och

vänta på ett besked från myndigheterna, inte minst gäller detta för barnen.

Utredningen vill åter igen framhålla att det är av yttersta vikt att även tiden i Sverige, efter ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut, minimeras. Om inte sådana beslut verkställs efter utgången av den tid som den enskilde haft på sig att lämna landet är risken överhängande att han eller hon inges falska förhoppningar om möjligheten att trots allt kunna få stanna kvar i Sverige. Åter är det barnen som blir värst drabbade. Ju längre tid de blir kvar i Sverige desto mer anpassar de sig till ett liv här med nya nätverk och band som blir allt svårare att klippa av. Eftersom detta även är något som svenska myndigheter tar hänsyn till är risken dessutom stor att föräldrar ser det som en möjlighet att få stanna kvar om de håller sig undan verkställighet så länge som möjligt och av denna anledning kanske t.o.m. håller sig gömda. Flera undersökningar har visat hur dåligt personer mår, som väljer att leva gömda, inte minst barnen. Det är därför angeläget att allt görs för att undvika en sådan situation. Som utredningen understryker bl.a. i avsnitt 4.6.2 har Migrationsverkets mottagningshandläggare här en viktig roll och deras kontakter med de enskilda kan ha avgörande betydelse för om de väljer att återvända till hemlandet självmant eller inte.

Dokumentlösheten är, som tidigare nämnts, inte något nytt problem även om omfattningen av dokumentlösheten har ökat betydligt.

Utredningen har i avsnitt 4.6 pekat på flera faktorer som har betydelse för effektiviteten i verkställighetsarbetet och som på lite längre sikt kan få effekt om de ses över.

Trots att någon slutgiltig lösning på problemet knappast kan åstadkommas förrän en grundligare analys av vad den dramatiska ökningen av antalet personer som blir kvar i Sverige efter lagakraftvunna beslut beror på (se avsnitt 4.1) måste åtgärder så snart som möjligt vidtas för att försöka hindra utvecklingen.

Utredningen är av den uppfattningen att det är av stor vikt vilka signaler som sänds ut till enskilda personer som antingen redan sökt asyl här eller som står i begrepp att göra det. För en person som har att välja på att antingen visa upp sitt pass eller andra identitetshandlingar eller att undanhålla sådana handlingar måste det innebära någon skillnad beroende på vad han eller hon väljer att göra. Det är dels viktigt att hitta incitament för dessa personer att visa upp sina handlingar, dels är det viktigt att för det fall så ej sker

detta också ger återverkningar på olika sätt, t.ex. såvitt gäller de förmåner som ges.

Förutom de förslag som utredningen lämnar gör utredningen den bedömningen att det inom befintlig lagstiftning finns verkningfulla instrument för att åtminstone delvis komma till rätta med dokumentlösheten. Utredningen vill därför även peka på dessa instrument, vilka redogörs för i det följande.

Den 27 januari 2003 antog Europeiska unionens råd ett direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (2003/9/EG), vilket är ett steg i riktning mot en gemensam asylpolitik. Rådsdirektivets huvudsakliga syfte är att garantera asylsökande inom EU ett värdigt mottagande med jämförbara mottagandevillkor i medlemsstaterna. Ett långsiktigt syfte är också att begränsa asylsökandes sekundära förflyttningar då förhoppningen om att finna bättre mottagandevillkor i en annan medlemsstat inte längre är relevant. I de fall utredningens förslag berörs av direktivet anges detta.

### *Undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd*

Enligt 1 kap. 5 § första stycket UtlL skall en utlänning ha arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige, om inte utlänningen har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i något av de övriga nordiska länderna. I paragrafens andra stycke anges att regeringen får föreskriva andra undantag från kravet på arbetstillstånd, vilket regeringen har gjort i bl.a. 4 kap 3 a § i UtlF, som gällt sedan den 1 juli 1992. I denna bestämmelse föreskrivs att en asylsökande är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall Migrationsverket bedömer att dess beslut i hans eller hennes ärende inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan. Undantaget gäller fram till dess lagakraftvunnet beslut föreligger i ärendet. Migrationsverket utfärdar särskilt bevis om undantag från skyldighet att ha arbetstillstånd.

I propositionen Mottagande av asylsökande m.m. (prop. 1993/94:94 s. 36 f.) diskuterades frågan om det fanns anledning att ändra på denna regel. Först redovisades skälen till varför bestämmelsen begränsats. En generell rätt för alla asylsökande att omedelbart få börja arbeta sedan asylansökan gjorts hade bedömts kunna leda till en inte obetydlig ökning av antalet asylsökande. Det skulle för en del personer utan egentliga asylskäl kunna framstå

som ett lockande alternativ att anmäla sig som asylsökande i Sverige och därmed få rätt att arbeta här under en begränsad tid. En ökning av antalet asylsökande utan asylskäl riskerade att urholka asylrätten. Därefter angavs att reformen dittills endast haft begränsad praktisk betydelse eftersom läget på arbetsmarknaden inneburit att det varit omöjligt för de flesta asylsökande att få något arbete på den öppna arbetsmarknaden. Eftersom inget kommit fram som föranledde en annan bedömning av de skäl som talar emot att asylsökande ges en generell rätt till arbete föreslogs inte någon ändring.

Sedan detta skrevs har knappt tio år förflutit och verkligheten ser annorlunda ut. Inströmningen av asylsökande har de senaste åren ökat betydligt liksom andelen dokumentlösa. Enligt Migrationsverkets statistik har bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd under de senaste åren utfärdats i en ökande omfattning enligt följande: 616 år 1999, 1 714 år 2000, 4 720 år 2001 och 9 460 år 2002.

