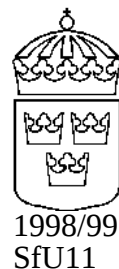


Socialförsäkringsutskottets betänkande 1998/99:SfU11

Statens invandrarverk och gränskontroll



Sammanfattning

I detta betänkande behandlas regeringens proposition 1998/99:81 Statens invandrarverk och gränskontroll jämte en motion (mp) som väckts med anledning av propositionen.

I propositionen föreslås att Invandrarverket ges befogenhet att, efter överenskommelse med polismyndigheten, bistå polisen vid personkontroll i samband med inresa och utresa. Förslaget föranleder ändringar utlänningslagen, som föreslås träda i kraft den 1 juli 1999.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag och avstyrker motionen.

Till betänkandet har fogats två reservationer (mp) och ett särskilt yttrande (kd).

Propositionen

I proposition 1998/99:81 Statens invandrarverk och gränskontroll har regeringen (Utrikesdepartementet) föreslagit att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).

Lagförslaget återfinns som bilaga till betänkandet.

Motionen

1998/99:Sf14 av Kerstin-Maria Stalin m.fl. (mp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om Invandrarverkets befogenheter vid gränskontrollen,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om direktavvisningar,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om beteckningen "frivilligt återvändande",
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om Dublinkonventionen,
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om familjesplittring,
6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om barnkonventionen,

Utskottet

Invandrarverket och gränskontrollen

Gällande regler

Enligt utlänningsförordningen (1989:547) får en utlänning inte utan särskilt tillstånd resa in i eller ut ur landet annat än via s.k. passkontrollorter. Direkt inresa från eller utresa till ett annat nordiskt land får dock också ske på s.k. gränsövergångsställen.

En utlänning är enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) vid inresa eller utresa skyldig att visa upp sitt pass för polismyndigheten samt lämna de upplysningar och visa upp de handlingar som är av betydelse för bedömningen av utlänningsens rätt till inresa och vistelse i Sverige. Tullmyndigheten och Kustbevakningen är skyldiga att bistå polisen vid kontrollen av utlänningsars inresa och utresa.

I samband med inresekontroll får enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen en polisman kroppsvisitera en utlänning samt undersöka hans eller hennes bagage m.m. i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningsens identitet och resväg.

Om en utlänning vid ankomsten till Sverige eller därefter ansöker om uppehållstillstånd får enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen polismyndigheten ta hand om utlänningsens pass eller annan identitetshandling i avvaktan på att han eller hon får tillstånd att vistas här eller lämnar landet. Vidare får enligt 5 kap. 4 § samma lag en utlännings biljett för resan från Sverige under vissa förutsättningar omhändertas av polismyndigheten.

Av 5 kap. 5 § utlänningslagen framgår att polismyndigheten får fotografera en utlänning och, om han eller hon fyllt 14 år, i vissa fall ta fingeravtryck.

När en utlänning, som vistas i Sverige, ansöker om uppehållstillstånd skall ansökan enligt 3 kap. 7 § utlänningsförordningen inges till Statens invandrarverk, som är central utlänningsmyndighet med ansvar för utlännings-, invandrar- och medborgarskapsfrågor. Invandrarverket har då enligt 5 kap. 3–5 §§ utlänningslagen samma befogenheter som en polismyndighet att omhänderta en utlännings pass eller annan identitetshandling och biljetter samt att fotografera utlänningsen och ta fingeravtryck.

Om en utlänning vägrar att följa ett beslut som Invandrarverket fattat bl.a. med stöd av 5 kap. 3–5 §§ utlänningslagen får verket enligt 5 kap. 7 § samma lag begära biträde av polismyndigheten för att genomföra beslutet.

En polismyndighet kan enligt 23 a § polislagen (1984:387) besluta att den som inte är anställd som sådan inom polisväsendet och inte heller är polisman kan förordnas att vara passkontrollant. Om inresekontrollen sker under medverkan av en särskilt förordnad passkontrollant skall enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen pass och andra handlingar visas upp för denne. Passkontrollanten har under sådana omständigheter samma befogenheter som en polisman att kroppsvisitera en utlänning och undersöka bagage m.m.

I propositionen redovisas den samverkan vid gränsen mellan polismyndighet och Invandrarverket som under senare år har bedrivits på flera orter, framför allt i Skåne. Polismyndigheten i Skåne har därvid förordnat personal från Invandrarverket att vara passkontrollanter. Enligt vad som anges i propositionen ökade andelen ansökningar vid gränsen under den period projektet pågick. Det totala antalet asylansökningar påverkades dock inte i någon nämnvärd utsträckning.

