

Regeringens proposition

1983/84:144

om invandrings- och flyktingpolitiken;

beslutad den 22 mars 1984.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag för de åtgärder och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

ANITA GRADIN

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas en översyn av gällande riktlinjer för flyktingpolitiken och invandringspolitiken i stort. Översynen sker på grundval av betänkanden från invandrapolitiska kommittén (A 1980: 4) och föranleder en rad ändringar i utlänningslagen.

De grundläggande principerna för vår nuvarande flyktingpolitik bibehålls. Denna innefattar främst mottagande i Sverige av flyktingar och därmed jämställda utlänningar samt bistånd till FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) och till flyktingar i u-länder. En årlig redovisning till riksdagen av flyktingpolitiken förordas. Vidare anmäls att en flyktingpolitisk beredning kommer att tillkallas för samråd i övergripande flyktingpolitiska frågor. UNHCR kommer att erbjudas bli företräd i beredningen.

De bestämmelser i utlänningslagen som ger skydd i vårt land åt asylsökande som inte uppfyller flyktingrekvisiten föreslås förbli oförändrade. Vidare föreslås att asylsökande, som under färden hit på grund av färdssättet har kommit att som ett led i resan tillfälligt uppehålla sig i ett annat land, skall ges möjlighet att få asylansökningarna prövade här. Regeringen föreslås få bemyndigande att utfärda föreskrifter om detta.

Arbetskraftsinvandring föreslås även fortsättningsvis bli tillåten endast i vissa undantagsfall. Detta gäller dock inte sådan verksamhet som utgör ett led i ett internationellt utbyte eller som är till sin natur tidsbegränsad, exempelvis tjänstgöring på ledande befattningar i internationella företag eller verksamhet som gästande artist. I stället begränsas möjligheterna för utlänningen att i sådana fall senare få uppehållstillstånd som invandrare.

I fråga om invandring av make, maka och minderåriga barn föreslås ingen ändring. För uppehållstillstånd förutsätts i normalfallet att makarna är 18 år eller äldre. I fråga om anhöriginvandring i övrigt föreslås en viss uppmjukning av praxis. Detsamma gäller vid bedömningen av tillståndsfrågan i sådana fall, då uppehållstillståndet tills vidare har gjorts beroende av att ett äktenskap eller sammanboende består, men förhållandet upphör.

I fråga om besöksvisering och uppehållstillstånd för tillfälligt besök föreslås en generösare praxis.

Permanent uppehållstillstånd skall enligt propositionen, bl. a. av rationaliseringsskäl, ges redan från början till utlänningar som tillåts att bosätta sig i Sverige. Liksom hittills skall tillståndet upphöra när utlänningen har upphört att vara bosatt i Sverige. Vid den återinvandring som i praxis medges inom viss tid från utresan får utlänningen nytt permanent uppehållstillstånd.

Polismyndigheterna får möjlighet att besluta om avvisning inom de första tre månaderna utan den veckobegränsning som nu i vissa fall gäller. Beslutet skall kunna verkställas utan hinder av att det har överklagats. Asylärenden skall dock normalt överlämnas till invandrarverket. Efter de tre första månaderna skall det liksom hittills vara invandrarverket som beslutar om utvisning.

Den som är under 16 år skall inte utan synnerliga skäl få tas i förvar. Detsamma föreslås gälla beträffande den ene av vårdnadshavarna. Vidare föreslås att den som kom hit som barn och därefter har varit bosatt här minst fem år inte skall få utvisas på grund av brott eller asocialitet.

Förberedelse till sådant brott som består i att hjälpa en utlänning att ta sig in i Sverige i strid mot gällande föreskrifter straffbeläggs. Dessutom föreslås en straffbestämmelse som tar sikte på den som i vinningssyfte främjar att utlänningar reser till Sverige utan pass eller tillstånd för inresa.

Huvuddelen av ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1985.

Propositionens lagförslag

Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376);

Härigenom föreskrivs att 12, 16, 17, 28, 31, 33, 34, 35, 41, 44, 50, 83, 85, 86 och 96 §§ utlänningslagen (1980: 376)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Uppehållstillstånd får ges för viss tid. *Är utlänningsfast bosatt* här i riket, får uppehållstillstånd ges utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

Uppehållstillstånd får ges för viss tid. *Avser utlänningsfast bosättning* här i riket, får uppehållstillstånd ges utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

Uppehållstillstånd får vägras en utlännings på grund av hans vandel endast om förhållandena är sådana som anges i 29 § första stycket 2-4 eller 43 §.

16 §

På begäran av flykting som är i behov av fristad här i riket skall, när uppehållstillstånd meddelas honom efter inresan, i beslutet eller i särskild handling anges att han är flykting i behov av fristad i Sverige (flyktingförklaring).

På begäran av flykting som är i behov av fristad här i riket skall, när uppehållstillstånd meddelas honom efter inresan, i beslutet eller i särskild handling anges att han är flykting i behov av fristad i Sverige (flyktingförklaring). *Flyktingförklaring skall också utfärdas om sådan begärs efter det att uppehållstillstånd har meddelats.*

17 §

Har en utlännings fått uppehållstillstånd genom att mot bättre vetande lämna oriktiga uppgifter eller svikligen förtiga vissa omständigheter, får tillståndet återkallas.

Har utlännings ännu inte rest in i Sverige, får tillståndet återkallas även om det finns andra särskilda skäl.

Ett permanent uppehållstillstånd skall återkallas om utlänningsens bosättning här i riket upphör.

Ett permanent uppehållstillstånd skall återkallas om utlänningsens bosättning här i riket upphör. *Tillståndet får vidare återkallas, om förhållandena är sådana som anges i 29 § första stycket 2-4 eller 43 §, dock endast om utlännings innan han har varit bosatt här ett år underrät-*

¹ Lagen omtryckt 1982: 1111.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*tas om att frågan om återkallelse
av tillståndet har tagits upp.*

En flyktingförklaring skall återkallas, om det framkommer att utlänningen inte är att anse som flykting i behov av fristad i Sverige.

28 §

En utlänning som kommer till Sverige får avvisas,

1. om han saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, när detta fordras för inresa i Sverige,

2. om han tänker besöka något annat nordiskt land men saknar erforderligt tillstånd att resa in dit,

3. om han undandrar sig att vid inresan visa upp sitt pass för polismyndigheten eller att lämna begärda upplysningar till denna, eller

4. om han vid inresan mot bättre vetande har lämnat polismyndighetens oriktiga uppgifter om någon omständighet som är av betydelse för rätten att resa in i riket eller svikligen har förtigit någon sådan omständighet.

En utlänning som kommer till Sverige får avvisas,

1. om han saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, när detta fordras för inresa *eller vistelse* i Sverige,

2. om han tänker besöka något annat nordiskt land men saknar erforderligt tillstånd att resa in dit,

3. om han undandrar sig att vid inresan visa upp sitt pass för polismyndigheten eller att lämna begärda upplysningar till denna, eller

4. om han vid inresan mot bättre vetande har lämnat polismyndighetens oriktiga uppgifter om någon omständighet som är av betydelse för rätten att resa in i riket eller svikligen har förtigit någon sådan omständighet.

31 §

Avvisning enligt 28 § skall ske när utlänningen kommer till Sverige eller inom en vecka efter ankomsten. *Har en utlännings rätt att resa in i Sverige inte prövats vid ankomsten till riket, får avvisning enligt 28 § ske när han första gången uppsöker eller anträffas av en polismyndighet eller inom en vecka därefter, men inte senare än tre månader från ankomsten.* Avvisning enligt 29 § skall ske när utlänningen kommer till Sverige eller inom tre månader från ankomsten.

Avvisning enligt 28 *eller* 29 § skall ske när utlänningen kommer till Sverige eller så snart som möjligt efter ankomsten. Avvisning får inte ske senare än tre månader från ankomsten.

Beslut om avvisning enligt 28 eller 29 § meddelas av polismyndighet, om inte ärendet skall överlämnas till statens invandrarverk enligt 33- 35 §§.

33 §

Anser en polismyndighet att det föreligger skäl till avvisning enligt 28 eller 29 §, men påstår utlänningen att han i det land, som han skulle komma att sändas till, löper risk att

1. bli utsatt för politisk förföljelse eller

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2. bli sänd till en krigsskådeplats eller straffad för att han har övergett en krigsskådeplats eller annars vägrat att fullgöra krigstjänstgöring,

skall ärendet överlämnas till statens invandrarverk som så snart som möjligt skall besluta i ärendet. Detsamma skall gälla, om utlänningen påstår att han i det landet inte är skyddad mot att sändas till ett land där han löper denna risk.

Ärendet skall inte överlämnas till invandrarverket, om utlänningens påstående är uppenbart oriktigt.

Om utlänningens påstående är uppenbart oriktigt, skall ärendet inte överlämnas till invandrarverket annat än när detta följer av 35 §.

34 §

Vad som sägs i 33 § om överlämnande av ärende gäller även, när utlänningen förklarar att han inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där.

Ärendet skall inte överlämnas, om de skäl som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende, eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att han inte löper risk att sändas vidare till hemlandet.

Där annat ej följer av 35 § skall ärendet inte överlämnas, om de skäl som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att han inte löper risk att sändas vidare till hemlandet.

35 §

Avvisningsärenden skall överlämnas till statens invandrarverk även när det finns anledning till avvisning enligt 29 § andra stycket. Detsamma gäller när en polismyndighet i andra fall än som anges i 33 eller 34 § anser det tveksamt om en utlänning, mot vilken det finns grund för avvisning, skall avvisas.

Avvisningsärenden skall vidare överlämnas till statens invandrarverk när detta har föreskrivits av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av invandrarverket.

41 §

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 40 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige. En utlänning, som hade permanent uppehållstillstånd sedan minst ett år när åtalet väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år eller, i fråga om med-

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 40 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige.

En utlänning, som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst två år när åtalet väcktes eller som då var bosatt i

Nuvarande lydelse

borgare i annat nordiskt land, sedan minst två år, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått sådana handlingar som anges i 78 §.

Föreslagen lydelse

Sverige sedan minst tre år eller, i fråga om medborgare i annat nordiskt land, sedan minst två år, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått sådana handlingar som anges i 78 §. *En utlänning som kom till Sverige innan han fyllde 15 år och som när åtalet väcktes hade vistats här sedan minst fem år får inte utvisas.*

44 §

När en förvaltningsdomstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 43 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige. En utlänning, som hade permanent uppehållstillstånd sedan minst *ett* år när utvisningsärendet anhängiggjordes vid länsrätten eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år eller, i fråga om medborgare i annat nordiskt land, sedan minst två år, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får inte utvisas.

När en förvaltningsdomstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 43 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige.

En utlänning, som hade *vistats i Sverige med* permanent uppehållstillstånd sedan minst *två* år när utvisningsärendet anhängiggjordes vid länsrätten eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år eller, i fråga om medborgare i annat nordiskt land, sedan minst två år, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får inte utvisas. *En utlänning som kom till Sverige innan han fyllde 15 år och som när utvisningsärendet anhängiggjordes vid länsrätten hade vistats här sedan minst fem år får inte utvisas.*

50 §

En utlänning får tas i förvar om det föreligger sannolika skäl för avvisning eller för utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § eller om det uppkommer fråga om verkställighet av en sådan åtgärd eller av utvisning på grund av brott. Förvar beslutas

En utlänning får tas i förvar om det föreligger sannolika skäl för avvisning eller för utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § eller om det uppkommer fråga om verkställighet av en sådan åtgärd eller av utvisning på grund av brott. Förvar beslutas

Nuvarande lydelse

av den myndighet som handlägger avvísnings- eller utvisningsärendet eller verkställighetsärendet. Beslut om förvar får dock meddelas endast om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen kan befaras att han kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet här eller om utlänningens identitet är oklar.

Om det bedöms tillräckligt, kan myndigheten under de förutsättningar som anges i första stycket i stället för att ta utlänningen i förvar ålägga utlänningen att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller föreskriva, att utlänningen skall lämna ifrån sig pass eller därmed jämställd legitimationshandling, eller föreskriva de andra villkor som behövs för att hålla utlänningen under uppsikt. Om utlänningen inte följer sådana föreskrifter, kan han tas i förvar.

I ärenden som handläggs av regeringen får det statsråd som ansvarar för ärenden enligt denna lag, för tiden till dess regeringen avgör ärendet, meddela beslut i frågor som rör särskilda tvångsåtgärder.

83 §

Ett beslut om avvísning, som har meddelats av en polismyndighet vid utlänningens ankomst hit till riket eller inom en vecka därefter, skall verkställas utan hinder av att beslutet har överklagats. Detsamma gäller avvísningsbeslut som har meddelats när en utlänning, vars rätt att resa in i Sverige inte har prövats vid ankomsten, första gången har uppsökt eller anträffats av en polismyndighet eller inom en vecka därefter. Vad som nu har sagts gäller dock inte avvísningsbeslut som skall anmälas till statens invandrarverk enligt 37 §. Ett sådant beslut får, om inte utlänningen har avgett nöjdförklaring, verkställas först när invandrarverket har förklarat att verket inte övertar ärendet.

En dom eller ett beslut om utvisning får verkställas fastän domen eller beslutet inte har vunnit laga kraft, om utlänningen har avgett nöjdförklaring.

Föreslagen lydelse

av den myndighet som handlägger avvísnings- eller utvisningsärendet eller verkställighetsärendet. Beslut om förvar får dock meddelas endast om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen kan befaras att han kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet här eller om utlänningens identitet är oklar. *Är utlänningen under 16 år, får han inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem.*

En polismyndighets beslut om avvísning skall verkställas utan hinder av att beslutet har överklagats. Ett avvísningsbeslut som skall anmälas till statens invandrarverk enligt 37 § och som utlänningen inte har förklarat sig nöjd med, får dock verkställas först när invandrarverket har förklarat att verket inte övertar ärendet.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

85 §

Om en utlänning, när verkställighet skall ske av avvisning enligt 28 eller 29 § eller av utvisning enligt 38, 40 eller 43 §, påstår att han i det land, till vilket han skulle komma att sändas, löper risk att

1. bli utsatt för politisk förföljelse eller

2. bli sänd till en krigsskådeplats eller straffad för att han har övergett en krigsskådeplats eller annars har vägrat att fullgöra krigstjänstgöring,

skall ärendet överlämnas till statens invandrarverk som så snart som möjligt skall besluta i ärendet. Detsamma skall gälla, om utlänningen påstår att han i det landet inte är skyddad mot att sändas till ett land där han löper denna risk.

Ärendet skall inte överlämnas till invandrarverket, om utlänningens påstående är uppenbart oriktigt *eller om det har prövats i ärendet om avvisning eller i samband med utvisningsbeslut enligt 38 §.*

Ärendet skall inte överlämnas, om utlänningens påstående är uppenbart oriktigt. *Inte heller skall ärendet överlämnas, om påståendet har prövats i ärendet om avvisning, i samband med utvisningsbeslut enligt 38 § eller i ett ärende som avses i 71 eller 72 §.*

86 §

Vad som sägs i 85 § om överlämnande av ärende gäller även, när utlänningen förklarar att han inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där.

Ärendet skall inte överlämnas, om de skäl som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende, eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att han inte löper risk att sändas vidare till hemlandet *eller om utlänningens invändningar mot verkställigheten redan har prövats i ärendet om avvisning eller i samband med utvisningsbeslut enligt 38 §.*

Ärendet skall inte överlämnas, om de skäl som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende, eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att han inte löper risk att sändas vidare till hemlandet. *Inte heller skall ärendet överlämnas om utlänningens invändningar mot verkställigheten redan har prövats i ärendet om avvisning, i samband med utvisningsbeslut enligt 38 § eller i ett ärende som avses i 71 eller 72 §.*

96 §

Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, till fängelse högst sex månader döms

1. den som inte gör en sådan anmälan som föreskrivs i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag,

2. den som i en sådan anmälan eller i ett ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en författning, som har utfärdats med stöd av denna lag, mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3. den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid mot föreskrifter i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen, eller

4. en utlänning som, i annat hänseende än beträffande skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, överträder bestämmelserna i denna lag eller vad som har föreskrivits med stöd av lagen.

Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms, utan hinder av första stycket,

1. den som hjälper en sådan utlänning som avses i 30 § första och andra styckena att komma in i Sverige,

2. den som försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 §, eller

3. den som genom att dölja en utlänning eller genom annan sådan åtgärd försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning enligt 28 eller 29 § eller utvisning enligt 38, 40 eller 43 §, såvida gärningen har förövats i vinningssyfte.

För försök till brott som avses i första stycket 3 eller andra stycket 1 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

2. den som försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 §,

3. den som genom att dölja en utlänning eller genom annan sådan åtgärd försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning enligt 28 eller 29 § eller utvisning enligt 38, 40 eller 43 §, såvida gärningen har förövats i vinningssyfte, eller

4. den som i vinningssyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller tillstånd till inresa i riket.

För försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket 3 eller andra stycket 1 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Ersättning som har utgått till den som har begått brott som avses i andra stycket 3 och 4 skall förklaras förverkad, om det ej är uppenbart obilligt.

Denna lag träder i kraft, såvitt avser 33, 34, 35 och 96 §§ den 1 juli 1984, och i övrigt den 1 januari 1985.

I fråga om ärenden som har tagits upp hos en polismyndighet före ikraftträdandet tillämpas 28, 31, 35 och 83 §§ i sin äldre lydelse.

41 § andra meningen och 44 § andra meningen i sin äldre lydelse tillämpas i fråga om en utlänning som beviljats permanent uppehållstillstånd före ikraftträdandet.

Punkt 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (1982:1111) om ändring i utlänningslagen (1980:376) upphör att gälla den 1 januari 1985, då verkställighetsärendet skall överlämnas till behörig polismyndighet.

Utdrag

ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-02-16

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Thunborg

Föredragande: statsrådet Gradin

Lagrådsremiss om invandrings- och flyktingpolitiken

1 Inledning

Den nu gällande utlänningslagen trädde i kraft den 1 juli 1980 (prop. 1979/80: 96, AU 1979/80: 27, rskr 1979/80: 378, SFS 1980: 376). Den ersatte 1954 års utlänningslag och utgjorde resultatet av ett omfattande reformarbete under 1970-talet. Utlänningslagen har karaktär av ramlag. Samtidigt gäller i stor utsträckning de riktlinjer för utlänningspolitiken som antogs av riksdagen år 1968 (prop. 1968: 142).

Invandrarpolitiska kommittén¹ (A 1980: 4-IPOK), som tillsattes i juni 1980, avlämnade i oktober 1982 betänkandet (SOU 1982: 49) *Invandringspolitiken-Bakgrund* (bakgrundsbetänkandet). I maj 1983 avlämnade kommittén sitt andra betänkande (SOU 1983: 29) *Invandringspolitiken – Förslag* (förslagsbetänkandet). Till protokollet i detta ärende bör som *bilaga 1* fogas kommitténs sammanfattning av det senare betänkandet. Det förslag till ändring av utlänningslagen som lades fram i betänkandet bör fogas till protokollet som *bilaga 2*. Beträffande kommitténs närmare överväganden hänvisas i det följande till förslagsbetänkandet.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt, kammarrätten i Jönköping, justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), rikspolisstyrelsen (RPS), SIDA, socialsty-

¹ Ledamöter: Riksdagsledamoten Lahja Exner, ordförande fr.o.m. den 20 oktober 1982, kommunalrådet Conny Andersson, riksdagsledamöterna Rune Backlund, Alexander Chrisopoulos, Hans Göran Franck och Sten Svensson samt domkyrkoadjunkten Lennart Widing. Angående sakkunniga och experter hänvisas till betänkandet s. 283 och 284.

relsen, riksskatteverket (RSV), skolöverstyrelsen (SÖ), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens invandrarverk (SIV), bostadsstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statistiska centralbyrån (SCB), länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus samt Västerbottens län, ärkebiskopen, ILO-kommittén, diskrimineringsutredningen (A 1978:06), rättshjälpskommittén (Ju 1982:01), delegationen för invandrarforskning (EIFO), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Sveriges advokatsamfund, Botkyrka, Sigtuna, Stockholms, Södertälje, Uppsala, Norrköpings, Jönköpings, Helsingborgs, Malmö, Ystads, Borås, Örebro, Västerås, Umeå och Vilhelmina kommuner, Föreningen Sveriges länspolischefer och Föreningen Sveriges polischefer, Föreningen Sveriges socialchefer, Svenska Röda Korset, Svenska Flyktingrådet, Svenska sektionen av Amnesty International, Sveriges frikyrkoråd/samråd, Radda barnen, KFUM/KFUK:s riksförbund, Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer (RIB), Riksföreningen för familjepedagogiskt arbete (RFFA), Jugoslaviska Riksförbundet, Turkiska Riksförbundet, Esternas representation i Sverige, Svenska barnläkarföreningen, Riksförbundet för sexuellt likaberättigande, Svenska kyrkans mission, Sveriges kristna socialdemokraters förbund (Broderskapsrörelsen) och Assyrisk-Syrianska flyktingfonden.

Yttrande har överlämnats, av RÅ från överåklagarna i Göteborgs och Malmö åklagardistrikt, länsåklagarmyndigheten i Stockholms län och Gotlands län samt åklagarmyndigheten i Södertälje åklagardistrikt, av länsstyrelsen i Stockholms län från polisstyrelserna i Huddinge, Märsta, Stockholms och Södertälje polisdistrikt, av länsstyrelsen i Malmöhus län från polisstyrelserna i Malmö, Helsingborgs och Ystads polisdistrikt, av länsstyrelsen i Västerbottens län från polisstyrelsen i Umeå polisdistrikt samt av LO från Svenska kommunalförbundet.

Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund – Delegationen för vissa trossamfund samt Ortodoxa och österländska kyrkors ekumeniska råd har anslutit sig till det remissyttrande som avgetts av Sveriges frikyrkoråd/samråd.

Slutligen har FN:s flyktingkommissariat avgett synpunkter på betänkandet.

En sammanställning av yttrandena bör bifogas protokollet som *bilaga 3*.

2 Allmän motivering

2.1 Inledning

Vid tillkomsten av nuvarande utlänningslag (1980:376 -UtlL) återstod vissa frågor att utreda. På grundval av utlänningslagskommitténs slutbe-

tänkande (Ds A 1981:8) Ett särskilt utvisningsförfarande – Verkställighet och förvar – Straff och ansvar föreslogs i prop. 1981/82: 146 vissa ändringar beträffande bl.a. verkställighets-, förvars- och ansvarsbestämmelserna i UtlL. Sedan riksdagen antagit propositionen trädde ändringarna i kraft den 1 januari 1983.

IPOK har haft till uppgift bl.a. att föreslå principer och riktlinjer för invandringen som ersätter 1968 års riktlinjer. Kommittén har vidare haft att pröva frågan om instansordningen i utlänningsärenden och att ägna särskild uppmärksamhet åt behovet av åtgärder för att väntetiderna i utlänningsärenden skall bli så korta som möjligt. Kommittén har i förslagsbetänkandet behandlat bl.a. dessa frågor. Den föreslår att det övergripande målet för invandringpolitiken liksom hittills skall vara, att den utomnordiska invandringen regleras så, att den samordnas med samhällets politik på andra områden. En anpassning bör därför ske till Sveriges möjligheter att erbjuda arbete, bostad och social service. Flyktingar samt anhöriga tillhörande kärnfamiljen avses dock inte omfattas av regleringen. Grundprinciperna för nuvarande flyktingpolitik bör enligt kommittén bibehållas. Det innebär att humanitärt bistånd fortsatt utgår till flyktingar i och utanför eget land och att Sveriges generösa asylpolitik fortsätter att gälla samt att åtgärder vidtas för integrering av flyktingarna i samhället. Kommittén föreslår att den samlade flyktingpolitiken regelbundet redovisas för riksdagen.

Mot denna allmänna bakgrund redovisar kommittén på s. 19 och 20 i förslagsbetänkandet de viktigaste av sina förslag. Kommittén föreslår bl.a. följande. En effektivare reglering bör genomföras av den invandring som inte avser flyktingar. Vissa begränsade lättnader bör dock genomföras i fråga om anhöriginvandringen samtidigt som utomnordisk arbetskraftinvandring medges endast i undantagsfall. Det första uppehållstillståndet (UT) skall normalt bli permanent. Viseringspolitiken bör bli mera liberal. Polisen skall enligt kommittén ges vidgade möjligheter att besluta om avvisning och får rätt att besluta om utvisning av utlänningar som hade varit skyldiga att ordna föreskrivet UT före inresan. Skyddsbestämmelsen i UtlL för utlänningar som åberopar politisk-humanitära skäl skall bibehållas men omfattningen av skyddet inskränks. Samtidigt förbättras möjligheten för en asylsökande att få sin ansökan prövad här trots tidigare uppehåll i tredje land. Möjligheten att ta barn i förvar begränsas. Regeringen skall vara kvar som besvärinstans. I fråga om förslagen i övrigt får jag hänvisa till betänkandet.

Åtskilliga av förslagen har godtagits av remissinstanserna men bl.a. de förslag som avser inskränkning av skyddet för dem som åberopar politisk-humanitära skäl och förslaget att ge polismyndigheterna rätt att meddela utvisningsbeslut har fått ett blandat mottagande.

Innan jag övergår till att behandla de skilda förslagen, vill jag i korthet beröra de allmänna utgångspunkterna för regleringen av invandringen till Sverige och invandringens betydelse i stort för vårt land.

2.2 Sverige och invandringen

Under de senaste trettio åren har den internationella migrationen i allt större utsträckning kommit att prägla utvecklingen i flertalet länder i världen. Medan utflyttningen från Europa till andra världsdelar dominerade fram till mitten av 1900-talet, har befolkningsomflyttningarna i modern tid alltmer kommit att avspegla skillnaden i ekonomisk utveckling inom och mellan olika delar av världen. Idag lever uppskattningsvis 50 milj. människor i världen som arbetare eller flyktingar i ett annat land än hemlandet. FN och dess fackorgan räknar med att den internationella migrationen kommer att öka betydligt under de närmaste årtiondena.

För Europas del har utvecklingen sedan mitten av 1960-talet kännetecknats av en omfattande arbetskraftsutvandring från hela medelhavsområdet till Nord-Europa. Som en följd härav bor nu ungefär 15 milj. invandrare och deras barn i Europa. Även om denna arbetskraftsinvandring har upphört sedan mitten av 1970-talet fortsätter invandringen till praktiskt taget alla västeuropeiska länder att ligga på en betydande nivå. Detta beror på familjeåterförening och på en ökande illegal arbetskraftsinvandring från främst utomeuropeiska länder. Därtill kommer att antalet asylsökande och flyktingar från andra världsdelar är omfattande.

Även för Sveriges efterkrigsutveckling har invandringen haft stor betydelse. Av den befolkningsökning på ungefär 2 milj. som har skett sedan dess kan hälften tillskrivas invandringen. Sammanlagt har 1 milj. personer invandrat till Sverige under efterkrigstiden, medan återvandringen uppgått till ungefär 600 000. Övriga nordiska länder, främst Finland, har svarat för nästan hälften av efterkrigsinvandringen. Av invandrarna under efterkrigstiden har mer än 100 000 fått stanna av flyktingskäl. Ungefär 400 000 av invandrarna har erhållit svenskt medborgarskap. Sammanlagt har ungefär en miljon människor i Sverige anknytning till ett annat land. Genom sina insatser på den svenska arbetsmarknaden har invandrarna bidragit till välståndsutvecklingen. De har tillfört Sverige nya kulturdrag och har vidgat våra internationella kontakter. Jag vill som en allmän bedömning understryka den positiva roll som invandringen har haft för vårt lands utveckling.

Bakgrunden till att invandrapolitiska kommittén tillsattes år 1980 var främst invandringens förändrade karaktär. Arbetskraftsinvandringen från utomnordiska länder upphörde i mitten av 1970-talet och ersattes av en icke konjunkturbunden invandring av flyktingar och av anhöriga till tidigare invandrade. De riktlinjer för invandringspolitiken som riksdagen antog år 1968, och som ännu idag gäller, utgår emellertid i stor utsträckning från den arbetskraftsinvandring som präglade utvecklingen under 1960-talet. IPOK fick mot denna bakgrund i uppdrag att se över 1968 års riktlinjer för den reglerade invandringen, och att pröva vilka principiella överväganden som bör läggas till grund för den fortsatta regleringen av invandringen till Sverige från skilda utgångspunkter.

Den nu gällande invandringspolitiken kan sammanfattningsvis sägas utgå från två grundläggande principer, nämligen den fria rörligheten inom Norden och den reglering av den utomnordiska invandringen som vår utlänningslagstiftning förutsätter. Jag skall i korthet redovisa de nu gällande riktlinjerna.

Principen om den fria rörligheten inom Norden fick sitt främsta uttryck genom 1954 års överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om en gemensam arbetsmarknad. Samma år träffades även en överenskommelse om befrielse för medborgare i dessa länder från kravet att ha pass och uppehållstillstånd vid vistelse i de övriga avtalsslutande länderna. Överenskommelsen om en gemensam nordisk arbetsmarknad, som trädde i kraft i juli samma år, har den 6 mars 1982 ersatts med en ny överenskommelse. Till 1982 års överenskommelse har även Island anslutit sig. Den nya överenskommelsen trädde i kraft den 1 augusti 1983. Överenskommelsen bygger på principen om fortsatt fri migration inom Norden. Medborgarna i de nordiska länderna kan således fritt ta arbete och bosätta sig i annat nordiskt land utan att ha pass, uppehålls- eller arbetstillstånd. Arbetskraften skall dock i största möjliga omfattning förmedlas genom den offentliga arbetsförmedlingen. Sverige och Finland har år 1973 slutit en särskild överenskommelse härom, som nyligen har anpassats till 1982 års nordiska arbetsmarknadsöverenskommelse. Jag får i övrigt i dessa delar hänvisa till s. 52-56 i bakgrundsbetänkandet.

Regleringen av den utomnordiska invandringen genomfördes fram till mitten av 1960-talet utan några av statsmakterna fastslagna riktlinjer. Det ankom på de tillämpande myndigheterna, främst den centrala utlänningsmyndigheten och arbetsmarknadsstyrelsen, att göra de avvägningar som utlänningslagstiftningen gav utrymme för. Vissa grundläggande regler för arbetskraftsinvandringen utfärdades emellertid åren 1966-1967. På grundval av förslag från 1961 års utlänningsutredning antog statsmakterna år 1968 för första gången riktlinjer beträffande den samlade invandringspolitiken (prop. 1968: 142, SU 1968: 405). Därvid uttalades bl.a. att invandringen till Sverige måste kontrolleras för att kunna anpassas till landets resurser och politik inom andra områden. Vidare lades fast principen att invandrare skall ha möjlighet att leva på samma standardnivå som den inhemska befolkningen. Uttrycket "samma standardnivå" i 1968 års riktlinjer konkretiserades sedan i prop. 1975: 26 angående invandrar- och minoritetspolitiken. Där anges målen som jämlikhet, valfrihet och samverkan. Dessa mål gäller enligt propositionen både nordbor och icke nordbor. I fråga om tillkomsten av och innehållet i 1968 års riktlinjer får jag vidare hänvisa till s. 44-52 i bakgrundsbetänkandet. 1968 års riktlinjer har i vissa begränsade delar senare modifierats men gäller i allt väsentligt fortfarande. Som jag tidigare nämnt utgår emellertid dessa riktlinjer från att arbetskraftsinvandringen dominerar och de förutsätter att sådan invandring främst skall ske i kollektiva former. I praktiken har dock någon kollektiv arbetskraftsin-

vandring inte ägt rum sedan år 1972. Jag vill här erinra om att till följd av senare ändringar i UtIF inte endast arbetstillstånd (AT) utan numera även UT skall ha ordnats före inresan i Sverige.

Kommittén gör på s. 55-65 en utvärdering av den hittillsvarande samordningen av invandringspolitiken med Sveriges politik på övriga områden och med samhällets resurser. Sammanfattningsvis konstaterar kommittén att den utomnordiska invandringen under större delen av perioden på statlig nivå i stort sett har varit samordnad med politiken på andra områden, men att tillräcklig samordning inte har skett i förhållande till ett antal kommuner, som har fått ta en oproportionerligt stor del av ansvaret för invandrarnas välfärd. Samtidigt pekar kommittén bl.a. på att arbetsmarknadsituationen för flyktingar ofta är mycket svår och att metoder inte har utvecklats för en reglering av spontaninvandringen av personer som åberopar flyktingskäl. Därmed har inte heller utvecklats några möjligheter att prioritera vilken flyktinghjälp som i första hand bör ges. Trots detta anser kommittén att den utomnordiska invandringen, om man ser till hela landets möjligheter, i huvudsak har kunnat regleras enligt de intentioner som legat till grund för politiken.

IPOK utvecklar på s. 67-71 i förslagsbetänkandet vissa grundläggande principer för den framtida invandringspolitiken. Såvitt gäller invandringen på grund av icke-politiska skäl framhåller kommittén bl.a., att det övergripande målet som hittills bör vara att invandringen skall regleras så att den samordnas med politiken på andra områden. Särskilt viktigt är sambandet mellan invandrings- och invandrapolitiken. Kommittén hänvisar till att de invandrapolitiska målen från år 1975, nämligen jämlikhet, valfrihet och samverkan, inte får äventyras genom en invandringspolitik som innebär en oreglerad invandring. Kommittén understryker i detta sammanhang att åtgärder som erfordras för att en utveckling skall kunna ske i riktning mot dessa mål måste övervägas i all samhällsplanering. Invandringspolitiken måste enligt kommittén vidare vara underordnad övergripande samhällsmål såsom demokrati, ekonomisk tillväxt, full sysselsättning, ekonomisk, social och kulturell jämlikhet, god arbetsmiljö, jämställdhet mellan kvinnor och män samt medbestämmande i arbetslivet. I detta sammanhang framhåller kommittén att generös flyktingpolitik och familjesammanföringspolitik bör vara självständiga övergripande mål. Kommittén har av både principiella och praktiska skäl dragit slutsatsen att invandringspolitiken inte skall tjäna som befolkningspolitiskt instrument. De grundläggande principer som kommittén föreslår godtas i allmänhet av remissinstanserna.

Även jag kan ansluta mig till kommitténs principiella överväganden. Jag anser det således vara av värde att den fria rörligheten inom Norden bibehålls och utvecklas, men att de nordiska arbetskraftsrörelserna i största möjliga omfattning förmedlas genom den offentliga arbetsförmedlingen. Regleringen av den utomnordiska invandringen bör bättre samordnas med politiken på övriga områden, men en generös flykting- och familjesamman-

föringspolitik bör vara självständiga och övergripande mål. Invandringspolitiken skall vidare inte tjäna som ett befolkningspolitiskt instrument. Även i övrigt ansluter jag mig i huvudsak till kommitténs överväganden om den principiella inriktningen av vårt lands invandrings- och flyktingpolitik.

Jag övergår nu till att behandla flyktingpolitiken och regleringen av flyktinginvandringen.

3 Flyktingpolitiken

3.1 Inledning

Flyktingsituationen i världen har under särskilt det senaste decenniet allvarligt förvärrats. Mer än tidigare har den kännetecknats av massutvandring på grund av bl.a. politiska skäl. Antalet flyktingar i vid mening beräknas nu uppgå till över 12 miljoner. Därtill kommer miljontals människor som befinner sig i en flyktingliknande situation i sina hemländer.

För att möta det enorma hjälpbehov som finns krävs att alla stater på olika sätt bidrar. Sverige har under årens lopp strävat efter att uppfylla sin del av ansvaret för världens flyktingproblem. Den flyktingpolitik som vi har fört har i huvudsak bestått av följande element

- agerande i FN och andra internationella fora för att motverka och lösa internationella konflikter och för upprätthållandet av de mänskliga rättigheterna i syfte att förhindra att människor tvingas lämna sina hemländer,
- ekonomiskt stöd till FN:s flyktingkommissarie (UNHCR), FN:s hjälpprogram för palestinaflyktingar (UNWRA) samt bistånd i övrigt till flyktingar,
- aktiva insatser, främst i samarbete med FN:s flyktingkommissarie för överföring till Sverige och omhändertagande här av flyktingar, som omedelbart behöver en säker tillflyktsort undan förföljelse,
- en generös lagstiftning som i vissa avseenden ger flyktingar ett starkare skydd än vad 1951 års Genève-konvention erbjuder,
- mellanstatligt samarbete, bl.a. på traktatområdet, i syfte att stärka flyktingarnas internationella rättsliga skydd samt verka för en internationell ansvarsfördelning,
- sociala och andra insatser för flyktingarna i det svenska samhället, som syftar till att främja deras möjligheter att finna sig tillrätta här,
- stöd till frivillig repatriering från Sverige.

Sveriges bistånd till flyktingverksamheten utanför Sverige omfattar bortåt en halv miljard kr. årligen. De viktigaste delarna utgörs dels av bidragen till FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) och FN:s hjälpprogram för Palestinaflyktingar (UNRWA), dels av humanitärt bistånd i Latinamerika och södra Afrika, dels slutligen av insatser genom bidrag från katastrofanslaget i akuta situationer.

Vad särskilt gäller det skydd som i vårt land erbjuds flyktingar och andra asylsökande vill jag erinra om att flera viktiga reformer har genomförts under den senaste tioårsperioden, senast genom prop. 1979/80:96 angående ny utlänningslag.

I sitt betänkande har IPOK redovisat vår hittillsvarande flyktingpolitik. Kommittén anser att de olika delarna av flyktingpolitiken bör kunna integreras bättre. Kommittén har även lämnat förslag till vissa begränsade ändringar vad gäller rätten för flyktingar att invandra hit. Innan jag går närmare in på vad kommittén har föreslagit vill jag emellertid i korthet redovisa nuvarande regler för flyktinginvandringen. För en utförligare redogörelse hänvisas till s. 107-119 i bakgrundsbetänkandet.

3.2 Nuvarande förhållanden

Sverige har anslutit sig till 1951 års FN-konvention angående flyktingars rättsliga ställning. Konventionen är juridiskt bindande för avtalsslutande stat. I konventionen finns bestämmelser bl.a. om skydd för flyktingar. Som flykting anses den som hyser en 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 därför har flytt från sitt hemland eller är förhindrad att återvända dit.

I 3 § UtL finns den grundläggande asylbestämmelsen. Där sägs bl.a. att en flykting inte utan synnerliga skäl skall vägras fristad i Sverige om han behöver sådant skydd. Definitionen av flyktingbegreppet i lagen ansluter till konventionens flyktingdefinition. I 5 § UtL anges att krigsvägrare inte utan särskilda skäl skall vägras rätt att vistas i Sverige. I 6 § UtL finns föreskrifter om motsvarande skydd för den som inte är flykting men som ändå på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd härför.

Det särskilda skyddet för krigsvägrare infördes i UtL med verkan fr.o.m. den 1 januari 1976. I propositionen (prop 1975/76: 18) anförts att ett betydande lagstadgat skydd bör finnas mot att utlänningar sänds till ett land där de kan komma att sändas till krigsskådeplats eller straffas för vägran att delta i krig. Det sägs vidare att risken för krigstjänstgöring måste ha varit påtaglig och att en förutsättning därför i allmänhet bör vara att utlänningens hemland för krig eller står i begrepp att inleda krigshandlingar samt att utlänningen skulle ha löpt risk att bli inkallad till militärtjänstgöring på krigsskådeplats. Bestämmelsen i 5 § UtL är däremot enligt propositionen inte avsedd att ge skydd åt vapenvägrare i allmänhet. Vid bedömning av vad som skall anses utgöra "särskilda skäl" att vägra en krigsvägrare tillstånd att stanna får enligt propositionen nödvändig hänsyn tas till Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar vid sidan av den reglerade invandringen.

Även bestämmelserna i 6 § om skydd för dem som – utan att vara flyktingar – kan åberopa flyktingliknande skäl infördes i UtlL genom ändring fr.o.m. den 1 januari 1976. Enligt 6 § UtlL skall som nämnts en utlänning, som inte är flykting men som ändå på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta, inte utan särskilda skäl vägras rätt att vistas i Sverige, om han behöver skydd här. I propositionen anges följande exempel på kategorier, som avsågs omfattas av den nya skyddsregeln:

- 1 Personer som kan anföra skäl av samma art som flyktingar men vilkas skäl inte är tillräckligt starka för att de skall omfattas av Genève-konventionen och UtlL:s flyktingparagraf.
- 2 Personer vilkas trovärdighet kan ifrågasättas genom att de åberopar politiska skäl som förefaller starkt överdrivna, men där vad sökanden uppgett ändå har ansetts ge vid handen att han i vart fall har utsatts för trakasserier i olika former.
- 3 Krigsvägrare som inte riskerar att sändas till krigsskådeplats men som kan räkna med att straffas för sin krigsvägran.
- 4 Värnpliktsvägrare som kan komma att få ett oproportionerligt strängt straff för sin vägran.

Det betonades i propositionen att det inte var möjligt att göra någon fullständig uppräkningslista av det slag av åberopanden som skulle kunna hänföras till den nya skyddsregeln. Det fick i varje enskilt fall övervägas om de anförda omständigheterna kunde anses vara tillräckligt tungt vägande. Genom bestämmelserna i 5 och 6 §§ avsåg statsmakterna att lagfästa gällande praxis.

I syfte att garantera att frågor om asyl alltid kommer under invandrarverkets prövning föreskrivs i UtlL, att sådana avvisningsärenden i mycket stor utsträckning skall överlämnas till SIV av polismyndigheterna när utlänningen åberopar politiska skäl. När detta undantagsvis inte behöver ske, skall polismyndighetens avvisningsbeslut anmälas till SIV och får inte verkställas förrän invandrarverket har förklarat att verket inte övertar ärendet. Inom SIV finns en särskild jourverksamhet för prövning av sådana anmälningar.

Den som är flykting har rätt till en skriftlig bekräftelse av sin status, en s.k. flyktingförklaring (16 § UtlL). Som framgår av den nämnda bestämmelsen kan flyktingförklaring endast meddelas i samband med beslut om UT. Den som har fått ett permanent UT (PUT) är således härefter utesluten från möjligheten att erhålla flyktingförklaring.

Vid sidan av sådana utlännningar som får stanna på grund av 3, 5 eller 6 § tillåts i praxis även åtskilliga andra stanna av politisk-humanitära skäl. Det gäller bl.a. personer som har flytt undan krig eller krigsliknande förhållanden som de riskerat att drabbas av som tillhörande civilbefolkningen. Sådana skäl grundar normalt inte flyktingskap enligt FN:s flyktingkonven-

tion och gör normalt inte heller 6 § UtL tillämplig. Sådana förhållanden omfattas däremot av den afrikanska flyktingkonventionen från år 1969, OAU-konventionen. Denna flyktingkonvention omfattar bl.a. den som har tvingats lämna sitt hemland på grund av yttre aggression, ockupation, utländskt inflytande i landet eller på grund av händelse som allvarligt stört den allmänna ordningen i hela landet eller i en del därav. När UT beviljas den som har flytt av sådana skäl som nu har nämnts sker det enligt en praxis som har utvecklats på grundval av ett uttalande i 1968 års riktlinjer, att tillstånd kan beviljas andra hjälpbehövande än asylfall när "synnerliga skäl" föreligger.