Enligt det ovan omnämnda rådsdirektivet om miniminormer för mottagande av asylsökande skall medlemsstaterna fastställa en tidsperiod inom vilken den sökande inte skall ha tillträde till arbetsmarknaden (art. 11.1). Enligt samma direktiv skall medlemsstaterna vidare besluta på vilka villkor sökanden kan beviljas tillträde på arbetsmarknaden om ett beslut i första instans inte har fattats ett år efter att asylansökan lämnades in och denna försening inte kan tillskrivas den sökande (art. 11.2).

### *Utredningens överväganden och förslag i denna del*

Det är inte omöjligt att en av alla tänkbara orsaker till att asylinströmningen ökar just till Sverige är att det spritts vetskap om att det går att arbeta här under asylprocessen. Även den ökande dokumentlösheten kan till viss del vara påverkad av detta. Om asylutredningen befaras dra ut på tiden utfärdar Migrationsverket bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Om den asylsökande inte har några identitetshandlingar är det svårt att fatta snabba beslut framförallt om det även är oklart vilket land som är den asylsökandes hemland.

Just de farhågor som framfördes i ovan anförda förarbeten rörande en eventuell generell rätt för asylsökande att arbeta kan, i vart fall beträffande vissa grupper av asylsökande, ha besannats

trots att bestämmelsen om undantag från kravet på arbetstillstånd gavs en begränsad räckvidd. Med hänsyn dels härtill, dels till att borttagandet av möjligheten att få arbeta under tiden asylansökningen prövas kan vara ett av flera möjliga sätt att ge signaler om att dokumentlösa asylsökande som inte samarbetar inte bör ges samma förmåner som andra asylsökande, föreslår utredningen att denna grupp inte bör kunna undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

Utredningen har övervägt om förslaget skulle kunna anses strida mot det nyligen antagna rådsdirektivet för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna. Enligt rådsdirektivet skall, som ovan anges, en asylsökande som inte fått beslut i första instans inom ett år som huvudregel beviljas tillträde på arbetsmarknaden. Detta gäller dock inte om förseningen kan tillskrivas den asylsökande. Eftersom utredningens förslag rör begränsningar i möjligheten att arbeta, som är direkt hänförliga till den enskilde asylsökandes bristande medverkan, är förslaget enligt utredningens uppfattning förenlig med rådsdirektivet.

### *Nedsättning av dag- och bostadsersättning*

Asylsökande har enligt reglerna i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. rätt till bistånd i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag. Logi på förläggning s.k. anläggningsboende (ABO) har alla asylsökande rätt till som inte själva ordnar bostad (14 §). De asylsökande som har inkomst eller egna tillgångar och har logi och eventuell kost på en förläggning skall betala ett skäligt belopp som ersättning (15 §). De som på egen hand ordnar bostad s.k. eget boende (EBO) har rätt till bidrag till bostadskostnad s.k. bostadsersättning (16 §). Enligt 4 § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. lämnas bostadsersättning med 500 kr per månad för en ensamstående utlänning och med 1 000 kr per månad sammanlagt för en familj. De asylsökande som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring s.k. dagersättning. Enligt 5 § i den nyss nämnda förordningen skall dagersättningen täcka kostnader för livsmedel, kläder, skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror samt täcka utgifter för hälso- och sjukvård, tandvård och läkemedel om inte annat följer av förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar. Enligt 6 § i

den först nämnda förordningen lämnas dagersättning per person med följande belopp.

	inkl. egen mathållning	exkl. egen mathållning
Ensamstående	71 kr	24 kr
Sammanboende	61 kr	19 kr
Barn 0–3 år	37 kr	12 kr
Barn 4–10 år	43 kr	12 kr
Barn 11–17 år	50 kr	12 kr
Hemmavarande vuxen	61 kr	19 kr

För familjer som har fler än två barn lämnas hel dagersättning endast för de två äldsta barnen. För vart och ett av de yngre barnen lämnas dagersättning med hälften av det belopp som gäller för barnet enligt tabellen. Så kallat särskilt bidrag har asylsökande rätt till om det föreligger något annat angeläget behov (18 § LMA). Enligt 7 § i förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. anges att särskilt bidrag lämnas för kostnader som uppstår på grund av särskilda behov eller som är nödvändiga för en dräglig livsföring. Det kan röra sig om kostnader för vinterkläder, glasögon, kosttillskott, handikapp- och spädbarnsutrustning samt i vissa fall för avgifter för sjukvård, läkemedel och tandvård.

När lagen om mottagande av asylsökande m.fl. infördes anförde regeringen att det var av största vikt att en asylsökande inte genom att hålla sig undan kunde försvåra utredningen och därmed fördröja handläggningen av ärendet (prop. 1993/94:94 s. 50). Dagersättningen kan således, enligt 10 § första stycket LMA, sättas ned för asylsökande som fyllt 16 år bl.a. om han eller hon genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd, dock inte till den del ersättningen är avsedd att täcka utgifter för egen mathållning<sup>7</sup>. Om en asylsökande som fyllt 18 år även efter en sådan nedsättning försvårar utredningen genom att hålla sig undan kan, enligt andra stycket i samma bestämmelse, bostadsersättning sättas ned helt om han eller hon erbjuds plats på en förläggning. I en sådan situation kan även dagersättningen sättas ned helt om fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen. En kort tid efter att lagen trätt i kraft ändrades den på så sätt att ett tredje stycket infördes,

<sup>7</sup> Detta innebär att dagersättningen för en ensamstående kan sättas ned med 24 kr.



enligt vilket dagarsättning och bostadsersättning kan sättas ned på samma sätt om en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning skall kunna verkställas. Skälen till detta var att det ansågs nödvändigt att någon form av ekonomisk sanktionsmöjlighet skulle finnas för det fall att utlänningen vägrar att medverka till en åtgärd som är nödvändig för att verkställigheten skall kunna genomföras t.ex. vid vägran att medverka till att söka en passhandling som krävs för återresan (prop. 1993/94:150 bilaga 11 s. 6).