Enligt regeringen framstår det som klart att polismyndigheterna och Invandrarverket genom samverkan ytterligare kan förbättra inresekontrollen. För att polismyndigheterna skall ges möjlighet till en långsiktig planering av samarbetet bör Invandrarverket ges en mer permanent roll i gränskontrollverksamheten. Det föreslås därför att 5 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen ändras så att Invandrarverket får befogenhet att efter överenskommelse med polismyndigheten bistå polisen vid kontrollen av utlänningars in- och utresa.

I propositionen framhålls att polismyndigheten skall ha kvar huvudansvaret för gränskontrollen och att Invandrarverkets funktion blir att komplettera polisen vid kontrollen. Invandrarverkets insats skall således ske under polisens ledning. Såväl Invandrarverket som polismyndigheten skall dock kunna ta initiativ till att en överenskommelse träffas. Enligt vad som anges i propositionen är det mycket viktigt att Invandrarverket kan öka sin närvaro vid gränsen för att medverka till att en större andel ansökningar om uppehållstillstånd görs redan i samband med att utlänningen reser in i Sverige.

Om Invandrarverket medverkar vid inresekontrollen skall enligt förslaget pass och andra handlingar visas upp för tjänstemannen vid Invandrarverket.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1999.

I propositionen görs också bedömningen att Invandrarverket inte bör ges befogenhet att använda tvångsmedel för att genomföra gränskontrollen. Enligt regeringen skulle en sådan befogenhet negativt kunna påverka synen på Invandrarverkets övriga verksamhet. Invandrarverket har visserligen sedan den 1 oktober 1997 enligt de nya reglerna om förvar i 6 kap. utlänningslagen rätt att använda visst tvång, men verket saknar enligt regeringen i princip helt befogenhet att använda tvång utanför förvarslokalerna och deras närmaste omgivningar.

Regeringen bedömer vidare att Invandrarverkets åtagande kan ske inom ramen för de befintliga ekonomiska ramarna på anslag A 1 Statens invandrarverk samt att kostnaderna för asylmottagandet kan komma att minska till följd av en effektivare handläggning.

Det föreslås vidare, som en följd av Tullverkets omorganisation under våren 1999, att i 6 kap. 11 § utlänningslagen ordet "tullmyndigheten" byts mot ordet "Tullverket". Motsvarande ändring föreslås i 5 kap. 1 och 2 §§ samma lag. Även dessa ändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 1999.

Motionen

I motion Sf14 av Kerstin-Maria Stalin m.fl. (mp) begärs i yrkande 1 ett tillkännagivande om Invandrarverkets befogenheter vid gränskontrollen. Mot-

ionärerna menar att det är viktigt att inte enbart ha det effektiva asylförfarandet för ögonen. Invandrarverkets personal måste även garantera rättssäkerheten och vara lyhörd för om en person vill söka asyl.

I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om direktavvisningar, som enligt motionärerna är riskabla från rättssäkerhetssynpunkt. Direktavvisningar bör därför endast ske i solklara fall.

I yrkande 7 begärs ett tillkännagivande om tvångsmedel. Motionärerna ser det som självklart att Invandrarverket inte skall utrustas med egna polisiära befogenheter.

Utskottets bedömning

Utskottet anser i likhet med regeringen att Invandrarverket bör ges befogenheter att efter överenskommelse med polismyndigheten bistå polisen vid personkontroll i samband med inresa och utresa. Utskottet delar vidare uppfattningen att Invandrarverkets insats bör ske under polisens ledning och att verket inte bör ges befogenhet att använda tvångsmedel. Utskottet biträder de föreslagna ändringarna i 5 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen. Motion Sf14 yrkande 7 om att Invandrarverket inte skall utrustas med egna polisiära befogenheter får anses tillgodosedd med det anförda.

Utskottet biträder vidare förslaget om ändring i 6 kap. 11 § utlänningslagen.

Vad gäller kraven att personalen måste garantera rättssäkerheten och vara lyhörd för om en person vill söka asyl respektive att direktavvisningar endast skall ske i "solklara fall" vill utskottet särskilt framhålla att med den nya ordningen kommer Invandrarverkets personal att få kontakt med de asylsökande i ett långt tidigare skede än vad som normalt sker i dag. Det innebär att utredningen kan påbörjas i princip så snart som den sökande har anlänt till Sverige. Detta förhållande är till fördel för den sökande som därmed snabbare bör kunna få besked om huruvida han eller hon får stanna i Sverige. Utskottet avstyrker därmed motion Sf14 yrkandena 1 och 2.