De bestämmelser och den praxis som jag nu har berört avser asylsökande som kommer hit på egen hand. Vid sidan härav överförs till Sverige flyktingar och likställda skyddsbehövande i organiserade former, främst i samarbete med UNHCR. Dessa s.k. kvotflyktingar består dels av personer som genom att mottas här direkt räddas undan politisk förföljelse, dels av den vida större kategori som har lyckats fly undan förföljelse och som vistas i tredje land, där de har fått en tillfällig fristad i avvaktan på att något annat land skall ta emot dem. När det gäller kvotflyktingar har Sverige under senare år tagit emot ca 1 250 flyktingar varje år och dessutom sammanlagt omkring 4 000 flyktingar från Sydostasien. Överföringen har skett oberoende av förhållandena på den svenska arbetsmarknaden. Jag får i övrigt hänvisa till kap. 7 i bakgrundsbetänkandet.

Som redan framgått innefattar vår flyktingpolitik även en lång rad åtgärder för omhändertagandet av flyktingar och vissa därmed jämställda grupper när de väl har kommit hit. Jag kan i den delen hänvisa till vad kommittén anför på s. 96-98 och 102 – 104 i förslagsbetänkandet. Jag vill i detta sammanhang även erinra om nu pågående beredning av en proposition om mottagandet av flyktingar och asylsökande i Sverige.

3.3 Grundläggande bestämmelser för den framtida flyktingpolitiken

Kommittén

Kommittén redogör på s. 106–111 i förslagsbetänkandet för de grundläggande principer som den anser böra gälla för den framtida flyktingpolitiken. Inledningsvis understryks att de invandrapolitiska målen – jämlikhet, valfrihet och samverkan – i fortsättningen liksom hittills bör gälla också för flyktingar, även om det medför att Sveriges flyktingöverföring vid en internationell jämförelse kan te sig begränsad. Det är emellertid enligt kommittén viktigt att vid en internationell jämförelse väga in inte bara antalet mottagna flyktingar och det mottagande de får – det gäller både överförda och enskilt inresta – utan också vilket bistånd och vilka resurser som ges till hjälp åt flyktingar i tredje land, främst genom UNHCR men också genom andra FN-organ och genom frivilliga organisationer.

De nuvarande, grundläggande principerna för vår flyktingpolitik, vilka

fastlades år 1979, bör enligt kommittén bibehållas. Det innebär enligt kommittén att flyktingpolitiken även i fortsättningen främst bör inriktas på att Sverige genom att delta i och bidra till internationellt samarbete söker motverka att flyktingproblem uppkommer och, när detta sker, i första hand ger bistånd till insatser för att flyktingarna skall kunna få skydd och omhändertagande i närheten av sina hemländer. Helst bör det gälla länder som ligger inom den egna språk- och kulturkretsen. Först i andra hand bör överföring till Sverige komma i fråga. Överföringen bör liksom hittills i första hand inriktas på flyktingar i akut behov av räddning. I fråga om flyktingar som individuellt kommer till vårt land framhåller kommittén, att de liksom nu bör ha en i praktiken obegränsad rätt till fristad i Sverige. Spontaninvandringen av personer med flyktingliknande skäl eller andra politisk-humanitära skäl föreslås däremot i fortsättningen i stort anpassas till sysselsättningsläget, statens och kommunernas resurser samt landets politik i övrigt. Kommittén understryker att antalet kvotflyktingar och storleken av den individuella invandringen av icke-flyktingar som åberopar politiska skäl i stort bör vara beroende av sysselsättningsläget samt statens och kommunernas tillgängliga resurser. Sävitt gäller spontaninvandringen bör en återkommande prövning ske av frågan om behov av en sådan anpassning faktiskt föreligger.

Om en prioritering blir nödvändig beträffande den organiserade överföringen av flyktingar som alla befinner sig i en lika utsatt situation, förordar kommittén att ett visst försteg ges åt dem som har någon anknytning till Sverige. Kommittén anser också att frånvaron i ett visst fall av hjälpinsatser från andra länders sida ibland kan motivera särskilda åtgärder från svensk sida. En annan aspekt som IPOK framför är att Sverige, med hänsyn till de praktiska och ekonomiska problem det innebär att här i landet bygga upp nya infrastrukturer för nya etniska grupper, inte utan synnerligen starka skäl bör påbörja överföring av en helt ny kategori, som redan är etablerad i andra länder.

Vad gäller själva mottagandet av flyktingar är det enligt kommittén väsentligt, att alla som beviljas tillstånd på grund av någon form av politiska skäl får i princip samma hjälp att komma in på den svenska arbetsmarknaden och i samhället i övrigt. Samma villkor bör således gälla för konventionsflyktingar och för dem som får stanna av flyktingliknande eller av andra politisk-humanitära skäl. Den sistnämnda gruppen åtnjuter i dag inte den förmånen.

Kommittén understryker vidare behovet av en ingående sammanhållen offentlig redovisning av alla former av flyktinghjälp. Den föreslås ske i budgetpropositionen och anges bl.a. vara en förutsättning för att statsmakterna skall kunna få en uppfattning om invandringens storlek under ett kommande år. Den anges också vara en förutsättning för överväganden om fördelningen mellan flyktinghjälp i tredje land och flyktinghjälp i Sverige. Också frågor om flyktinghjälp inom ramen för biståndspolitikens bör enligt

kommittén på myndighetsnivå kunna beredas i sådana organiserade samrådsformer som nu finns för flyktingöverföring och flyktingmottagning. I fråga om fördelning mellan flyktinghjälp i Sverige och flyktinghjälp i tredje land framhåller kommittén, att FN:s flyktingkommissarie vid flera tillfällen har gett uttryck för uppfattningen, att den bästa lösningen för den enskilde flyktingen oftast är att han kan få en fristad i ett närbeläget land med en kultur och miljö som inte är alltför olika hemlandets. Med hänsyn till att flertalet länder som under senare år fått ta emot stora skaror flyktingar har varit fattiga länder i tredje världen är det enligt kommittén ytterst angeläget, att dessa mottagarländer kan få ett effektivt internationellt stöd för att ta hand om flyktingarna. För sådana fall då flyktingarna måste placeras i ett annat land är det enligt kommittén angeläget att Sverige arbetar för att få till stånd en mera utvecklad internationell ansvarsfördelning i syfte att bäst utnyttja de basresurser som har byggts upp i olika länder för samhällsservice till olika språkliga, etniska och religiösa minoriteter.

Sammanfattningsvis säger sig kommittén vilja klargöra att den inte föreslår någon minskad generositet när det gäller att ta emot flyktingar och andra som åberopar skäl av politisk-humanitär art. Flyktingpolitiken måste präglas av en politisk vilja att skapa ökade resurser. Den måste vidare liksom hittills vara generös även i en internationell jämförelse. Med hänsyn till det växande invandringstrycket är det emellertid enligt kommittén nödvändigt för att de invandrarpolitiska målen (prop. 1975: 26 om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken) skall uppnås, att invandringen av personer som åberopar flyktinglikande eller andra politisk-humanitära skäl fortlöpande anpassas till våra resurser.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser stöder kommitténs förslag att den framtida flyktingpolitiken bör bygga på 1979 års flyktingpolitiska beslut. Det innebär bl.a. att Sverige skall arbeta internationellt för motverkande av uppkomsten av flyktingsituationer och prioritera flyktinghjälp i tredje land samt, då flyktingar överförs hit, ge förtur åt dem som är i akut behov av skydd. AMS framhåller i detta sammanhang att flyktingar med en helt annan kulturell bakgrund än vår har stora svårigheter att finna arbete och anpassa sig på arbetsmarknaden. Det är numera mycket svårt att arbetsplacera flyktingar direkt efter vistelsen på mottagningsförläggningen. AMS måste därför kunna på ett okonventionellt sätt kombinera de olika arbetsmarknadspolitiska hjälpmedlen för att nå resultat. *Ärkebiskopen, Rädde Barnen, Svenska flyktingrådet* och *Sveriges frikyrkorådssamråd* pekar dock på att situationen i vissa regioner, t.ex. i Mellanöstern, Östeuropa och Latinamerika, endast erbjuder ett fåtal flyktingar möjlighet till ett regionalt omhändertagande och "ett minimum av skydd". *Röda korset* understryker att Sveriges insatser i tredje land inte får inverka på enskilt inresta asylsökandes rätt till ett långtgående skydd.

Nödvändigheten av att reglera invandringen av sådana asylsökande som inte är konventionsflyktingar godtas också av remissinstanserna. *Kammarrätten i Jönköping* understryker att den nämnda invandringen inte får tillåtas inverka på möjligheterna att ge skydd åt flyktingar. *LO* anser att detta är en mycket viktig punkt. Invandringen måste även i detta fall anpassas till våra möjligheter att erbjuda arbete, bostad och social service, inklusive svensk- och hemspråksundervisning. En generös tillståndsgivning utan motsvarande resurstilldelning leder enligt *LO* på sikt till en allvarlig försvagning av invandrapolitiken. *Röda korset* vill i detta sammanhang betona vikten av att den föreslagna avvägningen inte får till följd att enskilt anlända asylsökande drabbas av en fluktuerande tillämpning av flyktingbestämmelserna i *UtlL*.

Om således enighet tycks råda om behovet av en reglering, råder olika uppfattningar om hur den skall tillämpas. *Svenska kommunförbundet* anser att den reglerade invandringen bättre bör anpassas till statens och kommunernas resurser. Flera remissinstanser riktar å andra sidan kritik mot vad man kallar kommitténs statiska "omföringspolitik", dvs. inordnandet av förslagen inom en oförändrad kostnadsram. Det gäller bl.a. *SIDA*, som anser att vi bör vara beredda att vid behov öka insatserna. *Årkebiskopen*, *Rädda barnen*, *Svenska flyktingrådet* och *Sveriges frikyrkoråd/samråd* anser att *IPOK*:s uppfattning är oroväckande och framhåller, att en generös flyktingpolitik måste präglas av en politisk vilja att skapa ökade resurser för hela flyktingpolitiken. I likhet med bl.a. *Föreningen Sveriges socialchefer* och *Botkyrka kommun* menar dessa remissinstanser, att enskilda kommuners begränsade resurser inte kan utgöra grund för en begränsning av invandringen av sådana asylsökande som omfattas av 6 § *UtlL*. Ett syfte med de aktuella försöken att styra invandringen är ju just att jämnare fördela bördorna mellan kommunerna.

Åtskilliga remissinstanser framhåller vikten av en fortsatt generös flyktingpolitik. Dit hör bl.a. *SIDA*, som säger att detta bör vara ett självständigt, övergripande samhällsmål, samt *SIV*, *länsstyrelserna i Stockholms län* och i *Göteborgs och Bohus län*, *TCO* och *Amnesty International*. *TCO* avser därmed en flyktingpolitik som innebär att Sverige bidrar till att största möjliga antal flyktingar får skydd, antingen inom biståndspolitikens ram eller genom mottagning i Sverige. *Amnesty International* och flera andra remissinstanser framhåller att det alltid i första hand måste vara den aktuella flyktingsituationen i världen som är vägledande när omfattningen av insatserna övervägs. I några remissyttranden understryks värdet av att vi har en särskild bestämmelse om skydd för dem som åberopar flyktingliknande skäl. Inte i något yttrande ifrågasätts behovet av ett sådant skydd eller åberopas den reservation beträffande skyddsbestämmelsen som avgetts av en ledamot i kommittén.

Förslaget att den sammantagna flyktingpolitiken årligen skall redovisas av regeringen till riksdagen har allmänt tillstyrkts av remissinstanserna.

Ett antal remissinstanser har starkt kritiserat det förhållandet, att IPOK mycket knapphändigt har redovisat och analyserat Sveriges flyktinghjälp i tredje land. *SIDA* anser detta olyckligt med hänsyn till detta flyktingbistånds stora omfattning och dess samordning med flyktingmottagningen i Sverige. Framställningen sägs ha fått en kraftig slagsida som måste avhjälpas. Även *ärkebiskopen*, *Rädda barnen*, *Svenska flyktingrådet*, *Sveriges frikyrkoråd/samråd* och *Röda korset* är kritiska på denna punkt. Enligt *Röda korset* kan samordningen komma att innebära att Sverige – om överföring till tredje land eller repatriering i allmänhet försvåras – bereder sig på att ta emot ett relativt sett större antal flyktingar för permanent bosättning i Sverige. *Röda Korset* säger vidare att Sveriges stöd till FN:s flyktingkommissarie hittills till stor del har koncentrerats till kortsiktiga "relief-insatser" och måste kompletteras med "ett mer aktivt politiskt agerande rent allmänt när det gäller problematiken med flyktingarnas rehabilitering." *Ärkebiskopen*, *Rädda Barnen*, *Svenska flyktingrådet* och *Sveriges frikyrkoråd/samråd* föreslår bl.a. inrättandet av ett rådgivande organ där bl.a. frågor om flyktingkapets orsaker behandlas. I en sådan beredning skulle ingå, förutom företrädare för regeringen och riksdagens partier, representanter för fackliga samt kyrkliga och andra humanitära organisationer.

I sammanhang med principerna för flyktinginvandringen tar ett stort antal remissinstanser upp frågor som rör behandlingen av enskilt inresta asylsökande. *SIDA* understryker att strävandena att lindra flyktingproblemen också måste innebära en generös behandling av asylsökande. *Ärkebiskopen*, *Rädda barnen*, *Svenska flyktingrådet* och *Sveriges frikyrkoråd/samråd* säger att en restriktiv tolkning av UtL:s skyddsbestämmelser kan motverka huvudmålet för flyktingpolitiken, som är att internationellt stärka skyddet för de mänskliga rättigheterna. *Röda korset* ser sig föranlåtet att understryka vikten av att de rättssäkerhetsgarantier som har uppställts i UtL efterföljs i den praktiska tillämpningen. Man tillägger att det idag finns "uppenbara tendenser till en alltför summarisk tillämpning av första asyllandsprincipen." Även *advokatsamfundet* framför kritik som rör asylbedömningen.

Slutligen kan nämnas att några remissinstanser, bl.a. *Röda korset* och *advokatsamfundet*, förordar att FN:s flyktingkommissarie inbjuds att öppna kontor i Sverige.

Föredraganden

För egen del vill jag framhålla följande. Som jag redan har antytt har under de senaste två decennierna människor i långt större omfattning än tidigare tvingats att lämna sina hemländer på grund av förföljelse men också på grund av politiska omvälvningar, krig eller svält. Flykten har ofta haft karaktär av massutvandring och de direkta följderna i form av en omfattande flyktinginvandring har nästan genomgående drabbat mycket

fattiga utvecklingsländer i Afrika, Asien och Latinamerika. Antalet flyktingar beräknas idag uppgå till mer än 12 miljoner. Till detta kommer flera miljoner som vistas som flyktingar i sitt eget land på grund av bl.a. inbördesstrider. En lösning eller ett mildrande av flyktingproblemen i stort i världen torde i övervägande antalet fall vara möjligt endast genom att förutsättningar skapas för frivillig repatriering eller, när detta inte är möjligt, genom en integrering av flyktingarna i de s.k. första asylländerna med världssamfundets bistånd. Överföring till och bosättning i tredje land kan av olika skäl endast lösa en liten del av flyktingproblemen i världen. Trots att någon ny massflyktingsituation – med undantag för Centralamerika – inte har uppträtt under de allra senaste åren, har flyktingsituationen i världen ändå under denna tid försvårats av andra skäl. I sin redogörelse för FN:s flyktingkommissaries exekutivkommitté vid 1983 års session pekade sålunda flyktingkommissarien på, att svårigheterna att finna permanenta lösningar på flyktingproblemen allvarligt har ökat, främst beroende på den aktuella ekonomiska krisen och därmed sammanhängande ökat motstånd hos industriländerna mot att ta emot flyktingar.

Vårt land har sedan länge tagit en aktiv del i arbetet med att motverka uppkomsten av flyktingsituationer och med att bistå behövande flyktingar, både i tredje land och genom asyl i vårt land. Vi har sett detta som en självklar humanitär skyldighet, inte minst mot bakgrund av Sveriges gynnade ställning i världen. IPOK:s förslag, att vi också i fortsättningen skall föra en sådan flyktingpolitik och eftersträva att våra åtgärder får så stor effekt som möjligt, har fått remissinstansernas stöd. Jag delar uppfattningen att flyktingpolitiken också i fortsättningen bör vara generös och att Sverige så länge det är praktiskt och ekonomiskt möjligt bör fortsätta att ta sin del av ansvaret för att lindra den tragiska flyktingsituationen i världen. Det är samtidigt självfallet att de invandrapolitiska målen skall gälla även beträffande flyktingar. Redan av vår anslutning till flyktingkonventionen följer, att flyktingar i detta sammanhang skall behandlas som en i särskild grad gynnad grupp.

I likhet med kommittén och remissinstanserna anser jag att de grundläggande principer för den samlade flyktingpolitiken som riksdagen antog år 1979 (prop.1978/79:100 bil. 15 s. 152) alltså bör gälla. Jag har redan inledningsvis angett dessa principer. Det kan ändå finnas anledning att något närmare utveckla dem. De olika beståndsdelarna i flyktingpolitiken kan sammanfattas i internationellt arbete på flyktingskyddsområdet, hjälp till behövande flyktingar i främst utländer, kvotöverföring av flyktingar och en allmänt generös asylpolitik.

På det internationella planet, främst inom FN, pågår ett omfattande arbete som syftar till att stärka skyddet för de mänskliga rättigheterna och därigenom motverka flyktingsituationer. Sverige bör som hittills spela en aktiv roll i detta sammanhang. Den omfattande och accelererande ökningen av antalet flyktingar under de två senaste decennierna, liksom de allt

större svårigheterna att finna adekvata lösningar, har gjort det viktigare än någonsin att undersöka varje möjlighet att förhindra uppkomsten av nya flyktingströmmar. Jag vill i detta sammanhang nämna att FN:s generalförsamling den 16 december 1981 beslöt att etablera en expertgrupp med uppgift att undersöka frågan om bl.a. uppkomsten av flyktingströmmar och att överväga möjliga lösningar. Frågor om mänskliga rättigheter och massutvandring har vidare tagits upp i FN:s kommission för mänskliga rättigheter och blivit föremål för en omfattande utredning. Mot bakgrund av frågornas komplexitet kan eventuella resultat sannolikt väntas först på lång sikt. Mera närliggande är det arbete som bedrivs inom främst FN:s flyktingkommissaries exekutivkommitté och inom Europarådets expertkommitté för flyktingfrågor (CAHAR). Arbetet syftar till att, på grundval av främst flyktingkonventionen, i rekommendationer eller andra instrument vidareutveckla och befästa grundläggande principer för skyddet av asylsökande och flyktingar. Detta arbete för att förmå stater att i fråga om flyktingar iaktta grundläggande humanitära principer -främst den att inte återsända en flykting till förföljelselandet - är enligt min mening av fundamental betydelse och bör liksom hittills stödjas av Sverige.

En viktig del av vår flyktingpolitik är det bistånd som utgår till stöd åt flyktingar. Majoriteten av flyktingarna finns i u-länder. En varaktig lösning av deras problem kräver omfattande bistånd som möjliggör för flyktingarna att få en ny tillvaro i en omgivning som i socialt och kulturellt hänseende liknar den de kommer från. Hjälp i ursprungslandets närhet underlättar vidare genomförandet av frivillig repatriering om möjlighet därtill uppkommer. Jag vill nämna att Sverige är en av de större bidragsgivarna till FN:s flyktingkommissarie. Omfattande stöd lämnas vidare till FN:s hjälporganisation för palestinaflyktingar (UNRWA). Vidare tas årligen betydande belopp från katastrofanslaget i anspråk för flyktingar och hemlösa. Beloppen kanaliseras via berörda FN-organ, Röda Korset och svenska frivilligorganisationer. Flyktingbistånd utgår i övrigt till "flyktingar och befrielseörelser i södra Afrika" samt som humanitärt bistånd till Latinamerika. Jag får i övrigt hänvisa till vad som i dessa hänseenden anges i årets budgetproposition (prop.1983/84: 100 bil. 5 och 10). Även i fortsättningen bör, av skäl som jag redan angett, flyktingbistånd inta en framskjuten plats. Det är enligt min mening angeläget att Sverige internationellt verkar för att biståndet för flyktinginsatser används på ett så effektivt sätt som möjligt. I denna fråga har jag samrått med chefen för utrikesdepartementet, statsrådet Bodström.

Flyktinghjälpen i Sverige avsåg från början främst s.k. kollektiv flyktingöverföring. År 1950 beslöt riksdagen om sådan överföring av flyktingar hit. Denna form för flyktingöverföring kom under de följande decennierna att dominera svensk flyktingpolitik. Uttagningen skedde mestadels från flyktingläger i Europa under medverkan av en svensk delegation. Statsmakterna beslöt varje år om en viss kvot, den s.k. flyktingkvoten. Under den

senaste 10-årsperioden har emellertid antalet enskilt hitresta asylsökande överstigit flyktingkvoten och oftast varit betydligt större. Även flyktingöverföringen – som sker i nära samarbete med UNHCR – har under senare år förändrat karaktär. Regeringen beslutar årligen om den allmänna inriktningen av flyktingöverföringen. Uttagningen sker sedan vanligen genom att FN:s flyktingkommissarie eller våra utlandsmyndigheter lämnar förslag till SIV på enskilda eller grupper som behöver en fristad undan förföljelse. Sedan mitten av 1970-talet har flyktingkvoten varit 1 250 personer och har i första hand avsett latinamerikaner. De sista åren har extra kvoter om ca 250 personer reserverats för anhöriga till båtflyktingar från Vietnam. Uttagning kan även avse sådana politiskt förföljda som fortfarande vistas i sitt eget land och därför inte formellt sett är flyktingar enligt UtIL eller flyktingkonventionen. I vissa fall har det rört sig om politiska fångar som har frigetts under förutsättning av bl.a. att de mottogs i annat land.

Jag delar kommitténs uppfattning att denna form av flyktingmottagning bör utgöra grunden för vår flyktinginvandring och att den bör fortgå i allt väsentligt oberoende av svängningar i konjunkturerna. Den möjliggör för Sverige att göra en humanitär insats för dem som vi bedömer bäst behöver hjälp. Liksom hittills bör förtur ges åt flyktingar, i eller utanför hemlandet, som är i akut behov av skydd. Sverige bör vidare också i fortsättningen ta emot handikappade eller i övrigt svårplacerade flyktingar. Omfattningen av kvotöverföringen bör liksom hittills bestämmas från år till år i särskild ordning. Med anledning av påpekanden under remissbehandlingen vill jag understryka, att Sveriges insatser av naturliga skäl måste bero inte bara på interna resursöverväganden utan också på den aktuella flyktingsituationen i världen. Beredskap måste alltid finnas för en ökning av flyktingkvoten när situationen kräver det. Det är enligt min mening angeläget med en ökad samordning via FN:s flyktingkommissariat, så att flera länder solidariskt medverkar i flyktingmottagandet. Därigenom kan även ansvaret för olika flyktingkategorier fördelas med beaktande av om och i vad mån konventionsstaterna tidigare har tagit emot flyktingar av samma språkliga och kulturella kategori och byggt upp en organisation för deras omhändertagande.

Den tredje beståndsdel i Sveriges flyktingpolitik bör liksom hittills vara en generös asyllagstiftning och asylpraxis. En generös asylpolitik är enligt min mening en viktig del av vår samlade flyktingpolitik. Flyktingar som söker asyl och är i behov av en fristad i Sverige skall även framgent ha rätt att få stanna. UtIL ger emellertid skydd, inte endast åt konventionsflyktingar utan även åt andra som åberopar tungt vägande skäl av politisk art mot att återvända till hemlandet. I likhet med IPOK och remissinstanserna anser jag att ett lagstadgat skydd för asylsökande tillhörande denna grupp bör finnas även i framtiden. Jag återkommer senare till frågan hur skyddet skall utformas.

Flera av remissinstanserna har betonat att ett omfattande flyktingbistånd i tredje land inte får leda till en mindre generös inställning mot asylsökande som kommer till våra gränser. Jag delar den uppfattningen. I den allmänna debatten har i detta hänseende ibland understrukits, att Sveriges resurser i första hand borde användas till organiserad överföring av flyktingar. Överföring av flyktingar till Sverige är självfallet en mycket viktig del av vår flyktingpolitik och bör vara det också i framtiden. En avvägning mellan kvotöverföring och mottagande av enskilt inresta asylsökande låter sig inte alltid så lätt göra i den praktiska tillämpningen, bl.a. därför att många av dem som kommer är konventionsflyktingar men också därför att man i asylsituationen har att göra med personer som faktiskt har brutit upp från sitt hemland och redan därigenom befinner sig i en utsatt situation. Till detta kommer följande. Genom lagstiftning har vi gjort en avvägning som innebär att vi har åtagit oss att, när inte särskilda skäl hindrar det, ge en fristad även åt asylsökande som inte riskerar politisk förföljelse men som åberopar tungt vägande politisk-humanitära skäl. En konsekvens av detta måste då bli, att sådana asylsökande i allmänhet accepteras utan någon jämförelse med mera skyddsbehövande flyktingar som finns i tredje land. Rent allmänt finner jag det vidare angeläget att förfarandet i samband med behandlingen av asylansökningar vid gränsen görs så rättssäkert och humant som är möjligt samt att det står i rimlig överensstämmelse med de principer för asylbedömning som har antagits av FN:s flyktingkommissaries exekutivkommitté och Europarådet. Jag återkommer i det följande till denna fråga och till frågan om tillämpningen av vad som har kommit att kallas "principen om första asylland".

Sedan detta har sagts vill jag återknyta till den grundläggande frågan om behovet av en reglering av flyktinginvandringen. Jag har redan nämnt att en sådan reglering inte får omfatta asylsökande som är konventionsflyktingar och har behov av fristad i vårt land. Kommittén, som också har undantagit denna grupp, fäster stort avseende vid att invandringen av utlänningar som åberopar politisk-humanitära skäl fortlöpande granskas och vid behov regleras genom åtstramning i praxis. Flera remissinstanser, bland dem *LO* och *kammarrätten i Jönköping* stöder förslaget. Åtskilliga remissinstanser anser emellertid att kommittén för starkt har betonat nödvändigheten av en prioritering av vissa flyktingpolitiska insatser inom ramen för oförändrade resurser. Det förekommer även varningar för den orättvisa och osäkerhet som skulle bli följden om kontrollen av invandringen skulle leda till en växlande praxis vid tillämpningen av bestämmelserna om skydd på grund av politisk-humanitära skäl.

Våra ekonomiska resurser är begränsade. Detta måste ofrånkomligen inverka också på delar av vår flyktingpolitik, även om möjlighet bör finnas för den flexibilitet som kan påkallas av dramatiska förändringar i flyktingsituationen ute i världen. Mot den bakgrunden har det hittills ansetts nödvändigt att i rimlig mån reglera även delar av flyktingpolitiken. Detta

blir nödvändigt också i framtiden. Som kommittén föreslår, måste en prioritering göras till förmån för vissa delar av flyktingpolitiken. Jag har redan understrukt att invandringen av enskilt inresta konventionsflyktingar inte får regleras med hänsyn till ekonomiska resurser samt att tyngdpunkten även fortsatt måste ligga på flyktingbistånd i tredje land och därefter på överförande hit av flyktingar i akut behov av skydd. Mot den bakgrunden måste regleringen träffa i första hand invandringen av asylsökande som åberopar politisk-humanitära skäl. Redan vid tillkomsten av 6 § UtL klargjordes begränsningen av det skydd 6 § avsågs ge. Av bestämmelsen följer således att rätten att stanna kan vägras utlänningen, om det finns särskilda skäl, varmed särskilt åsyftades begränsningar av Sveriges möjligheter att ta emot sådana utlännningar. I sak innebär därför IPOK:s förslag främst den nyheten, att en mer målinriktad politik skall föras för att följa utvecklingen och tillgripa behövliga begränsningsåtgärder när det gäller denna invandring.

Även för egen del anser jag det angeläget att en fortlöpande och noggrann uppföljning sker såväl av flyktingpolitiken i stort som av invandringen på grund av politisk-humanitära skäl. Det är samtidigt viktigt att undvika återkommande ändringar i praxis i fråga om denna invandring, något som skulle skapa rättsosäkerhet och för övrigt stå i dålig överensstämmelse med gällande bestämmelser. Inte heller bör man utan starka skäl utnyttja möjligheten att med stöd av undantagsklausulen tillgripa generella begränsningar. En noggrann uppföljning möjliggör emellertid bättre framförhållning och planering och är redan därigenom värdefull. Skulle det emellertid – exempelvis till följd av en kraftig ökning av invandringen på grund av politisk-humanitära skäl – bedömas ofrånkomligt med en begränsning av denna, ger undantagsklausulen redan nu möjlighet att åstadkomma detta. Kommittén har framhållit att den nu aktuella invandringen måste regleras med hänsyn till inte bara landets utan även berörda kommuners resurser. Mot förslaget har *föreningen Sveriges socialchefer* och *Botkyrka kommun* riktat kritik. För egen del menar jag, att våra möjligheter att ta emot sådana asylsökande som nu avses i princip skall bedömas med utgångspunkt från landets samlade resurser.

Innan jag lämnar denna fråga vill jag nämna att jag, i likhet med en enig remissopinion, godtar förslaget om lika behandling i förmånshänseende av alla som får stanna på grund av politiska skäl, antingen de omfattas av 3, 5 eller 6 § UtL eller ej. Jag avser att i ett senare sammanhang återkomma till denna fråga.

IPOK har påtalat det förhållandet, att det idag saknas en samlad redovisning av vår flyktingpolitik, dvs. flyktinghjälp inom ramen för biståndspolitik och i form av överföring till Sverige eller asyl åt enskilt inresta asylsökande. Jag delar i likhet med remissinstanserna kommitténs uppfattning, att en årlig sammanhållen offentlig redovisning bör lämnas om alla former av flyktinghjälp. Därigenom blir det möjligt för regeringen att hos

riksdagen fortlöpande få till stånd en bedömning av flyktingpolitiken, bl.a. vad gäller fördelningen mellan flyktingbistånd i Sverige och i tredje land, omfattningen av flyktingöverföringen och åtgärderna för flyktingar som har tagits emot här samt, i förekommande fall, vad gäller åtgärder i syfte att begränsa invandring på grund av politisk-humanitära skäl. En sådan ordning skulle vidare ha den fördelen att vår samlade flyktingpolitik blir föremål för en omfattande insyn och en därmed sammanhängande allmän debatt. Jag återkommer i ett senare sammanhang till frågan hur en sådan samordnad redovisning bör utformas.

Ärkebiskopen, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet och Sveriges frikyrkoråd/samråd har som jag nämnt föreslagit inrättandet av ett rådgivande organ för vissa flyktingfrågor. Det finns även enligt min mening behov av ett forum för övergripande samråd om flyktingpolitiken i dess helhet, bl.a. i syfte att bättre förankra denna i det politiska arbetet. Jag förordar mot denna bakgrund, att regeringen tillkallar en flyktingpolitisk beredning, i vilken företrädare för berörda organisationer och myndigheter m.fl. bör ingå. FN:s flyktingkommissarie bör erbjudas att vara företräd i beredningen genom en ledamot. Det statsråd som ansvarar för invandrarfrågor bör vara beredningens ordförande. Det ankommer på regeringen att besluta om inrättandet av beredningen. Jag avser senare att återkomma i denna fråga. I de frågor som jag nu har berört har jag samrått med chefen för utrikesdepartementet.

Vad slutligen gäller den under remissbehandlingen väckta frågan om inrättandet av ett kontor i Sverige för FN:s flyktingkommissarie vill jag säga följande. Ett regelbundet och omfattande samarbete har numera från svensk sida inletts med flyktingkommissariatet. Vid regelbundna möten behandlas frågor av gemensamt intresse, såväl av generell natur som med anknytning till flyktingärenden. Samverkan sker även på annat sätt. Frågan om ett inrättande av kontor för flyktingkommissarien är en gemensam nordisk fråga. En sådan åtgärd är emellertid inte för närvarande aktuell i något av de andra nordiska länderna. För vår del bör vi enligt min mening tills vidare följa erfarenheterna av det samarbete som har inletts.

Jag övergår nu till att närmare behandla vissa frågor som har samband med skyddet för asylsökande.

3.4 Invandringen av andra asylsökande än konventionsflyktingar

Kommittén

Enligt kommittén bör liksom hittills även andra hjälpbehövande än konventionsflyktingar ha möjlighet att få tillstånd att stanna i Sverige. Det är därvid enligt kommittén särskilt angeläget att ge en fristad åt vad kommittén kallar "skyddsnaätsfall", dvs. personer med sådana flyktingliknande skäl som inte heller med en generös praxis räcker till för flyktingsskap enligt flyktingkonventionen och 3 § UtL. "Skyddsnaätsfall" utgörs närmare be-

stämt av dels personer som har skäl av samma art som flyktingar men vilkas skäl inte är tillräckligt starka för att flyktingskap skall föreligga, dels personer vilkas trovärdighet kan ifrågasättas men vilkas uppgifter ändå har ansetts ge vid handen att de i vart fall har utsatts för trakasserier. Enligt kommittén bör liksom hittills möjlighet till fristad finnas också för personer med något mindre starka flyktingliknande skäl, som i dag hänförs till 6 § UtL utan att för den skull kunna betecknas som "skyddsnätsfall". Skydd bör också ges åt de övriga grupper som nu omfattas av 6 § UtL. Därmed åsyftas främst de i praxis sällan förekommande värnpliktsvägrare som kan komma att få oproportionerligt strängt straff för sin vägran och krigsvägrare som kan räkna med att straffas för sin krigsvägran. Det förväntade straffets svårighetsgrad bör enligt kommittén vara avgörande för bedömningen av behovet av fristad. Även i övrigt föreslås att sådana skyddsbehovande som nu får stanna av politisk-humanitära skäl får göra det också i fortsättningen. Det gäller bl.a. i de fall där sökanden riskerar allvarligt straff för icke politiska handlingar eller förhållanden som inte är kriminella och heller inte förkastliga enligt svensk rättsuppfattning. Hit hör även personer som avses i den afrikanska OAU-konventionen, dvs. sådana som tvingas lämna sitt hemland på grund av yttre aggression, ockupation, utländskt inflytande i landet eller på grund av någon händelse som har allvarligt stört den allmänna ordningen i hela eller i en del av landet. De fall av denna art som har förekommit i praxis har i stor utsträckning rört personer, som utan att tillhöra någon av de stridande parterna, riskerat att råka illa ut som civilbefolkning på grund av pågående krig eller stridshandlingar i hemlandet. I de båda sist nämnda fallen har inte 6 § UtL ansetts tillämplig. I stället har tillgripits den i 1968 års riktlinjer anvisade möjligheten att ge tillstånd när "synnerliga skäl" föreligger. Kommittén redovisar även vissa andra och mera udda fall (s. 116 i förslagsbetänkandet).

För det fall begränsningar måste tillgripas i rätten att stanna, bör enligt kommittén de s.k. skyddsnätsfallen tillerkännas ett starkare skydd än övriga kategorier. Även om lika fall bör behandlas lika medger kommittén, att det från ett visst land eller en viss folkgrupp kan uppkomma ett så omfattande reellt eller potentiellt invandringstryck att en särbehandling är ofrånkomlig.

En grundtanke i förslaget är att invandringens storlek måste vad gäller nu aktuell kategori kunna variera från tid till annan. När det gäller invandring av personer som åberopar politiska skäl men inte är flyktingar betyder det i sin tur, att styrkan i de skäl som krävs för att tillstånd skall beviljas också måste kunna tillåtas variera, beroende på antalet personer som söker sig hit och möjligheterna att ta emot dem. För att detta skall kunna ske är det enligt kommittén nödvändigt med en bättre framförhållning, beredskap och planering än i dag när det gäller att ta emot flyktingar och personer med flyktingliknande eller andra politisk-humanitära skäl. En förutsättning är då att regeringen får tillfälle att utbilda praxis genom att

SIV överlämnar ärenden rörande nya kategorier asylsökande till regeringen för avgörande. Systemet bör enligt kommittén utformas så, att en återkommande bedömning av behovet av reglering och styrning av invandringen med hänsyn till angivna faktorer blir ett normalt inslag i invandringspolitiken – och naturligtvis också så, att åtgärder kan vidtas om det behövs.

Det bör tilläggas att kommitténs majoritet mot bakgrund av en utredning om gällande praxis har avfärdat tanken, att flyktingparagrafen (3 § UtIL) skulle vara tillräcklig om den tillämpades mer generöst än nu. Majoriteten menar att en särskild bestämmelse behövs för upprätthållandet av nuvarande praxis att ge skydd åt en vidare krets än konventionsflyktingar. (På denna punkt har ledamoten Sten Svensson reserverat sig.) Kommittén förordar emellertid samtidigt den ändringen, att något hinder inte längre skall finnas mot återsändande av den asylsökande till tredje land som ger skydd endast åt konventionsflyktingar. Det gäller även om utlänningen ifråga inte är en konventionsflykting och därför skulle komma att sändas vidare till hemlandet. En sammanfattning av kommitténs ståndpunkt återfinns på s. 119 i förslagsbetänkandet.

När det gäller utformningen av författningsskyddet för de aktuella skyddsgrupperna kommer kommittén efter analys av bestämmelsen fram till, att nuvarande 6 § UtIL bör behållas med ett visst tillägg (förslagsbetänkandet s.120 – 123). Enligt tillägget får s.k. direktavvisning till annat land än hemlandet i ökad utsträckning ske av personer som avses i 6 § UtIL. Jag återkommer strax till denna fråga. Kommittén föreslår emellertid också, att personer som riskerar allvarligt straff eller förföljelse för icke-politiska handlingar eller förhållanden som inte är kriminella i Sverige och inte heller förkastliga enligt svensk rättsuppfattning hänförs till 6 § UtIL. Hit hör de sökande som riskerar allvarligt straff eller förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning. I praxis får som jag har nämnt sådana utlänningsar nu stanna på grund av allmänt humanitära skäl. Utanför 6 § UtIL bör enligt kommittén liksom hittills falla personer som åberopar att de tvingats lämna sitt land på grund av exempelvis yttre aggression, ockupation eller inbördeskrig. Det är här fråga om förhållanden som drabbar alla inom landet eller regionen och som inte har någon anknytning till den asylsökandes egna åtgärder eller politiska uppfattning. Kommittén understryker emellertid att Sverige liksom hittills bör erbjuda sådana människor ett skydd. Kommitténs ståndpunkt att inte inordna denna grupp under 6 § hänger även samman med, att invandringstrycket i dessa fall är i särskilt hög grad oförutsebart och i vissa situationer skulle kunna bli mycket stort. Av samma skäl bör enligt IPOK hela folkgrupper inte genom förhandsbedömningar klassificeras som omfattade av 6 § UtIL.

Samtidigt som 6 § UtIL sålunda behålls, bör det enligt kommittén i propositionen klargöras att tillstånd kan vägras på grund av vandelsskäl på samma sätt som gäller för andra tillståndssökande. Frågan behandlas på s. 126 och 127 i förslagsbetänkandet.

Kommittén har, som jag nämnt, särskilt behandlat de problem som hänger samman med tillämpning av principen om första asylsökande som faller under 6 § UtL. Kommittén framhåller att det i de flesta länder saknas i vart fall ett lagstadgat skydd mot hemsändning för denna grupp. Konsekvensen för Sveriges del har därför enligt IPOK blivit, att den som åberopar skäl som avses i 3 § UtL men redan har skydd i tredje land regelmässigt sänds tillbaka till detta land, när detta är praktiskt möjligt, medan den som åberopar sådana omständigheter som avses i 6 § UtL kan komma att få stanna i Sverige, även om praktisk möjlighet till återsändande finns. Praktisk möjlighet att återsända en asylsökande till tredje land föreligger enligt kommittén huvudsakligen vid direktavvisning samt i de fall då det är möjligt att tillämpa den nordiska passkontrollöversenskommelsens regler om återsändande. Kommittén konstaterar att den olikartade behandlingen av flyktingar och av dem som hänförs till 6 § UtL är en logisk konsekvens av skyddsregeln. Avsikten med denna har nämligen bl.a. varit just att se till, att den som omfattas av 6 § UtL inte sänds till ett land där han riskerar att sändas tillbaka till hemlandet. Trots detta anser kommittén emellertid, att det även i denna fråga bör göras en flyktingpolitisk avvägning. Därvid bör avgörande vikt fästas vid det invandringstryck som kan bli följden av en asylbestämmelse som är väsentligt mera generös än bestämmelserna i våra grannländer.

I detta hänseende framhåller kommittén, att vad som i första hand får betydelse för det framtida invandringstrycket är hur nuvarande bestämmelser fungerar vid gränsen, dvs. när polismyndigheten skall pröva om utlänningsen skall avvisas eller ärendet överlämnas till SIV. Att det är så beror på att tredje land i allmänhet accepterar att återta en utlänning som avvisas, endast om han återsänds omgående. På s. 125 och 126 i förslagsbetänkandet utvecklar kommittén närmare hur de nuvarande bestämmelserna verkar när polismyndigheterna enligt 33 och 34 §§ UtL bedömer, om de åberopade omständigheterna är uppenbart oriktiga eller om de kan lämnas utan avseende och således avvisning kan ske. Av redogörelsen, till vilken jag hänvisar, framgår att det i allmänhet inte är möjligt att i samband med den prövning som föregår beslut om direktavvisning avgöra, om åberopade politiska skäl är att hänföra till 3 § eller 6 § UtL eller om det eventuellt är fråga om sådana politisk- humanitära skäl som faller utanför dessa paragrafer. En förutsättning för att den som åberopar skäl som anges i 3 eller 6 §§ UtL skall kunna avvisas till tredje land är, att han där åtnjuter trygghet mot att bli sänd till hemlandet eller till land där han riskerar förföljelse. Om det inte är möjligt att i samband med direktavvisning klarlägga om utlänningsen är flykting eller omfattas av 6 § UtL är det därför enligt nuvarande regler heller inte möjligt att direktavvisa en asylsökande till ett tredje land, som inte ger skydd såväl åt flyktingar som åt dem som omfattas av 6 § UtL. Principen om första asylsökande kan då inte upprätthållas heller i fråga om konventionsflyktingar.

Kommittén anser det angeläget att möjliggöra återsändning av en asylsökande flykting till tredje land från vilket han har kommit, om han kan få skydd där. För att detta skall kunna ske måste således återsändande till ett land som tillämpar flyktingkonventionen också kunna ske beträffande dem som enligt nuvarande regler hänförs till 6 § UtlL. Det ökade invandringstryck som skulle bli följden av en modifierad tillämpning av principen om första asylland talar enligt kommittén för, att polismyndigheterna får möjlighet att direktavvisa den som åberopar politiska skäl till sådant tredje land som tillämpar konventionen eller där det är väl känt att den kategori det gäller eljest har skydd. Sverige bör samtidigt verka internationellt för att andra konventionsländer inför bestämmelser motsvarande dem som finns i 6 § UtlL.

Remissinstanserna

Som jag redan tidigare har nämnt har remissinstanserna enhälligt ställt sig bakom förslaget att Sverige genom en uttrycklig lagbestämmelse bör erbjuda skydd, inte bara åt konventionsflyktingar utan även åt andra som har vägande politisk-humanitära skäl mot att återvända till hemlandet. Det i en reservation föreslagna avskaffandet av 6 § UtlL har således inte vunnit något stöd vid remissbehandlingen. När det gäller den närmare utformningen av skyddsbestämmelserna går emellertid åsikterna isär.