Den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har enligt 12 § LMA inte rätt till bidrag.

Regeringen gav den 30 januari 2003 en särskild utredare i uppdrag att bl.a. utreda om de svenska bestämmelserna för bidrag och inkvartering är tillräckliga för att uppfylla det ovan nämnda rådskdirektivet om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna samt under vilka förutsättningar mottagandevillkor kan dras in helt eller delvis (Dir. 2003:11).

### *Utredningens förslag, bedömningar och överväganden i övrigt rörande dagarsättning*

Utredningen har redan berört att det är viktigt att mottagningshandläggarna ges ytterligare möjligheter att vidta åtgärder mot enskilda personer som inte samarbetar vid identitetsfastställelse. Åtgärderna bör utformas så att ett bristande samarbete leder till att den aktuella personen inte får samma förmåner som övriga asylsökande.

Ett sätt att åstadkomma detta är att utöka möjligheterna till nedsättning av dagarsättningen enligt 10 § LMA.

Enligt utredningens uppfattning skall dagarsättning kunna sättas ned före ett fattat avvisnings- eller utvisningsbeslut även i de fall då en asylsökande försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd på annat sätt än genom att hålla sig undan, nämligen då en utlänning som saknar dokument inte medverkar till att fastställa sin identitet. Bristande medverkan i detta hänseende skall således införas som ytterligare ett kriterium för nedsättning av dagarsättning enligt 10 § LMA.

Enligt uppgifter från Migrationsverket sattes dagarsättning ned för 352 personer under år 2002 till följd av bristande medverkan i

verkställighetsförberedelser. Det är emellertid osäkert om denna statistik är rättvisande eftersom det är tänkbart att de handläggare som registrerat nedsättningen angett en allmän kod i stället för den som avser sådan nedsättning. Totalt sattes dagarsättning ned för 6 034 personer under år 2002. De regionala samordnarna i återvändandefrågor har förklarat att dagarsättningen enligt deras uppfattning inte reduceras i någon större utsträckning. Samordnarna har vidare uppgett att det förts diskussioner inom verket om användningen av matrekvisitioner i stället för kontantbidrag men att det finns olika uppfattning om detta.

Utredningen konstaterar först och främst att det är otillfredsställande att det inte har gått att få fram mer exakta uppgifter om i vilken utsträckning de befintliga reglerna om nedsättning av dagarsättning kommer till användning i praktiken. Bestämmelserna förefaller dock inte tillämpas i någon större utsträckning. Utredningen vill därför även framhålla möjligheten att tillämpa befintliga regler då en asylsökande inte medverkar till åtgärder som skulle möjliggöra verkställighet av ett avlägsnandebeslut.

Flera av de juridiska ombud för de asylsökande och flera av de representanter för frivilligorganisationer som utredaren varit i kontakt med har varnat för att en ökad användning av nedsättning av dagbidragen eller en åtstramning av dessa regler kan bidra till att de asylsökande i större utsträckning arbetar utan tillstånd eller drivs in i kriminalitet i form av snatteri eller stöld för att finansiera sin dagliga livsföring. Det kan, enligt utredningens bedömning, möjligen finnas en viss sådan risk. Utredningen finner det dock angeläget att understryka att alla individer har ett eget ansvar för sina handlingar och de åtgärder som föreslås rör en grupp som valt att inte samarbeta. Utredningen anser att det är orimligt att personer som inte medverkar till att göra sin identitet sannolik eller som inte medverkar till att verkställighet av ett avlägsnandebeslut skall kunna ske skall erhålla samma förmåner som andra asylsökande.

På sätt närmare anges och motiveras i avsnitt 14.2 skall en nedsättning av dagarsättningen dock inte längre kunna ske för ensamstående barn mellan 16 och 18 år.

*Utredningens överväganden rörande bostadsersättning för eget boende*

Reglerna om bidrag för eget boende infördes som ett led i att mottagandet skulle präglas mindre av omhändertagande och mera av ökat eget ansvarstagande. Regeringens utgångspunkt var att mottagandet skall organiseras så att det så långt som möjligt främjar att asylsökande i första hand bor utanför förläggningssystemet och att de tar ansvar för sitt eget liv, vilket uppgavs i hög grad underlätta integrationen för den som får stanna och också ge goda förutsättningar för ett återvändande. Några remissinstanser hade fört fram farhågor om att eget boende för asylsökande i större utsträckning skulle göra det svårare för myndigheterna att hålla reda på var de asylsökande fanns och därmed leda till längre handläggningstider. Regeringen menade dock att detta gick att motverka bl.a. genom att alla asylsökande skulle registreras vid en förläggning och att Migrationsverket skulle svara för biståndet. Detta skulle medföra att en asylsökande fick ett starkt intresse av att själv hålla kontakt med verket om eventuella adressändringar. Regeringens slutsats var att den föreslagna ordningen, som innebar att asylsökande i större utsträckning skulle komma att bo utanför förläggningssystemet, inte skulle medföra att det blev svårare för myndigheterna att hålla kontakt med dem (prop.1993/94:94 s.34 f.).