Övriga frågor

Motionen

I motion Sf14 av Kerstin-Maria Stalin m.fl. (mp) begärs i yrkande 3 ett tillkännagivande om beteckningen "frivilligt återvändande". Motionärerna framhåller att de enda verkställighetsärenden som numera skall överlämnas till polisen är de som kräver tvångsingripande eller efterlysning. Om inte en person som skall avvisas går under jorden eller tar till våldsamt motstånd så betraktas han eller hon som frivilligt återvändande oavsett omständigheterna.

I yrkande 4 begär motionärerna ett tillkännagivande om Dublinkonventionen. De anser att Sverige bör använda sig av den möjlighet som konventionen anvisar, nämligen att med den sökandes samtycke pröva en asylansökan som framställts även om prövningen inte åligger staten enligt konventionen. Enligt motionärerna borde Sverige se till att t.ex. barnfamiljer som

kommit från annat EU-land skall äga rätt att söka uppehållstillstånd i Sverige trots Dublinkonventionen.

1998/99:SfU11

I yrkandena 5 och 6 begärs tillkännagivanden om familjesplittring respektive om barnkonventionen. Enligt motionärerna skall en familj aldrig få splittras vid en verkställighet oavsett om familjen har barn eller ej. Vidare bör det utvärderas om portalparagrafen i 1 kap. 1 § utlänningslagen om att beakta barnets bästa har slagit igenom.

Utskottets bedömning

Av 8 kap. 12 § utlänningslagen framgår att vissa beslut, bl.a. en polismyndighets beslut om avvisning och Invandrarverkets beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet, skall verkställas snarast möjligt. I andra fall skall en utlännings som avvisats lämna landet inom två veckor och en utlännings som har utvisats lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vunnit laga kraft.

Enligt den nya ordning för verkställighet som gäller fr.o.m. den 1 januari 1999 har huvudansvaret för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut med vissa undantag överförs från polisen till Invandrarverket. Invandrarverket har samtidigt fått möjlighet att lämna över ärenden till polismyndigheten för verkställighet om utlänningsen håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att genomföra verkställigheten (8 kap. 11 och 17 §§ utlänningslagen).

Även om en person, som fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, endast motvilligt lämnar landet kan det enligt utskottets mening inte anses som en nackdel ens från den avvisades/utvisades sida att detta kunnat ske utan att ärendet överlämnats till polisen. Utskottet anser inte att det finns skäl för riksdagen att göra något uttalande i denna fråga. Med det anförda avstyrks motion Sf14 yrkande 3.

Som framhålls i motionen har varje medlemsstat enligt Dublinkonventionen rätt att med den sökandes samtycke pröva en asylansökan som framställts till den även om prövningen inte åligger medlemsstaten. Inte heller i denna fråga är det enligt utskottets mening påkallat med något uttalande från riksdagens sida. Utskottet avstyrker därför motion Sf14 yrkande 4.

Såvitt gäller yrkandet rörande familjesplittring har utskottet tidigare avstyrkt ett liknande yrkande (se bet. 1998/99:SfU5 s. 41). Utskottet anförde bl.a. att det var utskottets uppfattning att myndigheterna så långt det på dem ankommer måste försöka undvika att i samband med ett verkställighetsbeslut splittra familjer där det finns barn. Samtidigt påpekade utskottet att polismyndigheten står inför stora problem när någon av familjemedlemmarna håller sig undan verkställigheten eller när hela familjen inte är möjlig att avvisa till samma land.

Utskottet anser liksom tidigare att det finns all anledning att undvika familjesplittring i samband med verkställighet av t.ex. ett avvisningsbeslut. Eftersom något uttryckligt förbud mot detta rimligen inte kan föreskrivas avstyrker utskottet motion Sf14 yrkande 5.

När det gäller kravet att utvärdera den s.k. portalparagrafen erinrar utskottet om att en arbetsgrupp tillsatts inom Utrikesdepartementet bl.a. för att utvärdera tillämpningen av portalbestämmelsen och att detta arbete skall vara avslutat under maj 1999. Utskottet, som anser att det är angeläget att barnkonventionens bestämmelser får genomslag i tillämpningen av utlänningslagen, anser dock att resultatet av arbetsgruppens arbete bör avvaktas. Motion Sf14 yrkande 6 avstyrks därmed.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *Invandrarverkets befogenheter vid gränskontroll* att riksdagen med avslag på motion 1998/99:Sf14 yrkandena 1, 2 och 7 antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),

res. 1 (mp)

2. beträffande *övriga frågor* att riksdagen avslår motion 1998/99:Sf14 yrkandena 3–6.

res. 2 (mp)

Stockholm den 20 maj 1999

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Berit Andnor

I beslutet har deltagit: Berit Andnor (s), Bo Könberg (fp), Margit Gennser (m), Maud Björnemalm (s), Anita Jönsson (s), Ulla Hoffmann (v), Rose-Marie Frebran (kd), Ulf Kristersson (m), Mariann Ytterberg (s), Gustaf von Essen (m), Lennart Klockare (s), Ronny Olander (s), Carlinge Wisberg (v), Fanny Rizell (kd), Göran Lindblad (m), Kerstin-Maria Stalin (mp) och Kenneth Johansson (c).