IPOK har som jag nämnt närmare preciserat vilka som här bör beredas skydd utöver konventionsflyktingar, hit överförda flyktingar samt krigsvägrare. Grupperna redovisas som "skyddsnätsfall", personer som omfattas av OAU-konventionens flyktingdefinition, personer med svagare flyktingliknande skäl vilka enligt praxis omfattas av 6 § UtlL men inte utgör "skyddsnätsfall", personer som har andra politiska skäl än som nu nämnts och som får stanna på humanitär grund. "Skyddsnätsfallen" föreslås få ett starkare skydd än övriga grupper. Flertalet remissinstanser har lämnat förslaget utan erinran. RRV anser det viktigt att de olika grupperna hålls isär. Kamrarrätten i Jönköping menar att denna "prioritering" bör komma till uttryck i en bestämmelse. Några remissinstanser efterlyser exemplifieringar i lagtexten.

Flera remissinstanser är dock kritiska. SIV ifrågasätter således den kategorisering i skyddsnätsfall och andra fall som IPOK föreslår. Den skulle enligt verket inte fylla något behov och skulle medföra betydande merarbete. SIV betonar vikten av att regeringen genom sina beslut bildar praxis på området. En rad remissinstanser kritiserar förslaget från en annan utgångspunkt. Årkebiskopen, Rädde barnen, Svenska flyktingrådet och Sveriges frikyrkoråd/samråd framhåller att de asylsökande som kommittén kallar "skyddsnätsfall" bör betraktas som konventionsflyktingar. Mot bakgrund av sin bedömning, att IPOK:s förslag sammantaget leder till att färre asylsökande får stanna, understryker de fyra remissinstanserna att nuvarande praxis beträffande flyktingar och utlännningar som åberopar

politisk-humanitära skäl inte får skärpas. Även *Röda korset* anser att "skyddsnaätsfallen" i själva verket är sådana asylsökande som rätteligen skulle bedömas som konventionsflyktingar. Från den utgångspunkten föreslår Röda korset att 6 § i stället får omfatta dem som avses i OAU-konventionens kompletterande flyktingdefinition. Endast under den förutsättningen är man beredd att acceptera, att skyddet för personer som faller under 6 § UtIL sätts ur spel i utsatta lägen. *Advokatsamfundet* finner den av IPOK gjorda uppdelningen "näst intill obegriplig utom för ett begränsat antal i dessa tankegångar väl insatta experter". I sak förordar samfundet att 6 § UtIL får omfatta "OAU-flyktingarna". *Advokatsamfundet* medger i princip att skyddsbehovet kan graderas och att en prioritering till förmån för de mest behövande kan behöva ske i ett trängt läge. Enligt samfundets mening bör man emellertid undvika att lagstiftningsvägen bygga vidare på en sådan gradering. Det leder till komplicerade regler, tidskrävande handläggning och, till följd därav, stötande avlägsnandebeslut.

Vad gäller själva utformningen av bestämmelsen säger sig *FN:s flyktingkommissariat* frukta, att likheten i ordvalet mellan 3 och 6 §§ UtIL i sig kan leda till att en asylsökande hänförs till 6 § i stället för att få flyktingstatus. I stället borde 6 § avse asylsökande som återoppar vägande humanitära skäl av annan art än de som anges i flyktingdefinitionen. Den senare föreslås få en mer liberal tolkning. *Kammarrätten i Jönköping*, som ju har godtagit IPOK:s förslag i sak, förordar att 6 § ersätts med en bestämmelse som tar sikte enbart på "skyddsnaätsfallen" och att rättsskyddet i övrigt regleras i UtIF.

IPOK syftar med sin kategoriindelning och prioritering i första hand till att möjliggöra, att invandringen på grund av flyktingliknande skäl från tid till annan anpassas till våra möjligheter att ta emot dessa asylsökande. Förslaget innebär vidare att de krav i fråga om tyngden av återopade omständigheter, som ställs för att utlänningen skall få stanna, skall tillåtas variera från tid till annan, beroende på invandringstrycket och våra mot-tagningsmöjligheter. Detta skulle liksom nu ske genom användande av den undantagsklausul som finns i 6 § UtIL. Jag har i föregående avsnitt angett att IPOK:s förslag på denna punkt har mött kritik från åtskilliga håll med hänvisning till den orättvisa och rättsosäkerhet som ständiga förändringar i detta hänseende medför. Jag vill tillägga att *ärkebiskopen*, *Rädda barnen*, *Svenska flyktingrådet* och *Sveriges frikyrkoråd/samråd* understryker, att resursskäl som motiv för att vägra uppehållstillstånd klart måste deklarerarar som sådana. "Risk finns annars för att centrala värderingar i fråga om humanitet och mänskliga rättigheter undergår en icke önskvärd normförändring".

Kommittéförslaget innebär som nämnts vidare att skyddet för dem som omfattas av 6 § UtIL i praktiken begränsas till att gälla de fall, då utlänningen har kommit hit direkt från hemlandet eller från ett land som inte ger skydd ens åt konventionsflyktingar. Få remissinstanser har yttrat sig på

denna punkt. *Kammarrätten i Jönköping* säger att man genom en sådan ordning undanröjer "orimliga konsekvenser" som den nuvarande skyddsbestämmelsen kan medföra. Därvid anser kammarrätten bl.a. att utlänningar som tillhör denna grupp vid inresa från tredje land har större möjligheter att få stanna än konventionsflyktingar, eftersom de vanligen inte åtnjuter skydd i det land de har rest in ifrån. *Ärkebiskopen, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet och Sveriges frikyrkoråd/sumråd* motsätter sig däremot kraftigt förslaget. Den föreslagna försämringen av skyddet för utlänningar som hänförs till 6 § UtL sägs vara oacceptabelt. Det innebär att man på ett allvarligt sätt försämrar skyddet för denna grupp skyddsbehövande. *Advokatsamfundet* kritiserar likaså förslaget.

Föredraganden

Även jag anser det angeläget att särskilda bestämmelser behålls, som ger skydd åt asylsökande som inte är flyktingar men ändå anför vägande skäl av politisk-humanitär art mot att återvända till sitt hemland. Dessa asylsökande utgör, som IPOK har framhållit, en stor del av dem som får stanna i vårt land. Sverige har tidigare än andra länder genom lagstiftning utvidgat rätten till asyl till att omfatta dessa grupper (prop. 1975/76: 18). Även i vissa andra länder finns det dock i praxis ett motsvarande skydd. Jag vill nämna att Danmark nyligen har övergått till att lagfästa sin praxis av detta innehåll. Slutligen vill jag erinra om att frågan om en utvidgning av skyddet för hithörande kategorier av asylsökande övervägs inom Europarådets flyktingkommitté (CAHAR).

Med vad jag nu har sagt har jag antytt, att jag inte kan dela uppfattningen hos några remissinstanser att de som med nuvarande praxis omfattas av 6 § UtL i själva verket borde ges flyktingstatus. För att bedömas som flykting måste den asylsökande uppfylla rekvisiten i 3 § UtL, vilka har hämtats från flyktingkonventionen. Även med en generös flyktingskapsbedömning och en tillämpning av principen om den sökandes rätt till "the benefit of the doubt" i full överensstämmelse med motivuttalandena till bestämmelsen, finns det naturliga gränser för vilka som kan ges flyktingstatus. Den nämnda principen kan sägas innebära att den asylsökandes påstående om förföljelse bör läggas till grund för bedömningen, om de framstår som rimliga och de faktiska förhållandena inte kan klarläggas. Självfallet kan olika uppfattningar råda i frågan, om gränsen mellan flyktingar och asylsökande som får stanna på flyktingliknande skäl dras på ett riktigt sätt enligt gällande praxis. Jag vill emellertid hävda att detta redan nu är fallet i fråga om regeringens praxis i besvärssärenden, vilken skall vara vägledande för SIV. Samtidigt vill jag kraftigt understryka, att vikten av en generös flyktingbedömning måste ägnas fortlöpande uppmärksamhet i den praktiska tillämpningen.

IPOK har noggrant redovisat de grupper av utlänningar som enligt praxis hittills fått stanna i vårt land på grund av politisk-humanitära skäl.

Mot den bakgrunden har kommittén föreslagit en prioritering mellan olika grupper när det gäller styrkan av deras anspråk på att få stanna vid en eventuell ökad begränsning. Flera remissinstanser har bl.a. från praktiska utgångspunkter gjort invändningar mot förslaget. Å andra sidan efterlyser andra remissinstanser att prioriteringen kommer till uttryck genom en uttrycklig bestämmelse. För egen del anser jag det värdefullt att kommittén har redovisat hur praxis har utvecklats när det gäller hithörande grupper. Av redovisningen framgår bl.a. att några andra kategorier av personer än de som förutsågs vid tillkomsten år 1976 av 6 § UtlL inte har fått stanna med stöd av den paragrafen. Jag anser emellertid i likhet med bl.a. SIV att det för praktiska ändamål saknas anledning att upprätta någon prioriteringsordning mellan de olika grupperna. Den omständigheten att vissa kategorier inte omfattas av 6 § UtlL medför dock i sig skillnader i fråga om rätten att stanna i Sverige.

Enligt min mening bör även fortsättningsvis i första hand prövas, om en asylsökande är att bedöma som flykting eller ej. Som jag redan har antytt är det angeläget att flyktingrekvisiten tolkas extensivt och att utlänningen i förekommande fall ges "the benefit of the doubt". Den som får flyktingstatus skall liksom hittills tillerkännas en i praktiken obegränsad rätt till fristad här. De som inte uppfyller flyktingrekvisiten, men som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för sin ovillighet att återvända till hemlandet med hänsyn till de politiska förhållandena där, bör liksom nu ges rätt att stanna här enligt en uttrycklig bestämmelse i UtlL. Det saknas, som också IPOK har funnit, anledning att i detta hänseende ersätta 6 § UtlL med andra bestämmelser. Som framgår av den paragrafen kan rätten att stanna sättas ur spel, om det finns särskilda skäl till detta. Därmed avses bl.a. våra möjligheter att med hänsyn till motagningsresurser m.m. ta emot dessa utlänningar. Liksom hittills bör gälla, att tyngden av de åberopade omständigheterna skall tillmätas betydelse vid bedömningen av om undantagsklausulen skall tillämpas i det enskilda fallet (jfr prop. 1976/76: 18 s.109). Uppkommer fråga om tillämpning av undantagsklausulen, bör frågan prövas av regeringen genom att ärendet överlämnas dit. De som bedöms ha ett särskilt starkt behov av skydd bör därmed kunna räkna med att få stanna här, även om undantagsklausulen i 6 § UtlL skulle komma att tillämpas. En sådan företrädesrätt till fristad i Sverige kan för övrigt komma att gälla även en utlänning som inte omfattas av 6 § UtlL och som får stanna på humanitära grunder. Det avgörande måste vara skyddsbehovet i det enskilda fallet oavsett vilken kategori utlänningen tillhör.

Kommittén har föreslagit att till 6 § UtlL i fortsättningen skall föras även asylsökande som riskerar allvarligt straff för icke-politiska handlingar eller förhållanden som inte är kriminella eller förkastliga enligt svensk rättsuppfattning, liksom den som i övrigt riskerar förföljelse på sådan grund. Som exempel nämner kommittén dem som riskerar allvarligt straff eller förföljelse på grund av kön eller homosexualitet. Förslaget har tillstyrkts eller

lämnats utan erinran av remissinstanserna. För egen del är jag emellertid inte beredd att låta dessa utlänningar normalt omfattas av 6 § UtlL. Det är enligt min mening naturligare att även i fortsättningen låta sådana utlänningar stanna på grund av humanitära skäl, om en samlad värdering av utlänningens situation vid ett återsändande till hemlandet ger anledning till detta. Undantagsvis kan emellertid omständigheterna vara av så allvarlig natur, att 6 § kan anses tillämplig. Det bör överlåtas åt rättstillämpningen att avgöra när detta är fallet. Jag vill erinra om att den beskrivning som lämnades i prop. 1975/76: 18 (s. 108 och 109) av dem som omfattades av 6 § inte avsågs vara uttömmande.

Flera remissinstanser förordar, att en utlänning som har fått lämna sitt land på grund av sådana omständigheter som anges i art. 1 punkt 2 i OAU-konventionen, exempelvis yttre aggression, ockupation eller inbördeskrig, och som enligt gällande praxis får stanna av humanitära skäl, skall omfattas av 6 § UtlL. På denna punkt delar jag emellertid kommitténs uppfattning att nuvarande ordning bör behållas. Med hänsyn till att invandringstrycket i dessa fall är i särskild grad oförutsebart och kan bli mycket högt, bör rätten till fristad i Sverige kunna avgöras på ett friare sätt än som skulle bli fallet om gruppen inordnades under en rättighetsbestämmelse i UtlL. Av samma skäl är jag inte beredd att godta det förslag till ändring av 6 § UtlL som FN:s flyktingkommissariat har lagt fram. Vad jag nu har sagt innebär emellertid inte att Sverige får undandra sig sina humanitära plikter mot dessa skyddsbehövande eller andra grupper som åberopar vägande skäl av politisk-humanitär natur. Vi bör även i fortsättningen medverka till att de erbjuds skydd, i Sverige eller i annat land.

Ett väsentligt syfte med IPOK:s förslag är att åstadkomma en bättre kontroll över invandringen av utlänningar som åberopar politisk-humanitära skäl. En återkommande bedömning av "behovet av reglering och styrning av invandringen" bör därför enligt kommittén bli ett normalt inslag i invandringspolitik. Denna återkommande bedömning avses i sin tur föranleda de begränsningsåtgärder som behövs.

Som jag redan tidigare har understrukt skapar upprepade förändringar i rätten till invandring med stöd av 6 § UtlL eller i övrigt av politisk-humanitära skäl en betydande rättsosäkerhet. I likhet med kommittén och remissinstanserna anser jag att sådana förändringar inte är förenliga med vare sig 6 § UtlL eller en generös flyktingpolitik. Väljer man, såsom Sverige sedan år 1976 har gjort, att ta emot asylsökande som inte uppfyller flyktingrekvisiten men väl vissa andra preciserade krav, kräver logiken att dessa bestämmelser och den praxis som i övrigt har utbildats i anslutning till denna invandring följs med rimlig konsekvens. Utvecklingen efter införandet av 6 § UtlL har enligt min mening heller inte gett anledning till att genomföra en ändring av denna del av flyktingpolitiken. De erfarenheter som har vunnits av tillämpningen av den nuvarande lagstiftningen bl.a. i samband med invandringen av den assyrisk-syrianska gruppen från Turkiet, ger enligt min mening inte stöd för en annan bedömning i denna del.

Det bör mot denna bakgrund, som kommittén också har anfört, till en början inte komma i fråga att söka styra invandringen genom att från tid till annan ändra kraven på vad som skall anses vara "tungt vägande omständigheter". Samtidigt är det uppenbart att rekvisitets utformning redan i sig lätt kan föranleda en mindre variation. Det medel som bör användas, om en mera restriktiv linje skulle vara påkallad, är undantagsklausulen i 6 § UtL. Det anser också kommittén. Men inte heller undantagsklausulen i 6 § UtL tillgripas utan tvingande skäl. Skulle det emellertid i en extraordinär situation visa sig nödvändigt att vidta invandringsbegränsande åtgärder beträffande dessa grupper av asylsökande, bör regeringen besluta att tillämpa undantagsklausulen i 6 § UtL, vilken tillkom i detta syfte och också användes under flera år beträffande den nämnda gruppen. En sådan åtgärd är av förhållandevis långsiktig natur och klargör att en ändring av asylopolitiken i detta hänseende har bedömts nödvändig. Jag delar kommitténs uppfattning att en sådan begränsning bör, såsom redan har skett, även kunna avse en viss nationalitet eller en viss grupp i övrigt, om förhållandena nödvändiggör en sådan avgränsning.

Jag övergår härnäst till en annan fråga. I sin nuvarande lydelse ger 6 § UtL en rätt för utlänningen att stanna i Sverige om han behöver sådant skydd. Det senare är fallet exempelvis om han har rest in hit från hemlandet eller från ett tredje land i vilket han inte är skyddad mot att återsändas till hemlandet. Kommittén föreslår däremot att utlänningen skall kunna vägras rätt att stanna här, om han har kommit hit från något annat land än hemlandet och han i det landet inte riskerar egentlig politisk förföljelse eller vidarevändning till ett land där han riskerar sådan förföljelse. Att han kan komma att sändas vidare till hemlandet saknar däremot i och för sig betydelse. Genom förslaget begränsas således skyddet enligt 6 § UtL till de fall då utlänningen kommer till Sverige direkt från sitt hemland – i vilket fall ett avlägsnande skulle ha kommit att ske till detta land – samt då han har rest in från ett land till vilket en flykting inte skulle kunna återsändas på grund av risken för vidarevändning till hemlandet. Flertalet remissinstanser har lämnat förslaget utan erinran. Av bl.a. *ärkebiskopen*, *advokatsamfundet* och *vissa organisationer med humanitär inriktning* har den föreslagna begränsningen av skyddet däremot starkt kritiserats.

För egen del vill jag framhålla följande. Nuvarande bestämmelser leder till att sådana asylsökande, som inte är flyktingar men omfattas av 6 § UtL och som har rest in från tredje land, har större faktiska möjligheter att få stanna i Sverige än en flykting har i motsvarande situation. Detta förhållande har av en remissinstans betecknats som orimligt. Skyddsreglernas syfte är emellertid i första hand att förhindra att utlänningen tvingas tillbaka till hemlandet eller till det land där han annars förföljs. Detta gäller både 3 och 6 §§ UtL. Mot bakgrund av att andra länder i betydande utsträckning saknar bestämmelser eller praxis till skydd för dem som avses i 6 § UtL, är det enligt mitt sätt att se enbart följdriktigt att Sverige tar sitt ansvar och

ger dem en fristad. Från denna utgångspunkt är nuvarande ordning därför inte alls orimlig.

IPOK tycks i princip acceptera detta senare synsätt. Kommittén föreslår ändå en begränsning av skyddet för denna grupp till att gälla endast i de fall då utlännningen kommer direkt från hemlandet eller direkt från ett land som inte ger skydd åt konventionsflyktingar. Det är här fråga om en avsiktlig begränsning av nuvarande rättsskydd som ett led i en flyktingpolitisk avvägning. Tyngdpunkten bör enligt kommittén även för Sveriges del ligga på skyddet av flyktingar enligt flyktingkonventionens definition. Det bör enligt IPOK ankomma på det andra landet att i likhet med Sverige tillskapa ett rättsskydd för den som återsänds dit och som har vägande politisk-humanitära skäl mot att sändas till hemlandet. Av avgörande betydelse för IPOK:s ställningstagande är emellertid också, att nuvarande bestämmelser ofta leder till att inte heller flyktingar genom direktavvisning kan återsändas till det tredje land från vilket inresan skett och där flyktingen får skydd. Skälet härtill är, som jag tidigare har nämnt, att det på detta tidiga stadium normalt inte framgår om den asylsökande är flykting eller om han i stället omfattas av 6 § UtL.

Jag har en viss förståelse för IPOK:s synpunkter men jag är ändå inte beredd att ansluta mig till dess förslag. Det är för mig viktigt att vår flyktingpolitik är konsekvent också när det gäller skyddet för flyktingliknande grupper. Jag menar mot den bakgrunden att accepterandet i lagstiftningen av en asyrrätt för dem som åberopar tungt vägande politisk-humanitära skäl inte gärna kan förenas med en möjlighet att regelmässigt avvisa samma slags asylsökande till ett land, varifrån de riskerar att återsändas till hemlandet.

Jag vill vidare på nytt erinra om att en praxis som ger skydd åt utlännningar med flyktingliknande skäl förekommer även i vissa andra länder, att Danmark nyligen har infört sådana bestämmelser i lagstiftningen och att ett skydd mot återsändande till hemlandet av dessa asylsökande för närvarande diskuteras i Europarådets flyktingkommitté (CAHAR). Det är ännu för tidigt att säga i vilken takt nya sådana garantier kommer att införlivas i andra länders praxis eller lagstiftning. Det finns emellertid all anledning att avvakta utvecklingen, inte minst av arbetet i Europarådet som, enligt de upplysningar jag har fått, befinner sig i slutskedet. I den mån andra länder, inte minst i Västeuropa, utvecklar sin flyktingpolitik i denna riktning, minskar de svårigheter i den praktiska tillämpningen som IPOK syftar på. Jag delar IPOK:s uppfattning att Sverige, liksom hittills, bör vara pådrivande i internationella sammanhang för att få till stånd en sådan ordning.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört föreslår jag således att någon ändring inte nu görs av 6 § UtL.

Med anledning av ett förslag av kommittén vill jag tillägga, att något hinder inte föreligger mot att vid bedömningen av om en utlännning skall få stanna enligt 6 § UtL beakta sådana förhållanden hänförliga till sökandens

vandel som avses i 29 § första stycket 2-4 och 43 § UtL. Vilken vikt som bör fästas vid vandels synpunkter blir självfallet beroende av tyngden av de omständigheter av humanitär-politisk art som sökanden kan åberopa.

3.5 Frågan om första asylland

Kommittén

Den rätt för flyktingar och andra skyddsbehövande att få stanna i vårt land som läggs fast i 3, 5 och 6 §§ UtL förutsätter att utlänningsen behöver sådant skydd. I betänkandet erinrar kommittén om att det i anslutning till 3 § UtL har utvecklats en praxis som innebär att en asylsökande, som kan återsändas till ett tredje land där han är skyddad mot förföljelse eller vidaresändning, inte ges asyl i Sverige. Kommittén talar i detta sammanhang om principen om första asylland. Enligt kommittén måste samma princip tillämpas även i fortsättningen, om Sverige skall kunna vidmakthålla sin hittillsvarande flyktingpolitik och alltså i första hand inrikta verksamheten på dem som behöver skydd mot förföljelse. IPOK framhåller i den delen att åtskilliga länder, även i Europa, som kan betecknas som primär-asylländer i den meningen att de får ta emot stora skaror av flyktingar som kommer direkt från hemlandet, för en generös politik när det gäller att bevilja en tillfällig fristad. Dessa länder förutsätter emellertid i många fall att flyktingarna skall finna en mer varaktig fristad i något annat land. I avvaktan härpå hänvisas flyktingarna ofta till inkvartering i någon form av förläggning och får inte möjlighet att legalt gå ut på arbetsmarknaden. I Sverige däremot gäller de invandrarpolitiska målen för alla flyktingar som tas emot. Det finns därför enligt kommittén ett starkt potentiellt invandringstryck från flyktingar med en tillfällig fristad i andra länder. Skulle principen om första asylland inte tillämpas konsekvent av oss i fortsättningen, finns det enligt kommittén risk för att Sverige inte kommer att kunna göra en sådan avvägning att de mest hjälpbehövande i första hand får möjlighet till en fristad. Ett övergivande av principen skulle enligt kommittén för vår del sannolikt leda till en kraftig ökning av invandringstrycket och invandringen.

Kommittén understryker samtidigt att det är viktigt att principen inte tillämpas alltför strikt. I förslagsbetänkandet (s. 123) erinrar kommittén om att SIV har lämnat vissa råd till polismyndigheterna i detta hänseende. I dessa anges att undantag bör göras, om den asylsökande på grund av trafiktekniska skäl som han själv inte råder över eller akut sjukdom under resan tvingas att under några dygn avbryta resan från hemlandet till Sverige. Det förutsätts därvid att resan sker med flyg. Undantag anges också böra göras när utlänningsen har stark anknytning till Sverige men inte till det land till vilket avvisning är möjlig. Sådan anknytning kan utgöras av här bosatta föräldrar eller syskon men kan också utgöras av lång tidigare vistelse med tillstånd i Sverige, t.ex. som gäststuderande, vilken inte får

ligga alltför långt tillbaka i tiden. Om utlänningsen har vistats mer än tre månader i det land, till vilket avvisning kan ske, eller tidigare har avlägsnats från Sverige, gäller inte den angivna rekommendationen.

Kommittén vill gå något längre än SIV i fråga om undantag från huvudprincipen. Denna får inte tillämpas så att resultatet kan framstå som stötande, t.ex. om någon skulle vägras att få sin ansökan prövad i Sverige enbart på grund av att sökanden på resa, exempelvis med tåg, direkt till Sverige från flyktlandet passerar ett antal gränser, något som nu sker. Kommittén hänvisar vidare till att frågan om första asylland diskuteras i Europarådets flyktingkommitté, CAHAR.

Enligt kommitténs bedömning finns det behov av ett stadgande i UtL som gör det möjligt att frångå första asylland-principen, om det med anledning av arbetet inom CAHAR skulle bli aktuellt att acceptera att en flykting kan vara "på väg" en viss tid till sitt planerade asylland. Med stöd av ett sådant stadgande skulle vidare den mindre modifiering av principen om första asylland som kommittén nu föreslår kunna föras in i UtLF. Ett bemyndigande för regeringen att utfärda föreskrifter i frågan föreslås därför införas i 35 § UtL.

Remissinstanserna

Kommitténs förslag har fått ett blandat mottagande. Några remissinstanser anser det vara alltför långtgående. SIV avstyrker således att undantag från principen om första asylland görs för personer som under resan till Sverige har passerat genom olika länder. Ändringen skulle urholka gällande ordning och medföra ett kraftigt ökat antal inresor och asylansökningar i fall där ansökan och prövning hade bort ske i ett annat land. Den enskilde skulle komma att få välja asylland. SIV anför vidare att frågan inte är tillräckligt utredd. RPS anser att någon ändring i fråga om den som har varit på resa inte bör ske innan frågan har slutbehandlats inom Europarådet. Även i övrigt bör man behålla den ordning som SIV har rekommenderat. *Kammarrätten i Jönköping* framhåller visserligen att första asylland-principen inte får ges en alltför strikt tillämpning eller tillämpas så att resultatet framstår som stötande. Samtidigt anser dock kammarrätten att det är tveksamt om man bör gå utöver SIV:s nuvarande riktlinjer.

Andra remissinstanser intar en positiv hållning till kommitténs förslag. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser det således vara en klar förbättring att de som åberopar politiska skäl kan få asylfrågan prövad även om de tidigare hade kunnat begära asyl i ett annat land som de har rest genom, t.ex. med tåg. *Röda korset* beklagar att första asylland-principen i praktiken används mycket strikt, vilket har skapat en rad uppmärksammade fall där utlänningsen har sänts fram och tillbaka mellan Sverige och andra länder. Man anser detta beklagligt inte minst därför att Sverige uppfattas som ett föredöme av flera länder. *Advokatsamfundet* har den uppfattningen att IPOK syftar till en striktare och flitigare användning av

första asylland-principen, vilket innebär en tillbakagång från internationell humanitär och flyktingrättslig utgångspunkt. Detta kan leda till beslut som är stötande för den allmänna rättsuppfattningen. En asylsökande bör enligt advokatsamfundet inte förvägras att få sin ansökan prövad av det skälet, att han hade kunnat söka asyl på vägen hit. Det bör få ske endast där det "med hänsyn till samtliga omständigheter framstår som rimligt att han hade sökt asyl tidigare". Även *ärkebiskopen, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet och Sveriges frikyrkoråds* samråd tillstyrker förslaget om en mindre restriktiv tillämpning av principen om första asylland. IPOK:s förslag hälsas med tillfredsställelse av *FN:s flyktingkommissariat*. Flyktingkommissariatet framhåller samtidigt, med hänvisning till av exekutivkommittén antagna rekommendationer i frågan, att prövningen av en asylansökan inte skall vägras därför att sökanden har uppehållit sig i en annan stat, om vistelsen där med hänsyn till dess längd och sökandens avsikter att fortsätta hit måste anses som "transitory", dvs. av genomresenatur.

Föredraganden

Våra asylbestämmelser förutsätter för rätten att stanna i Sverige att den asylsökande behöver sådant skydd. Så är fallet när han kommer direkt från hemlandet eller annars från ett land där han förföljs eller trakasseras. Har den asylsökande däremot efter flykten vistats i ett land där han har varit skyddad mot förföljelse, anses i praxis att han kan avvisas dit för att där söka asyl. Denna ordning har inte sin grund i flyktingkonventionen eller något annat internationellt instrument. Den är emellertid ett uttryck för uppfattningen, att en flykting bör söka asyl i nära anslutning till att han har nått trygghet utanför sitt hemland. Någon allmän rätt att välja asylland har heller inte stöd i några internationella rättsprinciper.

Frågan om första asylland gäller i grunden dels hur ansvaret mellan olika stater skall balanseras på ett rättvist och adekvat sätt, dels vilka hänsyn som bör tas till asylsökandens egna avsikter och önskemål. Inom FN:s flyktingkommissaries exekutivkommitté har utarbetats riktlinjer för vad som bör ingå i mer anstatliga överenskommelser i frågan. Enligt riktlinjerna skall asyl inte vägras enbart därför att utlänningen kunde söka asyl i ett annat land. Det bör krävas att han har någon anknytning dit som gör det rimligt att begära att han i stället ansöker om asyl där. I möjlig mån bör den asylsökandes egen önskan beaktas. Som kommittén nämner pågår i Europarådets flyktingkommitté (CAHAR) diskussioner angående en europeisk överenskommelse i frågan. Någon sådan har dock ännu inte utarbetats och det är ovisst vad diskussionerna kan komma att ge som resultat.

Skilda stater tillämpar olika praxis i fråga om prövningen av asylansökningar från personer som inte kommer direkt från hemlandet. Av viss betydelse i sammanhanget är självfallet staternas geografiska läge och förekomsten av bilaterala återsändningsavtal. Allmänt sett är det emellertid vanligt bland europarådsstaterna att asylansökningar prövas även när utlänningen har passerat genom tredje land.

Det är mot den bakgrunden IPOK:s förslag skall ses. Kommittén föreslår som nämnts en uppmjukning av vår förhållandevis restriktiva tillämpning av första asylland-principen. Om utlännigen har varit på resa (en route) till Sverige och därvid t.ex. med tåg passerat genom andra stater, skall detta enligt förslaget inte utan vidare leda till att hans asylansökan inte prövas och att han avvisas tillbaka till det land från vilket han har rest in i Sverige. De remissinstanser som kritiserar förslaget, främst *SIV* och *RPS*, gör det mot bakgrund av att en sådan uppmjukning antas leda till en ökad invandring av asylsökande. Att detta väntas bli fallet beror bl.a. på svårigheterna för passmyndigheterna i många fall att bevisa, att utlännigen faktiskt har vistats under en längre tid i det andra landet och därför rimligen borde kunna avvisas dit. En lång rad remissinstanser anser å andra sidan liksom IPOK att en uppmjukning av den nuvarande ordningen är nödvändig.

För egen del gör jag följande bedömning. De asylsökande som vi i första hand bör ge skydd är sådana som kommer direkt till Sverige från hemlandet och som därför i allmänhet inte kan få skydd mot förföljelse i något annat land. En förutsättning för att vi också i fortsättningen skall kunna på ett rimligt sätt ta om hand flyktingar i vårt land är att vi kan till tredje land återsända sådana asylsökande, som med hänsyn till tidigare vistelse där eller annan anknytning dit i första hand bör bli föremål för asylprövning i det landet. Jag förutsätter då självfallet att det är uppenbart att utlännigen inte i det landet löper risk för förföljelse eller vidaresändning. Vad jag nu har sagt bör utgöra en allmän utgångspunkt för bedömningen av första asylland-frågan. Frågan kommer då närmast att gälla i vilka fall ett återsändande till tredje land med hänsyn till omständigheterna kan bedömas som rimligt.

Enligt min mening är det inte önskvärt att Sverige utnyttjar varje möjlighet att avvisa en asylsökande till det tredje land han närmast kommer från och där han åtnjuter skydd. En sådan ordning står i kontrast mot de strävanden och det synsätt i denna fråga som förekommer på det internationella området. I vissa länder prövas en asylansökan oavsett om utlännigen kommer direkt från hemlandet eller via tredje land. I andra länder tillämpas någon form av s.k. en route-regel, vilket innebär att man bortser från kortare vistelser i annat land som endast utgör ett mer eller mindre nödvändigt led i själva resan från hemlandet.

SIV har nyligen, som framgått, genom allmänna råd till polismyndigheterna förordat en uppmjukning av tidigare praxis. Jag kan hänvisa till s. 123 och 124 i förslagsbetänkandet. *SIV* förordar således bl.a. att avvisning till tredje land inte skall ske endast därför att resan har avbrutits några få dagar på grund av sjukdom, trafikhinder eller annan orsak som utlännigen inte råder över. Det sagda gäller emellertid endast om resan sker med flyg. Inte heller skall den asylsökande avvisas om han har viss anknytning till Sverige men inte till det andra landet. Dessa riktlinjer är ett steg i rätt

riktning. Vilken ordning som i ett längre perspektiv bör gälla får enligt min mening bedömas mot bakgrund av de överenskommelser som kan komma att träffas inom ramen för arbetet i Europarådet. I avvaktan på detta bör emellertid Sverige, i likhet med vad åtskilliga andra länder redan har gjort, vid tillämpningen av asylbestämmelserna i 3, 5 och 6 §§ UtL bortse från kortare uppehåll i tredje land som utgör ett led i resan. Som IPOK har funnit är det svårt att från sakliga utgångspunkter och rättvisesynpunkt acceptera att åtskillnad görs mellan personer som kommer hit med flyg och dem som kommer med andra färdmedel. De rekvisit som SIV förordar men som för närvarande bara gäller om resan sker med flyg, bör gälla oavsett vilket färdmedel som används.

Jag föreslår således en viss uppmjukning i den ordning som nu gäller vid behandlingen av asylansökningar. Den omständigheten att utlännings, sedan han lämnade hemlandet, har rest genom ett annat eller andra länder på vägen hit och där tillfälligt stannat till som ett led i resandet, skall inte i sig utgöra hinder mot att hans asylansökan prövas i vårt land. Blir resultatet av prövningen av hans asylansökan att han behöver skydd, bör han normalt få stanna här. Om denna prövning i stället leder till att han inte behöver skydd utan bör avvisas, skall verkställighet i princip ske till hemlandet. En sådan ordning kräver ingen ändring av 3, 5 eller 6 § UtL. Den asylsökande kan nämligen i dessa fall sägas ha behov av skydd i vårt land, om han inte kan sändas till hemlandet och hans i Sverige gjorda ansökan rimligen bör prövas i sak av svenska myndigheter. Däremot bör överlämnandebestämmelserna kompletteras på ett sådant sätt, att avvisningsärenden i dessa fall överlämnas till SIV. IPOK har föreslagit att regeringen genom ett tillägg i 35 § UtL bemyndigas att utfärda föreskrifter om överlämnandeskyldighet i dessa fall. Jag ansluter mig till förslaget. Det bör ankomma på regeringen att med ledning av vad jag nu har anfört och mot bakgrund av SIV:s allmänna råd till polismyndigheterna närmare precisera i vilka fall avvisningsärenden skall överlämnas till SIV, när en asylsökande har rest hit genom tredje land där han åtnjuter skydd mot förföljelse och vidaresändning till hemlandet. Det bör ankomma på regeringen att bedöma i vad mån undantag från huvudprincipen bör göras, exempelvis på grund av en organiserad eller mycket stor invandring. Regeringen bör slutligen kunna bemyndiga SIV att utfärda föreskrifter angående skyldighet att överlämna avvisningsärenden utöver den som anges i lag.

Jag har redan antytt att den föreslagna ordningen med nödvändighet ger upphov till bevissvårigheter som rör längden av utlännings vistelse i tredje land. Det ligger i sakens natur att dessa förhållanden ofta inte helt kan klarläggas. Det är exempelvis inte ovanligt att utlännings gör sig av med sin passhandling före ankomsten till Sverige. Jag är därför inte beredd att förorda, att avvisningsärendet skall överlämnas så snart sökanden bestrider att han har vistats längre tid i tredje land. Det bör enligt min

mening i stället ankomma på en asylsökande, som kommer hit från ett tredje land där han faktiskt åtnjuter skydd och dit han kan återsändas, att göra troligt att han alltsedan flykten från hemlandet har varit på resa till Sverige och endast som ett led i resan tillfälligt har uppehållit sig i det tredje landet. Detta kan ske med hjälp av pass, resehandlingar och andra dokument men även genom de uppgifter utlännings lämnar och omständigheterna i övrigt.

3.6 Beviljande av flyktingförklaring

Kommittén

Kommittén erinrar om att flyktingförklaring enligt 16 § UtL kan meddelas endast i samband med beslut om UT. Bakgrunden till denna begränsning anges bl.a. ha varit, att man var orolig för att SIV i annat fall under loppet av relativt kort tid skulle få ta emot ett mycket stort antal ansökningar och att detta skulle kunna leda till längre handläggningstider även i andra typer av ärenden. Enligt kommitténs uppfattning bör det inte längre uppkomma någon större risk för ett stort antal ansökningar, om möjlighet ges att söka flyktingförklaring även utan samband med ansökan om UT. Många nyanlända flyktingar har efter den 1 juli 1980 fått flyktingförklaring och av dem som den 1 juli 1980 hade UT och var flyktingar har många hunnit bli svenska medborgare. Med hänsyn härtill föreslår kommittén att den nuvarande begränsningen utgår. Liksom hittills föreslås flyktingförklaring meddelas endast efter särskild ansökan. Enligt kommittén bör det emellertid även annars, när politiska skäl har åberopats i ett ärende angående UT, av motiveringen till beslutet framgå om utlännings har bedömts som flykting.

Kommittén tar vidare upp frågan i vilken utsträckning det bör krävas av utlännings, att han lämnar ifrån sig sitt hemlandspass för att kunna förklaras som flykting. Många asylsökande avstår enligt kommittén från att söka flyktingförklaring därför att de önskar behålla sina hemlandspass. Skälen härtill kan vara flera. För en del kan det vara enklare att resa med hemlandspass i vissa länder än med ett svenskt resedokument. Andra kan vara ovilliga att avstå från sina hemlandspass därför att de hoppas att det inom en nära framtid skall bli möjligt för dem att återvända till hemlandet. Man kan dock enligt kommittén inte bortse från att en del kraftigt överdrivit sina politiska skäl och önskar behålla hemlandspasset för att enklare kunna fara till hemlandet på besök. Enligt uttalanden i prop. 1979/80:96 (s.45) bör den som kräver att få behålla sitt hemlandspass eller som skaffar sig nytt hemlandspass i allmänhet inte tillerkännas status som flykting. Kommittén anför att den omständigheten att en person önskar behålla sitt hemlandspass eller att han skaffar nytt eller förlänger giltighetstiden för tidigare utfärdade hemlandspass inte behöver innebära att han inte är flykting. Det kan däremot vara ett indicium på att så inte är fallet. Hemlandspassets betydelse vid flyktingskapsbedömningen beror vidare i hög

grad på från vilket land sökanden kommer. Vissa länder har en effektiv kontroll över vilka som får pass medan andra beviljar pass för alla som kan göra sannolikt att de är medborgare i landet. Med hänsyn härtill förordar kommittén att flyktingförklaring undantagsvis skall kunna utfärdas för den som önskar behålla sitt hemlandspass, om han kan lämna en godtagbar förklaring till denna sin önskan.

Remissinstanserna

Kommitténs förslag att flyktingförklaring skall kunna meddelas även utan samband med beviljande av UT har lämnats utan erinran av remissinstanserna. *SIV* och *Röda korset* tillstyrker uttryckligen förslaget. Den senare remissinstansen tillägger, att den statliga ekonomiska hjälp som står till buds för flyktingar som här vill förenas med anhöriga därmed blir tillgänglig för fler än nu.

Enighet råder också om att myndigheterna i de fall då politiska skäl åberopas bör klargöra om utlänningen har bedömts som flykting eller ej. För att inte onödigtvis utsätta utlänningen för risker föreslår *SIV* att flyktingbedömningen inte återspeglas i det beslutsmeddelande som verket sänder ut vid bifall till en ansökan om uppehållstillstånd. Bedömningen bör i stället framgå av en intern anteckning i handlingarna i ärendet.

Förslaget att flyktingförklaring undantagsvis skall kunna utfärdas även för den som önskar behålla sitt hemlandspass har väckt större intresse. *Advokatsamfundet* har tillstyrkt förslaget. *SIV* betonar dock att en godtagbar förklaring till önskemålet måste förutsättas. Enbart en önskan om att kunna resa lättare är enligt verket inte tillräcklig. Mer avvisande är *kammarrätten i Jönköping* som förordar att nuvarande ordning bibehålls. Skulle förslaget godtas förutsätter kammarrätten ändå en restriktiv tillämpning. *Föreningen Sveriges polischefer och Föreningen Sveriges länspolischefer* är tveksamma till förslaget. Man bör enligt föreningarna vara mycket noggrann och precis vad gäller kravet på att förklaringen skall vara godtagbar. I annat fall riskerar man att möjligheten kommer att missbrukas.

Föredraganden

Anledningen till att utlänningen enligt 16 § UtIL kan få en flyktingförklaring endast i samband med att nytt eller förlängt UT beviljas har varit, att statsmakterna av främst resursskäl har velat motverka en mycket stor samtidig efterfrågan av flyktingförklaringar. Jag kan inte se att det vid sidan härav kan finnas något skäl att göra en sådan begränsning. I likhet med kommittén anser jag att förhållandena nu har ändrats på ett sådant sätt, att den nuvarande knytningen till beviljande av UT bör kunna avskaffas. Liksom hittills bör emellertid gälla att en flyktingförklaring får meddelas tidigast i samband med att den asylsökande får rätt att stanna här som flykting. I övrigt får jag hänvisa till specialmotiveringen.

I likhet med kommittén anser jag att myndigheterna i asylärenden alltid

bör pröva om sökanden är flykting eller inte. Jag ansluter mig vidare till vad SIV anför om lämpligheten av att låta verkets flyktingbedömning komma till uttryck, inte i beslutsmeddelandet utan genom en anteckning i akten.

I likhet med vad som framhålls i prop 1979/80:96 Ny utlänningslag bör den som kräver att få behålla sitt hemlandspass eller skaffar sig ett nytt hemlandspass i allmänhet inte tillerkännas status som flykting. Genom ett sådant handlingssätt får nämligen den asylsökande normalt anses ha gett uttryck för att han inte är beredd att avstå från hemlandets beskydd, något som ger anledning att betvivla hans påstående om politisk förföljelse. Detta är dock inte alltid fallet. I praxis har en annan bedömning gjorts, när det ifrågavarande passet inte berättigade bäraren att återinresa i hemlandet utan särskild visering. Situationer kan även annars undantagsvis förekomma då det står utom allt tvivel att flyktingrekvisiten är uppfyllda trots att utlänningen önskar behålla hemlandspasset eller skaffar sig ett nytt sådant för ett visst ändamål, exempelvis en viss angelägen resa eller något annat företag som med hänsyn till omständigheterna framstår som rimligt. Det måste enligt min mening ankomma på flyktingen att visa, att skälen till hans önskan att behålla passet inte är sådana, att någon tvekan kan uppkomma om att han är flykting.

3.7 Handläggningen av asylärenden — Flyktingskapsbedömningen

Kommittén

Frågor som rör flyktingskapsbedömningen och formerna för prövning av en asylansökan behandlas av kommittén på två olika ställen i betänkandet. Till en början lämnar kommittén på s. 129 och 130 allmänna synpunkter på flyktingbedömningen med hänvisning till bl.a. en av FN:s flyktingkommisariat utgiven handbok i frågan. Kommittén framhåller att restriktioner i fråga om arbetskraftsinvandringen både i Sverige och utomlands har föranlett ett ökat antal asylsökande, som i verkligheten saknar politiska skäl. Detta har i sin tur lett till att trovärdighetsbedömningar kommit att bli allt vanligare. Kommittén framhåller att dessa inte är enkla och att risk kan uppkomma för förhastade slutsatser om man kan påvisa ett stort antal fall med oriktiga uppgifter. Mot den bakgrunden framhåller kommittén att det måste kunna hållas för visst, att de uppgifter en utlänning lämnar om risk för förföljelse är felaktiga eller kraftigt överdrivna, för att asyl skall kunna vägras med hänvisning till att uppgifterna inte är trovärdiga. I tveksamma fall bör den asylsökande få "the benefit of the doubt". Vidare är det enligt kommittén angeläget att understryka, att bedömningen av frågan om en asylsökande är flykting eller ej inte får influeras av den omständigheten, att utlänningen under alla förhållanden kan få stanna i Sverige av politisk-humana skäl.