Utredningen om verkställighet och kontroll i utlänningsärenden (SOU 1997:128) påpekade i sitt betänkande att utvecklingen mot eget boende i stället för förläggningssystemet i viss utsträckning medfört svårigheter för den inre utlänningskontrollen och för verkställighetsarbetet. Utredningen anförde även att det ur strikt kontrollsynpunkt skulle vara bättre om eget boende över huvud taget inte kunde komma i fråga för personer med oklar identitet eller för personer för vilka verkställighetsproblem kan förutses. Samtidigt resonerade man kring att den praktiska betydelsen av att sådana utläningar i stället bodde på förläggning inte borde överdrivas eftersom verkställigheten ofta försvårades av att utläningen höll sig undan redan innan eget boende förekom. Vidare framhölls att en fullständig återgång till förläggningssystemet skulle innebära stora kostnader för statsmakterna, vilka sannolikt inte skulle uppvägas av den förbättrade kontrollmöjligheten och därmed följande effektivitet i verkställighetsarbetet. Utredningen ansåg att det var av lika stor vikt att det av humanitära skäl var påkallat att i största möjligaste utsträckning underlätta eget boende. För att

kompensera de svårigheter denna boendeform ändå kunde komma att medföra för den inre utlänningskontrollen och för verkställighetsarbetet pekade utredningen på att nedsättning av dagersättningen och bidraget till eget boende borde kunna komma till användning oftare än vad som dittills gjorts (a.a. s. 120 ff.). Utredningen lade även fram ett förslag om att bidrag till eget boende borde kunna nekas redan från början om det fanns särskilda skäl härför, dvs. i de fall det framstod som särskilt angeläget att beakta intresset av en god inre utlänningskontroll. Detta förslag ledde emellertid inte till något lagförslag från regeringens sida.

Med facit i hand kan man nu konstatera att det har blivit svårare för Migrationsverket att komma i kontakt med de asylsökande när så många bor i eget boende. Det förekommer t.ex. att den asylsökande uppger sig bo på en adress där han eller hon inte finns tillgänglig, s.k. brevlådeadress. Nedan redovisas Migrationsverkets statistik över hur många som bott i eget boende respektive på förläggning under de sista åren.

	2000-12-31	2001-12-31	2002-12-31
Inskrivna totalt	20 162	28 824	39 636
varav ABO	8 915	14 618	20 895
varav EBO	11 247	14 206	18 741

Av siffrorna framgår att antalet som bor i eget boende visserligen ökar totalt sett men i förhållande till dem som bor på förläggning minskar antalet i eget boende.

Även när det gäller bostadsersättning anser utredningen att det bör finnas utökade möjligheter att sätta ned sådan ersättning vid bristande medverkan i ett tidigare skede än vad nuvarande regler tillåter. Det är inte uteslutet att många asylsökande upplever det som en förmån att få bidrag till eget boende i stället för att endast hänvisas till att bo på förläggning. Förslaget ger således signaler om att samma förmåner inte bör vara tillgängliga för den grupp dokumentlösa som inte samarbetar för fastställande av sin identitet. Dessutom ökas tillgängligheten såvitt avser en problematisk grupp om nedsättning av bostadsbidraget medför att fler väljer att flytta till förläggningsboende.

Utredningen har övervägt om personer som inte medverkar till fastställandet av sin identitet eller för att få nya resehandlingar helt skulle uteslutas från möjligheten att få bidrag till eget boende. Med hänsyn till att det finns begränsat med förläggningsplatser och

kostnaderna för ett sådant förslag skulle kunna bli stora har utredningen stannat vid att föreslå att bostadsersättning kan nedsättas helt vid fortsatt bristande medverkan efter det att nedsättning av dagersättning ägt rum.

Utredningen har inte kunnat få fram statistiska uppgifter som visar i hur stor utsträckning bostadsersättning sätts ned enligt befintliga regler. Utredningen vill emellertid även här framhålla att en sådan möjlighet finns i fall där en utlänning vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning skall kunna verkställas.

### *Deltagande i organiserad verksamhet*

Enligt 4 § LMA skall Migrationsverket i lämplig omfattning ge de asylsökande sysselsättning genom att de får tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull.

Tanken med den organiserade verksamheten är att de asylsökande inte skall passiviseras i sysslöshet under de ofta långa väntetiderna. Förutom svenskundervisning kan andra studier i viss utsträckning erbjudas. Det kan även bli aktuellt att delta i verksamhet utanför förläggningen.

### *Utredningens övervägande i denna del*

För en person som inte samarbetar t.ex. genom att vända sig till sitt hemlands beskickning för att utverka nya resehandlingar eller som på andra sätt fördröjer verkställigheten av ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut måste det framstå som en aningen märklig signal att han eller hon får fortsätta att gå i svenskundervisning.

Det vore vidare värdefullt för möjligheterna att kunna bedriva ett framgångsrikt återvändandearbete om studier som kunde vara till nytta vid hemkomsten kunde erbjudas i större utsträckning än som sker för närvarande.

Utredningen uppmuntrar därför en översyn av den närmare utformningen av den organiserade verksamheten, vilken inte varit möjlig att genomföra inom ramen för denna utredning.