Reservationer

1. Invandrarverkets befogenheter vid gränskontroll (mom. 1)

Kerstin-Maria Stalin (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Invandrarverket och gränskontrollen börjar med "Utskottet anser" och slutar med "och 2" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening kan regeringens förslag få den positiva effekten att man både undviker en långdragen asylprocess och att en asylsökande som helt klart inte kan komma i fråga för asyl slipper personlig oro och ovisshet. Samtidigt innebär det en risk för att Invandrarverket kommer att höja effekti-

viteten och att därmed fler kommer att bli avvisade. Effektivitet måste dock också innebära att den asylsökande snabbare kan få ett besked om han eller hon får stanna i Sverige. Det är vidare viktigt att Invandrarverkets personal med sin kunskap kan garantera rättssäkerheten och är lyhörd för om en person vill söka asyl. Direktavvisningar är enligt utskottets mening riskabla från rättssäkerhetssynpunkt och bör endast ske i solklara fall.

Utskottet delar uppfattningen att Invandrarverket inte bör ges befogenhet att använda tvångsmedel eftersom det skulle kunna innebära att verkets personal genom att associeras med polisiär verksamhet förlorar i förtroende gentemot de asylsökande. Enligt utskottets mening är det närmast självklart att Invandrarverket inte skall utrustas med egna polisiära befogenheter.

Vad utskottet anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *Invandrarverkets befogenheter vid gränskontroll* att riksdagen med bifall till motion 1998/99:Sf14 yrkandena 1, 2 och 7 och med anledning av propositionen *dels* antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529), *dels* som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. Övriga frågor (mom. 2)

Kerstin-Maria Stalin (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Övriga frågor börjar med "Av 8 kap. " och slutar med "avstyrks därmed" bort ha följande lydelse:

Huvudansvaret för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut har nyligen överförts från polisen till Invandrarverket. Samtidigt fick Invandrarverket möjlighet att lämna över ärenden till polismyndigheten för verkställighet om utlänningshåller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att genomföra verkställigheten. Utskottet anser det otillfredsställande att en person som kan avvisas utan att gå under jorden eller ta till våldsamt motstånd kommer att betraktas som frivilligt återvändande oavsett de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt utskottets mening skapar Dublinkonventionen problem för asylsökande som kommit till Sverige via ett annat EU-land. Det kan gälla t.ex. barnfamiljer eller en förälder som kommer för att återförenas med sin familj i Sverige. Utskottet anser att Sverige i större utsträckning än i dag bör tillämpa konventionen och dess möjlighet att pröva en asylansökan i dessa typer av fall, trots att konventionen inte kräver en sådan prövning.

Utskottet vill också framhålla att en familj aldrig bör få splittras vid en verkställighet oavsett om det finns barn eller ej. I fråga om barnfamiljer är det givet att barnkonventionen skall ha företräde framför behovet av att reglera invandringen.

Eftersom det ännu inte går att bedöma om den s.k. portalparagrafen i 1 kap. 1 § utlänningslagen om att beakta barnets bästa har fått genomslag i

tillämpning av utlänningslagen anser utskottet att en utvärdering av portalparagrafen bör ske.

1998/99:SfU11

Vad utskottet anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *övriga frågor*

att riksdagen med bifall till motion 1998/99:Sf14 yrkandena 3–6 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilt yttrande

Familjesplittring

Rose-Marie Frebran och Fanny Rizell (båda kd) anför:

Enligt Kristdemokraternas uppfattning är det inte acceptabelt att en avvisning eller en utvisning leder till att familjer splittras. För att förhindra att så sker anser vi dels att en verkställighet bör inhiberas om det finns risk för familjesplittring, dels att det bör införas ett förbud i utlänningslagen mot familjesplittring. Vi menar att detta är nödvändigt för att åstadkomma en mer human flyktingpolitik.

Sammanfattning	1
Propositionen	1
Motionen	1
Utskottet	2
Invandrarverket och gränskontrollen	2
Gällande regler	2
Propositionen	3
Motionen	3
Övriga frågor	4
Hemställan	6
Reservationer	6
1. Invandrarverkets befogenheter vid gränskontroll (mom. 1)	6
2. Övriga frågor (mom. 2)	7
Särskilt yttrande	8
Familjesplittring	8