I anslutning till sin genomgång av frågor rörande handläggnings- och

instansordningen behandlar kommittén på s. 195-202 i betänkandet handläggningen av avvsningsärenden i vilka politiska skäl åberopas.

Kommittén redogör på s. 195-197 för gällande ordning och införandet år 1980 av en skyldighet för polismyndighet att i de undantagsfall, då avvsningsbeslut meddelas beträffande en asylsökande, anmäla beslutet för SIV, som avgör om beslutet får verkställas. Enligt en utvärdering som kommittén har gjort är antalet anmälda avvsningsbeslut som meddelas av polismyndighet, sedan den bedömt att åberopade politiska skäl är uppenbart oriktiga eller kan lämnas utan avseende, relativt stort. De uppgick till över 600 vart och ett av åren 1981 och 1982. Båda åren har SIV i ca tre fjärdedelar av fallen beslutat att inte överta handläggningen. Vidare redovisas en av kommittén gjord undersökning av de under september 1981 till SIV anmälda avvsningsbesluten. Den visar bl.a. att det var mycket ovanligt att SIV övertog ärenden när det var fråga om verkställighet till tredje land. De flesta övertagna ärenden avsåg i stället verkställighet till hemlandet. Kommittén nämner också att JO i en skrivelse i januari 1983 anför, att polisen föreföll fatta beslut om avvsnings i betydligt större utsträckning än som förutsattes vid tillkomsten av nuvarande utlänningslag. Det fanns därför enligt JO behov av ett förnyat ställningstagande i fråga om polisens rätt att meddela avvsningsbeslut när utlännings åberopar politiska skäl för att få stanna i Sverige. Kommittén anser sig emellertid inte kunna dra några långtgående slutsatser av de ärenden som ingår i undersökningen av de i september 1981 till SIV anmälda avvsningsbesluten. Det beror bl.a. på att dokumentationen ofta är mycket knapphändig i de av ärendena som inte har övertagits av SIV. Ännu svårare är det enligt kommittén att dra några slutsatser av enbart antalet anmälningsärenden. När det gäller ärenden som har avsett verkställighet till tredje land anger kommittén, att de flesta besluten har avsett verkställighet till länder där det är uppenbart att flyktingar åtnjuter skydd mot att sändas till hemlandet. I några av de genomgångna fallen i septemberundersökningen har dock kommittén ansett sig böra ifrågasätta, om de åberopade politiska skälen kan ha framstått som så uppenbart oriktiga att ärendet inte borde ha prövats av SIV. Det gäller såväl ett fall när verkställighet skedde till tredje land som vissa fall, där verkställighet skedde till hemlandet. I några av de senare fallen hade enligt kommittén såväl polismyndigheten som SIV, i stället för att ta ställning till om invändningarna var uppenbart ogrundade, gjort en materiell bedömning av ärendena och därvid kommit fram till att skälen var klart otillräckliga för att UT skulle kunna beviljas.

Kommittén anser det vara nödvändigt att vi även i fortsättningen kan direkt vid gränsen avvisa den, vars påstående kan bedömas vara uppenbart oriktigt respektive lämnas utan avseende. Det beror på den skadliga inverkan på rätten till asyl som en omfattande prövning av ett stort antal helt grundlösa ansökningar bedöms kunna medföra och på den administrativa belastning som skulle bli följden av en sådan prövning. Det nuvarande

anmälningförfarandet innebär att polismyndigheterna inte ensam bär ansvaret för en eventuell avvisning av en asylsökande. Beslutet måste anmälas till SIV, som har att ta ställning till om polismyndigheten har gjort en riktig bedömning eller inte. Detta förhållande kan enligt kommittén ha ökat benägenheten hos polismyndigheterna att meddela avvisningsbeslut.

Eftersom polismyndigheterna kan antas meddela avvisningsbeslut i större utsträckning efter anmälningssystemets införande än tidigare och i större utsträckning än vad som förutsattes komma att ske när anmälningssystemet infördes, anser kommittén att det är angeläget att bättre klargöra i vilken utsträckning det skall vara möjligt att direktavvisa den som åberopar någon form av politiska skäl. Mot den bakgrunden gör kommittén vissa uttalanden på s. 199 och 200 i betänkandet, till vilka jag hänvisar. I det sammanhanget framhåller kommittén, att ett avvisningsärende rörande en "ny" grupp eller kategori alltid bör av polisen överlämnas till SIV som har möjlighet att i sin tur överlämna ärendet till regeringen. Sökanden har vidare själv möjlighet att genom besvär få ärendet prövat av regeringen. Det bör enligt kommittén vara fullt möjligt för SIV och regeringen att utforma beslut på ett sådant sätt att de kan tjäna som vägledning i liknande ärenden i framtiden. Vägledande beslut av SIV och regeringen anges vara av vikt i svårbedömbara politiska situationer, inte minst när det gäller frågan i vilka länder flyktingar kan bedömas åtnjuta skydd eller frågan om en viss grupp uppenbart har skydd i ett visst land. Kommittén understryker vidare värdet av nära kontakter med tillämpande myndigheter i Sverige och grannländerna och med företrädare för FN:s flyktingkommissarie samt vikten av att de tillämpande tjänstemännen har tillgång till aktuella lagmotiv och beskrivning av praxis.

Att besluta i ärenden rörande direktavvisning av den som åberopar någon form av politiska skäl är en grannliga uppgift. Besluten väcker inte sällan debatt i massmedia. Det är därför enligt kommittén av vikt med en lekmannainsyn i denna typ av ärenden. En sådan insyn kan fås genom att SIV:s styrelse kontinuerligt följer och granskar handläggningen av anmälningssärenden. Det föreslås därför att det anges i instruktionen för SIV, att detta är en uppgift för styrelsen.

Kommittén diskuterar vidare frågan om juridiskt biträde åt asylsökanden i direktavvisningssituationer (förslagsbetänkandet s. 201 och 202). Den kommer fram till att ett system med advokatberedskap sannolikt inte kan införas annat än på lång sikt. Det skulle kräva medverkan av ett relativt stort antal advokater på olika orter och medföra betydande kostnader. Kommittén anser emellertid att det skulle vara av stort intresse att genom en försöksverksamhet söka få bättre underlag för bedömningen av förutsättningarna för ett system med en advokatberedskap, som gör det möjligt att förordna offentligt biträde i ärenden rörande direktavvisning.

Remissinstanserna

IPOK:s förslag att i huvudsak bibehålla nuvarande ordning samt kommitténs preciseringar, som syftar till att ärenden skall överlämnas till SIV i något fler fall än för närvarande, godtas eller lämnas utan erinran av flertalet av de myndigheter som har uttalat sig. Hit hör *kammarrätten i Jönköping*, *RPS*, *SIV* samt *länsstyrelserna i Stockholms län och Göteborgs och Bohus län*. *Kammarrätten* anser det dock angeläget att polisens befogenheter bättre preciseras. *RPS* understryker polismyndigheternas behov av länderkunskap och kunskap om praxis. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* framhåller att större försiktighet än nu bör iakttagas vid bedömningen av om ett påstående om risk för förföljelse är uppenbart oriktigt.

Flera remissinstanser ställer sig emellertid klart avvisande till att nuvarande ordning bibehålls. *Ärkebiskopen*, *Rädda barnen*, *Svenska flyktingrådet* och *Sveriges frikyrkoråd/sumråd* anser det helt otillräckligt att med motivuttalanden söka ändra gällande praxis beträffande vad som skall anses uppenbart oriktigt. De uttalanden som har gjorts tidigare av regering och riksdag anses för övrigt mer klarläggande än IPOK:s förslag. En liknande inställning har *advokatsamfundet*, som anser att medverkan och insyn genom offentligt biträde är det rätta remediet. Även *FN:s flyktingkommissarie* anser det nödvändigt att ytterligare förstärka rättssäkerheten vid förfarandet i samband med direktavvisning i fall då politiska skäl åberopas. Flyktingkommissariatet anser att förfarandet är otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt, genom att SIV:s bedömning baseras på en anmälan från polismyndigheten och inte på en framställning från utlänningen själv eller hans rättsliga biträde. Det framhålls att avvisningsbeslut i anslutning till en asylansökan bör fattas av centralmyndigheten, bl.a. med tanke på frågans stora vikt och risken för misstag. Utlänningen bör höras av verket. Om ändå nuvarande ordning behålls, föreslår flyktingkommissariatet att man inför en besvärsmått till SIV i ett förenklat besvär förfarande. Det har därvid förutsatts att verkställighet inte får ske förrän verket har prövat besvären.

Föredraganden

I den allmänna diskussionen angående Sveriges flyktingpolitik förekommer det ibland, att kravet på ökad generositet och rättssäkerhet vid prövningen av enskilt hitrestas asylansökningar ställs i uttalad motsättning till önskemålet, att våra resurser på ett effektivt sätt används till flyktinghjälp i tredje land och den organiserade överföringen hit av flyktingar i starkt behov av skydd. Det synsättet kommer bl.a. till uttryck i vissa av de remissyttranden som har avgetts av myndigheter. Jag har i och för sig stor förståelse för kravet, att våra insatser görs där de får störst verkan. I likhet med en lång rad remissinstanser anser jag ändå att denna polarisering är olycklig. Ökade insatser i tredje land kan aldrig utgöra ett godtagbart skäl

för en behandling av asylsökande – flyktingar eller ej – som inte är rättssäker och human. Ger vi efter på den punkten lägger vi grunden för en på sikt alltmera negativ inställning till flyktingar och utlänningar över huvud taget. Jag anser att Sverige inte från moralisk synpunkt kan avstå från en asylprövning som i fråga om rättssäkerhetsgarantier och ett humant bemötande av den asylsökande i allt väsentligt motsvarar de principer som har godtagits på det internationella planet. En utveckling i motsatt riktning kommer vidare oundvikligen att negativt prägla omvärldens uppfattning av vår flyktingpolitik i stort, vilket jag skulle finna olyckligt mot bakgrund av vårt lands betydande insatser, inte minst internationellt, på flyktingområdet.

FN:s flyktingkommissariat har i olika sammanhang uttryckt oro över det förhållandet, att asyلفörfarandet i ökande utsträckning utnyttjas av personer som i själva verket endast har ekonomiska motiv för sitt handlande. Det är nämligen uppenbart att en sådan utveckling skadar flyktingars ställning, bl.a. genom att den i olika länder skapar ett ökat motstånd mot asylsökande. Från flyktingkommissariens utgångspunkt har det i första hand gällt att förhindra att missbruket av asylreglerna leder till en försämring av rättssäkerheten för flyktingar som söker asyl. I det syftet har principer för flyktingbedömningen antagits av flyktingkommissariens exekutivkommitté åren 1978, 1982 och 1983. Vid de senare tillfällena har särskilt behandlats de problem som hänger samman med uppenbart ogrundade asylansökningar. Av samma skäl har Europarådets ministerkommitté år 1981 antagit en rekommendation R (81) 16 angående harmonisering av förfarandet i asylärenden. Jag återkommer till dessa instrument.

Den i och för sig begripliga utveckling som har ägt rum i riktning mot ett ökat missbruk av asylreglerna försvårar självfallet ambitionen att ge varje asylsökande en tillräckligt grundlig och rättssäker prövning. Inte desto mindre måste detta krav enligt min mening upprätthållas. Prövningen syftar inte till att ge skydd åt den som inte är flykting och som inte heller omfattas av våra bestämmelser och vår praxis om skydd på politisk-humanitär grund. Den syftar emellertid till att garantera, att den som har rätt att få stanna därför att han behöver skydd inte genom en felaktig bedömning förvägras detta.

Såväl exekutivkommittén som Europarådet har fastlagt att varje asylansökan skall prövas av en central utlänningsmyndighet, och detta oavsett styrkan av de skäl sökanden åberopar. Sedan gammalt har även hos oss gällt principen att invandrarmyndigheten är ansvarig för dessa beslut. Undantag har emellertid gjorts för de fall då utlänningsens påstående är "uppenbart oriktigt". Vid införandet i lagen av skydd för dem som åberopar politisk-humanitära skäl infördes en liknande undantagsbestämmelse beträffande denna grupp. Genom propositionsuttalanden och uttalanden av riksdagen har vid upprepade tillfällen understrukits, att asylärenden praktiskt taget alltid skall överlämnas till SIV. Jag kan hänvisa till bl.a.

arbetsmarknadsutskottets uttalande i mars 1978 (AU 1977/78:30) att en utlännings påstående om risk för politisk förföljelse kan lämnas åsido endast i helt klara fall, exempelvis därför att han kommer från ett land där förhållandena utesluter risk för förföljelse.

För att anpassa bestämmelserna till exekutivkommitténs rekommendation, att besluten alltid skall träffas av centralmyndigheten, införde vi år 1980 genom den nya utlänningslagen en lagreglerad skyldighet för polismyndigheterna att i dessa undantagsfall anmäla avvisningsbeslutet till SIV. Verkställighet får inte ske förrän SIV har förklarat sig inte överta ärendet, därför att utlännings påstående har bedömts vara uppenbart oriktigt.

En undersökning av praxis vid tillämpningen av överlämnandebestämmelserna visar att polismyndigheterna i betydande utsträckning beslutar om avvisning med stöd av undantagsbestämmelsen. I vart fall tycks detta vara fallet för tiden efter införandet av anmälningsskyldigheten. I likhet med IPOK vill jag inte utesluta att detta kan ha samband med att SIV i praktiken har det yttersta ansvaret för att ärendet blir prövat i dess fulla vidd i de fall då detta föreskrivs. Praxis visar också att SIV i betydande utsträckning övertar ärendet, när utlännings vid verkställighet av avvisningsbeslutet skulle komma att sändas till hemlandet.

Allt fler asylärenden har sålunda kommit att avgöras och verkställas utan att prövas i den ordning och med de rättssäkerhetsgarantier som normalt har avsetts för asylärenden. IPOK bedömer också att avvisningsbeslut har kommit att träffas av polismyndigheterna i asylärenden i större utsträckning än vad som förutsattes komma att ske när anmälningssystemet infördes. Jag anser att en sådan utveckling är betänkelig. Det kan vidare ifrågasättas om den ordning som har kommit att gälla står i önskvärd överensstämmelse med den i internationella sammanhang fastlagda principen, att asylärenden skall avgöras av centralmyndigheten. Jag vill i detta sammanhang tillägga att FN:s flyktingkommissaries exekutivkommitté detta år har antagit en rekommendation som syftar till att skapa ytterligare garantier för ett riktigt avgörande, i de fall då en asylansökan vid en första granskning bedöms som uppenbart ogrundad (manifestly unfounded or abusive). Enligt denna rekommendation gäller bl.a., att prövningen av om en asylansökan är uppenbart ogrundad skall göras av den centrala utlänningsmyndigheten på grundval av vad som har framkommit vid ett ingående förhör med utlännings samt att utlännings, mot bakgrund av de allvarliga konsekvenser som en felaktig bedömning kan få, skall ha möjlighet att få beslutet omprövat innan det verkställs. I sitt yttrande över IPOK:s förslag har flyktingkommissariatet också förordat att ett förenklat besvärörfarande införs i detta sammanhang.

Kravet på långtgående rättssäkerhetsgarantier gör sig enligt min mening i särskild grad gällande i de fall då en avvisning innebär att utlännings sänds till sitt hemland. Detta beror självfallet på att följderna av en felbedömning blir särskilt allvarliga i dessa fall, eftersom utlännings efter

avvisningen vanligtvis saknar möjlighet att söka skydd i något land. Det är vidare i allmänhet mycket svårt eller omöjligt att i ett s.k. pre-screeningsförfarande, dvs. ett första gallringsförfarande, klarlägga vilken risk för förföljelse utlänningen löper i hemlandet. Dessa förhållanden leder redan nu till att SIV i avsevärd utsträckning övertar avvisningsärenden när verkställigheten skulle ha skett till hemlandet. Därmed har SIV också klargjort att verket i dessa fall ofta inte delar polismyndighetens uppfattning att den asylsökandes påstående är "uppenbart oriktigt". Till skillnad från de fall då avvisning skall ske till ett tredje land gäller i fråga om hemlandsfallen, att möjligheten att verkställa beslutet kvarstår, även om det först efter en viss tids prövning av ärendet står klart att utlänningen inte bör få stanna i Sverige.

När det gäller polismyndigheternas beslut om avvisning av en asylsökande till tredje land, vanligen det land som utlänningen närmast kommer ifrån, ställer sig saken något annorlunda. Konsekvenserna av ett återsändande – närmast vad gäller risken för vidaresändning till hemlandet – är ofta lättare att överblicka än riskerna för förföljelse i hemlandet. Bedömningen av om avvisning skall ske när avvisningsrekvisiten är uppfyllda beror inte enbart på, om avvisningen kan medföra risk för politisk förföljelse, främst genom att utlänningen sänds vidare till hemlandet. Den beror också på om det på grund av utlänningens korta vistelse i det andra landet, hans anknytning hit eller andra omständigheter är rimligt att hans asylansökan provas här, trots att han inte löper någon risk i det land från vilket han rest in hit. Som jag har framhållit vid genomgången av denna senare fråga, den s.k. första asylland-frågan, bör vi bl.a. till skillnad från nu i allmänhet pröva ansökningar från sådana asylsökande, som alltsedan de lämnade hemlandet har varit på väg (en route) till Sverige. I de fall däremot, då liksom nu ansvaret för prövningen bör anses åvila ett annat land, i vilket varje risk för förföljelse eller vidaresändning är utesluten, är det emellertid viktigt att se till att avvisning dit sker skyndsamt, eftersom utlänningen annars erfarenhetsmässigt inte återtas.

Mot bakgrund av bl.a. FN:s flyktingkommissaries exekutivkommittés rekommendationer och vad IPOK anför i betänkandet om gällande praxis anser jag att det finns skäl att överväga om en ytterligare uppstramning bör ske av de bestämmelser som reglerar polismyndigheternas skyldighet att överlämna avvisningsärenden till SIV. I första hand gäller detta för fall då en eventuell avvisning skulle komma att ske till hemlandet. En tänkbar möjlighet är att föreskriva, att avvisningsärenden utan undantag skall avgöras av SIV, om en avvisning skulle komma att ske till sökandens hemland. Frågan har emellertid inte varit föremål för någon mera ingående utredning med hänsyn till tänkbara konsekvenser. Jag är därför inte beredd att nu föreslå ändringar i UtL på denna punkt. I stället bör tillsättas en särskild utredningsman som, med biträde av sakkunniga och experter, närmare undersöker denna och andra närliggande metoder att förbättra

rättssäkerheten i samband med asylprövningen vid gränsen. Det bör stå utredningsmannen fritt att behandla även de fall då verkställigheten sker till tredje land. Ett viktigt led i utredningsarbetet är enligt min mening en försöksverksamhet, som utgår från en ökad skyldighet för polismyndigheterna att överlämna avvsningsärenden. Genom den komplettering av 35 § UtL som jag har föreslagit (3.5) ges möjlighet för sådan försöksverksamhet. Jag ämnar senare återkomma med begäran om bemyndigande att tillkalla en särskild utredningsman.

Jag vill i detta sammanhang erinra om de uttalanden som har gjorts i propositionen till nuvarande utlänningslag (prop.1979/80:96 s.51) och i arbetsmarknadsutskottets betänkanden (AU 1977/78:30 s.18 och 1982/83:3 s.48). Av uttalandena framgår bl.a. att avvisning får ske till hemlandet, endast om i det enskilda fallet varje risk för förföljelse där framstår som utesluten. När avvisning övervägs till tredje land måste varje risk för vidarevändning därifrån till hemlandet framstå som utesluten. Självfallet måste även varje risk för politisk förföljelse i det tredje landet kunna uteslutas. Av motiven till de aktuella bestämmelserna, 33 och 34 §§ UtL, framgår vidare, att ett påstående om risk för förföljelse i det land dit utlännningen skall sändas, skall föranleda överlämnande av ärendet i praktiskt taget alla fall.

4 Invandring av icke-politiska skäl

4.1 Inledning

I fråga om invandringen i stort, dvs även sådan invandring som inte har politiska orsaker, har jag tidigare lämnat en allmänt hållen redovisning (avsnitt 2.2). Jag hänvisar till vad jag då anförde. Jag vill emellertid tillägga följande ifråga om formerna för regleringen av främst den invandring som inte har politiska orsaker. I prop. 1968:142 (s. 104) erinras om att utlänningspolitiken i väsentliga stycken får sitt innehåll genom det sätt som tillståndsreglerna tillämpas på och att det därför kommit att vila på de tillämpande myndigheterna, främst den centrala utlänningsmyndigheten, att avgöra vad som skall fordras för tillstånd och därmed också att öva ett väsentligt inflytande över utformningen av Sveriges utlänningspolitik. En sådan ansvarsfördelning mellan statsmakterna och förvaltningsmyndigheterna avvek emellertid från fördelningen inom andra förvaltningsområden. Föredraganden fann därför anledning att understryka, att statsmakterna så långt det var praktiskt möjligt borde ta det direkta ansvaret för utlänningspolitiken genom att ge riktlinjer för tillståndsprövningen. Utrymmet för förvaltningsmyndigheternas prövning borde emellertid vara ganska vidsträckt inom ramen för mera allmängiltigt utformade riktlinjer. Riktlinjerna borde därför inte bindas vid de förhållanden som rådde i dagsläget utan ge ledning för tillståndsbestämmelsernas tillämpning i ett längre perspektiv

och huvudsakligen klarlägga vilken inverkan olika faktorer borde ha på tillståndsärendenas avgörande. De gjorda uttalandena har enligt min mening fortfarande full giltighet. Jag vill emellertid tillägga att den förändring av praxis, som kan föranledas av ändrade förhållanden i mera principiella hänseenden bör åstadkommas genom att ärendet överlämnas till regeringen med stöd av 69 § UtLL. Regeringen bör i dessa fall, när ändrade förutsättningar föreligger, inom vida ramar kunna utveckla och förändra gällande riktlinjer och således endast undantagsvis behöva underställa frågan riksdagens prövning. Motsvarande bör gälla när frågan aktualiseras i ett besvärsärende.

4.2 Utomnordisk arbetskraftsinvandring

Gällande ordning

De grundläggande principerna för den egentliga arbetskraftsinvandringen fastlades av riksdagen på grundval av prop. 1968: 142. De riktlinjer som riksdagen antog med anledning av propositionen innebär i huvudsak följande. Invandrarna skall ges möjlighet att leva under samma betingelser som befolkningen i övrigt. Redan detta förutsätter att en reglering sker av den utomnordiska invandringen. En oreglerad invandring av arbetskraft skulle vidare försämra möjligheterna till sysselsättning för kvinnorna, de äldre och de handikappade. Innan tillstånd till arbetskraftsinvandring lämnas måste därför prövas om det är möjligt att fylla arbetskraftsbehovet genom att med utnyttjande av de arbetsmarknadspolitiska medlen underlätta omflyttning inom landet eller utbilda arbetslösa inom landet till nya yrken.

Riktlinjerna innebär vidare att prövningen av arbetskraftsbehovet skall ske i ett långt perspektiv, dvs. utländsk arbetskraft skall inte få användas som regulator av arbetskraftstillgången. En större rekrytering av kvalificerad arbetskraft skall förutsätta överenskommelse härom med utvandringsländerna. Arbetskraftsinvandrarerna skall inte tillåtas bli koncentrerade till utpräglade låglönebranscher med osäkra anställningsförhållanden och hög arbetslöshetsrisk.

Riktlinjerna förutsätter att AMS, i stället för att yttra sig i varje ärende, i den mån det är möjligt och efter hörande av arbetsmarknadens parter, skall ange allmänna riktlinjer för tillståndsärendens bedömning med hänsyn till läget på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadens parter skall således ha ett avgörande inflytande på prövningen av arbetstillstånd. Möjligheten till generella ställningstaganden bör utnyttjas mer än tidigare. Bostadsfrågan måste vara löst innan tillstånd för arbetskraftsinvandring beviljas. Lönevillkor och anställningsförhållanden i övrigt skall motsvara dem som gäller på den svenska arbetsmarknaden.

Kommittén har i sitt bakgrundsbetänkande (kap. 5) redovisat hur arbetstillståndsprövningen utvecklats i praxis under tiden 1968 – 1981. Av

kommitténs redogörelse framgår bl.a. att den utomnordiska arbetskraftsinvandringen under åren 1968-1981 har omfattat ca 27 000 personer och att den helt övervägande delen, ca 90 %, har skett efter prövning av arbetskraftsbehovet och omständigheterna i övrigt i varje enskilt fall. Organiserad överföring har inte förekommit sedan budgetåret 1971/72. Möjligheterna att göra en generell prövning har endast använts en gång när AMS år 1981 avstyrkte att AT för hembiträden skulle beviljas. Sedan år 1972 har den utomnordiska arbetskraftsinvandringen till ungefär hälften gällt anställda inom servicesektorn, huvudsakligen hembiträden och anställda inom restaurangbranschen. Arbetskraftsinvandringen uppgick under vart och ett av åren 1979 och 1980 till 700-800 och under 1981 till 500-600. Antalet under 1982 uppgick till 300-400, varav drygt 100 inom servicesektorn – merparten av dessa kockar till kinesrestauranger.

Mot bakgrund av de undersökningar som kommittén har redovisat i bakgrundsbetänkandet bedömer kommittén vidare, att ca 15 % av arbetskraftsinvandringen under senare år har gällt innehavare av s.k. halvofficiella anställningar (t.ex. vid utländsk handelskammare, utländskt flygbolag eller statlig turistbyrå). Ungefär lika stor andel bedöms ha bestått av ledande befattningar vid utlandsägda företag. De som kommer hit i halvofficiell tjänst eller i ledande befattning i utländska företag anses inte konkurrera med arbetskraften här och det sker inte heller någon reell arbetsmarknadsprövning annat än att frågan om gränsdragning mellan ledande befattning och annan befattning prövas. I övriga ca 70 % av fallen har arbetskraftsinvandringen skett efter en reell arbetsmarknadsprövning i det enskilda fallet.

Arbetskraftsinvandringen har således under senare år till övervägande del skett efter prövning i det enskilda fallet. Avgörande har ofta varit om en i Sverige bosatt sökande har kunnat anvisas eller ej till den aktuella anställningen. Härigenom har det enligt kommittén endast undantagsvis funnits möjlighet att vidta arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att avhjälpa brist på sökande i det aktuella yrket. Det har inte varit möjligt att i tillräcklig grad beakta att det finns undersysselsatta och arbetslösa inom landet. De goda möjligheterna att få rekrytera utomnordisk arbetskraft under högkonjunkturåren i början av perioden 1968-1981 medförde enligt kommitténs mening vidare, att det mera sällan gjordes en långsiktig bedömning av arbetskraftsbehovet. Prövning från fall till fall har också försvårat möjligheterna till en sådan överblick som behövs för att man skall kunna undvika koncentration till låglönebranscher.

När det gäller bostadsfrågan har bevakningen skett i det enskilda ärendet om AT. Tillgången av bostäder på orten har inte kunnat inverka på grund av att det i det enskilda fallet ofta varit möjligt för arbetsgivaren att anskaffa bostad under tid det har rått bostadsbrist på orten.

Kommittén anser att principerna i 1968 års riktlinjer i fråga om arbetskraftsinvandringen i princip fortfarande bör gälla, dvs. främst att invand-

rarna skall ges möjlighet att få leva på samma standardnivå som befolkningen i övrigt, att uppkommande arbetskraftsbehov regelmässigt skall täckas med arbetskraft inom landet med hjälp bl.a. av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som står till buds samt att prövningen av arbetskraftsbehovet skall bedömas i ett långt perspektiv så att utomnordisk arbetskraft inte blir en regulator på arbetsmarknaden. Kommittén påpekar dock att det inte är möjligt att inom ramen för ett system med en prövning av varje enskilt ärende för sig få en sådan överblick som krävs för att principerna skall kunna upprätthållas. Kommittén föreslår att riktlinjerna kompletteras på sådant sätt att prövningen av arbetskraftsinvandringen sker mer på ett principiellt plan än genom en prövning i varje enskilt fall. Detta blir enligt kommittén möjligt endast om klara kriterier ges för när arbetskraftsinvandring skall tillåtas. Kommittén föreslår i detta hänseende att enskild arbetskraftsinvandring skall medges endast undantagsvis, och detta oavsett konjunkturen. Vidare föreslår kommittén att statsmakterna beslutar om de principer som skall gälla i nämnda avseenden. Genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder och på annat sätt bör i god tid tillses att den inhemska befolkningen och de nordbor samt flyktingar och nära anhöriga som kommer hit får möjlighet att ta lediga arbetsanställningar. Undantagen bör enligt kommittén främst komma ifråga för personer avsedda för nyckelfunktioner inom industrin och näringslivet i övrigt och inom andra samhällsområden. Det kan t.ex. vara fråga om personer som behövs för kvalificerad forskning, produktutveckling eller introduktion av ny teknologi. Även inom det kulturella området bör enligt kommittén undantag kunna få göras. När det gäller tillämpningen av riktlinjerna anser kommittén att AMS i samverkan med arbetsmarknadens parter också i fortsättningen bör ha huvudrollen.

Kommittén föreslår att såväl principiella frågor som enskilda ärenden rörande AT liksom hittills prövas av AMS efter hörande av arbetsmarknadens parter och att SIV meddelar beslut i det enskilda fallet, dvs. att nuvarande handlägningsordning i princip behålls. En klar kompetensfördelning bör enligt kommittén liksom hittills gälla mellan AMS, arbetsmarknadens parter och SIV så att de två förstnämnda svarar för arbetsmarknadsbedömning och SIV för bedömning av sådana till den enskilda individen knutna faktorer som har betydelse för om invandring skall få ske. När tillräckligt starka skäl för tillstånd på grund t.ex. av anknytning föreligger, skall enligt kommittén inte remiss ske till AMS. Om anknytningen eller det skäl det annars gäller inte är tillräckligt starkt, skall arbetsmarknadsprövning ske i vanlig ordning utan att skäl av annat slag vägs in i bedömningen. I förekommande fall föreslås vidare att närmast berörda centrala ämbetsverks uppfattning inhämtas, t.ex. skolöverstyrelsens när det gäller hemspråklärare och socialstyrelsens i fråga om medicinalpersonal. Kommittén förordar vidare att AMS när skäl föreligger efter hörande av arbetsmarknadens parter beslutar att tillstånd generellt inte får beviljas för vissa yrken eller yrkesgrupper.

IPOK går därefter in på frågor som rör AT "inom ramen för internationellt utbyte". Av arbetskraftsinvandringen har under senare år nästan en tredjedel avsett befattningar och yrken där någon arbetsmarknadsprövning i egentlig mening inte har bedömts vara möjlig. Det gäller framför allt vad som betecknas som "halvofficiella" anställningar samt även ledande befattningar i utlandsägda företag. Detsamma gäller även det normala personalutbytet, ofta av utbildningsskäl, beträffande ledningspersonal och specialister mellan olika enheter inom svensk- eller utlandsägda internationella företag. För personer tillhörande dessa kategorier är det enligt kommittén ofta bara fråga om vistelse här under en begränsad tid. Även för vissa andra kategorier, som regelmässigt arbetsmarknadsprövas i vanlig ordning, är det i realiteten ofta fråga om endast något eller några års vistelse i Sverige. Det kan exempelvis gälla kvalificerade kockar, artister, cirkelledare i språk och forskare. Både i fråga om "halvofficiella" anställningar och ledande befattningar i utlandsägda företag är det normalt ingen konkurrens om de arbetstillfällen som är aktuella mellan personer som vistas i landet och dem som söker AT. Någon arbetsmarknadsprövning sker i dag inte beträffande de "halvofficiella" anställningarna, men däremot beträffande de ledande befattningarna i utländska företag. Syftet är därvid närmast att dra gränsen mellan vad som är en sådan ledande befattning och vad som är en tjänst som bör kunna rekryteras här i landet. Kommittén anser att en strikt prövning bör göras av om anställningen är av sådant slag att inte personer som finns i landet bör få en möjlighet att komma ifråga och att SIV, AMS och arbetsmarknadens parter bör bevaka dessa frågor. Kommittén föreslår att AMS så långt som möjligt skall ge generella riktlinjer för denna prövning. I detta sammanhang betonar IPOK, att Sverige måste vara berett att bevilja AT i samma utsträckning som man anser det önskvärt att svenska medborgare skall kunna ta ställning utomlands. Det är enligt IPOK angeläget att svenska medborgare skall kunna ta anställning utomlands. Det är också viktigt att undvika ett sådant handlande som motverkar lokalisering av internationella företags verksamhet till Sverige.

Utlänningar som beviljas AT i "halvofficiella" anställningar och ledande befattningar i utländska företag samt de som enligt internationell sedvänja efter arbetsmarknadsprövning får AT som kockar eller språkcirkelledare får i allmänhet efter ett eller två år möjlighet att arbeta i valfritt yrke och kan då även beviljas PUT. Med tanke på att grunden för det första tillståndet är att det inte anses föreligga någon konkurrens inom landet om de aktuella arbetstillfällena, är det enligt kommitténs mening inte rimligt att dessa kategorier i framtiden ges möjlighet att utan särskild prövning byta till ett yrke, där vanlig arbetsmarknadsprövning skall ske och där alltså konkurrens inom landet om arbetstillfällena i princip föreligger.

För yrken av det slag som det nu är fråga om och där medgivande att vara verksam här kan sägas grundas på internationell sedvänja, föreslår kommittén att AT yrkesbegränsas under hela den tid anställningen avser.

Innan byte av yrke eller anställning får ske bör enligt kommittén en ny prövning göras av AMS och arbetsmarknadsparterna, såvida det inte föreligger tillräckligt starka personliga skäl att bevilja nytt tillstånd. För att byte av yrke på grund av personliga skäl skall medges bör enligt kommittén krävas t.ex. att anställningen har upphört utan utlännings förvällande, att vistelsen i Sverige har varat länge eller att annat särskilt skäl föreligger. I det läget får således en invandringsprövning ske. Hur lång tids vistelse som bör krävas för att yrkesbegränsningen skall slopas anser kommittén vara en fråga för praxis.

Kommittén tar slutligen upp vissa frågor som rör AT för kortare, tidsbegränsat arbete. Jag får beträffande bakgrunden hänvisa till s. 89-92 i betänkandet. Antalet personer som varje år beviljas AT för kortare tidsbegränsad anställning är mycket stort, under år 1980 över 7 000 personer. De största grupperna utgörs av artister och montörer. IPOK föreslår lättnader för dessa utlännningar när det gäller att efter inresan få sina AT förlängda. Vidare förordas att artister och andra, vilkas vistelse här från början har varit avsedd att vara endast viss kortare tid, inte efter inresan skall kunna övergå till att bli invandrare genom flera på varandra följande kortare tillstånd. Det innebär att en restriktiv linje måste följas när det gäller att efter inresan pröva förlängningsansökningar som skulle kunna innebära att den sammanlagda vistelsen här i landet blir relativt långvarig. Undantagsvis bör dock arbetsmarknadsprövning efter inresan kunna ske. När det gäller montörer är enligt kommittén läget något annorlunda än i fråga om t.ex. artister. Det naturliga även för dem själva är att de när arbetet är slutfört lämnar landet och de har regelmässigt en fast anställning hos en utländsk arbetsgivare. I detta fall förordas ännu större restriktivitet när det gäller att senare acceptera utlännningen som invandrare.

Om tillstånd för en montör efter arbetsmarknadsprövning har beviljats för en sammanlagd tid som närmar sig kvalifikationstiden för svenskt medborgarskap – detta har skett i fråga om t.ex. vissa anläggningsarbeten – är det enligt kommittén dock knappast rimligt att vägra tillstånd som invandrare.

Ett särdrag när det gäller montörer är att arbetsmarknadsprövningen regelmässigt har avsett arbete vid en bestämd arbetsplats. Det sägs vidare inte vara rimligt att en montör utan arbetsmarknadsprövning skall kunna övergå till arbete vid en helt annan arbetsplats. AT för montörer bör därför begränsas inte bara till yrke utan även till arbetsställe, särskilt när det rör sig om mycket långvariga arbeten.

Remissinstanserna

Förhållandevis få remissinstanser kommenterar förslagen rörande arbetskraftsinvandringen. Det gäller främst AMS och SIV samt SAF, LO och TCO. Remissinstanserna delar i väsentliga hänseenden kommitténs uppfattning. Enighet råder till en början om att uppkommande behov av

arbetskraft så långt som möjligt skall täckas med arbetskraft inom landet och att arbetskraftsinvandring från utomnordiska länder bör medges endast undantagsvis. AMS understryker att AT för icke tidsbegränsat arbete redan nu tillstyrks av styrelsen i mycket ringa omfattning. Under första hälften av år 1983 skedde det i 108 fall. AMS framhåller vidare att en planering och framförhållning som skulle göra arbetskraftsinvandringen helt överflödigt inte är praktiskt möjlig. Styrelsen ser också svårigheter med att generellt stoppa arbetskraftsinvandringen för ett visst område, som skett beträffande hembiträden, men är ändå beredd att vid behov diskutera ett sådant beslut för något annat yrkesområde. Nuvarande former för ansvarsfördelningen mellan AMS och SIV bör enligt styrelsen behållas. SIV anser att möjligheten att tillhandahålla samhällsservice mer än nu bör vägas in vid bedömningen av om arbetskraftsinvandring skall tillåtas. Verket understryker behovet av sådana riktlinjer, att arbetslösa i Sverige i första hand kommer i fråga för uppkommande arbetstillfällen.

SAF anser att betänkandet ger uttryck för en omotiverat negativ attityd till den arbetskraftsinvandring som har ägt rum och som har varit till utomordentlig nytta för Sverige. Föreningen slår också fast, att någon form av reglering av den nordiska arbetskraftsinvandringen inte är möjlig. Mot bakgrund av den mycket ringa arbetskraftsinvandring som nu förekommer och kan förväntas i framtiden och med hänsyn till att organiserad arbetskraftsinvandring inte har förekommit sedan 1972, anser SAF att kommittén har överdrivit sin kritik av en påstådd bristande anpassning till 1968 års riktlinjer. SAF tillstyrker att Sverige i fortsättningen i princip skall avstå från utomnordisk arbetskraftsinvandring. Däremot bör det inte förekomma att AMS för hela yrkesgrupper utfärdar generella förbud att ge AT. Arbetskraftsinvandringen är redan så liten, att sådana förbud inte behövs. LO framhåller att kommittéförslaget ger uttryck för ett förändrat synsätt på arbetskraftsinvandringen. LO ställer sig helt bakom förslaget, som sägs innebära att de fackliga organisationerna i högre grad kommer att medverka i principiella bedömningar kring arbetskraftsinvandringen. Den restriktiva inställningen bör enligt LO gälla även vid högkonjunktur. Även TCO säger sig dela kommitténs väderingar.

De nämnda remissinstanserna delar med ett undantag kommitténs uppfattning beträffande beviljandet av AT till arbetstagare i "halvofficiell anställning" och i ledande befattningar i utländska företag. AMS anser att sådana utlänningar regelmässigt bör få tillstånd som bör vara tidsbegränsat och avse viss arbetsgivare. Med hänsyn till risken för smyginvandring bör AMS yttra sig i frågan om en befattning i ett företag är av den kvalificerade art som här krävs. SIV ger uttryck för samma uppfattning. Om arbetstagaren vill byta arbetsgivare eller yrke, bör AMS göra en ny prövning. Den tid efter vilken invandring kan tillåtas bör vara enhetlig och inte understiga tre år. SAF anser det utomordentligt angeläget, inte minst för svenska företag, att man får till stånd liberalare regler för sådan arbetskraftsinvandring som

utgör ett led i ett internationellt utbyte. SAF har ingen invändning mot att tillstånd begränsas till ett visst yrke eller till anställning hos en viss arbetsgivare. Däremot motsätter sig SAF att AMS skall göra en strikt prövning av om en anställning är sådan att den bör ställas till förfogande för arbetssökande på den svenska arbetsmarknaden. En sådan ordning skulle komma i konflikt med ett grundläggande svenskt intresse av att underlätta personalutbyte inom internationella företag. Avgörande bör vara om anställningen kan bedömas vara väsentlig för företagets internationella verksamhet. För internationella koncerner är det nödvändigt med en nära samverkan, kommunikation och kunskapsöverföring mellan enheterna i olika länder. Det är enligt SAF nödvändigt för svenska koncerner att kunna placera ut ledningspersonal och specialister från Sverige vid sina utländska dotterbolag och låta sådan personal vid koncernens utländska dotterbolag cirkulera inom koncernen inklusive tjänstgöra vid moderbolaget. Redan nuvarande prövningsförfarande utgör ett handikapp. Svårigheter och fördröjningar av detta slag påverkar utländska företags val av etableringsland. SAF hänvisar vidare till att Sverige har deklarerat sin anslutning till ILO:s trepartiska deklaration beträffande multinationella företag och arbetsmarknaden, som bl.a. föreskriver att sådana företag i samverkan med regeringarna skall ge chefer på olika nivåer inom dotterföretagen tillfälle att vidga sina erfarenheter inom koncernen i dess helhet. LO anser det viktigt att AT i nu aktuella fall begränsas till visst yrke och viss arbetsgivare, eftersom nuvarande ordning har skapat problem.

Såvitt gäller tidbegränsade anställningar, främst sådana som rör artister och montörer, tillstyrks kommittéförslaget. AMS och SIV förordar att en restriktiv praxis iakttas vid prövning av förlängningsansökningar. så att man inte tvingas att senare acceptera utlänningen som invandrare. SIV anser att dessa grupper bör kunna behandlas på samma sätt som de som får AT som ett led i ett internationellt utbyte.

Föredraganden

De riktlinjer för arbetskraftsinvandringen som riksdagen antog år 1968 (prop. 1968: 142) och som jag förut har redovisat kom till i en situation av omfattande invandring av utländsk arbetskraft till vårt land. Enligt riktlinjerna skulle kollektiv arbetskraftsöverföring prioriteras och riktlinjerna torde ha utformats främst med sikte på sådan invandring. De avsågs emellertid tillämpas även i fråga om enskild invandring. I likhet med kommittén anser jag att 1968 års riktlinjer i tillämpliga delar bör gälla även i fortsättningen. Deras faktiska betydelse har emellertid kraftigt minskat med upphörandet av den kollektiva arbetskraftsinvandringen och framför allt genom den starkt avtagande arbetskraftsinvandringen. I ett hänseende föranleds vidare en ändring genom den ändrade ordning för erhållande av PUT som jag kommer att föreslå i det följande. I de fall PUT beviljas redan vid invandringen (se kap. 5) blir utlänningen liksom nu undantagen från

skyldighet att ha AT. Vid egentlig arbetskraftsinvandring förutsätter självfallet beviljandet av PUT, att AMS har tillstyrkt invandringen i vanlig ordning.