### *Förvar*

Den mest ingripande åtgärden för att komma till rätta med dokumentlösheten är möjligheten att ta en utlänning i förvar redan på den grunden att hans eller hennes identitet är oklar (6 kap. 2 § första stycket 1 UtlL). I betänkandet Översyn av utlänningslagen (SOU 1988:1) anförde utredaren att det behövdes en lagändring, som gjorde det möjligt att ta en utlänning som inte har fått tillstånd att stanna i Sverige i förvar om han inte kan styrka sin identitet, för att förvarsinstitutet skulle bli ett effektivt instrument för att komma till rätta med identifieringsproblemen (a. a. s. 165). Utredaren underströk att en sådan regel skulle stå helt i överensstämmelse med de uttalanden som gjorts av UNHCR:s exekutivkommitté. Frågan om frihetsberövande av flyktingar och asylsökande behandlades av UNHCR:s exekutivkommitté i oktober 1986 efter att först ha utretts av en särskild arbetsgrupp. I de rekommendationer som exekutivkommittén antog fastslås att frihetsberövanden generellt skall undvikas och att de får tillgripas endast när detta har stöd av lag. Vidare gavs en uttömmande uppräkningslista av de situationer då frihetsberövande kan ske, bl.a. om det är nödvändigt för att fastställa en persons identitet eller när någon förstört sina resehandlingar eller identitetshandlingar eller använder förfalskad dokumentation för att vilseleda myndigheterna i det land som han eller hon söker asyl i (a.a. s. 163–165). Regeringen inskränkte utredningens förslag något eftersom det inte ansågs kunna krävas att en utlänning alltid skall kunna styrka sin identitet för att undgå ett beslut om förvarstagande. Regeringen ansåg att det var tillräckligt att utlänningen gjorde sannolikt att den identitet som han eller hon uppgav var riktig och uttalade att identiteten inte alltid kan anses oklar enbart därför att utlänningen saknar pass eller annan identitetshandling utan om utlänningens berättelse framstår som trovärdig och hans förklaring till att han eller hon saknar identitetspapper är sannolik bör även uppgifter om identiteten godtas. Regeringen underströk att den nya förvarsgrunden naturligtvis borde utnyttjas med urskillning och återhållsamhet (prop. 1988/89:86 s. 96).

UNHCR:s uttalande om frihetsberövande av flyktingar och asylsökande från 1986 gäller alltså. Därefter har UNHCR vid flera tillfällen tagit upp frågan. I februari 1999 reviderades t.ex. riktlinjerna om frihetsberövande av asylsökande. Även i de reviderade riktlinjerna anges att det är godtagbart att ta en asyl-

sökande i förvar om hans eller hennes identitet är oklar, om han eller hon har förstört sina rese- eller identitetshandlingar eller om han eller hon använt förfalskade handlingar i avsikt att missleda myndigheterna, förutsatt att andra till buds stående medel bedöms vara verkningslösa.

Det går inte att få fram några statistiska uppgifter om hur många förvarsbeslut som fattas med stöd av den aktuella bestämmelsen. Den allmänna uppfattningen som redovisats vid kontakter med Migrationsverket är dock att det fattas färre beslut om s.k. id-förvar än s.k. verkställighetsförvar. Skälet härtill kan bl.a. ha varit att det inte funnits tillräckligt med förvarsplatser. Migrationsverket hade vid utgången av år 2002 tillgång till 115 förvarsplatser. Enligt regleringsbrev till Migrationsverket för år 2003, beslutat av regeringen den 19 december 2002, anslås emellertid resurser för 300 förvarsplatser, varför det i framtiden knappast torde råda brist på förvarsplatser.

Utredningen vill åter peka på befintliga möjligheter att komma till rätta med identifieringsproblemen. Här är förvarstagande en av flera möjliga åtgärder som berörda myndigheter kan använda. Med hänsyn till att antalet förvarsplatser i landet kommer att utökas kan inte längre brist på platser åberopas som skäl för att förvarsinstitutet inte används när det finns förutsättningar för det.

### *Hur skall den aktuella gruppen identifieras*

En stor majoritet av de asylsökande saknar pass och ofta även andra identitetshandlingar. För att dessa personer skall bli föremål för de sanktioner som föreslås i detta avsnitt bör vissa omständigheter vara för handen. Det handlar dock om att göra en samlad bedömning av omständigheterna. Möjligheten att vidta de föreslagna åtgärderna bör inte endast kunna ske när det är fråga om en systematisk brist på medverkan. Redan om det framstår som uppenbart att personen i fråga inte talar sanning om det förhållandet att han eller hon saknar pass eller annan identitetshandling bör det bedömas som en bristande medverkan. Detsamma bör vara fallet om utlänningsen inte medverkar till åtgärder som skulle kunna medföra att hans eller hennes identitet klarades. Även en allmänt bristande vilja att vara utredaren behjälplig genom att lämna information till stöd för bedömningen av om en uppgiven identitet är korrekt bör anses utgöra en sådan brist på medverkan

som kan medföra att de föreslagna åtgärderna kan vidtas. Om en person uppger sig vilja medverka till att hans eller hennes pass eller annan identitetshandling visas upp är det väsentligt att mottagningshandläggarna inte omedelbart godtar detta som ett bevis på att personen är villig att medverka till fastställandet av sin identitet. Det bör krävas av personen i fråga att han eller hon samtidigt kan visa i konkret handling att viljan att medverka är uppriktig, t.ex. genom att hos mottagningshandläggaren göra allvarliga försök att få tag på släktingar, vänner etc. som kan vara behjälpliga med att sända hit identitetshandlingar som blivit kvar i hemlandet. Om en persons uppgift om sin vilja att medverka godtas utan vidare kan det annars hända att den asylsökande vid nästa sammanträffande med mottagningshandläggaren uppger att han eller hon trots stora ansträngningar inte lyckats få tag i sin vän eller släkting utan att mottagningshandläggaren har någon möjlighet att kontrollera om detta är riktigt eller inte. För att den asylsökande skall anses medverka till fastställande av sin identitet bör således krävas att han eller hon på ett aktivt sätt försöker bidra till att klarlägga densamma.

Alla beslut enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. kan, enligt 22 § i samma lag, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

#### 9.5.5 Hur kan självmant återvändande stimuleras?

**Utredningens bedömning:** Migrationsverket uppmantras att arbeta vidare med återvändandeprogram och söka samverka med frivilligorganisationer i syfte att stimulera självmant återvändande.

Renodlade finansiella bidrag bör inte betalas ut.

Ett sätt att stimulera utlänningar som nekats uppehållstillstånd att återvända självmant till hemlandet är att ge dem någon form av ekonomiskt bidrag för att underlätta den första tiden där. Förutom att formlöst ge mindre belopp för att täcka utlänningens kostnader under resan från Sverige har vi här i landet endast begränsad erfarenhet av kontantbidrag. Under år 1997 och 1998 utfärdades tidsbegränsade förordningar (SFS 1997:127 och 1998:230) om bidrag till resor från Sverige för bosättning i annat land för utlänningar som vägrats uppehållstillstånd och som saknade medel



att själva bekosta resan till bosättningslandet samt uppehållet där under den första tiden efter ankomsten. Den första förordningen gällde under tiden fr.o.m. maj 1997 t.o.m. april 1998 och den andra tog vid fr.o.m. maj 1998 och gällde t.o.m. december 1998. De infördes dels med tanke på det stora antalet medborgare från dåvarande Förbundsrepubliken Jugoslavien, som utan egen förskyllan blivit kvar i Sverige under lång tid efter det att de fått avslag på sina ansökningar, dels med tanke på medborgare från Bosnien-Hercegovina, men även t.ex. personer från Somalia omfattades av förordningen. Bidrag kunde ges i de fall då beslutet inte kunnat verkställas inom två år från det att det vunnit laga kraft eller om utlännningen tidigare beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd antingen p.g.a. tillhörighet till en grupp som regeringen ansett vara i behov av tillfälligt skydd i landet (2 kap. 4 a § UtLL) eller p.g.a. verkställighetshinder. Bidrag utgick inte om utlännningen själv medverkat till att beslutet inte kunnat verkställas genom att hålla sig undan eller på något annat sätt. Bidrag utgick med maximalt 5 000 kr per vuxen och 30 000 kr per familj. Enligt uppgift i propositionen Verkställighet och återvändande – en del av asylprocessen (prop. 1997/98:173 s.50) bifölls nästan samtliga ansökningar som ingavs. I propositionen angavs också att det under perioden april till december 1997 beviljades totalt 95 återvändandebidrag.

Därefter fanns en tidsbegränsad förordning (SFS 1999:707), som gällde från den 15 juli 1999 t.o.m. maj 2000, om bidrag till medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien som kom från provinsen Kosovo. Enligt denna förordning kunde personer som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd p.g.a. förhållandena i Kosovo och som ville återvända hem men saknade medel att själva bekosta återvändandet beviljas bidrag i samma storleksordning som de bidrag som lämnats enligt de tidigare förordningarna. Dessutom fick bidrag till resekostnad lämnas med högst 3 000 kr per person.

Utredningen om verkställighet och kontroll i utlänningsärenden tog i sitt betänkande (SOU 1997:128) bl.a. upp frågan om ekonomiska bidrag och anförde att det finns betydande invändningar mot att ge renodlade finansiella bidrag. Som skäl för denna uppfattning anförde utredaren bl.a. att människor som valt att lämna sitt hemland för att bosätta sig i Sverige ofta har en stark vilja att få stanna här och att de levnadsbetingelser som erbjuds här ofta är förmånligare än i hemlandet. Detta medför att ett finansiellt bidrag – för att nå resultat – måste vara betydande. Utredaren framhöll

också att det var förenat med svårigheter att hitta den rätta nivån för ett sådant bidrag, eftersom den måste vara tillräckligt hög för att få avsedd effekt men inte så hög att bidragen får utlänningar att söka sig till Sverige i stället för till andra länder. Vidare uppmärksammade man att bl.a. UNHCR pekat på de negativa reaktioner som kan möta utlänningen i hemlandet om han eller hon återvänder med för de lokala förhållandena betydande tillgångar. Utredaren ansåg att stöd för att underlätta för dem som nekats uppehållstillstånd i Sverige att frivilligt lämna landet i stället borde ges genom stöd till och samarbete med de humanitära frivilligorganisationerna och International Organization for Migration (IOM). Strukturerade åtgärdsprogram, som så långt det är möjligt innehåller åtgärder under i stort sett hela perioden från det att utlänningen kommer till Sverige till dess att han eller hon haft möjlighet att finna sig till rätta i sitt hemland, borde eftersträvas enligt utredaren (a.a. s. 81–82). I propositionen Verkställighet och återvändande (prop. 1997/98:173) instämde regeringen i utredarens bedömning såvitt gällde ekonomiska bidrag och anförde att det är förenat med såväl principiella betänkligheter som praktiska svårigheter att erbjuda dem som har nekats uppehållstillstånd i Sverige mer betydande finansiella bidrag för att de självmant skall kunna lämna landet. Regeringen stödde även utredningens förslag om att integrerade åtgärdsprogram i samarbete med frivilligorganisationerna borde erbjudas och uttalade bl.a. följande. Först och främst bör stöd inte utformas på ett sådant sätt att dess syfte kan missuppfattas av den avvisade eller utvisade. Syftet med ett stöd är att underlätta ett återvändande för utlänningar som fått ett beslut om avvisning eller utvisning. Sådana utlänningar skall erbjudas möjligheten att delta i program som både syftar till ett värdigare återvändande och en ny etablering i hemlandet. Regeringen underströk att deltagande i de aktiviteter som skulle erbjudas genom samarbete med frivilligorganisationerna eller IOM, t.ex. information, rådgivning, viss utbildningsverksamhet före hemresan eller återintegrationsverksamhet i ankomstlandet borde vara helt frivilligt. När det gällde samarbetet med frivilligorganisationerna fann regeringen däremot inte tillräckligt underlag för att föreslå en mer fast samverkan. Flera remissinstanser hade uttryckt tveksamhet både vad gällde samverkan med de verkställande myndigheterna och i fråga om att ta emot ekonomiskt stöd för medverkan i återvändandeverksamhet (prop. 1997/98:173 s. 48, 52 och 55).