Den angivna utvecklingen av arbetskraftsinvandringen har självfallet sin grund i industrins minskade behov av arbetskraft från andra länder och den allmänna utvecklingen på arbetsmarknaden under den senaste tioårsperioden. Mot bakgrund av den hittillsvarande utvecklingen och den nuvarande sysselsättningssituationen saknas anledning att räkna med något egentligt behov för Sveriges del av arbetskraftsinvandring under överskådlig tid. Det är angeläget att här i landet bosatta arbetssökande samt nordbor i första hand tillgodoses när arbetstillfällen finns. Jag anser därför i likhet med IPOK att arbetskraftsinvandring i fortsättningen bör tillåtas endast i undantagsfall och sedan det genom arbetsförmedlingens aktiva medverkan har visat sig att ett uppkommet arbetskraftsbehov inte kan tillgodoses genom arbetskraft som finns i Sverige. Det bör liksom hittills ankomma främst på arbetsmarknadsverket att genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder och på annat sätt verka för att här bosatta arbetssökande kommer ifråga för lediga anställningar. Arbetsgivarna bör genom planering och framförhållning möjliggöra sådana utbildningsinsatser och andra åtgärder att detta kan ske. Det bör vidare ankomma på AMS att avgöra, om det i en viss situation är lämpligt att beträffande en viss yrkeskategori generellt stoppa all utomnordisk arbetskraftsinvandring.

Om sålunda arbetskraftsinvandring i normalfallet inte längre bör tillåtas, bör undantag dock kunna ske främst beträffande nyckelfunktioner inom industrin och näringslivet i övrigt samt inom vissa andra samhällsområden. Kommittén hänvisar till personer som behövs för kvalificerad forskning, produktutveckling eller introduktion av en ny teknologi liksom till att undantag måste kunna göras inom det kulturella området. Jag ansluter mig till vad kommittén har anfört. Även andra undantag bör under särskilda förhållanden vara möjliga, inte minst i fall då arbetstagare med den utbildning och erfarenhet som behövs i ett visst fall inte finns att tillgå i Sverige. Det får liksom hittills ankomma på AMS att i samråd med arbetsmarknadens parter genom praxis klarlägga i vilka fall undantag bör kunna ske.

I fråga om sådana anställningar som ingår som ett led i ett internationellt utbyte delar jag kommitténs och remissinstansernas mening, att AT regelmässigt bör ges och att det bör begränsas till att avse anställning inom ett visst yrke hos en viss arbetsgivare. En förutsättning för att sådan arbetskraft skall accepteras är att det är fråga om anställningar som inte står öppna för arbetsmarknaden. Under sådana förhållanden är det vidare angeläget att Sverige för en generös tillståndspolitik, särskilt som vi för egen del har behov av en motsvarande attityd från andra länders sida. SAF har som jag nämnt opponerat sig mot förslaget att AMS strikt skall pröva frågan, om anställningen faller inom ramen för sådan verksamhet som det här gäller. Jag har viss förståelse för vad SAF anför i denna del. Det är dock nödvändigt att AMS, liksom hittills, yttrar sig till SIV i den frågan.

Samtidigt är det emellertid viktigt att myndigheterna intar en flexibel hållning. Sådan lednings- och specialistpersonal, som enligt ILO-deklarationen eller i övrigt med hänsyn till företagens normala verksamhet har ett godtagbart behov av tillfällig tjänstgöring inom ett företag i Sverige, bör regelmässigt ges ett på förut nämnt sätt begränsat AT.

Kommittén har i fråga om korttidsanställda, främst artister och montörer, föreslagit lättnader i kraven för att få ett AT förlängt medan innehavaren vistas i Sverige. Förslaget har allmänt tillstyrkts. Även jag delar uppfattningen att reglerna på denna punkt i UtIF är något för hårda. Jag avser därför att senare återkomma med förslag till ändring i UtIF i detta avseende.

Kommittén tar även upp frågan under vilka förutsättningar det skall vara möjligt för en utlänning, som har fått ett tidsbegränsat AT inom ramen för internationellt utbyte av arbetskraft eller med anledning av ett tidsbegränsat arbete som artist, montör eller i övrigt, att senare byta yrke eller anställning efter en arbetsmarknadsprövning av AMS. Såväl IPOK som remissinstanserna förordar en betydande restriktivitet i detta hänseende. Jag delar den uppfattningen. Eftersom förutsättningen för att utlänningen i dessa fall har fått tillstånd att arbeta i Sverige är att hans verksamhet inte inkräktar på den svenska arbetsmarknaden, måste starka skäl kunna åberopas för att en sådan förändring skall tillåtas. Normalt måste också några år ha förflutit från det han fick det första tillståndet innan någon ändring medges. Det bör även i detta hänseende ankomma på AMS att i samråd med arbetsmarknadens parter ange de närmare förutsättningarna för att utlänningen skall kunna få ett vanligt AT. Jag vill erinra om att utlänningens personliga förhållanden kan ändras på ett sådant sätt, att han enligt gängse praxis beviljas UT som invandrare. I sådant fall beviljar SIV honom även AT utan att det sker någon arbetsmarknadsprövning.

4.3 Utmornordisk invandring av anhöriga

Gällande ordning

Frågan om invandrades rätt att förenas med sina familjer har tagits upp i olika internationella sammanhang. Så har exempelvis skett i slutdokumentet från konferensen om säkerhet och samarbete i Europa, samt i ILO-konventionen (nr 143) om missbruk i samband med migration m.m., senast förelagd riksdagen gnom prop. 1981/82: 146, och Europarådets konvention om migrerande arbetstagares rättsställning (prop. 1977/78: 162, AU 33, rskr 252). ILO-konventionen nr 143 överlåter på medlemsstaterna att själva utforma sin familjeåterföreningspolitik. Konventionens art. 13:1 är nämligen inte utformad som en skyldighet. Art. 13:2 innehåller emellertid en rekommendation med avseende på familjekretsen vilken innefattar maka/make samt barn och föräldrar som är beroende av den migrerande arbetstagaren.

Till skillnad från ILO-konventionen innehåller Europarådets konvention (art. 12) en bindande regel om familjeåterförening avseende maka/make och ogifta barn som i det mottagande landet betraktas som minderåriga. Konventionen har, utom av Sverige, ratificerats av Frankrike, Nederländerna, Portugal, Spanien och Turkiet, och trädde för Sveriges del i kraft den 1 maj 1983. Konventionen är bindande med avseende på medborgare i andra ratificerande stater. Art. 12 medger dock ett bostadsvilkor och en väntetid som inte överstiger tolv månader. Också andra villkor för familjeåterförening kan få förekomma. Återförening av flyktingars familjer har vidare tagits upp av FN:s flyktingkommissaries exekutivkommitté i dess konklusioner från år 1981. I konklusion nr 24 uppmanas konventionsstaterna att underlätta sådan återförening.

I de flesta invandringsländer tillämpar man det egna familjebegreppet och till familjen hänförs då i regel endast make/maka och minderåriga barn. Dessutom finns i många länder regler som gör det möjligt för åldriga föräldrar att återförenas med sina barn, i vart fall om föräldrarna för sin försörjning är beroende av barnen.

Av 31 § Utlf framgår att UT får beviljas bl.a. om utlänningen har familjeanknytning till en person som är bosatt här. Enligt de beräkningar som kommittén har redovisat i sitt bakgrundsbetänkande utgjorde invandringen av anhöriga år 1980 mer än 40 % av hela den utomnordiska invandringen. De fall där utlänningar ansöker om UT och återopar anknytning genom äktenskap eller sammanboende som har varat endast en kort tid, s.k. "snabba anknytningar", uppgick till nästan 30 % av den utomnordiska invandringen, medan invandringen av make eller sammanboende i sedan tidigare bestående äktenskap eller motsvarande samboförhållanden samt barn i åldern 16-20 år uppgick till ca 7 %. Invandringen av andra anhöriga än de som nu har nämnts utgjorde likaså ca 7 % av den utomnordiska invandringen. De som tillåts invandra hit på grund av anknytning genom någon anhörig utgör den ojämförligt största kategorin bland de utomnordiska invandrarna. Enligt vad kommittén anför i förslagsbetänkandet (s. 132) tycks antalet UT som årligen beviljas på grund av s.k. snabb anknytning ha minskat med drygt en fjärdedel från oktober 1978 till oktober 1981 som en följd av det den 1 april 1981 införda kravet på att UT i normalfallet skall ha beviljats före inresan i landet. Av betänkandet framgår vidare att invandringen av anhöriga med stor sannolikhet har minskat såväl totalt som när det gäller relativ andel. Trots detta förefaller enligt kommittén de "snabba anknytningarna" fortfarande utgöra den största enskilda kategorin utomnordiska invandrare.

Make eller maka till den som är bosatt i Sverige, antingen denne är medborgare i Sverige eller annat nordiskt land eller är bosatt i Sverige med gällande UT, beviljas i praxis tillstånd. Sammanboende under äktenskapsliknande förhållanden jämställs med äktenskap och homosexuella förhållanden jämställs i princip med heterosexuella. *Barn under 16 år* är undan-

tagna från skyldigheten att ha UT, om någon av föräldrarna som har del i vårdnaden är bosatt här. För barn över 16 år beviljas UT under förutsättning att barnet är under 20 år och ogift. För att UT för invandring skall beviljas make eller sammanboende krävs att det är fråga om ett etablerat förhållande. I regel krävs att parterna tidigare varit bosatta och sammanbott i ett gemensamt hem utomlands. I andra fall tillämpas en ordning med s.k. uppskjuten invandringsprövning.

För ingående av äktenskap mellan utländska medborgare gäller i regel hemlandets lag. Det innebär att giftermålsåldern i många fall kan vara lägre än den svenska som är 18 år. Enligt tidigare praxis beviljades normalt UT på grundval av ett äktenskap som var giltigt enligt tillämplig lag och under förutsättning att ingen av parterna längre var skolpliktig. Efter en praxisändring krävs numera i princip att ingen av parterna är under 18 år. Någon prövning av att bostadsfrågan är löst eller försörjningen tryggad innan tillstånd beviljas make eller sammanboende och barn sker inte i praxis.

De fall där en utlänning söker UT och åberopar äktenskap eller sammanboende som har varat endast en kort tid, s.k. "*snabb anknytning*", har som nämnts under senare år varit vanligt förekommande, låt vara att antalet minskar. Även om det i de flesta fall är fråga om ett allvarligt menat äktenskap eller seriöst sammanboende, rör det sig sannolikt i inte så få fall om konstruktioner i avsikt att underlätta möjligheten att få UT i Sverige. I syfte att söka förhindra att skenförhållanden ger rätt till bosättning i Sverige, tillämpas en ordning med s.k. uppskjuten invandringsprövning, när ansökan avser en person som vid beslutstillfället har varit gift eller sammanboende endast under en kort tid. Det innebär att flera tidsbegränsade tillstånd beviljas – i regel fyra tillstånd om vardera sex månader – och att tillståndsförlängning varje gång görs beroende av att förhållandet fortfarande består. Först efter den normalt tvååriga prövotidens utgång accepteras utlänningen som invandrare. Har parterna gemensamt barn accepteras sökanden dock oftast som invandrare efter kortare tid än två år. När ett allvarligt menat äktenskap eller ett seriöst sammanboende upplöses efter kortare tid än två år och frågan således aktualiseras att inte förlänga tillståndet, beaktas omständigheter av humanitär natur som talar för en förlängning, t.ex. att den utländska kvinnan skulle tvingas återvända till ett land där hon som fränskild och ensamstående skulle hamna i en svår situation. Kommittén redovisar på s. 133-135 den debatt som har förekommit angående uppskjuten invandringsprövning i dessa fall samt kommitténs undersökning av tillämpningen i praxis.

I fråga om beviljande av UT till *andra anhöriga än make eller sammanboende och barn* har mot bakgrund av 1968 års riktlinjer och uttalanden i prop. 1979/80: 96 av SIV utvecklats en omfattande och väl fastlagd praxis.

Kommittén har på s. 136 och 137 i förslagsbetänkandet redogjort för den praxis som tillämpas vid beviljande av UT för *andra anhöriga än make och barn*. Sammanfattningsvis innebär praxis följande. Ensamstående förälder

utan medföljande minderårigt barn beviljas UT för bosättning hos här i landet bosatt barn. Detsamma gäller i allmänhet beträffande ensamstående förälder med minderårigt barn, om majoriteten av de vuxna barnen är bosatta i Sverige. Föräldrapar som har samtliga sina barn i Sverige beviljas UT om de är 60 år eller äldre eller det föreligger starka humanitära skäl. Beträffande föräldrar i övrigt sker en bedömning av en rad förhållanden, såsom om de har barn med sig eller inte, antalet barn i Sverige, föräldrarnas ålder och hälsotillstånd samt föreliggande humanitära skäl.

För andra anhöriga än föräldrar gäller i praxis följande. "Hemmavarande" ogifta barn över 20 år som inte följde med föräldrarna till Sverige, exempelvis på grund av militärtjänstgöring, beviljas normalt UT. Detsamma gäller annan nära släkting som har tillhört samma familjegemenskap eller som kan betecknas som "sista länk". Med det uttrycket avses en person vars samtliga nära släktingar finns i Sverige. Undantagsvis kan mer än en person behandlas som "sista länk"-fall. Innan UT beviljas annan än förälder sker i praxis en samlad bedömning av olika omständigheter som släktskap, civilstånd, sökandens ålder, den tid sökanden och den härvarande bott tillsammans i hemlandet m.m.

I fråga om beviljande av UT åt anhöriga till flyktingar får jag hänvisa till uttalanden i prop. 1979/80:96 s. 38 och 39, där det i fråga om dem föreslås en något utvidgad rätt till invandring.

Med anledning av uttalanden i prop. 1979/80:96 gäller numera i praxis att någon prövning av försörjningen eller bostadsfrågan inte sker vid beslut att ge UT åt anhöriga.

Kommittén

IPOK anför att någon ändring av nuvarande principer för beviljande av tillstånd för *make, maka eller minderåriga barn* inte är motiverad. Tillstånd bör alltså regelmässigt beviljas för den som är gift med eller minderårigt barn till en svensk eller nordisk medborgare eller en utländsk medborgare som är bosatt i Sverige. Samboende under äktenskapsliknande former föreslås liksom hittills jämsställas med äktenskap och homosexuella förhållanden med heterosexuella. Den 20-årsgräns som i dag generellt tillämpas i praxis när det gäller att bevilja tillstånd anser kommittén vara väl avvägd för normalfallen.

I fråga om *s.k. snabba anknytingar* framhåller kommittén, att äktenskap och samboende, som är konstruktioner i syfte att underlätta för utlänningen att få UT, i dag utgör ett stort problem i de flesta invandringsländer. För att komma tillrätta med detta problem har vi i vårt land ansett det nödvändigt att tillämpa ordningen med *s.k. uppskjuten invandringsprövning*. Kommittén pekar på de nackdelar som denna ordning medför för utlänningen. Den part som har beviljats tillstånd på grund av anknyting kommer för sitt fortsatta UT i en beroendeställning till den här bosatta parten och kan därigenom komma att känna sig tvingad att stanna kvar i ett

förhållande som han eller hon helst skulle vilja lämna. Den som har varit bosatt i Sverige någon tid kan vidare komma i ett svårt läge, om han eller hon tvingas återvända till hemlandet. Det gäller särskilt kvinnor som skulle tvingas återvända till ett land där skilsmässa inte är socialt accepterad och där ensamstående kvinnor möter särskilda svårigheter. Det kan också framstå som stötande om en person som varit bosatt här en tid och hunnit anpassa sig till arbetslivet och till samhällsförhållandena i övrigt tvingas lämna landet. Att ersätta nuvarande ordning med en slutlig invandringssprövning redan när det första tillståndet ges anser kommittén omöjligt, särskilt som tillståndet beviljas före inresan. Kommittén anser alltså att uppskjuten invandringssprövning även fortsättningsvis bör tillämpas när tillstånd beviljas på grund av äktenskap eller sammanboende som har varat endast en kort tid. I annat fall skulle risk uppkomma för en betydande oreglerad invandring.

I praxis tillämpas normalt en provotid om två år. Mot bakgrund av de nackdelar som kan föranledas av uppskjuten invandringssprövning anser kommittén att två år bör vara en maximitid och att tiden för normala fall bör sättas kortare. Kommittén föreslår att regeringen skall bestämma hur lång provotid som normalt skall krävas och denna normalt bör kunna frångås med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Som exempel på situationer då den normala provotiden kan frångås nämner kommittén, att det vid prövningen av en förlängningsansökan framgår att parterna har ett gemensamt barn.

Om förhållandet upphör, bör enligt kommittén tiden för vistelsen inte ensam avgöra ärendets utgång. Hänsyn bör i varje enskilt fall tas till samtliga omständigheter, främst förekomsten av gemensamt barn i förhållandet, situationen för den utvisningshotade i hemlandet samt i vilken utsträckning han eller hon här har funnit sig till rätta i arbetslivet och i samhället i övrigt. Kan det visas att parterna från början har lämnat oriktiga uppgifter om sitt förhållande och dessa oriktiga uppgifter har varit grunden för tillstånd, bör det dock enligt kommittén föreligga synnerligen starka skäl för att fortsatt tillstånd skall beviljas.

Kommittén tar därefter upp frågan om godkännande för invandring av sådant äktenskap eller sammanboende där den ena eller båda parterna är minderåriga. Kommittén erinrar om att hemlandets lag i regel avgör äktenskapsåldern för medborgare i annat land. Äktenskapsåldern i utländsk lagstiftning är i många fall lägre än den svenska, som är 18 år. I november 1982 beslöt SIV, med ändring av praxis, att UT i fortsättningen normalt inte skulle ges, om inte parterna hade uppnått svensk äktenskapsålder. Ändringen motiverades av verket med de skäl som rent allmänt talar mot äktenskap mellan minderåriga, men också med att frågan ofta gäller unga flickor som har vuxit upp i en helt annan miljö än den svenska och som därför möter stora svårigheter när de kommer hit som mycket unga efter att ha lämnat sin familj och ursprungliga miljö.

Även kommittén framhåller att starka skäl talar mot att UT beviljas för minderåriga på grund av äktenskap eller sammanboende, framför allt när någon av parterna är skolpliktig. Kommittén anser det därför motiverat att i princip kräva att båda parter skall ha uppnått svensk äktenskapsålder för att UT skall kunna beviljas. Är omständigheterna sådana att det skulle framstå som mer stötande att vägra tillstånd än att bevilja sådant, anser dock kommittén att undantag bör göras. Som exempel nämner kommittén bl.a. att flickan är gravid eller att parterna redan har ett gemensamt barn. Undantag bör enligt kommittén medges endast när det är motiverat av starka humanitära skäl. Ju yngre någon av parterna är desto starkare skäl måste krävas för att tillstånd skall beviljas. Kommittén föreslår vidare att SIV i tveksamma fall rådgör med socialnämnden i kommunen innan tillståndsfrågan avgörs.

När det gäller invandringen av *anhöriga vid sidan av kärnfamiljen* erinrar kommittén om, att familjens sociala roll i många länder innebär bl.a. att den som inte kan försörja sig själv i allmänhet måste tas om hand av någon släkting. Det gäller t.ex. regelmässigt för åldriga föräldrar. Kommittén erinrar vidare om att det i många kulturer är mer eller mindre otänkbart att ogifta personer och då särskilt kvinnor bor ensamma och har ett eget hushåll. De är i stället hänvisade till att bo tillsammans med föräldrar eller hos någon gift släkting. I många utvandringsländer är det därför vanligt att ett hushåll består av betydligt fler familjemedlemmar än hos oss. Det är emellertid ovanligt i de flesta kulturkretsar att gifta syskon med egna familjer bor tillsammans. För många invandrare i Sverige är det mot denna bakgrund enligt kommittén ett problem, att familjebegreppet i Sverige är betydligt snävare än det är i det gamla hemlandet. Man erinrar dock om att det under det senaste decenniet har skett en successiv utvidgning av kretsen anhöriga som tillåts komma till Sverige för bosättning. Bl.a. har alltför många föräldrar tillåts invandra. Kommittén anför vidare att det i och för sig är fullt möjligt att ytterligare utveckla praxis på ett sådant sätt att en något vidare krets anhöriga än i dag får möjlighet till bosättning här. Enligt kommitténs mening är det emellertid svårt att med en generellt verkande men generös praxis uppnå någon nämnvärd utvidgning av nuvarande familjebegrepp, utan att det samtidigt innebär att tillstånd beviljas för personer med jämförelsevis mindre starka skäl. Det anges sålunda knappast vara rimligt att relativt unga föräldrar med minderåriga barn medges rätt att bosätta sig i Sverige bara därför att ett vuxet barn är bosatt här. När det gäller syskon är det enligt kommittén svårt att se hur någon nämnvärd utvidgning av nuvarande praxis skulle kunna ske utan att det innebär att flertalet av de personer som har något syskon i Sverige får möjlighet till bosättning här. Kommitténs slutsats är att en utveckling av praxis, som innebär att fler generellt verkande kriterier (ålder, civilstånd, antal barn i Sverige och i annat land m.m.) ställs upp, inte är en lämplig metod om man önskar underlätta familjeinvandring. Praxis bör enligt kommittén i stället

utvecklas så att större hänsyn kan tas till ömmande men mer udda omständigheter som ligger vid sidan av de kriterier som finns i dag.

För att underlätta en sådan ytterligare liberalisering av praxis föreslår kommittén att statsmakterna antar vad kommittén kallar en "antalsmässig riktpunkt" för denna tillkommande anhöriginvandring. En antalsmässig riktpunkt kan enligt kommittén på det viset vara positiv för de anhöriga som önskar återförenas, att ett avslag inte behöver uppfattas som så definitivt som det ofta är i dag. Om sökanden tillhör den krets som har utsikter att få tillstånd inom denna ram, finns möjligheten kvar att kunna få tillstånd ett kommande år, även om det blir avslag på den första ansökningen. Kommittén föreslår att en antalsmässig riktpunkt bör avse endast anhöriga som inte tillhör kärnfamiljen. Till denna hänförs först och främst make eller maka, sammanboende och minderåriga barn. Även andra anhöriga, som har ingått i hushållsgemenskapen, föreslås dock i detta sammanhang hänföras till kärnfamiljen, särskilt som dessa i dag regelmässigt får UT. Dessa personer utgörs ofta av hemmavarande ogifta barn över 20 år. Det är vidare inte ovanligt att ogifta döttrar – oavsett ålder – bor hemma hos sina föräldrar och att de efter föräldrarnas död förutsätts bo tillsammans med någon nära manlig släkting, t.ex. en bror.

Kommittén anser att det bör ankomma på SIV att med nuvarande praxis som grund genom en prövning från fall till fall avgöra vilka ytterligare sökande som bör tas emot inom ramen för systemet med en antalsmässig riktpunkt. Det är därvid enligt kommitténs mening rimligt att försteg ges åt åldriga föräldrar. Avseende bör vidare fästas vid bl.a. hur länge den härvarande bott i Sverige och om han eller hon är svensk medborgare. Visst försteg bör ges anhöriga till flyktingar. Omständigheter av humanitär art bör också vägas in.

Kommittén har vidare övervägt tillämpning av ett utvidgat familjebegrepp i fråga om anhöriga till personer från vissa länder eller kulturer. Den har emellertid funnit att det skulle möta stora svårigheter att avgöra för vilka länder eller kulturområden som ett sådant vidgat familjebegrepp skulle gälla. Invandrare från länder och kulturområden, som inte skulle omfattas av ett sådant vidgat familjebegrepp, skulle sannolikt också uppfatta en sådan ordning som djupt orättvis. Däremot anser kommittén att särskild hänsyn vid tillämpningen av systemet med en antalsmässig riktpunkt bör tas till sådana omständigheter som att i många länder ogifta kvinnor inte bor i eget hushåll. Det är emellertid då inte fråga om att tillämpa ett vidgat familjebegrepp för personer från vissa kulturkretsar utan i stället om att ta hänsyn till den rent faktiska familjesituationen i det enskilda fallet. Den i prop. 1979/80:96 förordade ökade generositeten mot anhöriga till flyktingar bör slutligen, enligt kommitténs mening, tillämpas även beträffande anhöriga till andra invandrare som har svårigheter att träffa de anhöriga i hemlandet och känner oro för deras situation.

IPOK föreslår vidare att viss hänsyn bör tas till försörjningen och

bostadsfrågan när tillståndsfrågan övervägs beträffande andra anhöriga än dem som tillhör eller hänförs till kärnfamiljen. Jag kan hänvisa till s. 147-148 i förslagsbetänkandet

Slutligen går kommittén in på frågan om tillämpningen vid anhöriginvandring av kravet på UT före inresan. Undantag från skyldigheten att ha tillståndet ordnat före inresan gäller enligt 33 § UtIF bl.a. om utlänningen avser att förena sig med nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och utlänningen tidigare har sammanlevt med denna utom riket, eller om han av något annat skäl av synnerlig vikt bör tillåtas resa in. I prop. 1979/80: 96 framhålls att undantagen, i fråga om andra än dem som kommer hit för återförening med härvarande make respektive föräldrar, bör begränsas genom en strikt tillämpning. Innebörden av gällande praxis framgår av förslagsbetänkandet (s. 149).

Kommittén erinrar om att kravet på att UT regelmässigt skall ha beviljats före inresan i landet främst infördes i syfte att komma till rätta med fall av s.k. snabb anknytning som kunde misstänkas vara skenförhållanden. Kravet på UT före inresan har enligt kommittén också fått önskvärd effekt. Kravet anges emellertid även ha medfört problem i vissa fall. Detta gäller enligt kommittén bl.a. i fråga om invandrare som under sin årliga semestervistelse i hemlandet ingår äktenskap med en landsman. I sådana fall upprätthålls kravet på att UT skall ha beviljats före inresan, eftersom parterna inte tidigare har sammanlevt utomlands. Kommittén anser att den som ingår äktenskap i hemlandet under en semestervistelse där ofta hamnar i ett orimligt läge. UT kan inte med utsikt till framgång sökas innan äktenskapet ingåtts och ansökan efter att detta har skett hinner i regel inte prövas under den tid en normal semester varar. Resultatet blir att makarna inte kan resa till Sverige gemensamt, vilket anges vara oacceptabelt. Ett problem är emellertid enligt kommittén, att man många gånger har anledning att misstänka att det är fråga om ett skenäktenskap. Kommittén anser dock att när det existerar en relation mellan parterna motsvarande vår förlovning och ibland även mellan familjerna med sikte på att äktenskap skall ingås, så bör detta kunna accepteras som tillräcklig grund för inresa och prövning av UT-ansökan här i landet. Motsvarande bedömning att ett äktenskap är seriöst bör enligt kommittén kunna göras också i andra fall. Prövningen av om äktenskap är bona fide måste ske med beaktande av seder och bruk i olika kulturer. Några andra riktlinjer kan enligt kommittén knappast ges. Kommittén anser vidare att det heller inte finns anledning att upprätthålla en strikt tillämpning av kravet på UT före inresan när det är fråga om andra anhöriga än medlemmar av kärnfamiljen och det är uppenbart att en materiell prövning av ansökan skulle leda till bifall.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser anser det nödvändigt att behålla ordningen med uppskjuten invandringsprövning i de fall då UT söks på grund av s.k.

snabb anknytning. Kammarrätten i Jönköping anser således att nuvarande praxis bör bibehållas men att tillämpningen inte får leda till stötande resultat. RPS understryker vikten av att förstagångstillståndet grundas på en tillfredsställande utredning. SIV framhåller att inga omständigheter har kommit fram som tyder på att den nuvarande tvåårstiden är för lång. Om ett förhållande upphör tidigare bör liksom nu bl.a. omständigheter av humanitär natur vägas in i bedömningen av om utlännningen ändå skall få stanna. I flertalet fall måste emellertid tiden vara den avgörande bedömningsgrunden. Anpassning till arbetslivet bör få spela in endast efter längre vistelsetider. SIV anser, liksom RPS, att ny provotid bör löpa om utlännningen återoppar anknytning till en ny person. *Länsstyrelserna i Stockholms och Västerbottens län, Föreningen Sveriges länspolischefer och Föreningen Sveriges polischefer* understryker likaså vikten av att nuvarande ordning bibehålls. *En rad kommuner* förordar en kortare provotid än två år. *Socialstyrelsen, Jugoslaviska riksförbundet och KFUK/KFUM* pläderar för en generösare praxis vid bedömningen av situationer där förhållandet har upphört före utgången av tvåårstiden. Några remissinstanser, bl.a. *länsstyrelsen i Malmöhus län* och *Södertälje kommun*, ställer sig mer eller mindre avvisande till en ordning med uppskjuten invandringssprövning. *Länstyrelsen* förordar i stället en mer rigorös kontroll vid första tillståndet.

Även när det gäller den *åldersgräns för giftermål* som skall accepteras vid prövningen av UT-ansökningar tillstyrker det stora flertalet remissinstanser kommitténs förslag. *Kammarrätten i Jönköping* anför att en tillståndsgivning som strider mot övriga i det svenska samhället grundläggande omsorgs- och skyddsregler för unga människor inte bör komma i fråga. I stället får det invandrarpolitiska s.k. valfrihetsmålet vika. Huvudregeln måste enligt kammarrätten vara, att tillstånd inte får beviljas om parterna inte har uppnått svensk giftermålsålder, även om äktenskapet är giltigt enligt tillämplig, vanligtvis hemlandets, lag. Undantag bör kunna medges när det föreligger synnerliga skäl. Även SIV, *länsstyrelsen i Stockholms län* samt *ärkebiskopen, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet, Sveriges frikyrkoråd/samråd* och *en lång rad kommuner* tillstyrker kommitténs förslag i denna del. *Socialstyrelsen* och *Malmö kommun* vill utreda frågan ytterligare. *Socialstyrelsen* menar visserligen att starka skäl talar för att gränsen sätts vid 18 år men hänvisar samtidigt till den komplikation som det innebär, att äktenskap där en part eller båda är yngre än 18 år i dessa fall faktiskt är giltigt i Sverige. Hänvisning görs också till det s.k. Helsingforsavtalet.

Kommitténs förslag om en s.k. antalsmässig riktpunkt för en utvidgad anhöriginvandring har mött ett blandat mottagande. De flesta av remissinstanserna har emellertid avstyrkt förslaget. Till dem som ställer sig positiva hör *kammarrätten i Jönköping*, som gör det mot bakgrund av att en generell ändring av nuvarande praxis skulle leda till en stor och oförutse-

bar invandring. Den senare synpunkten delas av AMS. *Socialstyrelsen* som ställer sig bakom kommittéförslaget vill starkt understryka att man bör ta hänsyn till situationen för minderåriga gifta kvinnor, som saknar anhöriga från sin ursprungliga familj i Sverige. Att få hit en släkting kan då innebära ett stöd. Ett försteg bör även ges anhöriga till flyktingar. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *några kommuner* uttalar sig också för en begränsad utvidgning av invandringen av anhöriga utanför kärnfamiljen.

Till dem som tar avstånd från förslaget hör SIV, som säger sig ha starkt negativa erfarenheter av administrationen av ett system med en antalsmässig riktning. Systemet inger överdrivna förhoppningar och leder till ett stort antal ansökningar som i många fall måste avslås. Ordningen uppfattas som orättvis. Den är administrativt betungande. Det är enligt verket bättre att inom ramen för gällande ordning ta ökad hänsyn till fall där ömmande och udda omständigheter föreligger. Även *ärkebiskopen*, *Rädda barnen*, *Svenska flyktingrådet* och *Sveriges frikyrkorådssamråd* tar avstånd från förslaget, närmast från den utgångspunkten att det skulle kunna hindra befogad familjesammanföring i visst fall. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* förordar en viss liberalisering av gällande kriterier för UT, t.ex. beträffande föräldrarnas ålder. *Röda korset* säger att ett kvotsystem baddar för kritik från likabehandlingssynpunkt. *LO* förordar ett bibehållande av nuvarande praxis, som utgör resultatet av en fortlöpande uppmjukning av kraven under en följd av år.

IPOK:s förslag att i viss, begränsad omfattning införa krav på ordnad bostad godtas eller lämnas utan erinran av remissinstanserna.

Kommitténs förslag till en uppmjukning av praxis beträffande det generella kravet på UT före inresan har tillstyrkts av *advokatsamfundet* men har i övrigt mött ett starkt motstånd bland remissinstanserna. RPS säger att det skulle bli en mycket svår uppgift för passkontrollpersonalen att utröna om det i ett visst fall är fråga om skenäktenskap eller inte eller om det finns en tidigare relation mellan parterna av det slag kommittén avser i sitt förslag. Någon liberalisering av kravet på att UT skall vara ordnat före inresan bör därför inte ske, när ett nyligen ingånget äktenskap åberopas som grund för UT. Skulle man luckra upp tillämpningen av bestämmelserna om UT före inresan beträffande anhöriga utanför kärnfamiljen, skulle man enligt RPS ta ett allvarligt och olyckligt steg tillbaka till den ordning som gällde före den 1 april 1981. Även SIV motsätter sig bestämt att praxis ändras i de båda av kommittén angivna hänseendena. Verket avvisar vidare tanken på att utlandsmyndigheterna skulle få bevilja visering i hithörande fall, eftersom dessa inte avser besök utan inresa för bosättning. En allmän liberalisering av praxis skulle avsevärt försvåra möjligheten att ge adekvat information om vad som gäller i en viss situation. *Kammarrätten i Jönköping* anser det angeläget att undantagsfallen också fortsättningsvis begränsas genom en relativt strikt tillämpning. Några generella lättnader bör inte ges. Kontakten med anhöriga i hemlandet bör enligt kam-

marrätten i vissa fall kunna underlättas genom en mindre restriktiv viseringspraxis. Beträffande specialfallet med invandrare som under semestervistelse i hemlandet ingår äktenskap förordar kammarrätten den ordningen, att den i Sverige boende före resan till hemlandet på grundval av befintlig utredning erhåller ett icke bindande förhandsbesked. Ett positivt sådant besked kunde då i förening med ett bevis om äktenskapet godtas för inresa i avvaktan på UT.

Föredraganden

I likhet med kommittén anser jag att nuvarande principer för beviljande av UT för *make, maka eller minderåriga barn* till den som är bosatt här bör bibehållas. Liksom hittills bör man vid bedömningen i detta sammanhang av minderårighet utgå från nuvarande 20-års gräns.

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

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

Jag är emellertid inte för närvarande beredd att förorda en generell sänkning av prövotiden från nuvarande två år. Ju närmare tvåårstiden äktenskapet eller sammanboendet har kommit att vara, desto lägre krav bör dock kunna ställas på tyngden av sådana tillkommande omständigheter

av humanitär natur som talar för att utlänningen skall tillåtas stanna kvar. Vad jag nu har sagt tar självfallet sikte på de fall då förhållandet från början har varit seriöst menat, i vart fall från sökandens sida.

Jag delar inte kommitténs uppfattning att den ursprungliga tvåårstiden normalt skall gälla, även när utlänningen återoppar anknytning till en ny person sedan det gamla förhållandet har upphört. Frågan får avgöras från fall till fall. Förhållandena kan vara sådana att utlänningen, med anledning av någon sådan omständighet som jag förut har nämnt, kan böra godtas som invandrare redan på grundval av det tidigare äktenskapet eller samboförhållandet. I vissa fall och särskilt då det finns anledning att utgå från att upprepade anknytningsförhållanden primärt syftar till att utlänningen skall få stanna, bör han dock inte fullt ut få tillgodoräkna sig den tidigare provotiden.

En viktig fråga som kommittén tar upp gäller vilken *minimiålder för ingående av äktenskap* som skall accepteras i invandringssammanhang. Enligt 2 kap. 1 § giftermålsbalken (GB) får den som är under 18 år inte ingå äktenskap utan tillstånd av länsstyrelsen i det län där den underårige har sitt hemvist. GB är emellertid inte tillämplig när utländska medborgare gifter sig här i landet utan då gäller i stället bestämmelserna i lagen (1904: 26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap. Enligt 1 kap. i 1904 års lag gäller som huvudregel att om en utlänning vill ingå äktenskap skall hans eller hennes rätt därtill prövas enligt lagen i den stat där han eller hon är medborgare. Vissa undantag finns. Ett sådant undantag från huvudregeln är att den som är under 15 år inte får ingå äktenskap i Sverige utan tillstånd av länsstyrelsen (1 kap. 3 § första punkten), även om rätten att ingå äktenskap skall prövas enligt utländsk lag. Beträffande ett äktenskap som ingåtts utomlands gäller enligt 1904 års lag att det anses giltigt i Sverige, om det är giltigt antingen i den stat där det ingicks eller i den eller de stater som mannen och kvinnan var medborgare i och detta även om den svenska rätten lägger hinder i vägen för äktenskap.

Den omständigheten att ett utomlands ingånget äktenskap är giltigt i Sverige innebär emellertid inte utan vidare, att de principer som tillämpas i vårt land i fråga om en utlännings rätt att här förena sig med sin make eller maka skall gälla en utlänning som är minderårig. Avgörande för om ett äktenskap med en minderårig normalt kan godtas som tillståndsgrundande är ytterst, om sådana äktenskap är förenliga med grundläggande svenska värderingar. Vid den bedömningen skall även vägas in det för svensk invandrapolitik centrala valfrihetsmålet, dvs. invandrarnas rätt att välja mellan att upprätthålla egna kulturtraditioner eller att låta sig assimileras av den svenska kulturen. Såväl kommittén som en nästan enhetlig remissopinion har bedömt att de nackdelar som barnäktenskapen leder till för främst unga flickor väger så tungt, att de motsätter sig att sådana äktenskap generellt blir tillståndsgrundande. För närvarande tillämpas också i

tillståndsärenden enligt huvudregeln den svenska minimiåldern på 18 år, sedan SIV i november 1982 frångick sin tidigare praxis att godta äktenskap där kontrahenterna hade fyllt 16 år och avslutat sin skolgång.

Jag vill erinra om att frågan om äktenskap med minderåriga utländska medborgare nyligen har varit föremål för riksdagens behandling. Jag hänvisar till lagutskottets betänkande (LU 1980/81:2). Som ett resultat av riksdagsbehandlingen har utredningen (Ju 1977:08) om barnens rätt numera fått i uppdrag att företa utredning av vissa hithörande frågor och lämna förslag till åtgärder som kan vara påkallade (Dir. 1982:25). Utredningsarbetet är inte slutfört. Närliggande frågor behandlas även av familjelagsak-kunniga (Ju 1970:52).

Även för egen del anser jag att ett generellt accepterande av äktenskap med minderåriga utländska medborgare skulle stå i klar strid mot grundläggande svenska sociala värderingar beträffande bl.a. barns och ungdomars rätt till en självständig utveckling och rätt till utbildning, deras rätt att själva träffa livsavgörande beslut samt strävandena mot jämställdhet mellan könen. Jag delar därför kommitténs uppfattning att äktenskap med en utländsk medborgare som söker UT i allmänhet inte bör utgöra tillräcklig grund för att bevilja tillståndet, om någon av kontrahenterna är under 18 år. Någon ändring av praxis bör alltså inte ske på denna punkt. Den omständigheten att vissa hithörande frågor är föremål för utredning föranleder, i vart fall för närvarande, inget annat ställningstagande.

I likhet med IPOK och remissinstanserna anser jag att undantag bör göras när det skulle framstå som stötande att vägra UT. Det kan t.ex. gälla om flickan är gravid eller parterna har ett gemensamt barn eller om flickan skulle bli utstött om hon nödgades stanna kvar i hemlandet utan sin make. Som kommittén förslår bör SIV i tveksamma fall rådgöra med socialnämnden i kommunen innan undantag görs från 18-årsregeln.

Den föreslagna ordningen innebär i allt väsentligt att samma äktenskapsålder och samma möjligheter till undantag kommer att gälla för tillståndsgrundande äktenskap som i fråga om ingående av äktenskap mellan svenska medborgare.

Vid bedömningen av vad remissinstanserna har anfört i fråga om en ordning med s.k. *antalsmässig riktpunkt* för den s.k. anhöriginvandringen har jag funnit övervägande skäl tala emot att införa ett sådant system. Ett sådant system skulle bl.a. lätt kunna medföra avsteg från principen att lika fall skall behandla lika. Någon generell utvidgning av anhöriginvandringen kan heller inte komma i fråga. Nuvarande mångfacetterade tillståndspraxis ger enligt min mening förhållandevis goda möjligheter för anhöriga till dem som är bosatta här att förenas med dem. Någon nämnvärd förändring av gällande praxis anser jag därför inte vara påkallad. Det bör ankomma på SIV att – utöver beviljande av UT till dem som får komma hit för närvarande – i möjlig mån ta ökad hänsyn till fall där udda och ömmande omständigheter åberopas. I remissvaren har getts vissa exempel.

Vad slutligen gäller kravet på *UT före inresan*, har en kraftig remissopinion motsatt sig ändring av gällande praxis. Nuvarande praxis bygger på de uttalanden som i samband med UtL:s tillkomst gjordes i prop. 1979/80:96 (s. 33-37). Ordningen har tillämpats i bortåt två år. Erfarenheten visar att reformen har haft effekt när det har gällt att minska benägenheten att söka UT först efter inresan i Sverige.

Vid avgörande av enskilda ärenden görs undantag från huvudprincipen i den omfattning motiven tillåter. Att mera allmänt mjuka upp gällande praxis anser jag inte för närvarande vara lämpligt. Inte heller kan jag ansluta mig till det första av de två särskilda förslag som IPOK framför (betänkandet s. 150). När det gäller sådana anhöriga utanför kärnfamiljen, som uppenbarligen skulle ha fått stanna vid en materiell prövning, beaktas i praxis samtliga de omständigheter som talar för att tillåta sökanden att vänta på beslutet i Sverige. Tillämpningen av huvudregeln kan på detta sätt också i fortsättningen göras mindre strikt. Även om sålunda någon allmän förändring av praxis enligt min mening i vart fall inte för närvarande bör ske, är det även i dessa fall angeläget att undvika beslut som framstår som stötande för den allmänna rättskänslan eller humanitetens krav.

Vad jag nu har sagt förutsätter emellertid en generös tillståndspraxis när det gäller utlänningar som, efter att ha vägrats UT på grund av exempelvis anknytning till en här bosatt person, återvänder till hemlandet och ansöker om UT därifrån. Redan det förhållandet att parterna saknar möjlighet att etablera sig tillsammans i Sverige måste enligt min mening föranleda, att förhållandevis låga krav bör ställas i fråga om styrkandet av att förbindelsen är seriös och beträffande den tid denna har varat. Ordningen med uppskjuten invandrarsstatus är ju för övrigt avsedd att möjliggöra vägrad invandring i de fall, då det visar sig att förhållandet inte var seriöst.

4.4 Övrig invandring av icke-nordbor

Gällande ordning beträffande invandring av personer med anknytning hit på annat sätt än genom anhöriga

Några riktlinjer för invandring av personer med annan anknytning till Sverige än genom anhöriga har inte antagits av statsmakterna. Gällande principer för den invandringen har utvecklats i praxis. Det gäller här främst anknytning genom tidigare vistelse i Sverige, svenskt påbrå, anställning ombord på svenskt fartyg eller i svenskt företag utomlands samt anställning vid utländsk ambassad eller konsulat i Sverige. Antalsmässigt är det fråga om små grupper. Kommittén har beräknat att dessa grupper år 1980 sammantagna utgjorde högst 5 % av den utomnordiska invandringen.

Praxis i fråga om beviljande av tillstånd på grund av *anknytning genom förutvarande vistelse* i Sverige var tidigare oklar. SIV har emellertid i december 1982 utfärdat interna anvisningar i frågan. Dessa innebär i huvudsak följande. Sökanden skall ha varit accepterad som invandrare i

Sverige för att hans tidigare vistelse här skall anses som tillståndsgrundande anknytning. I tillståndsfrågan vägs in längden av såväl utlandsvistelsen som den tidigare vistelsen i Sverige. Har utlandsvistelsen varat i högst ett år beviljas UT oavsett längden av den tidigare vistelsen i Sverige. Detsamma gäller om utlandsvistelsen har varat i högst tre år och berott på något tvingande skäl, t.ex. militärtjänst eller sjukdom. Har utlandsvistelsen i annat fall varat mellan ett och tre år, beviljas utlännningen UT om den tidigare vistelsen i Sverige har pågått under minst fyra år. Vid längre utlandsvistelse ges normalt inte UT på grund av den anknytning som tidigare vistelser innebär. Undantag kan göras om den tidigare vistelsen i Sverige har varit mycket lång, minst 10-15 år, eller om det föreligger starka humanitära skäl. Har sökanden bildat ny familj i hemlandet, ställs strängare krav för att tillstånd skall beviljas.

Den grupp av personer som till stöd för sin ansökan om UT åberopar *anknytning genom svenskt påbrå* är störst av de nu behandlade grupperna. Enligt den praxis som SIV har utbildat beviljas tillstånd för personer som är svenskfödda, liksom för dem som har en far eller mor som är svenskfödd. För tredje generationens svenskättlingar räcker emellertid inte enbart svenskt påbrå som grund för UT. En bedömning sker i stället från fall till fall, varvid hänsyn tas till bl.a. längre vistelser för besök i Sverige, anknytning genom släktingar här och kunskaper i svenska.

Även *långvarig anställning ombord på svenskt fartyg eller i svenskt företag utomlands* har i praxis ansetts kunna grunda sådan anknytning till Sverige att tillstånd har beviljats. Flertalet fall har rört anställda ombord på ett svenskt fartyg. Endast när det gäller sådana anställda finns det en klart utbildad praxis. Anknytning genom anställning i svenskt företag utomlands har åberopats i mycket få fall. Den som har varit anställd ombord på svenskt fartyg under ett tiotal år har i allmänhet ansetts ha sådan anknytning hit att UT har kunnat beviljats. Har utlännningen varit rederianställd sedan minst tre år och blivit arbetslös och berättigad till ersättning från svensk arbetslöshetskassa, har likaså UAT brukat beviljas, efter det att AMS har lämnat sitt tillstyrkande.

Enligt reglerna om immunitet och privilegier i de två i Wien år 1961 och 1963 avslutade konventionerna om diplomatiska och konsulära förbindelser skall *personal vid en ambassad eller ett konsulat* inte betraktas som bosatt i tjänstgöringslandet. Av 101 § UtIL jämförd med 85 § UtIF framgår att diplomatisk och konsulär personal jämte familjer och "betjäning" inte omfattas av bestämmelserna i UtIL om bl.a. UT. Inte heller krävs AT för anställningen vid ambassaden eller konsulatet. En utlännning som är anställd vid främmande stats ambassad eller konsulat i Sverige betraktas inte som bosatt här. Anställning vid utländsk ambassad eller utländskt konsulat i Sverige medför därför enligt praxis normalt inte sådan anknytning till Sverige, att UT beviljas om anställningen upphör. Detta gäller även om den diplomatiska tjänstemannens maka eller make har beviljats AT under

den tid personen var anställd vid den utländska beskickningen. I fall då det har varit fråga om en mycket långvarig anställning vid utlandsmyndigheten, har undantagsvis tillstånd för bosättning beviljats efter det att anställningen upphörde. I de fall som har förekommit har den anställde haft sin försörjning tryggad, exempelvis genom pension.

Kommittén

I betänkandet understryks att invandringen av personer med annan anknytning till Sverige än genom anhöriga är liten och att det är svårt att förutse om andra grupper än de som har nämnts kan bli aktuella i framtiden. Kommittén föreslår därför att endast mycket allmänna riktlinjer uppställs och att de närmare förutsättningarna för beviljande av UT liksom hittills i huvudsak får utformas i praxis. Enligt kommitténs mening är nuvarande praxis en god utgångspunkt för den fortsatta praxisutvecklingen.

IPOK erinrar om att invandrarorganisationerna till kommittén har framfört önskemål om att invandrare som har vistats i Sverige i minst tio år skall ges rätt att fritt återinvandra till Sverige oavsett längden av deras vistelse utomlands. Redan enligt gällande praxis tas stor hänsyn till en mycket långvarig tidigare vistelse i Sverige. Kommittén föreslår att ytterligare steg nu tas och att den av invandrarorganisationerna föreslagna ordningen genomförs.

Kommittén ifrågasätter vidare om enbart anknytning till Sverige genom anställning i svenskt företag utomlands skall kunna anses utgöra sådan anknytning till landet att tillstånd på denna grund kan beviljas. Kommittén gör detta mot bakgrund av att det i dag finns utländska dotterbolag till svenska företag med tiotusentals anställda, där anställningen för de allra flesta inte innebär kontakter i någon form med vare sig Sverige eller med svensk personal inom företaget. Med hänsyn till att anknytning till Sverige genom anställning i svenskt företag utomlands enligt långvarig tidigare praxis har ansetts kunna utgöra grund för beviljande av UT, anser kommittén att sådan anknytning i vissa fall bör kunna godtas som grund för UT även i fortsättningen. Detta bör emellertid gälla endast i klara undantagsfall och under förutsättning att det samtidigt föreligger någon annan form av anknytning till Sverige.

Gällande ordning beträffande invandring av personer med försörjningen tryggad utan anställning här.

Inte heller beträffande denna typ av invandring har några riktlinjer tidigare antagits av statsmakterna. Gällande ordning har utvecklats i praxis. Utlänningar som har sin försörjning tryggad på annat sätt än genom arbete och som ansöker om UT utgörs främst av personer som uppbär pension, egna företagare och fria yrkesutövare.

Enligt tidigare praxis beviljades regelmässigt UT till personer med försörjningen tryggad genom pension eller annars genom egna medel. I stor

utsträckning gällde detta utländska pensionärer som önskade bosätta sig på sin fritidsfastighet i Sverige. Undantagsvis kom det även att gälla yngre personer med egen förmögenhet och vanligen utan medföljande barn.

I juni 1981 ändrade SIV sin praxis beträffande pensionärer. UT beviljas numera i dessa fall endast om det finns synnerliga skäl till detta, exempelvis i form av någon särskild anknytning till Sverige utöver eventuellt fastighetsinnehav. En utlänning som har en fritidsfastighet i Sverige och som har sin försörjning tryggad beviljas i stället normalt UT för besök under högst sex månader per kalenderår.

När det gäller *egna företagare* krävs enligt praxis bl.a. att företagsplanerna skall vara realistiska och att sökanden skall kunna visa att han har försörjning för minst ett år framåt. Efter två år godtas han i regel som invandrare, om han under denna tid har visat att han har kunnat försörja sig som egen företagare. En komplikation som har samband med beviljande av UT för en egen företagare är att det i allmänhet krävs näringstillstånd för sökanden. Näringstillstånd beviljas av länsstyrelsen och medges normalt först sedan sökanden har kyrkobokförts i Sverige. I dessa fall beviljas enligt praxis tillstånd för sex månader. Kontroll av att sökanden har fått näringstillstånd görs när UT skall förlängas.

De *fria yrkesutövare* som har varit aktuella för prövning av frågan om UT har varit antingen författare eller bildkonstnärer. Även i dessa fall tillämpas en ordning med uppskjuten invandringsprövning för att sökandens försörjningsmöjligheter skall kunna bedömas. I en till kommittén överlämnad skrivelse har Sveriges invandrarförfattares förbund anfört, att inga andra krav bör ställas när det gäller försörjningen än att kulturarbetaren själv anser sig klara sin försörjning inom sitt yrke.

Kommittén

I förslagsbetänkandet framhålls som gemensamt för de nu nämnda grupperna, att deras vistelse här kan sägas utgöra en form av internationellt utbyte. Svenska pensionärer bosätter sig inte sällan utomlands och svenska medborgare bosätter sig i andra länder som egna företagare eller fria yrkesutövare. Detta internationella utbyte måste enligt kommitténs mening beaktas när praxis i Sverige utformas, så att de svenska reglerna inte avsevärt skiljer sig från dem som gäller i andra jämförbara länder.

När det gäller *personer med försörjningen tryggad genom pension* från hemlandet anser kommittén att nuvarande praxis är mycket restriktiv. Bakgrunden till den mera restriktiva inställning till pensionärer som SIV inledde år 1981 kan antas vara, att pensionärer i högre grad än invandrare i allmänhet bedöms komma att ställa anspråk på det svenska samhället i form av sjuk- och åldringsvård, samtidigt som många pensionärer inte betalar skatt i Sverige utan i hemlandet. Kommittén, som menar att farhågorna i sådana fall är överdrivna, anser det motiverat att praxis görs mindre restriktiv. Utöver eventuellt fastighetsinnehav i Sverige bör det

dock krävas, att det finns särskilda skäl att bevilja UT, exempelvis på grund av någon annan form av anknytning hit.

I fråga om *egna företagare* förordar kommittén att nuvarande praxis bibehålls. Vidare anför kommittén att det i tillståndsärendet görs en strikt prövning med kontroll av att sökanden har tillgång till uppgivet kapital, att tillstånd föreligger från riksbanken att införa detta kapital samt att verksamhetsplanerna är realistiska.

Även i fråga om *fria yrkesutövare* är det enligt kommittén ofta svårt att i samband prövningen av den första UT-ansökningen bedöma sökandens möjligheter att försörja sig inom sitt yrke i Sverige. Normalt måste det därför enligt kommittén krävas att sökanden utomlands har varit etablerad inom yrket eller att han kan visa att han har egna medel som täcker försörjningen under den tid för vilken det första tillståndet beviljas. Kommittén erinrar samtidigt om att det i fråga om fria yrkesutövare måste beaktas, att det i stor utsträckning är fråga om ett internationellt utbyte. Ett sådant utbyte kan vara berikande för såväl länder som individer och är därför angeläget att praxis utvecklas i en generös anda.

Kommittén understryker att det även fortsättningsvis finns behov av att tillämpa en ordning med uppskjuten invandringsprövning i fråga om egna företagare och fria yrkesutövare.

Gällande ordning beträffande invandring på grund av humanitära skäl.

I avsnitt 3.4 har behandlats invandring av personer som åberopar humanitära skäl med politisk bakgrund. I fråga om enskild invandring av andra hjälpbehövande än asylfall anges i prop. 1968:142 (s. 114), att den bör tillåtas endast i undantagsfall, "när synnerliga skäl föreligger". Ärenden i vilka utlänningen till grund för sin ansökan om UT har åberopat enbart humanitära skäl, hänförliga till hans personliga förhållanden, har enligt kommittén förekommit i ett mycket litet antal fall. Det har då främst gällt fysiskt eller psykiskt handikapp eller sjukdom. I några få sådana fall har UT beviljats. Det har exempelvis rört sig om personer med livshotande sjukdom för vilken adekvat vård inte har stått att få i hemlandet. Enbart ekonomiska problem med att få erforderlig vård i hemlandet har i praxis inte ansetts utgöra tillräckliga skäl för att tillstånd skall beviljas annat än tillfälligt vid akut sjukdom. I andra fall där tillstånd har beviljats har det funnits ett samband med de allmänna förhållandena i hemlandet. Det har rört sig om personer som t.ex. på grund av tillhörighet till en viss grupp skulle få särskilda svårigheter, jämfört med befolkningen i övrigt, att få erforderlig omvårdnad i hemlandet.

Kommittén

Liksom hittills bör enligt kommittén UT undantagsvis ges åt utlännningar som kan anföra mycket starka humanitära skäl för att få stanna. I dessa fall föreligger sådana synnerliga skäl som anges i 1968 års riktlinjer för invandringen.

Remissinstanserna

Vad kommittén har föreslagit i fråga om övrig invandring av icke-nordbor har i allmänhet lämnats utan erinran av remissinstanserna. *Kammarrätten i Jönköping* och *länsstyrelsen i Stockholms län* anser att tillståndspraxis i fråga om pensionärer kan mjukas upp mer än kommittén har föreslagit. Förslaget att den som har vistats i Sverige i tio år skall ha en ovillkorlig rätt att senare bosätta sig här tillstyrks av *ärkebiskopen*, *Rädda barnen*, *Svenska flyktingrådet* och *Sveriges frikyrkoråd/samråd*. *SIV* och *RPS* motsätter sig däremot förslaget. I stället anges att *SIV*:s nuvarande praxis bör gälla. *Advokatsamfundet* hänvisar till att svårigheter ibland har förelegat för barn till härvarande diplomater att få tillstånd att stanna kvar för att avsluta sin utbildning när föräldrarna förflyttas. Samfundet säger att sådana ärenden bör prövas efter mer förstående riktlinjer än nu, inte minst av hänsyn till våra internationella relationer.

Allmänt säger sig *SIV* kunna ansluta sig till att generella riktlinjer läggs fast av statsmakterna och de närmare detaljerna utformas genom vidare utveckling av praxis. Utgångspunkt bör vara nu tillämpade principer. Så långt det är möjligt bör statsmakterna konkret lägga fast de ramar som bör gälla.

Föredraganden

Vid sidan av den invandring som behandlas i 1968 års riktlinjer för utlänningspolitiken har i praxis utbildats principer för beviljande av UT åt vissa andra kategorier av utlänningar. I första hand gäller det utlänningar som, utan att ha anhöriga här, på annat sätt har fått en *anknytning till Sverige*. Det är enligt min mening naturligt att tillmäta tidigare vistelse i Sverige och svenskt ursprung betydelse vid bedömningen av en utlännings ansökan om UT. Detsamma gäller i fråga om längre anställning på svenskt fartyg eller i svenskt rederi och, om än i mindre grad, anställning vid svenskt företag utomlands. De principer som sålunda har vuxit fram i tillämpningen bedömer jag allmänt taget som välavvägda. I likhet med *RPS* och *SIV* anser jag det inte vara lämpligt att lägga fast en ovillkorlig rätt till återinvandring för den som har vistats i Sverige under en period av tio år. Däremot bör självfallet en särskilt lång tids vistelse i Sverige tillmätas stor vikt vid bedömningen av tillståndsfrågan. Det är också innebörden av *SIV*:s nuvarande praxis. Jag delar också kommitténs uppfattning att enbart det förhållandet, att sökanden har varit anställd vid ett svenskt företag utomlands, inte gärna kan anses skapa någon för tillståndsfrågan avgörande anknytning till Sverige. Hinder bör däremot inte möta att tillmäta förhållandet viss betydelse i kombination med andra anknytningsfakta.

Sådana utlänningar vilkas försörjning i Sverige är tryggad utan anställning omfattas inte heller av 1968 års riktlinjer. Även här har gällande principer utvecklats i praxis. Den omständigheten att dessa utlänningar inte påverkar arbetsmarknaden kan sägas tala för att någon egentlig in-

vandringsreglering inte är påkallad. Å andra sidan påverkas i viss mån den sociala service som erbjuds dem som bor i Sverige. Jag delar kommitténs uppfattning att det i särskilda fall kan finnas fog för en mera generös bedömning än för närvarande när det gäller inflyttning av utländska pensionärer som önskar att bosätta sig på sin fastighet i Sverige och som har sin försörjning tryggad. Liksom hittills bör prövning av ansökningar om UT från egna företagare och fria yrkesutövare ske i en generös anda. Som kommittén framhåller får en sådan bosättning ses som ett led i ett internationellt utbyte. Inte minst när det gäller författare, konstnärer och andra kulturellt verksamma fria yrkesutövare, är det från många utgångspunkter angeläget att vi deltar i det kulturutbyte som det här gäller. Självfallet gäller som utgångspunkt att försörjningen är tryggad. I likhet med kommittén anser jag det nödvändigt att behålla en ordning med uppskjuten invandringsprövning i dessa fall.

Det bör enligt min mening inte komma i fråga att statsmakterna i mera precisa termer lägger fast förutsättningarna för den nu aktuella invandringen. Enligt min mening bör de i huvudsak välavvägda principer för denna invandring som har utbildats i praxis alltför gälla, med de modifieringar som föreslås av kommittén och som jag även för egen del har förordat. Jag har redan tidigare framhållit, att den utveckling och förändring av riktlinjerna för invandringen på grund av främst icke- politiska skäl som kan behöva ske bör utformas i praxis. I principiella frågor bör det ankomma på regeringen att utforma praxis, antingen efter ärendets överlämnande eller i samband med besvärspövning.

Vad slutligen gäller beviljande av UT på humanitär grund ansluter jag mig till kommitténs förslag.

5 Uppehållstillstånd vid invandring

Nuvarande förhållanden

Begreppet invandrare saknas i nuvarande och tidigare utlänningsförfattningar. De typer av UT som finns – och som alltså inte formellt knyter an till ett invandrarbegrepp – är tidsbegränsat uppehållstillstånd (UT) och permanent tillstånd (PUT). Den som önskar vistas här mer än tre månader måste i regel ha UT. Praxis innebär att den som tas emot i Sverige som arbetskraftsinvandrare, som anhörig till en här bosatt person, som flykting eller på grund av flyktingliknande eller andra humanitära skäl först får ett UT som gäller ett år. Utlänningen är därmed regelmässigt accepterad som invandrare. Han kan räkna med att få tillståndet förlängt oberoende av konjunkturväxlingar eller andra förhållanden. Den som har haft tillstånd att vistas i Sverige under ett år kan i allmänhet också få PUT. Detta gäller under förutsättning att inte avslag på grund av vandelsskäl kan komma ifråga. För vissa fall tillämpas som nämnts en ordning med uppskjuten

invandringsprövning. Bestämmelserna om UT och PUT återfinnes i främst 10 samt 12-15 §§ UtL och i 36-45 §§ UtIF.

En förutsättning för att få PUT är enligt 12 § UtIF att utlänningen är fast bosatt i Sverige. Härmed korresponderar bestämmelsen i 17 § fjärde stycket UtL att ett PUT skall återkallas, om utlänningens bosättning här i riket upphör. Enligt 43 § UtIF får PUT beviljas en här fast bosatt utlänning, om det är uppenbart att han inte kan vägras fortsatt UT av vandels-skäl. I praxis beviljas PUT efter det att utlänningen har haft UT ett år. När tveksamhet råder om utlänningens försörjningsförmåga ellerandel eller när vistelsen här avses bli begränsad till viss tid eller annars särskilda förhållanden talar mot att PUT meddelas, får dock enligt uttalanden i prop. 1975/76: 18 (s 143) tillståndstiden begränsas.

Ett PUT ger enligt 12 § UtL utlänningen rätt att resa in och vistas i Sverige utan tidsbegränsning. Den som har ett sådant tillstånd får vistas här även om han saknar pass. För att underlätta återkallelse av PUT för den som inte längre är bosatt här har emellertid giltighetstiden för själva beviset om tillståndet begränsats till tre år. Nytt bevis sänds emellertid automatiskt ut till alla som är bosatta i landet, vilket betyder personer som enligt folkbokföringsmyndigheterna har adress här. Enligt praxis återkallas PUT för den som vid två på varandra följande tillfällen inte kunnat nå från SIV med nytt bevis om PUT.

Kommittén

I betänkandet understryks att invandringsprövningen i realiteten sker i samband med beviljandet av det första, ettåriga uppehållstillståndet. Därvid bortses från ordningen med s.k. uppskjuten invandringsprövning för vissa grupper. Någon statistik som visar antalet utlänningar som årligen vägras förlängt UT av vandels-skäl finns inte. Enligt bedömningar inom SIV till vilka kommittén hänför sig torde emellertid antalet ligga i storleksordningen 5-10 av minst 10.000 – 15.000 förlängningsansökningar årligen. Antalet utlänningar som vägras PUT på grund avandel är också okänt. De som undantagsvis vägras PUT på grund avandel beviljas i stället regelmässigt förlängt UT. Det rör sig i allmänhet om personer som har begått brott, som dock inte har föranlett utvisning.

Mot bakgrund av att endast en handfull personer årligen vägras förlängt UT av vandels-skäl tar kommittén upp frågan, om den nuvarande ordningen med minst två tillståndsprövningar innebär en rimlig användning av tillgängliga resurser hos SIV och polismyndigheterna. För att behålla en ordning med upprepade prövningar av tillståndsfrågan i sådana fall, där det från början står klart att förutsättningarna för invandring föreligger, måste det enligt kommittén finnas starka skäl. Det främsta skäl som har anförts är att det ligger ett psykologiskt värde i att en sökande varsandel är tveksam vet att en prövning återstår. Det är alltså fråga om en preventiv funktion. Ett annat skäl skulle kunna vara att det finns personer som inte anser sig

vara invandrare och därför inte önskar PUT. Dessa lider emellertid enligt kommittén inte någon rättsförlust i att tillerkännas rätt att stanna i landet under obegränsad tid. Enligt kommitténs mening talar övervägande skäl för att PUT beviljas redan från början, i de fall då en verklig invandringsprövning sker i förstagsärendet. Det medför fördelar både från principiell synpunkt och genom att resurser för handläggning kan sparas och användas för mera angelägna ändamål. Besparingar uppkommer både hos polismyndigheterna och SIV. Minskningen av antalet ärenden beräknas av kommittén uppgå till 8.000 – 10.000. Den föreslagna ordningen beräknas medföra en besparing på sammanlagt ca 20 årsarbetskrafter hos SIV och polismyndigheterna.

IPOK tar också upp frågan om ändrade former för återkallelse av PUT när utlänningens bosättning i Sverige har upphört. Den förut nämnda ordningen, att PUT återkallas om innehavaren inte kan nås med nytt bevis vid två på varandra följande tillfällen, har fått till följd att utlänningen i regel kan vara utrest under 3-6 år utan att tillståndet återkallas. Att PUT inte återkallas redan första gången när vederbörande inte nås på den senaste adressen i folkbokföringen, torde bero på att SIV tidigare inte var säker på att överföringen av adresser från folkbokföringen med hjälp av ADB skulle komma att fungera tillfredsställande. Det har emellertid sedermera visat sig att denna överföring fungerar. På senare tid har det därför även förekommit att PUT omgående har återkallats. Kommittén förordar nu till en början, att åtgärder vidtas i syfte att stärka rättssäkerheten vid återkallelse. Detta föreslås bl.a. ske genom att den som beviljas PUT i samband därmed också får utförlig information om vilka förutsättningar som gäller för återkallelse av PUT och om att tillståndet kan komma att återkallas under hans frånvaro från Sverige, om dessa förutsättningar föreligger. Vidare föreslås att PUT skall återkallas på grund av att bosättningen här har upphört, när innehavaren anmäler utflyttning ur landet. För den som inte anmäler utflyttning skall PUT återkallas i samband med att PUT-innehavaren första gången söks för utbyte av bevis om PUT men inte kan anträffas. Hur denna ordning närmare skall utformas bör det enligt kommittén få ankomma på SIV att svara för. Kommittén diskuterar även möjligheten att polisen i samband med instämpling av ett nytt bevis om PUT i passhandlingen söker utröna om utlänningen fortfarande är bosatt i landet. IPOK kommer emellertid fram till att frågor i syfte att utreda vederbörandes faktiska bosättning endast bör ställas när omständigheterna i det enskilda fallet ger anledning till det. Så kan exempelvis vara fallet, om utlänningen infinner sig hos polisen först lång tid efter det att meddelande om nytt bevis har sänts ut.

I anslutning härtil föreslås övergångsvisa särregler för den som har flyttat ut från Sverige och då har fått besked om tidigare praxis. Tillståndet skall i sådana fall inte återkallas utan innehavarens vetskap innan den tidigare nämnda fristen om 3-6 år har gått ut. IPOK pekar också på att ett

tidsbegränsat UT till skillnad från PUT inte kan återkallas om bosättningen här upphör. Den som har valt att söka ett treårigt UT i stället för PUT efter det första året här kan alltså efter ett års bosättning i landet resa ut och ha kvar rätten att återvända till Sverige inom tre år, varför det kan förefalla märkligt att återkalla tillståndet för den som har PUT och som varit utrest kortare tid än tre år.

I sammanhang med frågan om återkallelse av PUT förordar kommittén att möjlighet införs att i vissa fall behålla PUT även om bosättningen upphör. Syftet är att underlätta för den som varit bosatt i Sverige några år att pröva på att återvända till hemlandet och samtidigt ha kvar rätten till bosättning i Sverige. En sådan möjlighet sägs ligga i linje med det invandrarpolitiska valfrihetsmålet. PUT bör enligt kommittén kunna få behållas efter anmälan till SIV av den som har varit bosatt här viss tid, varvid tre-fyra år anges som en riktpunkt. Den som har bott här legalt i ca tio år föreslås få behålla PUT utan tidsbegränsning.

Remissinstanserna

En nästan enhällig remissopinion stöder förslaget att PUT redan från början skall beviljas utlänningar som accepteras för bosättning. *SIV* framhåller att en sådan ordning är positiv för invandrarna, samtidigt som den medför besparingar. Verket pekar samtidigt på vissa konsekvenser. Kravet på "synnerliga skäl" för att domstolsutvisning skall få ske kommer således i större utsträckning än nu att aktualiseras redan efter två års vistelse här (41 och 44 §§ UtIL). Utlänningen får redan från början en rätt att fritt återvända till Sverige. Nuvarande möjlighet att vägra tillståndsförlängning av vandelsskäl upphör. *Kammarrätten i Jönköping* förutsätter att arbetsmarknadsprövning sker i tillståndsärendet på samma sätt som nu. *Några remissinstanser* framhåller att näringsfrihetsbestämmelserna måste ses över i anslutning till ändringen. *AMS* anser emellertid att nyordningen inte bör gälla för de utlänningar som arbetsmarknadsprövas av styrelsen.

Även förslaget om en effektivare ordning för återkallelse av PUT har fått ett brett stöd under remissbehandlingen. *RPS* säger sig vara beredd att medverka till att en bättre ordning införs med kontroll av bosättningen vid behov i samband med förnyelse av PUT-beviset. *SIV* och *RPS* anser det vara en självklarhet att ett PUT förbehålls de utlänningar om faktiskt bor i Sverige. *RPS* och *SIV* föreslår att även ett tidsbegränsat UT skall kunna återkallas om utlänningen upphör att vara bosatt i landet. *RSV* anser nuvarande förhållanden otillfredsställande och efterlyser uppgifter från polismyndigheterna angående "avsaknad av faktisk bosättning i Sverige".

IPOK:s förslag att en utlänning, som har varit bosatt här i minst tio år eller som har gjort en särskild anmälan till *SIV*, skall kunna behålla sitt PUT även efter utflyttning, har däremot allmänt kritiserats. *SIV* pekar på att den som har visats i Sverige vid 10-20 års ålder därigenom skulle få en rätt att långt senare i livet bosätta sig här tillsammans med sin familj eller

som pensionär. Detta skulle enligt SIV väcka anstöt hos många. Vidare skulle arbetsbelastningen hos SIV komma att öka. Nuvarande ordning bör därför enligt verket behållas. Liksom nu bör den som återvänder till Sverige efter viss tids vistelse i det gamla hemlandet normalt få ett nytt UT. *Föreningen Sveriges polischefer* och *Föreningen Sverige länspolischefer* föreslår att PUT inte i fortsättningen automatiskt skall ge rätt till återresa. Därigenom kan man komma åt det missbruk som består i att utlänningen uppbär statliga förmåner fastän han i hemlighet vistas i hemlandet. *Amnesty International* tillstyrker emellertid förslaget. Organisationen framhåller att möjligheten att ha kvar PUT kan väsentligt öka förutsättningarna för flyktingar att återvända till hemlandet.

Föredraganden

Före år 1976 gällde att en utlänning, som sedan några år hade UT och som inte borde förvägras rätt att stanna i landet, kunde få ett s.k. bosättningsstillstånd. Den tid utlänningen fick vänta för att få ett sådant kvalificerat UT sänktes under åren fram till år 1976. Den 1 januari 1976 ersattes bosättningsstillstånden med PUT som kan erhållas när utlänningen har varit fast bosatt i Sverige med UT under ett år. I samband med införandet av den nya ordningen med PUT klarlades, att förlängning av UT mycket sällan vägrades på grund av vandelsskäl.

Bosättningsstillstånden, som infördes år 1954, var avsedda för en mindre grupp utlänningar som hade vistats här så länge att deras personliga förhållanden hade närmare kunnat prövas. Det fick inte råda någon tvekan om utlänningensandel eller pålitlighet från säkerhetssynpunkt. Det normala uppehållstillståndet avsågs även i fortsättningen vara ett tidsbegränsat UT. Vid tidpunkten för införandet av ordningen med PUT efter ett års bosättning gällde, att bosättningsstillstånd kunde meddelas efter två års bosättning i Sverige. En anledning till reformen var att den antogs medföra en betydande lättnad av arbetsbördan för SIV och polismyndigheterna samt en förenkling för utlänningen. Genom denna reform (prop. 1975/76: 18 s. 143-145) bekräftades att PUT i fortsättningen skulle utgöra den normala tillståndformen för invandrare.

IPOK föreslår nu att man tar ytterligare ett steg på den inslagna vägen. Även nu är huvudskälen dels att vägrad tillståndsförlängning på grund av vandelsskäl är mycket ovanlig, dels att nuvarande ordning mot den bakgrunden utgör ett slöseri med tillgängliga resurser. Genom att SIV i de fall då utlänningen godtas för invandring, dvs. i de fall då han nu får ett ettårigt UT, redan från början utfärdar ett PUT, skulle enligt kommittén betydande rationaliseringsvinster kunna göras. I likhet med remissinstanserna anser jag den föreslagna ordningen vara tilltalande. Det framstår som mindre rationellt att behöva ompröva tillståndsfrågan i 10 000 – 15 000 fall om året för att finna ett litet fåtal ansökningar som på grund av vandelsskäl inte bör föranleda att utlänningen får PUT och ännu färre som leder till att utlän-

ningens UT inte förlängs. AMS önskar från den föreslagna ordningen undanta de utlänningar som har arbetsmarknadsprövats av myndigheten. Jag delar emellertid inte den uppfattningen. En utlänning som efter arbetsmarknadsprövning beviljas ett ettårigt uppehålls- och arbetstillstånd (UAT) är därmed i praktiken tillförsäkrad en rätt att i fortsättningen stanna i Sverige och arbeta här, om inte förlängning av hans UT undantagsvis vägras på grund av vandelsskäl. Jag ser därför inte någon anledning att göra skillnad mellan den som har fått stanna här på grund av anknytning och den som har accepterats inom ramen för vår mycket begränsade arbetskraftsinvandring.

Om sålunda fördelar står att vinna med den föreslagna ordningen, är det därmed inte sagt att förslagets nackdelar utan vidare bör accepteras. Även om synsättet i tillståndsfrågan har undergått en betydande förändring från år 1954 fram till i dag, innebär IPOK:s förslag en betydande ändring av gällande ordning genom att möjligheten för SIV att vägra en utlänning fortsatt vistelse på grund av hansandel bortfaller. Särskilt mot bakgrund av att tillstånd att vistas i Sverige normalt ges på grund av en ansökan från hemlandet, framstår det som olyckligt att nuvarande möjlighet att vid behov av vandelsskäl vägra PUT eller t.o.m. tillståndsförlängning helt försvinner.

För närvarande föreligger möjlighet att inom de i 12 § andra stycket UtL angivna ramarna vägra förlängning av det första ettårstillståndet. Om det anses tillräckligt kan SIV i stället vägra att ge utlänningen ett PUT men förlänga hans tidsbegränsade UT. Om PUT beviljas från början måste enligt min mening motsvarande behov tillgodoses på annat sätt. Det kan därvid inte komma i fråga att generellt öppna möjlighet att i administrativ väg återkalla ett PUT på grund av vandelsskäl. En sådan ordning skulle på ett allvarligt sätt urholka tillståndet och undergräva den trygghet som ett PUT har avsetts ge innehavaren. I den mån allvarliga vandelsanmärkning- ar förekommer, t.ex. avseende brottslighet, ger 40 och 43 §§ UtL möjlighet till utvisning genom beslut av domstol. I vissa fall kan ett PUT återkallas enligt 17 § UtL, exempelvis om utlänningen har fått sitt tillstånd genom svikligt förfarande. I övrigt bör i princip tillståndet inte kunna upphävas på grund av utlänningensandel. Även med denna principiella inställning anser jag emellertid att det bör vara möjligt att tillåta återkallelse av ett PUT i administrativ väg på grund av vandelsskäl, om förfarandet sker inom viss kortare tid från det utlänningen påbörjade sin vistelse här efter att ha fått PUT. Det bör dock vidare krävas att utlänningen inom samma tid underrättas om att ett ärende om återkallelse har anhängiggjorts hos SIV. I sak skulle situationen inte försämrats för invandrarna, om en möjlighet infördes att under de förutsättningar som anges i 12 § andra stycket UtL ta upp ett ärende om återkallelse av PUT under exempelvis det första året. Därmed skulle det, åtminstone i princip, bli möjligt att utnyttja fördelarna i IPOK:s förslag utan att förlora varje möjlighet för

myndigheterna att reagera i fall av sådana allvarliga vandelsanmärkningar, som nu föranleder att ett UT inte förlängs eller att ett PUT inte beviljas. Genom att möjligheten till återkallelse försvinner, om utlänningen inte har underrättats inom ett år om att återkallelse övervägs, torde det permanenta uppehållstillståndets allmänna karaktär inte påverkas på ett avgörande sätt. Jag föreslår således att en bestämmelse införs i UtlL enligt vilken ett PUT på förut angivna grunder kan återkallas av SIV om utlänningen har varit bosatt här kortare tid än ett år, när han nås av underrättelse om att ett ärende om återkallelse har anhängiggjorts hos SIV. Det bör krävas att ärendet har registrerats hos verket, oavsett om det har anhängiggjorts genom en ingiven handling eller ex officio. Liksom nu får omständigheterna avgöra, om utlänningen efter återkallandet skall utvisas enligt 38 § eller få ett tidsbegränsat UT.

Sammanfattningsvis innebär vad jag nu har sagt, att de utlänningar som accepteras för invandring normalt får PUT från början. Det gäller i huvudsak flyktingar, sådana som omfattas av 5 eller 6 § UtlL, de som får tillstånd på grund av familjeanknytning eller annan anknytning hit eller inom ramen för arbetskraftsinvandring samt utlänningar som får stanna i Sverige på grund av politisk-humanitära eller allmänt humanitära skäl. I de fall då s.k. uppskjuten invandrarprövning tillämpas skall dock tidsbegränsade UT alltid utfärdas. Detsamma gäller vid vistelse för gäststudier eller besök, antingen besöket gäller turism, tillfälligt arbete eller något annat. Det får liksom hittills ankomma på SIV att i praxis fastlägga i vilka fall en utlänning skall godtas som invandrare och därmed från början normalt få PUT. Liksom hittills bör emellertid generellt gälla, att verket alltid har frihet att välja att utfärda ett tidsbegränsat UT även till en utlänning som avser att bosätta sig här och tillåts göra detta. Skäl kan ibland finnas till detta, exempelvis när tveksamhet råder om utlänningensandel eller försörjningsförmåga, när vistelsen här avses bli begränsad till viss tid eller utlänningen har uttryckt önskan att endast få tidsbegränsat UT.

Jag övergår nu till frågan om återkallelse av PUT vid upphörd bosättning i Sverige. Det är också min uppfattning att nuvarande ordning inte är tillfredsställande. Utgångspunkten måste enligt min mening som hittills vara, att ett PUT skall upphöra när utlänningen upphör att vara bosatt i Sverige. Det innebär att den som återflyttar till hemlandet, även om det är fråga om ett försök för att se om en återanpassning i hemlandet är möjlig, inte bör få behålla sitt PUT. Jag kan alltså inte godta IPOK:s förslag, att en innehavare av PUT efter anmälan till SIV skall få behålla tillståndet även efter återflyttning till hemlandet, och att den som har bott legalt i Sverige i tio år skall få behålla sitt PUT för all framtid, även om han lämnar landet. Jag anser å andra sidan att det är viktigt att garantera de invandrare, som efter ett antal år i vårt land på försök återvänder till hemlandet men inte kan anpassa sig där, en rätt att återvända till Sverige för att på nytt bosätta sig här. De riktlinjer som SIV har utarbetat och följer i detta hänseende

innebär bl.a., att den som har varit bosatt i Sverige i fyra år och som efter att ha lämnat landet återinvandrar hit inom tre år från utresan får ett nytt tidsbegränsat UT. Har utlänningen bott här mycket länge, dvs. minst 10-15 år, beviljas inte sällan UT även om utlandsvistelsen har varit mycket lång. En sådan ordning måste anses tillfredsställa varje rimligt krav i detta hänseende. Om, som jag har föreslagit, PUT i fortsättningen normalt utfärdas från början, bör den återinvandrande utlänningen i stället få ett nytt PUT. Det bör han i allmänhet få efter ankomsten till Sverige. Även om de nu nämnda tidskraven inte är uppfyllda kan förhållandena ofta vara sådana, att utlänningen inte bör avvisas utan tillståndsprövningen sker medan sökanden är kvar i Sverige. När någon tvekan uppkommer bör polismyndigheterna därför enligt 35 § UtL överlämna avvisningsärendet till SIV.

Vad gäller formerna och tidpunkten för återkallelse av PUT på grund av upphörd bosättning, ansluter jag mig i allt väsentligt till vad kommittén har föreslagit. SIV har i sitt yttrande ytterligare preciserat förfarandet. Förslaget har också stötts av en enig remissopinion. I huvudsak bör således följande gälla. Om det kommer till SIV:s kännedom genom folkbokföringsregistret eller på annat sätt att utlänningens bosättning i landet har upphört, bör PUT återkallas inom någon kortare tid efter det att giltighetstiden för beviset om hans PUT har gått ut. Om utlänningen i samband med förnyelse av PUT- beviset inte kan anträffas, bör frågan om hans bosättning utredas och, om han inte längre är bosatt i Sverige, hans PUT inom viss tid återkallas. Jag vill emellertid understryka vikten av att en noggrann undersökning görs av frågan om bosättningen har upphört. Det måste sålunda tillses att ett PUT inte felaktigt återkallas på grund av att utlänningar har nödgats kvarstanna längre tid vid ett besök i hemlandet. Informationen till utlänningen om vad som gäller beträffande deras PUT bör i flera avseenden förbättras i syfte att undvika missuppfattningar. Enligt vad SIV uppger i sitt remissyttrande pågår redan arbete med detta. Slutligen finns det anledning att närmare utveckla metoder för att komma tillrätta med försök till "skenbosättning" i Sverige i syfte att förhindra en återkallelse. Det bör ankomma på SIV att efter samråd med RPS och RSV utfärda erforderliga föreskrifter i nu angivna hänseenden.

Kommittén har uttalat sig till förmån för att den nya ordningen för återkallelse av PUT inte skall träffa dem som redan tidigare har rest ut ur Sverige. Jag är inte beredd att generellt acceptera en sådan ordning. Skulle det i det enskilda fallet visa sig att utlänningen har förlitat sig på äldre uppgifter om vad som gäller i fråga om PUT, bör emellertid detta självfallet vägas in i bedömningen av om han eller hon bör få stanna i Sverige efter återinflyttning.

6 Tillfällig vistelse i Sverige

Nuvarande förhållanden

Huvuddelen av antalet inresor av icke-nordiska medborgare i Sverige avser inte invandring utan i stället kortare eller längre besök. Det kan exempelvis vara fråga om turistbesök, besök hos anhöriga eller ett tillfälligt arbetsengagemang.

Utgångspunkten är enligt 24 § första stycket UtlF att en utlänning inte får resa in i eller uppehålla sig i Sverige utan visering. Som framgår av bestämmelsen har det dock emellertid gjorts så många undantag från huvudregeln att en utlänning skall ha visering vid inresa i Sverige, att de flesta utlänningar kan resa in och vistas här utan visering. Visering ges främst av SIV och av utlandsmyndigheterna enligt bemyndiganden av verket. Alla lönade svenska utlandsmyndigheter har mer eller mindre vidsträckta bemyndiganden att själva utfärda visering för besök i Sverige. En förutsättning är att utlandsmyndigheten är övertygad om att det rör sig om ett bona fide-besök här och inte om ett förtäckt försök till bosättning. Om utlandsmyndigheten bedömer att det föreligger tveksamhet om syftet med besöket i Sverige, måste ansökningen sändas in till SIV för beslut. SIV kan enligt UtlF inte bemyndiga en utlandsmyndighet att avslå en viseringsansökan.

Vid vistelser i Sverige under längre tid än tre månader, den s.k. uppehållstillståndsfria tiden, krävs att utlänningen har UT (30 § UtlF). Undantag gäller för nordbor samt för barn under 16 år, om någon av föräldrarna som har del i vårdnaden är svensk eller medborgare i annat nordiskt land eller är bosatt här och har UT. UT beslutas av SIV. Viss delegation förekommer dock till polismyndigheterna. Sedan den 1 april 1981 gäller som förut har framgått att UT skall ha ordnats före inresan och i princip inte får beviljas efter inresan eller på grund av en ansökan som har gjorts i Sverige (33 § UtlF). Det gäller även i fråga om UT för besök. Undantag kan göras om mycket tungt vägande skäl föreligger. Dessutom får enligt samma paragraf UT för viss kortare tid beviljas en utlänning som har rest in i Sverige för besök och som har vägande skäl för en förlängning av vistelsetiden.

Kommittén

IPOK tar på s 161-165 i förslagsbetänkandet upp till behandling utformningen av nuvarande *viseringspolitik*. Jag får hänvisa till vad som där anförts. Kommittén nämner att andelen avslagna ansökningar har ökat kraftigt sedan år 1975, vilket hänger samman med att viseringstvång därefter har införts för medborgare i bl.a. Turkiet, Bangladesh, Pakistan och Iran i syfte att minska spontaninvandringen från dessa länder. Den höga avslagsprocenten för medborgare i dessa länder – över 50 % – kan dock

enligt kommittén inte helt förklara den kraftiga ökningen av andelen avslag vad gäller samtliga viseringar. Andelen avslag antas därför på grund av ett växande invandringstryck ha ökat även för medborgare i åtskilliga länder som har varit viseringspliktiga under hela perioden.

Kommittén understryker att det många gånger är en svår och grannliga uppgift att bedöma om det i ett viseringsärende rör sig om en s.k. bona fide-besökare. Om visum beviljas för en person, som sedan inte frivilligt lämnar landet, innebär det att man måste sätta igång ett både omständligt och tidsödande utvisningsförfarande. Det finns i dag inget enkelt system för att avlägsna den som inte reser ut vid viseringstidens utgång. Detta torde enligt kommittén vara en av de två främsta anledningarna till den restriktiva praxis som råder när det gäller att bevilja visering för besök för medborgare i många länder. Den andra anledningen till en restriktiv viseringspolitik torde vara att medborgare i vissa länder ofta efter inresan åberopar sådana skäl att de tillåts stanna i Sverige med stöd av 3,5 eller 6 § UtL eller av andra politisk-humanitära skäl. Vid de konferenser om invandringspolitiken som kommittén har anordnat har starkt påtalats SIV:s, som man uppfattat, mycket restriktiva praxis när det gäller att bevilja visering för släktbesök. Kommittén anför för sin del att viseringspolitikens effektivitet är beroende av att man lyckas med att vägra tillstånd för personer som kan förmodas komma att "hoppa av" här samtidigt som tillstånd utan alltför stor tidsutdräkt beviljas alla bona fide-besökare. Det är enligt kommittén angeläget att viseringspolitiken är så generös som möjligt, eftersom en strikt viseringspolitik särskilt hårt drabbar invandrare här i landet som inte själva har möjlighet att resa till hemlandet för släktbesök och eftersom det under alla förhållanden måste vara en grundläggande rättighet för invandrare här i landet att få ta emot besök av släktingar från andra länder. Visering för släktbesök bör enligt kommittén beviljas, såvida det inte på grund av omständigheterna framstår som uppenbart att avsikten med besöket är en annan än den uppgivna. Även i andra fall än vid släktbesök är det enligt kommittén angeläget med en generös viseringspolitik för att rörligheten över gränserna inte skall försvåras mer än nödvändigt, vilket skulle kunna få konsekvenser för turistnäring och handelsförbindelser och för det vetenskapliga och kulturella utbytet med andra länder.