I delrapport 3 av Migrationsverkets sökandeundersökning, som presenterades i september 2002, framgår att utvecklingen av återvändandeprogram är i en inledningsfas och att en svårighet bl.a. varit att ett sådant program förutsätter större grupper av återvändande till ett land och att detta ofta inte är fallet. Av denna rapport framgår vidare att verket haft visst samarbete med IOM och ett par frivilligorganisationer i Kosovo samt att det förekommer viss lokal samverkan med frivilligorganisationer i Sverige. I rapporten hänvisas till att regeringen i prop. 1997/98:173 (s. 56) uttalat att verket tillsammans med frivilligorganisationerna bör undersöka formerna för en eventuell samverkan i återvändandefrågor och att formerna för ett sådant stöd bör kunna regleras i samband med regeringens löpande uppföljning och styrning av verkets verksamhet. I rapporten ges vidare flera förslag på hur Migrationsverket skulle kunna arbeta vidare med återvändandeprogram och samverkan med frivilligorganisationer. Först efterlyses en vision om hur samarbete och samverkan med frivilligorganisationer och invandrarnas egna organisationer skall utvecklas jämte en utveckling av strategier och mål för arbetet med återvändandeprogram. En sådan vision bör, enligt rapporten, tas fram i samråd med dessa organisationer och förnyade diskussioner bör därför tas upp med dem samt med SIDA. Vidare föreslås att Migrationsverket lägger upp en erfarenhetsbank på verksnätet där goda erfarenheter av samverkan med frivilligorganisationer m.m. redovisas och där information ges om hur den enskilde utlänningen skall gå till väga för att få hjälp. Informationen kan sedan användas vid motivationssamtal som förs mellan mottagningshandläggare och utlänningar som fått avvisnings- eller utvisningsbeslut. I rapporten förordas även kunskapsinhämtning om hur andra länder arbetar i dessa avseenden och ett aktivt deltagande från verkets sida inom EU-arbetet. Slutligen föreslås att en person inom verket bör utses som nationellt ansvarig för samverkan med frivilligorganisationer och invandrarnas riksorganisationer m.fl.

Migrationsverket har i samarbete med Holland och Schweiz utarbetat ett avtal med IOM, som i sin tur förhandlat fram ett avtal med den av UNHCR godkända turkiska frivilligorganisationen Anatolian Development Foundation (ADF). Avtalet rör den rent praktiska hanteringen av transitering. Avtalen gör det möjligt för asylsökande som vill återvända till norra Irak att göra det via Turkiet. En person som inte frivilligt vill återvända kan dock inte skickas hem med hjälp av dessa avtal. Sedan det blev möjligt att på

detta sätt återvända till norra Irak har praxis förändrats beträffande personer därifrån. Tidigare beviljades personer därifrån uppehållstillstånd även om de saknade skyddsskäl eftersom det inte fanns någon möjlighet för svenska myndigheter att hjälpa dem att återvända hem. Upphållstillstånd beviljades då av humanitära skäl. Nu beviljas i normalfallet inte längre uppehållstillstånd i Sverige av denna anledning.

De allra flesta av de personer som utredaren samtalat med, och som arbetar antingen vid någon av de berörda myndigheterna eller som juridiskt företräder utlänningar som har ett avvisnings- eller utvisningsbeslut eller som stöder dem på frivillig basis, har uttalat skepsis mot kontantbidrag antingen av principiella skäl eller på grund av de praktiska svårigheter ett sådant system medför. Den tveksamhet som redovisades i betänkandet Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden (SOU 1997:128) gentemot bidrag av detta slag har således visst stöd.

Enligt utredningens mening är kontantbidrag varken ett lämpligt eller särdeles verkningsfullt instrument för att stimulera självmant återvändande. Något förslag i detta hänseende läggs alltså inte fram. Återvändandeprogram, anser utredningen däremot kan förordas såväl av humanitära skäl som från effektivitetssynpunkt. De erfarenheter som hittills finns är dock att det i praktiken inte är helt okomplicerat för Migrationsverket att få till stånd en samverkan med frivilligorganisationer m.fl. vilket är en förutsättning för att återvändandeprogrammen skall lyckas. De förslag som Migrationsverket tagit fram i den rapport som beskrivs ovan synes vara ett steg i riktning mot att arbeta mer aktivt för en sådan samverkan. Utredningen finner inte anledning att komma med några konkreta förslag till hur återvändandeprogram bör utformas utan nöjer sig med konstaterandet att Migrationsverket nu börjat arbeta med dessa frågor, vilket utredningen finner angeläget.