Kommittén bedömer att en generösare viseringspolitik skulle underlättas, om avlägsnande kunde ske enklare och snabbare i bl.a. fall då besökaren försöker stanna kvar i Sverige efter viseringstidens utgång och om utvisning i ökad utsträckning skedde i fall då en s.k. avhoppare inte riskerar någon allvarlig påföljd vid hemkomsten. Även i avvaktan på att dessa ändringar kan genomföras bör det enligt kommitténs mening vara möjligt att tillämpa en något mera generös viseringspolitik än vad som gäller i dag. Det bör vara en uppgift för SIV:s styrelse att avgöra var gränsen skall dras. Regeringen bör däremot inte utfärda några riktlinjer för beviljande av visering.

Även när det gäller *UT för besök* är andelen avslag enligt kommittén relativt stor (förslagsbetänkandet s 165-166). Enligt SIV:s föreskrifter skall föräldrar efter inresan utan några speciella skäl kunna beviljas UT så att de får en vistelsetid om sammanlagt sex månader. Kommittén framhåller för sin del att det är angeläget med en generös praxis när det gäller att bevilja UT för besök. Särskilt gäller detta beträffande personer som önskar stanna på ett längre släktbesök i Sverige. Det kan enligt kommittén inte uteslutas att en restriktiv praxis i fråga om besökstillstånd leder till att anhöriga söker UT för bosättning trots att deras syfte egentligen bara är att vistas här på ett längre besök. En förutsättning för att bevilja UT för besök är dock att det inte framstår som uppenbart, att sökandens verkliga avsikt är en annan än den uppgivna. Kommittén anför vidare att det i regel saknas anledning att efter inresan vägra tillstånd för en bona fide- besökare enbart av den anledningen att UT inte har sökts före inresan. Det gäller i vart fall när det är fråga om besök som understiger ett år. Kommittén föreslår att till skillnad från nu någon begränsning i UtlF inte skall finnas i fråga om möjligheterna att efter inresan bevilja UT för besök som innebär en kortare sammanlagd vistelse än ett år. Förslaget avser endast de formella möjligheterna att efter inresan pröva en ansökan om UT för besök. För att en ansökan i det enskilda fallet skall beviljas måste dessutom vanliga krav ställas på att det är fråga om en bona fide-besökare och att den verkliga avsikten inte kan antas vara en annan än den uppgivna.

Remissinstanserna

Kommitténs förslag om en *generösare viseringspolitik* har fått ett synnerligen positivt mottagande av remissinstanserna. Samtliga remissinstanser som yttrar sig i frågan ställer sig bakom förslaget, i något fall med en mindre justering. SIV tillägger att verkets praxis redan har ändrats i den föreslagna riktningen och att visering för släktbesök beviljas, om det inte på grund av särskilda omständigheter kan antas att avsikten är bosättning snarare än besök. Till besökande föräldrar och barn ges normalt visering, om det inte är uppenbart att det är fråga om ett försök till bosättning. Riktlinjer för viseringspolitiken bör enligt SIV också i fortsättningen beslutas av SIV:s styrelse. Verket tillägger att en förutsättning för en generösare viseringspolitik i förhållande till vissa länder är, att ökade möjligheter införs att utvisa avhoppare därifrån som saknar egentliga politiska skäl. *Kammarrätten i Jönköping* anför att den av kommittén föreslagna presumptionsregeln är något långtgående. I stället bör gälla att visering bör ges om det inte är sannolikt att avsikten med besöket är en annan än den uppgivna. *Länsstyrelserna i Stockholms och Malmöhus län* ger förslaget sitt stöd liksom *ärkebiskopen*, *Rädda barnen*, *Svenska flyktingrådet* och *Sveriges frikyrkoråd/samråd*, vilka tillägger att en generösare viseringspraxis inte får leda till en mera restriktiv praxis än för närvarande när det gäller beviljande av UT. *Advokatsamfundet* anser att en generösare viseringspo-

litik, särskilt när det gäller släktbesök, är en humanitär angelägenhet av sådan vikt att den uppväger olägenheten av ett ökat antal avhoppare. Även *Röda korset* stöder förslaget men anser att det inte bör kopplas ihop med frågan om av- och utvisningsbefogenheter för polismyndigheterna.

I fråga om kommitténs förslag till ändringar beträffande *UT för besök* är meningarna något delade. *SIV* ställer sig bakom både förslaget att en generösare praxis bör införas vid beviljandet av *UT* för besök och kommitténs förslag att förlängning av tillståndet i ökad utsträckning skall få ske efter inresan. Enligt verket bör tillstånd för besök normalt beviljas för högst ett års tid och undantagsvis upp till två år, främst vid besök hos nära släkting när det föreligger ömmande skäl. *Ärkebiskopen*, *Rädda barnen*, *Svenska flyktingrådet* och *Sveriges frikyrkoråd/samråd* ansluter sig till kommitténs förslag. *Kammarrätten i Jönköping* anser däremot att det inte finns behov av att införa en utvidgad formell möjlighet att efter inresan ansöka om förlängning. Nuvarande möjligheter anses räcka och långvariga besök kan planeras i förväg. *Föreningen Sveriges länspolischefer* och *Föreningen Sveriges polischefer* har samma uppfattning och pekar vidare på risken för att utlänningen senare återoppar anknytning hit.

Föredraganden

Varje stat har rätt att genom att ställa upp krav på visering söka reglera inresor till sitt territorium. För svensk del tillämpas krav på inresevisering i förhållande till en lång rad stater, bl.a. sådana från vilka det finns ett påtagligt invandringstryck. Det är emellertid olyckligt om viseringspraxis blir alltför restriktiv, särskilt när det gäller visering för besök hos släktingar. En sådan utveckling är bl.a. föga förenlig med uttalandena i slutdokumentet från den europeiska säkerhetskonferensen i Helsingfors om underlättande av kontakter mellan och regelbundna möten på grund av familjeband och om förbättring av villkoren för individuell eller kollektiv turism. Det råder knappast någon tvekan om att *SIV:s* viseringspraxis under senare år och i förhållande till medborgare i vissa stater har blivit mer restriktiv än vad som kan anses önskvärt. Kommittén pekar på ett par orsaker till att det har blivit så, nämligen risken för avhopp i Sverige och avsaknanden av ett snabbt förfarande när det gäller att avlägsna den som vägrar att resa ut efter viseringstidens utgång.

Det är min bestämda uppfattning att en förändring mot en generösare viseringspraxis måste ske utan dröjsmål. Det gäller framför allt i fråga om släktbesök. Sverige har, inte minst som undertecknare av Helsingforsavtalet men också i övrigt, ett ansvar för att den förda invandringspolitiken inte leder till splittring av familjer, genom att anhöriga förlorar varje möjlighet att träffas. I särskild grad gäller detta i sådana fall, där den härvarande inte kan återvända till hemlandet. Jag hälsar därför med tillfredsställelse att kommittén förordar en långtgående liberalisering av gällande praxis. Den omständigheten att förslaget stöds av en stark remissopinion visar att en

ändring är starkt påkallad. Det är också glädjande att SIV i sitt remissyttande redovisar en redan företagen ändring mot en generösare praxis.

Kommittén har föreslagit att visering för släktbesök bör beviljas, om det inte framstår om uppenbart att avsikten med besöket är en annan. *Kammarrätten i Jönköping* har i stället föreslagit att visering i dessa fall skall beviljas om det inte framstår som sannolikt att avsikten med besöket är en annan än den uppgivna. Enligt min mening är det inte lämpligt att för alla situationer använda samma bedömningsgrund. I de fall då det t.ex. är fråga om mycket nära anhöriga och omständigheterna framstår som särskilt ömmande bör enligt min mening visering ges. I ett sådant fall lämpar sig kommitténs bedömningsregel. I mindre behjärtansvärda fall kan det däremot finnas anledning att följa den av kammarrätten föreslagna principen. Med en sådan tillämpning skulle viseringspraxis förändras i en liberalare riktning samtidigt som man får en erforderlig nyansering. Som kommittén framhåller är en liberal viseringspraxis viktig även i andra fall för att rörligheten över gränserna inte skall försvåras mer än nödvändigt. Någon anledning att mera konkret lägga fast regler i detta hänseende föreligger dock inte. Jag delar SIV:s uppfattning att verkets styrelse bör leda utvecklingen av SIV:s viseringspolitik. En utgångspunkt bör dock vara de synpunkter på en generös viseringspraxis som jag, i likhet med kommittén och remissinstanserna, nu har gett uttryck åt.

Jag hyser självfallet förståelse för behovet att, när detta är möjligt, genom adekvata åtgärder söka motverka missbruk av viseringen. Jag återkommer i kap 7 till frågan om förbättrade möjligheter att avlägsna en utlänning som vägrar att efter viseringstidens slut återvända hem.

Jag delar vidare IPOK:s uppfattning, att det är angeläget med en generös praxis också när det gäller att bevilja UT för besök. Även i detta fall står släktbesöken i förgrunden. Att så är fallet beror bl.a. på vår omfattande invandring och på det förhållandet, att familjebegreppet ofta är långt vidare i de länder som invandrarna kommer ifrån. Även i detta fall går i allmänhet en gräns, när det på grund av omständigheterna framstår som uppenbart att avsikten med besöket är bosättning. Jag ansluter mig alltså till kommittéförslaget på denna punkt.

Däremot är jag mera tveksam till förslaget att ett besök, efter ansökan här i landet, skall kunna förlängas med upp till ett år, och detta utan att något särskilt skäl anföras. Jag medger att nuvarande ordning är alltför restriktiv och att en utvidgad möjlighet till förlängning är befogad. En rimlig anledning till förlängningen bör dock liksom hittills krävas, låt vara att kraven kan ställas lågt. I normalfallet bör enligt min mening tiden för det nya besökstillståndet inte överstiga sex månader. Där omständigheterna motiverar en längre tid bör dock hinder inte föreligga att förlänga vistelsen upp till ett år. Det förutsätts då att ingen risk bedöms föreligga för att utlänningen försöker stanna kvar genom att skaffa sig någon anknytning till Sverige.

7 Handläggningen av utlänningsärenden

7.1 Handläggning av avvísings- och utvisningsärenden när inga politiska skäl anförs

Nuvarande förhållanden och kommittén

Kommittén går därefter in på formerna för handläggningen av avvísingsärenden i sådana fall då inga politiska skäl åberopas. För närvarande gäller följande. Avvisning får ske enligt 28 och 29 §§ UtL. De vanligaste grunderna är att utlänningen saknar pass, visering, UT eller AT, när detta fordras för inresa i Sverige (28 §) eller att det kan antas att han kommer att sakna tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige samt för sin hemresa (29 §). I 31 § UtL stadgas att beslut om avvisning enligt 28 § UtL måste fattas inom en vecka från ankomsten och beslut om avvisning enligt 29 § UtL inom tre månader från ankomsten. Tidsgränsen en vecka för beslut om avvisning enligt 28 § UtL räknas från den dag utlänningen enligt stämpel i passet reste in i Sverige eller, när inresekontroll inte har skett, från den dag han efter ankomsten första gången kom i kontakt med en polismyndighet. Beslutet måste dock fattas inom tre månader från ankomsten. Har ett beslut om avvisning fattats inom en vecka från ankomsten, kan det verkställas utan hinder av anförda besvär (83 § UHL). Förfarandet brukar kallas direktavvisning. Huvudregeln är enligt 81 § UtL att beslut om avvisning skall verkställas till det land utlänningen har kommit ifrån. Om detta inte är möjligt eller om det föreligger särskilda skäl däremot, får beslutet verkställas till det land som bedöms lämpligast. I 33, 34 och 35 §§ UtL finns föreskrifter om skyldighet för polisen att överlämna ärenden till SIV när politiska skäl åberopas eller annars tveksamhet föreligger. Polismyndighetens avvísingsbeslut kan överklagas till SIV och över SIV:s beslut kan besvär anföras hos regeringen. Att beslutet redan har verkställts kan dock innebära stora olägenheter för sökanden. Få direktavvisningsbeslut överklagas och det är enligt kommittén ovanligt att beslutet ändras av SIV.

Under ettbart av åren 1979 och 1980 meddelade polismyndigheterna ca 4000 avvísingsbeslut. År 1982 var antalet ca 3000. IPOK framhåller att det i flertalet avvísingsärenden inte åberopas några politiska skäl, men att den övervägande delen utgörs av personer som själva uppger att de endast önskar besöka Sverige under begränsad tid. Grunden för avvisning är att sökanden saknar pass, visum, UT eller AT när detta krävs, eller att polismyndigheten bedömer att de medel sökanden har inte räcker till för vistelsen här och för återresan.

Mot bakgrund av kravet att erforderligt UT normalt skall ha ordnats före inresan måste det enligt kommittén också för den enskilde framstå som logiskt, att han inte kan resa in i landet och stanna här medan hans ansökan prövas. I sådana fall bör följden bli att han får återvända till hemlandet och

avvakta prövningen där, såvida han inte åberopar sådan stark anknytning eller sådana andra skäl av synnerlig vikt som kan föranleda att hans ansökan provas materiellt efter inresan.

De tidsgränser om en vecka respektive tre månader som är avgörande för polisens möjligheter att avlägsna en utlänning enligt 28 och 29 §§ UtL kan enligt kommitténs mening inte försvaras på rationell grund. Kommittén anser det angeläget att man i alla situationer och oberoende av när inresan har ägt rum kan träffa ett snabbt avlägsnandebeslut rörande den som uppenbarligen inte har tillräckliga skäl för att få tillstånd efter inresan, och att man också kan verkställa ett sådant avlägsnandebeslut utan hinder av anförda besvär. Enligt kommittén gäller det sagda omkring 400 ärenden per år. Erfarenhetsmässigt överklagas mer än 80 % av samtliga avlägsnandebeslut som meddelas av SIV. Även om besvärshänsynen sannolikt är något lägre i den senast angivna typen av ärenden, anföras besvär till regeringen i vart fall i en majoritet av sådana ärenden i vilka sökanden enligt gällande regler inte kan få tillstånd efter inresan. Om polismyndigheterna fick möjlighet att meddela och omedelbart verkställa avlägsnandebeslut i dessa fall, skulle följden enligt kommittén sannolikt bli en väsentlig minskning av antalet avlägsnandearärenden hos SIV och antalet besvärshandlingar hos regeringen. Kommittén föreslår därför att en polismyndighet skall få meddela avlägsnandebeslut som direkt kan verkställas beträffande alla som reser in utan UT, och som inte åberopar politiska skäl eller andra omständigheter som kan medföra att ansökan om UT får provas efter inresan.

Det innebär till en början att *avvisning* enligt såväl 28 som 29 § UtL skall kunna ske inom tre månader från inresan samt att avvisningsbesluten alltid skall kunna verkställas utan hinder av anförda besvär. Det nuvarande kravet på beslut inom en vecka från inresan eller påträffandet, för att avvisning skall få ske på formell grund och för att ett avvisningsbeslut skall kunna verkställas utan hinder av anförda besvär, föreslås således bli avskaffat. Ändringen får enligt kommittén framför allt betydelse för den som är *viseringspliktig*. En utlänning som inte reser ut vid viseringstidens utgång har med gällande ordning i de flesta fall möjlighet att stanna kvar här medan SIV, låt vara formellt, prövar hans ansökan om UT samt beslutar i frågan om utvisning. Han kan vidare här i landet avvakta besvärshandlingarna. Detta gäller även om han har rest in med ett visum för endast någon veckas vistelse och även om han inte har några skäl som skulle kunna medföra undantag från kravet att UT skall ha beviljats före inresan. Om veckofristen avskaffas, kan utlänningen avvisas med omedelbar verkställighet så snart viseringen har upphört. Avvisningsmöjligheten kvarstår fram till utgången av tremånadersperioden. För den som är *viseringsfri* innebär ändringen, att polisen regelmässigt kan meddela avvisningsbeslut på grund av avsaknad av t.ex. erforderligt UT upp till tre månader från inresan i stället för som nu under högst en vecka. Beslutet

kan då också verkställas omgående. Kommittén vill dock understryka, att en utlänning som uppsöker polisen för att ge in en ansökan om UT för bosättning inte bör avvisas på formell grund, om han upplyses om att UT enligt huvudregeln måste sökas och beviljas före inresan och därvid avstår från att fullfölja sin ansökan och förklarar sig ha för avsikt att lämna landet senast vid utgången av tremånaderstiden. En förutsättning är självfallet att sökanden kan bedömas vara en bona fide-besökare. Kommittén erinrar också om polisens skyldighet att överlämna ett avvisningsärende till SIV när utlänningen återopar någon form av politiska skäl eller polisen annars finner det tveksamt om en utlänning, mot vilken det finns grund för avvisning, skall avvisas.

IPOK:s förslag innebär vidare att en polismyndighet skall få möjlighet att efter tremånadersfristens utgång *utvisa* den som myndigheten dessförinnan har kunnat avvisa på formell grund. Detsamma gäller beträffande varje annan utlänning som efter tremånadersfristen saknar tillstånd att vistas här och som enligt gällande regler inte kan få UT efter inresan. Utvisningsbelut som meddelas av polisen föreslås kunna gå i verkställighet utan hinder av anförda besvär. Motsvarande regler, som enligt 33, 34 och 35 §§ UtL gäller för polisens skyldighet att överlämna avvisningsärende till SIV, skall gälla även i fråga om polisens skyldighet att överlämna utvisningsärende. Kommittén understryker att möjligheten för polismyndigheterna att meddela beslut om utvisning endast skall finnas när grunden för beslutet är av formell natur, nämligen den att utlänningen saknar tillstånd att vistas här samtidigt som UT inte får beviljas efter inresan. I andra fall måste frågan överlämnas till SIV. Det bör enligt kommittén särskilt observeras att längden av vistelsen i Sverige i sig kan inverka på bedömningen av om UT skall kunna beviljas efter inresan. Kommittén medger att det ibland kan vara svårt att upprätthålla en strikt gräns mellan en formell och en materiell prövning. För att säkerställa att polismyndigheten meddelar utvisningsbeslut endast i fall, där det är uppenbart att UT inte kan beviljas efter inresan och för att stärka rättssäkerheten i dessa fall, föreslår IPOK att polismyndighets samtliga beslut om utvisning skall anmälas till invandrarverket på samma sätt som enligt 37 § UtL nu sker beträffande avvisningsbeslut, när polisen har bedömt att återopade politiska skäl är uppenbart oriktiga respektive kan lämnas utan avseende. Verkställighet av polismyndighetens utvisningsbeslut skall få ske först sedan SIV beslutat att inte överta handläggningen av ärendet. I 90 a § UtL föreskrivs en viss anmälningsskyldighet för polismyndighet i samband med verkställighet av myndighetens avvisningsbeslut. Samma anmälningsskyldighet föreslås nu införd vid verkställighet av ett av polismyndighet meddelat utvisningsbeslut.

Kommittén erinrar vidare om att ett verkställt avvisningsbeslut ofta kan medföra ekonomiska förluster för sökanden. Ersättning kan i dag utgå om avvisningsbeslutet har varit objektivt felaktigt men däremot inte om be-

svärsinstansen gjort en annan skönsmässig bedömning. Enligt kommitténs mening är det motiverat att ersättning utgår, om exempelvis SIV som besvärsinstans ändrar ett av polismyndigheten på formell grund meddelat avvisningsbeslut med motivering att förutsättningar redan vid tidpunkten för avvisningsbeslutet förelåg för bifall till ansökningen om UT efter inre-san. Frågan bör enligt kommittén övervägas av regeringen.

Slutligen framhåller IPOK att något behov av offentligt biträde i denna typ av ärenden inte föreligger. Med utgångspunkt i ett antagande att ca 400 utvisningsärenden per år skulle föras över från SIV till polisen, uppskattar kommittén att besparingen i fråga om rättshjälpskostnader skulle uppgå till drygt 1 milj. kr. om året.

Remissinstanserna

Kommitténs förslag på denna punkt har fått ett mycket blandat mottagande. Många av de myndigheter som har yttrat sig över förslaget har tillstyrkt det. Några myndigheter och en lång rad organisationer har däremot starkt motsatt sig att polismyndigheternas beslutanderätt utvidgas på det sätt IPOK har föreslagit. Kritiken gäller i huvudsak förslaget att polismyndigheterna skall få rätt att besluta om utvisning.

Svea hovrätt anser att IPOK:s förslag är "relativt ingripande" men godtar dem ändå mot bakgrund av deras syfte och med hänsyn till att besluten alltid skall anmälas till SIV. *JO* ifrågasätter å andra sidan om ett så omfattande anmälningsförfarande verkligen behövs. *Kammarrätten i Jönköping* anser det föreslagna förfarandet tillräckligt rättssäkert. *RPS* och *SIV* ansluter sig också till vad kommittén föreslår. De motsätter sig dock att utlännningen i större utsträckning än nu ersätts med anledning av ett felaktigt beslut av polismyndigheten. *SIV* betonar att något behov av offentligt biträde inte finns vid avvisning eller utvisning av polismyndighet i de fall, då utlännningen har rest in utan att i förväg ha ordnat behövliga tillstånd. *SIV* ser emellertid även vissa nackdelar med förslaget. Anmälningsförfarandet orsakar administrativa kostnader för verket, särskilt som anmälningarna förrycker den ordinarie verksamheten genom att de måste behandlas med förtur. *SIV* bedömer att resursbesparingen därför blir av begränsad omfattning. Man framhåller också att dessa anmälningsärenden innefattar helt andra och mer omfattande frågeställningar än det nuvarande anmälningsförfarandet. *Länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län* godtar förslaget samtidigt som man erinrar om att kritik har riktats mot polismyndigheternas hantering av utlänningsärenden i vissa fall. Även *LO* ställer sig bakom förslaget, eftersom man säger sig inse behovet av ett enklare och mer ändamålsenligt förfaringssätt. *LO* gör dock flera reservationer. Förslaget sägs förutsätta att tjänstemännen får en förstärkt utbildning och en ökad kännedom om de särskilda problem som följer av arbetsuppgifterna. Vidare förutsätter *LO* kompletterande anvisningar som syftar till ett mycket varsamt tillvägagångssätt vid handläggningen av dessa uppgifter.

Länsstyrelsen i Stockholms län och polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt motsätter sig förslaget. Länsstyrelsen understryker att förslaget ofrånkomligen kommer att ge upphov till svåra gränsdragningsproblem för polismyndigheterna. Bedömningsproblemen antas bli större ju längre tid utlänningen har vistats i Sverige. Särskilt mindre polisdistrikt kommer enligt länsstyrelsens mening att få stora svårigheter när det gäller att tillämpa bestämmelserna. *Polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt* anser det tveksamt om en polismyndighet över huvud taget skall besluta om avlägsnande så sent som mer än tre månader efter inresan. I yttrandet framhålls att sammanblandning inte heller bör ske av polisens och SIV:s uppgifter. Enligt myndigheten bör polisens uppgifter vid handläggning av utlänningsärenden endast avse ärenden där polisiär medverkan är nödvändig. I yttrandet pekas vidare på svårigheten att dra en gräns mellan en formell och en materiell prövning. Enligt polismyndigheten kommer vidare det anmälningsförfarande som kommittén av rättssäkerhetsskäl föreslår infört att eliminera rationaliseringsvinsten. Starkt negativa är vidare *ärkebiskopen, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet* och *Sveriges frikyrkoråd/samråd*. De motsätter sig bestämt att polismyndigheternas beslutsbefogenheter utvidgas när det gäller avvisning eller utvisning och hänvisar i stället till möjligheten att regionalisera SIV:s verksamhet. *Advokatsamfundet* karakteriserar förslaget som IPOK:s "mest uppseendeväckande och långtgående". Samfundet menar att polisens roll i möjlig mån bör begränsas till den pre-screening som hänger samman med gränsbevakningen. Att väsentligt utvidga polismyndigheternas behörighet att fatta avlägsnandebeslut leder enligt samfundet mycket långt. Särskilt anmärkningsvärt är detta när som i förslaget rätten till offentligt biträde föreslås utgå. Samfundet menar slutligen att den förutsatta gränsdragningen mellan en formell och en materiell prövning är "en verklighetsfrämmande förenkling" och att förslaget lägger utomordentligt svåra bedömningsfrågor på polismyndigheterna. *Röda korset* motsätter sig likaså förslaget och betonar att polismyndigheterna bör förbli i huvudsak verkställande organ. Slutligen bör tilläggas att *SACO/SR* underkänner kommitténs bedömning av kostnadsbesparingen. Organisationen anser att förslaget snarare kommer att medföra behov av en resursförstärkning. Det hänger samman med att anmälningsärendena förrycker den ordinarie verksamheten hos SIV.

Föredraganden

Sedan gammalt gäller att polismyndigheterna svarar för utlänningskontrollen vid gränsen och beslutar om avvisning av utlänningar som saknar rätt att resa in i Sverige. När politiska skäl åberopas i ett avvisningsärende, skall ärendet dock överlämnas till SIV. Detta gäller även annars när det är tveksamt om avvisning skall tillgripas mot en utlänning, som i och för sig uppfyller förutsättningarna för avvisning. Frågor om utvisning – tidigare förpassning – av utlänningar som vistas i Sverige har däremot sedan

gammalt handlagts av en myndighet med ett samlat ansvar för utlänningsärendena.

Avvisning fick ursprungligen ske endast vid utlännings ankomst till Sverige eller "omedelbart därefter". År 1964 ändrades emellertid bestämmelserna så, att avvisning på materiell grund, exempelvis därför att utläningen saknade pengar för sin vistelse, fick ske upp till tre månader från inresan. Ett ytterligare steg i den riktningen togs den 1 juli 1977. Den ändring som då genomfördes innebar att avvisning på formell grund, dvs. på grund av avsaknad av pass eller tillstånd för inresan, i fortsättningen skulle få ske även senare än vid ankomsten eller i omedelbart samband med denna. Avvisning är sedan dess möjlig inom en vecka från det utläningen första gången uppsöker eller påträffas av en polismyndighet, men endast inom tremånadersperioden. En förutsättning är emellertid att utlännings rätt att resa in i Sverige inte har prövats vid ankomsten. Har han passkontrollerats gäller fortfarande, att avvisning måste ske i samband med ankomsten, vilket i lagen har preciserats att avse tiden inom en vecka från ankomsten. Avvisning på formell eller materiell grund, som har skett inom en vecka från ankomsten eller påträffandet, skall enligt 83 § UtlL verkställas utan hinder av att besvär har anförts.

Genom denna utveckling har således gränsen för polismyndigheternas avvisningsrätt förskjutits, så att den nu för ett mycket stort antal fall omfattar de första tre månaderna. Mot den bakgrunden innebär IPOK:s förslag om slopande av veckobegränsningen vid avvisning på formell grund samt vid verkställighet inte någon mer avsevärd förändring av gällande kompetensfördelning mellan polismyndigheterna och den centrala utlänningsmyndigheten. Den huvudsakliga skillnaden ligger i, att möjligheten till avvisning inom tremånaderstiden inte avskärs enbart genom att utläningen har blivit inresebehandlad. Nuvarande bestämmelser leder för övrigt till att en utläning som avser att bosätta sig här kan omöjliggöra avvisning, genom att utge sig för turist vid inresekontrollen, även om han kort tid efter inresan klargör att han avsåg att bosätta sig här.

Flera remissinstanser har ställt sig avvisande till en utvidgning av polismyndigheternas avvisningsbefogenheter. För egen del anser jag emellertid att det finns vissa skäl som talar för att en utläning, oavsett om han har inresebehandlats eller inte, skall kunna avvisas av polismyndigheterna under den uppehållstillståndsfria tiden, om han exempelvis saknar sådant tillstånd som erfordras redan för inresan eller om han saknar medel för sin försörjning eller han kan antas arbeta eller komma att arbeta utan tillstånd. Inte heller finns det enligt min mening något bärande hinder mot att polismyndighetens avvisningsbeslut verkställs utan hinder av anförda besvär. Så sker redan nu, om avvisning sker inom en vecka från inresan eller, när inresebehandling inte har skett, från påträffandet av utläningen. Jag kan inte se att någon avgörande vikt i avvisningshänseende bör fästas vid det förhållandet att utläningen har inresebehandlats, om det senare visar

sig att han på oriktiga grunder tilläts att resa in. Min bedömning har sin utgångspunkt i att de första tre månaderna utgör en uppehållstillståndsfri tid för att möjliggöra turism och andra tillfälliga besök. En utlänning, som har rest in i syfte att stanna kvar men utan att ha ordnat erforderliga tillstånd eller som inte kan försörja sig och som avvisas under denna period, har enligt min mening inte något berättigat intresse av att avvisningsbeslutet inte skall få verkställas förrän det långt senare har vunnit laga kraft. Vad jag nu har sagt tar självfallet sikte på normala avvisningssituationer. Så snart utlänningen åberopar risk för politisk förföljelse eller någon annan omständighet, som enligt 33, 34 eller 35 § UtLL skall prövas av SIV, skall ärendet överlämnas dit. Jag har i annat sammanhang närmare behandlat vissa av dessa frågor (3.5 och 3.7). Det kan inträffa att en utlänning, under tid då han får vistas här på grund av visering eller som turist, frågar polismyndigheten om möjligheterna att få bosätta sig här och få tillståndsfrågan prövad under vistelsen här. Detta får inte föranleda ett avlägsnandebeslut, annat än om det finns grund för antagande, att han kommer att söka kvarstanna efter utgången av den tillåtna vistelsetiden.

När det däremot gäller kommitténs förslag att polismyndigheterna även efter den uppehållstillståndsfria tiden skall få besluta om avlägsnande av utlänningar, ställer sig saken enligt min mening annorlunda. Frågan har varit föremål för behandling tidigare och därvid har tanken på en sådan utvidgning av polismyndigheternas befogenheter i utlänningsärenden övergetts. I prop. (1981/82: 146) Verktällighet, förvar och ansvar enligt utlänningslagen anförde det statsråd som då var ansvarigt för utlänningsärendena, att en överflyttning på polismyndigheterna av rätten att besluta om avlägsnande av utlänningar som vistas här, kanske sedan lång tid, skulle innebära ett långtgående avsteg från de principer som ligger till grund för utlänningslagen. Jag delar den uppfattningen. Erfarenheten hittills av tillämpningen av bestämmelserna med krav på UT före inresan har vidare enligt min mening klart visat, att svåra gränsdragningar och bedömningar inte sällan förekommer i dessa ärenden. Det är enligt min mening inte tillfredsställande att dessa avgöranden, som nu träffas hos SIV och i regeringen och där utlänningen har offentligt biträde, skall ske i de former IPOK föreslår. I likhet med någon remissinstans menar jag att kommittén inte har tillräckligt beaktat den komplicerade verklighet det här rör sig om. Någon klar åtskillnad mellan en formell och en materiell prövning är för övrigt i praktiken mycket ofta inte möjlig att göra.

Kommittén har i syfte att stärka rättssäkerheten föreslagit att polismyndigheternas samtliga utvisningsbelut skall anmälas till SIV. Mot bakgrund bl.a. av att utlänningen förutsätts sakna offentligt biträde och att SIV:s prövning bör ske med en viss skyndsamhet för att syftet med reformen inte skall förfelas, menar jag för egen del att risken för felbedömningar trots anmälningskravet förblir betydande. Till detta kommer att såväl SIV som vissa andra remissinstanser framhåller, att det omfattande anmälningsför-

farandet helt eller delvis förtar möjligheten till rationaliseringsvinster, genom att den ordinarie verksamheten ständigt störs och genom att det nya anmälningsförfarandet ställer betydligt större krav på beslutsfattarna än det nuvarande.

Det är således enligt min mening klart att rättssäkerheten med kommitténs förslag skulle försämrast vid prövning av utvisningsärenden i de fall, då utlännningen har rest in utan att i förväg ha skaffat sig UT. Det är i verkligheten fråga om en mycket stor del av tillståndsärendena. Mot bakgrund av vad jag nu har anfört och med beaktande av de enligt min mening vägande invändningar som har gjorts av en rad remissinstanser, är jag inte beredd att ansluta mig till IPOK:s förslag att polismyndigheterna skall få rätt att besluta om utvisning.

Jag vill slutligen tillägga följande. En sådan ordning som den IPOK föreslår skulle sannolikt stärka de effekter som åsyftades när kravet på UT före inresan infördes. Även inom ramen för nuvarande handläggningsordning har det emellertid, utan uppoffrande av rättssäkerheten, visat sig möjligt att i betydande utsträckning nå de fördelar för kontrollen av invandringen som reformen avsåg. Det är enligt min mening viktigt att inom denna ram fortlöpande pröva olika åtgärder i syfte att nedbringa handläggningstiden i dessa ärenden.

Vad gäller de närmare bestämmelserna om förutsättningarna för avvisning återkommer jag i specialmotiveringen.

7.2 Verkställighetsärenden

Nuvarande ordning och kommittén

På sidorna 202-205 i förslagsbetänkandet lämnar kommittén en redogörelse för bl.a. nu gällande bestämmelser om handläggningen av verkställighetsärenden. Jag får hänvisa dit och vill här endast nämna följande. Polismyndighetens verkställighetsbeslut kan inte överklagas. I 85, 86 och 89 §§ UtL finns emellertid föreskrifter om en långtgående skyldighet för polismyndigheten att överlämna ett ärende till SIV, om tidigare oprövade politiska skäl åberopas eller det av andra skäl är tveksamt om beslutet skall verkställas. I vissa fall skall verkställighetsbeslutet anmälas till SIV (90 a §). Möjligheten för utlännningen själv att få till stånd en omprövning av ett avlägsnandebeslut på verkställighetsstadiet avskaffades genom den nya utlänningslag som trädde i kraft den 1 juli 1980. Detta skedde bl.a. mot bakgrund av att regeringens s.k. återbrytningsrätt hade medfört en kraftig arbetsbelastning i regeringskansliet och att den dåvarande möjligheten att begära upphävande eller återbrytning i stor utsträckning missbrukades i syfte att fördröja och förhindra verkställigheten av regeringens lagakraftvunna beslut. Kommittén har övervägt frågan hur en omprövning på verkställighetsstadiet skall kunna åstadkommas och har därvid bedömt att en återgång till de regler som gällde före tillkomsten av 1980 års utlännings-

lag inte är möjlig. En besvärsmått över verkställighetsbeslutet skulle enligt kommittén i praktiken innebära en återgång till tidigare ordning med en obegränsad rätt till överprövning av lagakraftvunna avlägsnandebeslut. Den nuvarande ordningen med skyldighet för polisen att överlämna verkställighetsärenden till SIV bör därför enligt kommittén bibehållas. Kommittén understryker vidare att det bästa sättet att minska antalet verkställighetsärenden torde vara att förkorta handläggningstiderna. Samtidigt understryker kommittén att överlämnande enligt 89 § UtIL måste ske när det skulle framstå som stötande, om verkställighet skedde utan en förnyad prövning av ärendet. Detta kan enligt kommittén gälla inte bara vid svåra depressioner med risk för självmord utan även när de personliga förhållandena i väsentlig mån har ändrats efter avlägsnandebeslutet.

Kommittén redovisar en av regeringen till kommittén överlämnad skrivelse från SIV den 12 augusti 1982, i vilken SIV föreslår begränsningar i polisens skyldighet att överlämna verkställighetsärenden till SIV. Verket föreslår sådana ändringar i UtIL att möjlighet till omprövning kvarstår endast i två fall. När det gäller nya politiska skäl skall en omprövning kunna ske endast om dessa skäl hänför sig till händelser som inträffat i sökandens hemland efter det att avlägsnandebeslutet har vunnit laga kraft. Åberopas humanitära skäl skall det krävas exceptionella omständigheter för att polisen skall ha möjlighet att överlämna verkställighetsfrågan till SIV, om verkställighet sker inom en månad efter regeringens beslut. Om minst tre-fyra månader har förflutit, skall polisen däremot ha möjlighet att göra en något generösare bedömning. Kommittén godtar inte för sin del förslagen. Beträffande åberopade politiska skäl framhåller den emellertid, att polisen vid bedömning av påståendenas trovärdighet måste kunna beakta, att sökanden har haft möjlighet att såväl i ärendet hos SIV som i besvärärendet hos regeringen utveckla sin talan. Kan sökanden inte ange någon rimlig förklaring till att skälen åberopas först på verkställighetsstadiet, förringar detta enligt kommittén självfallet skälens trovärdighet i de flesta fall. Även i dessa fall måste emellertid gälla att polisen kan underlåta att överlämna verkställighetsärendet till SIV, endast om de åberopade skälen är uppenbart osanna eller orimliga när det är fråga om verkställighet till hemlandet. Sammanfattningsvis anser alltså kommittén att nuvarande regler för överlämnande och i visst fall anmälan av verkställighetsärenden bör behållas. På ett par punkter föreslås dock en förstärkning av rättssäkerheten. De gäller bl.a., som senare berörs, en ökad rätt till offentligt biträde.

Beträffande formerna för verkställigheten anser kommittén, att tvångsvis verkställighet i princip bör tillgripas endast om utlänningsen inte har efterkommit ett åläggande att lämna landet. Det måste enligt kommittén föreligga synnerliga skäl för att tvång skall tillgripas utan att utlänningsen först har fått möjlighet att lämna landet på egen hand. Vid behov bör även medicinsk personal medverka. Om tvångsvis verkställighet måste tillgripas

är det enligt IPOK angeläget att verkställighet inte sker av ett stort antal personer samtidigt samt att verkställighet om möjligt sker med reguljära trafikmedel. Vid verkställighet som rör barnfamiljer anges det vara en angelägen uppgift för socialnämnden att se till, att lämplig personal medverkar vid samtal med familjen och söker övertyga föräldrarna om att frivilligt acceptera beslutet att familjen skall lämna landet. Tvång bör i dessa fall få tillgripas endast i yttersta undantagsfall.

Remissinstanserna

Kommitténs förslag att i huvudsak behålla nuvarande regler för handläggningen av verkställighetsärenden tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. *Kammarrätten i Jönköping* betonar dock för sin del att sådana politiska skäl, som har förelegat under hela eller större delen av handläggningstiden men åberopas först på verkställighetsstadiet, i regel inte bör leda till omprövning. I några yttranden förordas emellertid en begränsning av nuvarande skyldighet för polismyndigheterna att överlämna verkställighetsärenden till SIV. *RPS* pekar på möjligheten att ändra UtL på sådant sätt att det klart framgår att ärenden får omprövas endast i absoluta undantagsfall. En sådan begränsning av överlämnandsskyldigheten skulle kunna leda till att samtliga skäl åberopas i tid. I detta sammanhang anför *RPS* att nuvarande bestämmelser inte medger att polismyndigheten låter bli att överlämna ärendet i de fall då de åberopade skälen har prövats av regeringen i ett ärende angående upphävande enligt 71 eller 72 § UtL eller tidigare i verkställighetsärendet. *Polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt* förordar likaså en begränsning av möjligheterna till omprövning på verkställighetsstadiet.

Ärkebiskopen, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet och Sveriges frikyrkoråd/samråd anser det nödvändigt att införa besvärsmått över polismyndigheternas beslut att inte överlämna ett verkställighetsärende till SIV. De anser det vara anmärkningsvärt, att kommittén inte har tagit fasta på den allvarliga kritik som har riktats mot polismyndigheternas handläggning av verkställighetsärenden. Samma synpunkt framförs av *Amnesty International*. Organisationen menar vidare att endast expertis med kulturkompetens eller erfarenhet av utlänningsärenden bör få bedöma de medicinska riskerna med ett avslag på en asylansökan.

Föredraganden

I samband med tillkomsten av nuvarande UtL avskaffades möjligheten för den enskilde att genom hänvändelse till regeringen få till stånd en omprövning hos denna av ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut. Det gäller dock inte beslut som har meddelats av domstol. Reformen hade visat sig nödvändig bl.a. för att möjliggöra en förkortning av handläggningstiderna och rimliga förhållanden vid prövning av besvärärenden i regeringskansliet. Behovet av omprövning i vissa undantagssituationer ansågs till-

godosett på ett från rättssäkerhetssynpunkt godtagbart sätt genom den i UtL föreskrivna skyldigheten för polismyndigheterna att överlämna verkställighetsärenden till SIV. Sådan skyldighet föreskrivs i 85 och 86 §§ UtL för det fall nya politiska skäl återopas. I fråga om återopade invändningar av icke-politisk natur mot verkställigheten framhålls i prop. 1979/80: 96, att något överlämnande i allmänhet inte borde komma i fråga. Om det emellertid vid verkställigheten skulle föreligga eller uppkomma svårigheter av allvarlig natur som rimligen måste tas i beaktande, borde det ankomma på SIV att avgöra om, hur och när verkställigheten skall genomföras (s. 79).

När verkställighet aktualiseras av ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut, har frågan om utlänningsens rätt att stanna kvar i Sverige varit föremål för en ingående bedömning, normalt i flera instanser. Mot den bakgrunden och med hänsyn till den lagliga skyldighet som sålunda gäller för polismyndigheterna att vid behov överlämna verkställighetsärendet till SIV kan det med visst fog hävdas att rimliga rättssäkerhetskrav har tillgodosetts med gällande ordning. Dessutom kvarstår de omständigheter som framtvingade avskaffandet av den s.k. återbrytningsrätten hos regeringen. Jag är därför inte beredd att nu på grundval av det utredningsmaterial som föreligger föreslå en annan ordning. Med hänsyn till bl.a. vad som framförs av ärkebiskopen och ett antal humanitära frivilligorganisationer om behovet av något slags klagorätt på verkställighetsstadiet föreslår jag emellertid, att denna fråga blir föremål för utredning. Vid den utredningen bör även beaktas art. 13 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Den nämnda artikeln anger att envar, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter har kränkts, skall ha en effektiv möjlighet att klaga över detta. Utredningsuppgiften bör kunna tilldelas den särskilde utredningsman som jag avser att senare begära bemyndigande att tillkalla (avsnitt 3.7).

Vad jag nu har sagt innebär emellertid också, att jag inte kan acceptera de förslag som SIV har lagt fram i den förut nämnda skrivelsen eller vad som anförs av några remissinstanser om en begränsning av nuvarande möjligheter till överlämnande och omprövning på verkställighetsstadiet. Samtidigt anser jag det vara självfallet att trovärdigheten av påståenden om risk för politisk förföljelse eller liknande allvarligt kan förringas, om de framförs först vid verkställigheten eller annars sent i förfarandet, trots att de avser förhållanden som mycket väl hade kunnat återopas redan från början. Bedömningen av påståendena bör emellertid även i dessa fall ankomma på SIV och eventuellt regeringen och inte på polismyndigheterna. I likhet med RPS anser jag det dock vara naturligt att överlämnande inte sker i de fall, då det framställda påståendet om politisk förföljelse redan har prövats av SIV eller regeringen i verkställighetsärendet eller i ett ärende om upphävande av avlägsnandebeslut enligt 71 eller 72 § UtL. Den ändring av verkställighetsbestämmelserna som detta kan ge anledning till bör alltså ske.