#### 9.5.6 Återtagandeaftal

**Utredningens bedömning:** Utredningen förordar en aktiv svensk policy vad gäller återtagandeaftal, i nära samarbete med övriga EU-länder.

I avsnitt 9.3.3 berörs problematiken med länder som inte tar emot sitt lands medborgare och vilka åtgärder som kan bli aktuella att

vidta från UD:s sida. En av de nämnda åtgärderna är att Sverige träffar ett s.k. återtagandeavtal med landet i fråga för att i förlängningen kunna öka antalet beslut som kan verkställas.

Återtagandeavtal är överenskommelser stater ingår mellan sig för att reglera former och skyldigheter att återta personer. Vanligtvis omfattar avtalen egna medborgare, tredje lands medborgare samt statslösa. Ofta reglerar avtalen också hur eventuell transitering kan gå till från den ena parten genom den andra till ett tredje land, vilket normalt är den transiterades hemland. Syftet med avtalen är att fastställa den procedur som berörda myndigheter är hänvisade till i återtagandefrågor.

Att stater skall återta sina egna medborgare följer av en folkrättslig förpliktelse, som flertalet stater erkänner. Återtagandeavtalet kan sägas bekräfta denna förpliktelse. När det gäller medborgare i tredje land och statslösa finns inte samma stöd i folkrätten för stater att återta dessa personer. Även om många stater anser att det finns fog för att återta även personer ur dessa kategorier är omfattningen av denna skyldighet oklar. I dessa fall är det den bilaterala regleringen som avgör om det finns en skyldighet att återta sådana personer eller inte.

Sverige har ingått återtagandeavtal med Bulgarien, Estland, Frankrike, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Tyskland och Schweiz. Avtal är nära förestående med stadsförbundet Serbien och Montenegro, Kroatien och Slovakien. Den nordiska passkontrollöverenskommelsen reglerar vidare återtagandeskyldigheten mellan de nordiska staterna.

Genom Amsterdamfördragets ikraftträdande år 1999 har EG fått kompetens att ingå återtagandeavtal för medlemsstaternas räkning. Rådet beslutar om mandat för kommissionen att förhandla dessa överenskommelser som sedan blir bindande för medlemsstaterna. Med EG som part i ett återtagandeavtal med tredje land kan medlemsstaterna samlat uppträda med större tyngd jämfört med att de förhandlar var för sig ett bilateralt avtal. Kommissionen har hittills fått mandat att förhandla med Albanien, Algeriet Hongkong, Kina, Macao, Pakistan, Ryssland, Sri Lanka, Turkiet och Ukraina. Inget avtal har ännu trätt i kraft.

Vid toppmötet i Sevilla i juni 2002 underströk medlemsstaterna den allt större vikt man fäste vid gemenskapsavtalen, bl.a. som en del av förbindelserna med tredje land.

Avtalen Sverige ingått under senare år har i absolut flertalet fall svarat mot ett behov att reglera återtagandevillkoren inför dessa

staters framtida medlemskap i EU. I stor utsträckning har avtalen också ingåtts på dessa staters egna initiativ.

Till bilden hör att återtagandeaftalen är resurskrävande och tar lång tid att förhandla fram. Dessutom är de länder som Sverige är allra mest angelägen att sluta avtal med inte alltid särskilt intresserade av att sluta återtagandeaftal eller kräver ekonomiska motprestationer t.ex. i form av bistånd, som Sverige hittills inte varit beredd att ge dem. Inom EU har kommissionen visat sig lyhörd för de krav och önskemål som förs fram i bilaterala avtalsförhandlingar eller på annat sätt. Därmed har förväntningar skapats i tredje land, vilket för framtiden bör tas med i beräkningen.

Enligt utredningens bedömning är det angeläget att Sverige även i framtiden bedriver en aktiv återtagandepolitik, efter att först grundligt ha analyserat var behoven finns av nya överenskommelser.

Utredningen förordar således att regeringen arbetar aktivt och i nära samarbete med övriga EU-länder med dessa frågor.

#### 9.5.7 Bilateral kontakt med mottagarländer

<p><b>Utredningens bedömning:</b> Utredningen förordar en ökad satsning på bilaterala kontakter på högre diplomatisk nivå med mottagarländer som inte lever upp till sin folkrättsliga förpliktelse att ta emot sitt lands medborgare.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Något som kan ha stor betydelse för ett lands bristande samarbetsvilja att återta sitt lands medborgare eller personer som vistats där under en längre tid är om Sverige genom uppvaktning på diplomatisk nivå lyfter upp dessa frågor på dagordningen. Det kan både vara fråga om möten på ministernivå men även delegationer med högre tjänstemän från UD kan vara framgångsrika.

En metod kan vara att få till stånd en dialog för att diskutera återtagandefrågor, t.ex. genom att etablera en arbetsgrupp med deltagare från båda länderna där erfarenheter och synpunkter om migration kan diskuteras. Ett sådant samarbete kan ske antingen på mer informell basis eller formaliseras i ett regeringsbeslut.

Från flera håll har till utredningen lämnats synpunkter på att UD bör öka det diplomatiska trycket på de länder som inte samarbetar antingen genom att vägra utfärda resehandlingar eller genom att de

inte tar emot sina egna medborgare. Utredningen delar uppfattningen att, i de fall detta är möjligt, så bör ske.