Vad gäller *påståenden av politisk art* vill jag vidare framhålla, att nya sådana påståenden praktiskt taget alltid skall föranleda överlämnande. I detta hänseende är förhållandena jämförbara med vad som gäller överlämnande enligt 33 eller 34 § UtlL. Den situation som polismyndigheterna ställs inför torde dock ofta vara den, att ett motsvarande eller likartat påstående har gjorts redan under prövningen av avlägsnandeärendet. Det är enligt min mening angeläget att vid bedömningen av överlämnande frågan ta hänsyn till varje förändring av utlänningens påståenden och till sådana förändringar av övriga omständigheter, t.ex. ändrade uppgifter om förhållandena i hemlandet, som gör att invändningen från utlänningens sida inte utan vidare kan anses identisk med vad han tidigare har anfört. Särskilt viktigt är detta när en längre tid har hunnit förflyta sedan de politiska invändningarna senast prövades. Så snart någon tvekan föreligger bör ärendet överlämnas till SIV:s prövning. I fråga om *verkställighetsinvändningar av icke-politisk natur* bör alltså gälla vad som anfördes i propositionen med förslag till nuvarande UtlL. Jag delar kommitténs uppfattning att överlämnande enligt 89 § UtlL alltid bör ske när det skulle framstå som stötande för rättskänslan, om verkställighet skedde utan att en förnyad prövning görs av verkställighetsärendet, och att detta kan gälla inte bara vid svåra depressioner med risk för självmord utan även i vissa fall när de personliga förhållandena i väsentlig mån har ändrats efter avlägsnandebeslutet. Jag vill i detta sammanhang tillägga följande. Prövningen av ett påstående om verkställighetshinder inleds för närvarande först när utlänningen inställer sig hos polismyndigheten. Det är enligt min mening angeläget att undantag görs, i vart fall när tillfredsställande utredning ändå har förebringats och det med hänsyn till omständigheterna framstår som inhumant att fordra att utlänningen först inställer sig. Frågan bör behandlas av den särskilde utredningsmannen. En ansökan om att ett verkställighetsärende skall överlämnas till SIV skall utan dröjsmål prövas och föranleda ett skriftligt beslut, även när ansökningen avslås.

Vad kommittén anför om formerna för genomförande av verkställigheten ställer jag mig bakom. Redan nu sker verkställighet till övervägande del genom att utlänningen föreläggs att lämna landet. Enligt en undersökning som har gjorts inom Stockholms polisdistrikt för år 1981 och till vilken kommittén hänvisar tillgreps sålunda tvångsverkställighet endast i 15 % av fallen. Det är angeläget att så sker endast när det är nödvändigt. Detta gäller i särskild grad i de fall då barn berörs av ett verkställighetsärende. De frågor som aktualiseras vid verkställigheten är för närvarande föremål för överväganden inom en av RPS tillsatt arbetsgrupp med företrädare för bl.a. polismyndigheterna och SIV. Arbetsgruppen har tillsatts med anledning av ett uttalande i prop. 1979/80: 96 Ny utlänningslag.

7.3 Övriga handlägningsfrågor

Nuvarande ordning och kommittén

I betänkandet behandlas även frågan om rätten att besvära sig över avlägsnandebeslut samt instansordningen. Det är enligt kommittén en allmänt accepterad princip i svensk förvaltningsrätt att man skall kunna överklaga myndighetsbeslut. I utlänningsärenden gäller emellertid som huvudprincip att beslut att vägra tillstånd, dvs. visering, UT eller AT, som i princip skall sökas före inresan, inte kan överklagas. Däremot föreligger besvärsmöjlighet i avlägsnandeärenden. Den fullständiga besvärsmöjligheten till regeringen över SIV:s beslut i avlägsnandeärenden infördes så sent som den 1 januari 1976. Den ledde till en mycket kraftig ökning av antalet besvärsmöjligheter i regeringskansliet. Det totala antalet besvär i avlägsnandeärenden samt besvär över vägrat resedokument femfaldigades fram till år 1981, då det totala antalet besvärsmöjligheter uppgick till över 2 000.

Ett sätt att begränsa antalet besvärsmöjligheter i regeringskansliet är att begränsa besvärsmöjligheten över SIV:s avlägsnandebeslut. Kommittén pekar emellertid på att endast ett litet fåtal av avlägsnandebesluten fattas av SIV i egenskap av besvärsmöjlighet över polismyndigheternas avvisningsbeslut. Den helt övervägande delen av besluten, sannolikt ca 90 %, fattar SIV som första instans. Om man beskär besvärsmöjligheten över SIV:s beslut skulle det därför innebära att någon besvärsmöjlighet inte skulle finnas i denna typ av ärenden. Kommittén hänvisar på s. 209 och 210 i betänkandet till departementspromemorian (Ds Ju 1982:14) Färre ärenden i regeringskansliet. Besvär i utlänningsärenden hör enligt departementspromemorian till den typ av ärenden beträffande vilka det inte är möjligt att utan vidare skära av besvärsmöjligheten, eftersom regeringen prövar dessa ärenden som andra instans och man förordar en tvåinstansprincip. I stället bör enligt promemorian övervägas möjligheten att flytta ner beslutanderätten i första instans ett steg, t.ex. från central till regional nivå. IPOK erinrar i det sammanhanget om att det inte skulle stå i överensstämmelse med rekommendationer från FN:s flyktingkommissariats exekutivkommitté och från Europarådet att ta bort besvärsmöjligheten i ärenden i vilka politiska skäl åberopas. Överväganden om en avskuren besvärsmöjlighet måste därför enbart gälla ärenden där inga politiska skäl åberopas. Kommittén säger sig emellertid dela den i promemorian anförda uppfattningen, att ett avlägsnandebeslut med hänsyn till dess betydelse för den enskilde alltid är av den karaktären, att det bör finnas möjlighet att anföra besvär till minst en instans.

Kommittén tar vidare på s. 211-216 i förslagsbetänkandet upp frågan om *handlägningsordningen* i utlänningsärenden. Inledningsvis framhåller kommittén att samspelet mellan SIV och regeringen är ett av de viktigaste instrumenten när det gäller att ge invandringspolitikerna ett konkret innehåll. Detta samspel bör visserligen till en stor del ske genom att SIV överlämnar ärenden som kan föranleda prejudicerande beslut eller som annars är av

stor vikt till regeringen för prövning. Det förhållandet att regeringen prövar besvär kan emellertid enligt kommittén ändå antas komma att utgöra ett viktigt medel för praxisutvecklingen även i fortsättningen. Bara om det på grund av en mycket stor tillströmning av ärenden inte skulle vara praktiskt möjligt för regeringen att inom rimlig tid pröva alla besvärssärenden, bör man enligt kommitténs mening överväga en annan instansordning. Kommittén bedömer vidare att den samlade effekten av deras förslag borde bli en relativt kraftig minskning av antalet avlägsnandeärenden hos SIV. Minskningen av besvärssärenden i regeringskansliet antas bli förhållandevis något mindre eftersom besvärshäufigkelsen kan antas vara något lägre än genomsnittligt i den typ av ärenden som med IPOK:s förslag försvinner från SIV. Det bör enligt kommittén mot den bakgrunden vara praktiskt möjligt att behålla regeringen som sista instans i avlägsnandeärenden. IPOK anser således inte att förhållandena i dag motiverar en så radikal ändring av den nuvarande ordningen för handläggningen av utlänningsärenden som det skulle innebära om regeringen inte längre vore besvärshinstans. Om däremot en ökning skulle inträffa av antalet besvärssärenden i regeringskansliet och denna skulle leda till att det inte längre blir praktiskt möjligt för regeringen att besluta i ärendena utan orimligt långa handläggningstider, och om dessutom andra lösningar skulle visa sig otillräckliga, bör enligt kommittén övervägas ett alternativ som innebär att regeringen kommer att utgöra besvärshinstans i en mer begränsad utsträckning än nu.

Remissinstanserna

Kommitténs synpunkter i denna del har berörts endast av ett fåtal remissinstanser. *Svea Hovrätt* anser att det finns anledning att ytterligare överväga frågan om inrättandet av en besvärshinstans för utlänningsärenden. *Kammarrätten i Jönköping* anser att starka skäl talar för att överväga en sådan ordning. Det gäller även om ärendetillströmningen minskar. I annat fall kommer regeringen också i fortsättningen att handlägga ärenden där inga bärande skäl talar för att prövningsmyndigheten skall vara ett politiskt ansvarigt organ.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, *ärkebiskopen*, *Rädda barnen*, *Svenska flyktingrådet* och *Sveriges frikyrkoråd/samråd* anser å andra sidan, att det är synnerligen viktigt att dessa frågor även fortsättningsvis "kommer under politikernas beslut". Även *socialstyrelsen* anser det viktigt att regeringen behålls som besvärshinstans.

Föredraganden

Generell besvärshinstans över SIV:s beslut i avvsnings-, utvisnings- och verkställighetsärenden infördes år 1976 efter förslag i prop. 1975/76: 18 om ändring i dåvarande UtlL. Med hänsyn till den betydelse för den enskilde som dessa beslut har, kan det knappast komma i fråga att avskaffa rätten för utlänningsärenden att besvara sig, åtminstone i en instans. Jag delar alltså kommitténs uppfattning på denna punkt.

Frågan huruvida besvär i sådana ärenden skall prövas av regeringen eller i annan ordning var föremål för överväganden i prop. 1977/78:90 om ändring i dåvarande UtL. Övervägandena skedde på grundval av ett av utlänningslagskommittén utarbetat förslag till en särskild besvärsnämnd för utlänningsärenden, ett förslag som i kommittén dock stöddes endast av minoriteten. I propositionen (s. 60) fann sig regeringen inte böra vid den tidpunkten införa en besvärsnämnd, även om man från principiella utgångspunkter inte ansåg det uteslutet att välja en sådan lösning. Ytterligare erfarenheter av besvärsrätten och av föreslagna åtgärder för att minska handläggningstiderna borde först avvaktas innan frågan togs upp på nytt. Även IPOK har som jag nämnt vid sina överväganden kommit fram till, att något besvärsgorgan för utlänningsärenden i stället för regeringen inte bör tillskapas, så länge det är praktiskt möjligt att låta regeringen pröva besvärerna. Jag ansluter mig till de värderingar och den slutsats som kommittén redovisar. I likhet med kommittén anser jag inte att tillströmningen av besvärärenden till regeringskansliet hittills har gett anledning till att överväga en ändring. Tills vidare bör således nuvarande instansordning bibehållas. Frågan kan emellertid komma att prövas i anslutning till övriga frågor av mer långsiktig karaktär som rör delegering av ärenden från regeringskansliet.

8 Förvar i utlänningsärenden. Offentligt biträde vid förvar

Nuvarande förhållanden

En utlänning får enligt 50 § UtL tas i förvar om det föreligger sannolika skäl för avvísning eller utvisning eller om det uppkommer fråga om verkställighet av en sådan åtgärd. Beslut om förvar får meddelas endast om "det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen kan befaras att han kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet här eller om utlänningens identitet är oklar". Om det bedöms tillräckligt kan utlänningen i stället för att tas i förvar åläggas anmälningsskyldighet hos polisen eller åläggas att till polisen överlämna sitt pass. Båda dessa former av mindre ingripande tvångsåtgärder kallas med ett gemensamt namn uppsikt. Ett uppsiktsbeslut kan även ha annat innehåll. Beslut om förvar och uppsikt meddelas av den myndighet som handlägger ärendet. En utlänning får enligt 53 § UtL inte utan synnerliga skäl hållas i förvar längre tid än två veckor eller, när beslut meddelats om avvísning eller utvisning, två månader. Beslut om kvarhållande i förvar längre tid måste föregås av förhandling, som enligt 57 § UtL skall hållas inför förvaltningsmyndighet eller domstol.

En utlänning som har tagits i förvar har en ovillkorlig rätt till offentligt biträde först när han har hållits i förvar längre tid än en vecka. Han kan få

tvångsåtgärder. Jag vill i denna del vidare hänvisa till vad föredragandena anförde i prop. 1975/76: 18 och prop. 1981/82: 146 om ändring i UtL (s. 130 resp. 37).

Särskilt viktigt är det att undvika förvarstagande av barn och deras vårdnadshavare. Som kommittén anger har en ändring genomförts i januari 1982, i fråga om formerna för förvarstagande av en utlänning som är under 16 år. En sådan utlänning får således inte utan synnerliga skäl tas in i kriminalvårdsanstalt, allmänt häkte eller polisarrest. Motsvarande gäller beträffande åtminstone den ene av vårdnadshavarna, som samtidigt hålls i förvar.

Kommittén har gått ett steg längre och föreslår, att när utlänningen är under 16 år, varken denne eller hans vårdnadshavare skall få tas in i förvar, om det inte föreligger synnerliga skäl. Förslaget har fått ett brett stöd vid remissbehandlingen. Jag ansluter mig även för egen del till att en sådan bestämmelse införs i UtL. Jag vill dock göra den preciseringen, att det principiella förbudet inte bör gälla andra än barnet och den ena av vårdnadshavarna. I den mån det låter sig göra bör man dock söka undvika att splittra familjen genom att placera någon av föräldrarna i förvar.

Enligt kommitténs mening kan synnerliga skäl att ta dessa utlänningar i förvar föreligga i direktavvisningssammanhang. Jag vill heller inte utesluta att så även annars undantagsvis kan vara fallet, exempelvis i samband med verkställighet. Om det i dessa fall blir nödvändigt att ta den som är under 16 år och hans vårdnadshavare i förvar, är det angeläget att förvarstiden blir så kort som möjligt.

För att motverka att förvarsinstitutet används utan tvingande skäl föreslår kommittén att tillämpningen följs upp av SIV. En sådan ordning framstår som lämplig. Det ankommer på regeringen att meddela de föreskrifter som behövs härför och jag återkommer i annat sammanhang till den frågan.

Jag delar vidare kommitténs uppfattning att barn under 16 år och deras vårdnadshavare, när det undantagsvis föreligger synnerliga skäl för förvarstagande, inte bör få tas in i kriminalvårdsanstalt eller allmänt häkte. Så sker inte heller nu, sedan särskilda lokaler har inrättats för att tillgodose behovet av omhändertagande i så "civil" miljö som möjligt. Däremot måste det undantagsvis tillåtas att ett helt tillfälligt omhändertagande sker i polisarrest, t.ex. i samband med en direktavvisning. Det är då angeläget att nackdelarna på allt sätt motverkas och att barnet inte skiljs från vårdnadshavaren.

Vad gäller tillskapandet av särskilda förvarslokaler att användas vid förvar över huvud taget enligt UtL är detta en fråga på längre sikt. Det är önskvärt att man på sikt får till stånd sådana särskilda förvarslokaler. När detta kan ske beror på bl.a. vilka kostnader som en sådan reform kräver. Jag är inte nu beredd att närmare ange vilka åtgärder som bör vidtas i detta syfte.

Kommitténs förslag att den som har tagits i förvar skall få *rätt till offentligt biträde* redan efter ett dygn har fått ett blandat mottagande. Flertalet remissinstanser tillstyrker dock att rätten till offentligt biträde inträder tidigare än efter en vecka som nu är fallet. Ett par remissinstanser anför att kommitténs förslag kan medföra förlängning av förvarstiden. Det hänger samman med att ett offentligt biträde normalt inte kan ta itu med ärendet omedelbart och att beslut inte kan fattas förrän biträdet har satt sig in i ärendet.

Offentligt biträde utgör en form av rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1972: 429). Rättshjälpskommittén skall enligt sina direktiv (Dir 1981: 75) se över rättshjälpslagstiftningen i syfte att öka effektiviteten och åstadkomma besparingar. I fråga om rättshjälpsformen offentligt biträde skall kommittén särskilt uppmärksamma nuvarande presumtionsregel att offentligt biträde skall förordnas om det inte framgår att behov av biträde saknas och se om det går att införa en mer restriktivt utformad regel utan att befogade rättssäkerhetsintressen sätts i fara. Kommittén skall också undersöka möjligheten av en avgiftsbeläggning av rättshjälp genom offentligt biträde och av införande av återbetalningsskyldighet för kostnaderna. Kommittén beräknas avge sitt förslag i dessa delar i början av år 1985.

Det finns i och för sig skäl som talar för att rätten till offentligt biträde utvidgas något i det nu aktuella fallet. Detta måste emellertid i så fall ske inom ramen för nuvarande kostnader. Jag förutsätter att rättshjälpskommittén prövar frågan. Jag är därför inte beredd att nu förorda någon utvidgning av rätten till offentligt biträde men avser återkomma i denna fråga när rättshjälpskommitténs förslag föreligger.

9 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anført har inom arbetsmarknadsdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376).

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

10 Specialmotivering

12 §

Som närmare utvecklas i den allmänna motiveringen (kap 5) föreslås att utlänningar som tillåts invandra i Sverige redan från början skall få ett permanent uppehållstillstånd (PUT). Normalt beviljas tillståndet före utlänningens inresa i Sverige. Ändringen medför en rad konsekvenser. Eftersom kravet på arbetstillstånd (AT) inte gäller den som har PUT, kommer bestämmelserna om AT i UtL och UtF att få begränsad betydelse. De kommer att gälla dem som blir föremål för s.k. uppskjuten invandrings-

prövning samt personer som får tillstånd att arbeta här tillfälligt eller som ett led i ett internationellt utbyte, t.ex. i halvofficiella anställningar (se avsnitt 4.2.2). Arbetsmarknadsprövning motsvarande den som nu sker i samband med det första ettåriga uppehållstillståndet kommer i fortsättningen att ske i PUT-ärendet. Kravet i vissa fall på visering för inresa i Sverige bortfaller i praktiken, eftersom innehavare av PUT enligt 24 § UtlF är viseringsfria. Det kan vidare nämnas att den som har PUT enligt 1 § andra stycket UtlF är undantagen från skyldighet att ha pass under sin vistelse här.

Av den allmänna motiveringen framgår att SIV efter en diskretionär bedömning kan bevilja utlänningen tidsbegränsat UT i stället för PUT, exempelvis om tveksamhet råder om hans vandel eller försörjningsförmåga eller han önskar ett tidsbegränsat tillstånd.

16 §

I avsnitt 3.6 av den allmänna motiveringen föreslås, att flyktinförklaring skall kunna meddelas även utan samband med beslut om UT. Å andra sidan bör liksom hittills förklaringen få meddelas först sedan utlänningen har fått rätt att stanna här som flykting. Det har förutsatts att flyktinförklaring till alldeles övervägande del ges i samband med att asylansökningen bifalls, även om möjlighet nu öppnas att när som helst därefter särskilt ansöka om en sådan förklaring.

Liksom hittills bör således upplysning om möjligheten att få en flyktinförklaring lämnas redan i asylärendet.

17 §

Ändringen hänger samman med den föreslagna ändringen i 12 §. Den syftar till att liksom hittills möjliggöra en viss vandelsprövning under den första tiden av bosättningen i Sverige, trots att utlänningen har beviljats PUT. De fall i vilka återkallelse får ske av vandelsskäl motsvarar dem i vilka uppehållstillstånd enligt 12 § andra stycket får vägras på grund av utlänningens vandel.

Återkallelse får ske, endast om förfarandet inleds och utlänningen underrättas under det första året han är bosatt här. Det innebär att ett PUT som, i likhet med vad som nu normalt sker, har meddelats i anslutning till utgången av ett ettårigt UT inte kan återkallas av vandelsskäl.

Återkallelse på grund av vandelsskäl har förutsatts bli aktuell endast om någon relevant sådan omständighet blir känd för SIV.

28 §

Avskaffandet av den nuvarande veckofristen för avvisning enligt 31 § UtlF föranleder ändring i förevarande paragraf. Avvisning bör således under de första månaderna kunna ske, även om utlänningen vid inresan hade föreskriven visering, men han kvarstannar efter giltighetstidens utgång.

31 §

Avvisning skall som hittills få ske endast under de närmaste tre månaderna från inresan. Som närmare utvecklas i avsnitt 7.2 föreslås emellertid, att den särskilda veckofrist som nu gäller för avvisning på formell grund avskaffas. En utlännning som saknar pass, visering, UT eller AT när detta behövs för inresan i Sverige skall alltså kunna avvisas när som helst under den första tremånadersperioden. Det kan exempelvis ske, om det efter en månad upptäcks att han saknar erforderlig visering, att viseringstiden då gått ut eller att han saknar det UT som han borde ha haft vid inresan med hänsyn till vad som har framkommit om hans planer att bosätta sig här. Endast en förfrågan om möjligheterna att ansöka om tillstånd efter inresan bör dock ej få medföra att den som har viseringsfri tid kvar avvisas.

Även om veckofristen avskaffas, är det inte heller i fortsättningen tillåtet för polismyndigheten att onödigtvis uppskjuta ett avvisningsbelsut, när väl frågan om avvisning har uppkommit. Det gäller inte minst när frågan aktualiseras redan vid inresan. I *första stycket* slås i detta hänseende fast, att avvisning skall ske vid ankomsten eller så snart det kan ske efter ankomsten. Av bestämmelsen följer att skyndsamhet krävs även när avvisningsfrågan uppstår först efter inresan.

33 och 34 §§

Eftersom 35 § föreslås kompletterad i visst hänseende, har för tydlighetens skull i förevarande paragrafer förts in en hänvisning till de grunder för överlämnande som anges i den paragrafen.

35 §

I ett nytt *andra stycke* föreslås regeringen få bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldighet för polismyndigheterna, att i andra fall än de som nämns i lagen överlämna avvisningsärenden till SIV. Som framgår närmare i avsnitt 3.5 finns det behov av sådana föreskrifter när det gäller tillämpningen av principen om första asylland. Överlämnandeskyldighet kan böra övervägas även i andra situationer av nu angivet slag, där anledning saknas att lägga fast sådana regler i lagtext. Det bör ankomma på regeringen att fortlöpande pröva denna fråga. Möjlighet bör finnas för regeringen att när så bedöms lämpligt delegera rätten att utfärda föreskrifter till SIV.

41 och 44 §§

Som en konsekvens av att PUT föreslås meddelas redan från början, har den nuvarande ettårstiden i de båda paragraferna förlängts till två år. Vidare har införts en bestämmelse om förbud att utvisa den som kom hit som barn.

Vid tillkomsten av nuvarande UtIL framhölls av föredragande statsrådet (prop. 1979/80:96) samt av justitie- och arbetsmarknadsutskotten, att den

som har kommit hit som barn eller som har fått större delen av sitt liv präglad av förhållandena i Sverige, inte bör avlägsnas härifrån på grund av brott. Uttalandena godtogs av riksdagen. En sådan tillämpning ansåg de båda utskotten inrymmas i de lagregler som föreslogs och som sedermera antogs av riksdagen. IPOK har i sitt betänkande anförts, att det är angeläget att klarlägga att denna tolkningsregel är avsedd att gälla oberoende av vilket brott det är fråga om samt att det bör vara tillräckligt att den det gäller har vistats här sedan ungdomsåren. Även jag har bedömt det som angeläget med ytterligare preciseringar i form av uttryckliga lagbestämmelser. Med hänsyn härtill har gjorts förevarande tillägg till 41 och 44 §§. Det förutsätts att den angivna vistelsen om minst fem år har tagit sin början i och med utlänningens ankomst hit före 15 års ålder.

När förutsättningarna enligt paragrafen är uppfyllda föreligger ett absolut utvisningsförbud. Situationen är i praktiken densamma som om utlänningen hade erhållit svenskt medborgarskap. Även i andra fall bör stor restriktivitet iaktas i fråga om utvisning av den som har kommit hit som mycket ung och fått större delen av sitt liv präglad av förhållandena i vårt land.

De regler som gäller nordiska medborgare har lämnats oförändrade. Att särskild stor restriktivitet bör iaktas när det gäller utvisning av en här i riket bosatt nordisk medborgare får emellertid anses ligga i sakens natur.

50 §

I fråga om grunderna till ändringen i denna paragraf hänvisas till avsnitt 8.1. i den allmänna motiveringen. Av bestämmelsen framgår att i vart fall den ene av den underäriges vårdnadshavare skall i tvångsmedelshänsesende behandlas på samma sätt som denne. Därigenom undviks att barnet skiljs från vårdnadshavaren. Den form av tvångsmedel som står till buds när det inte finns synnerliga skäl för förvar är att ställa utlänningen under uppsikt enligt 50 § andra stycket UtL.

83 §

F.n. gäller att polismyndigheternas avvisningsbeslut är omedelbart verkställbara, endast om de meddelas inom en vecka från inresan respektive påträffandet. Ändringen innebär att den begränsningen bortfaller (avsnitt 7.2). Ett av en polismyndighet meddelat avvisningsbeslut skall således verkställas utan hinder av anförda besvär. Av 13 § förvaltningslagen (1971:290) följer emellertid att SIV vid besvär mot avvisningsbeslutet kan inhibera verkställigheten. Att polismyndigheterna i åtskilliga fall är skyldiga att överlämna avvisningsärenden till SIV i stället för att besluta om avvisning framgår av 33, 34 och 35 §§. Liksom hitills gäller att avvisningsbeslut som har anmälts till SIV enligt 37 § inte får verkställas förrän SIV har förklarat att verket inte övertar ärendet.

85 och 86 §§

I paragrafen anges i vilka fall polismyndigheten skall överlämna ett verkställighetsärende till SIV på grund av åberopade politiska verkställighetshinder. Har samma påstående prövats tidigare i avvisningsärendet eller i samband med utvisning enligt 38 § UtlL. skall något överlämnande inte ske. En komplettering har skett så till vida, att överlämnande föreslås inte ske när påståendet har prövats i ärende enligt 71 eller 72 §.

Har verkställighetsärendet tidigare överlämnats till SIV p.g.a. ett påstått eller ifrågasatt politiskt verkställighetshinder och framställer utlänningen på nytt samma invändning under oförändrade förhållanden, skall således något nytt överlämnande inte ske.

Försiktighet krävs vid bedömningen av om det nya påståendet är identiskt med vad som tidigare har prövats (Se vidare avsnitt 7.2).

96 §

I denna paragraf finns redan nu bestämmelser om straff för den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid mot föreskrifter i utlänningsförfattningarna. De har främst tillämpning i de fall då utlänningen tar sig in i landet vid sidan av passkontrollen eller tar sig genom denna med hjälp av förfälskade resedokument. Bestämmelserna finns i första stycket 3 och i andra stycket 1. Vid sidan härav har det ansetts föreligga behov av att under vissa förutsättningar straffbelägga sådana åtgärder som syftar till att främja, att utlänningsreser till Sverige utan sådana handlingar som föreskrivs för inresa i landet, främst pass och visering, för att här begära att få resa in i landet. En sådan bestämmelse föreslås införd som *en ny fjärde punkt av andra stycket*.

Bestämmelsen tar sikte endast på sådan verksamhet som bedrivs i vinningssyfte. Det skall föreligga en avsikt att för egen del göra en vinst på verksamheten. Det ligger i sakens natur att vinningssyftet ibland kan vara svårt att leda i bevis. En bedömning får göras med hänsyn till samtliga omständigheter. Att verksamheten har organiserats även i annat syfte fritar inte gärningsmannen, om dessutom vinningssyfte har förelegat. Den omständigheten får i stället beaktas vid straffmätningen.

Det måste vidare föreligga ett syfte att åstadkomma att utlänningsreser hit utan erforderliga handlingar. Åtgärderna har beskrivits som planläggande och organiserande av verksamheten. Straffbarhet förutsätts alltså inträda redan i ett tidigt skede och även om åtgärderna inte leder till att någon utlänning kommer till Sverige. Begreppet "organisera" är avsett att ges en vid tolkning.

I straffskalan ingår fängelse ett år. Bestämmelsen i 24 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) blir därigenom tillämplig. Utvisning kan ske med stöd av 40 § första stycket 2 UtlL. Brottsbalkens medverkansregler blir tillämpliga på det angivna brottet.

Erfarenheten har visat att möjligheterna att bestraffa medhjälp till inresa

i strid mot utlänningsförfattningarna eller försök att hjälpa en utlänning att illegalt komma in i landet är otillräckliga. De åtgärder som förekommer ligger ofta på förberedelsestadiet och kan därför inte bestraffas som försök. I vissa fall är det fråga om handlingar som är straffbara enligt brottsbalken (BrB), exempelvis enligt bestämmelserna om förfalskningsbrott. Detta är emellertid långtifrån alltid fallet. Behov föreligger att kunna bestraffa vidarebefordran och överlämnande av förfalskade identitetshandlingar för användande vid illegal inresa, liksom andra brottsförberedande åtgärder som avses i 23 kap. 2 § BrB. För att i något större utsträckning än nu möjliggöra lagföring och bestraffning av dem som ägnar sig åt den inte sällan organiserade verksamheten att hjälpa utlänningar att resa in i Sverige i strid mot gällande bestämmelser föreslås därför genom en ändring av *tredje stycket* i paragrafen, att de angivna brotten blir straffade även på förberedelsestadiet.

Det har bedömts angeläget att möjliggöra förverkande av sådana ersättningsbelopp som har utgetts till gärningsmannen vid brott mot andra stycket 3 och 4. I *tredje stycket* har därför införts en förverkanderegeln. Regeln innebär att inte endast vinningen av brottet utan hela den ersättning som gärningsmannen har uppburit kan förverkas.

Med hänsyn bl.a. till att det torde vara förenat med stora svårigheter för den som har utgett betalningen att göra gällande ersättningsanspråk, har något undantag ej gjorts för den del av ersättningen som motsvaras av skada för den enskilde. Förverkandet av ersättningen eller del av denna skall emellertid underlåtas om det med hänsyn till omständigheterna framstår som uppenbart obilligt att förverkande sker. En motsvarande begränsningsregel gäller för övrigt generellt enligt 36 kap. 11 § BrB.

Övergångsbestämmelserna

Dessa föranleder inga motivuttalanden.

11 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1980:376).

12 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1984-02-24

Närvarande: f. d. justitierådet Petrén, justitierådet Rydin, regeringsrådet Voss.

Enligt lagrådet den 20 februari 1984 tillhandakommet utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 16 februari 1984 har regeringen på hemställan av statsrådet Gradin beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376).

Förslaget har inför lagrådet föredragits av t. f. expeditionschefen Gerhard Wikrén.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

96 §

Den nya fjärde punkten i andra stycket av denna paragraf innehåller en bestämmelse om straff för den som i vinningssyfte planlägger eller organiserar verksamhet, som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller tillstånd till inresa i riket. Något motsvarande förslag fanns inte i invandrapolitiska kommitténs betänkande (SOU 1983: 29). Den i lagrådsremissen föreslagna bestämmelsen har således inte varit föremål för remissbehandling, varför den belysning som en sådan ger saknas. Det synes emellertid inte finnas anledning till erinran mot det föreslagna stadgandet.

Straffbestämmelsen i den nämnda fjärde punkten torde i första hand avse brott av aktuellt slag som har begåtts i Sverige. Av 2 kap. 4 § brottsbalken följer att brott enligt den föreslagna bestämmelsen skall anses begånget här i landet, om den brottsliga handlingen företogs eller brottet fullbordades här. För det fall att brottet har begåtts utomlands uppkommer frågan om 2 kap. 3 § 3 brottsbalken är tillämplig. Där föreskrivs bl. a. att för brott som har begåtts utom riket skall dömas efter svensk lag och vid svensk domstol, om brottet har förövats mot Sverige. Av vad som anförts i remissen framgår ej huruvida avsikten är att ett utomlands förövat brott av den art som avses i den föreslagna fjärde punkten kan anses vara förövat mot Sverige. Det synes angeläget att avsikten i fråga om stadgandets innebörd i nu berörda hänseende klargörs under den vidare handläggningen av lagstiftningsärendet. Man kan på goda grunder anta att, om inte lagstiftaren i anslutning till den föreslagna bestämmelsen uttalar sig i annan riktning, brottet i rättstillämpningen kommer att anses vara förövat mot Sverige.

Utdrag

ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL

vid regeringssammanträde
1984-03-22

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, Holmberg, Hellström, Wickbom

Föredragande: statsrådet Gradin

Proposition om invandrings- och flyktingpolitiken

1 Lagförslaget

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376).

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Lagrådet har yttrat sig endast över den i 96 § andra stycket under 4) införda bestämmelsen om straff för den som i vinningssyfte planlägger eller organiserar verksamhet, som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller tillstånd till inresa i riket. Lagrådet anser det angeläget att det klagörs om avsikten har varit, att ett utomlands begånget brott av nu aktuellt slag skall anses vara förövat mot Sverige och därmed kunna bli föremål för lagföring här. Lagrådet gör den bedömningen att brottet i rättstillämpningen sannolikt kommer att anses vara förövat mot Sverige, om inte lagstiftaren uttalar sig i annan riktning. Jag vill mot den bakgrunden klagöra att en sådan rättstillämpning överensstämmer med bestämmelsens syfte. Samtidigt vill jag på nytt understryka, att straffbestämmelsen tar sikte enbart på åtgärder som förövas i vinningssyfte.

Vissa redaktionella ändringar har gjorts i övergångsbestämmelserna.

2 Genomförande och uppföljning av invandrings- och flyktingpolitiken

Om den av statsmakterna fastlagda invandrings- och flyktingpolitiken skall kunna genomföras enligt intentionerna, är det nödvändigt att främst de handläggande myndigheternas tjänstemän är väl förtrogna med dess innehåll. Detta förutsätter i sin tur att bestämmelser, praxis och riktlinjer finns dokumenterade på ett utförligt och någorlunda lättillgängligt sätt.

¹ Beslut om lagrådsremissen fattat vid regeringssammanträde den 16 februari 1984.

Detta är självfallet av vikt också med hänsyn till berörda advokaters och allmänhetens behov av kunskap om vad som gäller.

Kommittén understryker i förslagsbetänkandet (s. 249) att tillståndsprövningen i stor utsträckning innebär en sammanvägning av en rad olika faktorer och att det därför inte är möjligt att i författningstext i större utsträckning ange rekvisiten för beviljande av uppehållstillstånd. Mot den bakgrunden anser kommittén att det är särskilt viktigt, att principer, riktlinjer och motivuttalanden sprids på ett sammanhållet och systematiskt sätt. Kommittén utvecklar närmare hur detta bör ske. Motivuttalanden i propositioner samt förordningsmotiv bör, enligt kommittén, publiceras i särskild ordning. Vidare bör sammanställningar göras av praxis. Dessa bör, liksom föreliggande råd och anvisningar för handläggande personal, publiceras och systematiskt spridas. I detta sammanhang framhåller kommittén att SIV bör ingå bland de myndigheter som enligt författningssamlingsförordningen (1976:725) skall utge en egen författningssamling. För närvarande utnyttjar SIV i viss utsträckning rikspolisstyrelsens författningssamling. För författningsarbetet hos SIV och sammanställningen av praxis krävs enligt kommittén att kvalificerad juridisk expertis avdelas. Slutligen framhåller kommittén vikten av att utbildningsinsatserna ökas.

Jag vill även för egen del starkt understryka vikten av att gällande regler, riktlinjer, motivuttalanden och praxis blir föremål för en systematisk dokumentation och spridning.

Kommittén föreslår vidare en årlig redovisning från regeringen till riksdagen av den samlade flykting- och invandringpolitiken. Det är enligt min mening angeläget att en sådan redovisning kommer till stånd och att den ger en så fullständig bild som möjligt av den verksamhet som under det närmast förflutna året har bedrivits inom de olika områdena av flyktingpolitiken liksom i fråga om invandringen i övrigt. På detta sätt får riksdagen möjlighet att följa utvecklingen på detta viktiga område och att uttala sig såväl om den dittills förda politiken som om dess inriktning för framtiden. En fortlöpande förankring hos riksdagen av regeringens flykting- och invandringspolitik blir därigenom möjlig. Jag återkommer i ett senare sammanhang till frågan om formerna för en sådan redovisning.

3 Handläggningstiderna i utlänningsärenden m. m.

Handläggningstiderna i utlänningsärenden har under senare år varit och är fortfarande en av de viktigaste frågorna på det invandrings- och flyktingpolitiska området. För dem som sökt uppehållstillstånd efter inresan och här väntar på beslut har långa handläggningstider ofta inneburit svåra påfrestningar. Det gäller särskilt för familjer med barn. Långa handläggningstider medför även betydande kostnader för samhället. Det gäller dels kostnader för socialbidrag och andra direkta kostnader för exempelvis tolkservice, sjukvård, skolundervisning etc., dels indirekta kostnader på

sikt, bl. a. föranledda av skador som psykiskt lidande under en lång väntan i vissa fall kan ge upphov till.

I IPOK:s uppdrag har ingått att ägna särskild uppmärksamhet åt behovet av åtgärder för att väntetiderna i utlänningsärenden skall bli så korta som möjligt. IPOK har mot denna bakgrund redovisat utvecklingen av handläggningstiderna och de åtgärder som redan har vidtagits för att minska dessa. Kommittén konstaterar därvid att handläggningstiderna har utvecklats positivt under år 1982 men att de måste nedbringas ytterligare. Vissa av de förslag kommittén har lämnat är ägnade att minska handläggningstiderna. Kommittén har som mål för de framtida handläggningstiderna angivit att SIV normalt skall ha beslutat inom tre månader från sökandens första kontakt med polisen och att regeringen – om ärendet överklagas – skall ha beslutat inom ytterligare tre månader. Maximalt tio månader till ett år bör, enligt kommittén, ett ärende få ta från den första kontakten med polisen till regeringens beslut.

Med hänsyn till handläggningstidernas centrala betydelse har kommittén också övervägt att i författningstext införa någon form av bestämmelser om handläggningstider. En sådan reglering i författningstext anser dock kommittén av flera skäl inte vara lämplig.

Jag vill för egen del starkt understryka vikten av korta handläggningstider. En rad åtgärder har vidtagits under senare tid i syfte att förkorta handläggningstiderna. Den totala handläggningstiden i ett ärende påverkas emellertid inte enbart genom myndigheternas agerande. Även åtgärder som vidtas av utlänningsen själv och hans ombud påverkar handläggningstiden.

Vissa av de förslag jag lämnat i lagrådsremissen syftar till att förkorta handläggningstiderna. Innan jag går in på vad som kan vara en rimlig normaltid resp. maximitid för handläggningen av ett utlänningsärende vill jag först i det följande redovisa utvecklingen av handläggningstiderna under de senaste åren och de faktorer som varit av betydelse för utvecklingen. Jag skall därefter redovisa vilka åtgärder som nyligen vidtagits i syfte att nedbringa handläggningstiderna och som förväntas få effekt under innevarande år samt de ytterligare åtgärder som enligt min mening bör genomföras.

Utvecklingen under de senaste åren

I IPOK:s delbetänkande (SOU 1982:49) Invandringspolitiken – Bakgrund redovisades vissa uppgifter om ärendeutvecklingen och utvecklingen av handläggningstiderna hos polisen, SIV och regeringskansliet fram till början av år 1982. Bl. a. konstaterades att det i början av år 1982 normalt tog 1–2 månader från det en utlänning kommit i kontakt med polisen tills ärendet, med polisens utredning, kommit in till SIV. Den genomsnittliga handläggningstiden hos SIV i dessa ärenden var under första halvåret 1982 knappt fyra månader. Det innebar att de flesta utlänningsärenden som sökt

uppehållstillstånd efter inresan kunde räkna med ett beslut av SIV 5–6 månader efter det att de kom i kontakt med polisen.

Huvuddelen av dem som får ett negativt beslut av SIV överklagar besluten genom besvär hos regeringen. Delgivning och besvärstid omfattar i dessa fall normalt en månad. Den genomsnittliga handläggningstiden hos arbetsmarknadsdepartementet uppgick under senare delen av år 1981 till ca sex månader. Majoriteten av ärendena avgjordes dock snabbare. En relativt stor andel tog å andra sidan mer än ett år i regeringskansliet. Sammantaget var den genomsnittliga handläggningstiden i ett avlägsnandeärende, där sökanden besvärat sig till regeringen över ett negativt beslut av SIV, ungefär ett år från den första kontakten med polisen till slutligt beslut.

Under de senaste två åren har en viss förkortning av de genomsnittliga handläggningstiderna kunnat konstateras både hos SIV och i regeringskansliet. Vad gäller polisen finns inte någon statistik över handläggningstider. Enligt uppgift från rikspolisstyrelsen tog det emellertid under andra halvåret 1983 fortfarande normalt 1–2 månader för polisen att utreda ett ärende och vidarebefordra det till SIV. Här ingår då den tid – normalt 14 dagar – som ett offentligt biträde har på sig för att komma in med synpunkter. Handläggningstiderna varierar mellan olika polisdistrikt och påverkas bl. a. av variationer i antalet tillståndssökande. När det kommer ett stort antal asylsökande under kort tid i samma polisdistrikt kan det t. ex. bli några veckors väntetid från det att ansökan om uppehållstillstånd görs tills polisens utredning kan påbörjas. Det är då inte ovanligt att det tar mer än två månader från det ansökan lämnas in tills ärendet överlämnas till SIV för beslut.

Den genomsnittliga handläggningstiden hos SIV i utvisningsärenden var under år 1983 ca 2,5 månader, vilket kan jämföras med ca 4 månader under år 1981 och drygt 3 månader under år 1982. En förklaring till de minskade handläggningstiderna hos SIV är att antalet ärenden av detta slag har minskat något, bl. a. till följd av reformen om UT före inresa. En annan förklaring torde vara det resurstillskott som SIV fått i syfte att nedbringa handläggningstiderna och de rationaliseringsåtgärder som vidtagits inom verket, bl. a. delegering av beslutanderätt. Vidare kan nämnas den decentralisering som skett av vissa uppgifter till beskickningar, polismyndigheter och AMS.

I fråga om handläggningstiderna inom regeringskansliet finns inte samma löpande statistik som hos SIV. I slutet av år 1981 beräknades den genomsnittliga handläggningstiden i här aktuella besvärärenden till ca sex månader. Balansen av oavgjorda ärenden hade ungefär tredubblats under de fyra åren 1978–1981. Under åren 1982 och 1983 har såväl det totala antalet till regeringskansliet inkommande utlänningsärenden som ärendebalansen minskat. Antalet besvär över avlägsnandebeslut var under år 1981 ca 1 800, under år 1982 ca 1 100 och under år 1983 ca 925. En

undersökning som gjordes av de utlänningsärenden i vilka regeringen fattade beslut under maj månad 1983 visade att den genomsnittliga handläggningstiden inom regeringskansliet hade minskat med ca 1 månad jämfört med år 1981 och uppgick till drygt 5 månader. I flertalet ärenden fattades beslut väsentligt snabbare. I 45 % av ärendena var handläggnings-tiden kortare än tre månader. Å andra sidan behövde 15 % av ärendena längre tid än nio månader för behandling inom regeringskansliet. Sedan maj 1983 har den genomsnittliga handläggningstiden inom regeringskansliet förkortats ytterligare och understiger nu fem månader.

Utmärkande för de ärenden som krävt lång handläggningstid inom regeringskansliet är att dessa vanligen remitterats till SIV och att de allmänt sett är svårbedömda. I de ärenden som remitteras till SIV sker förnyad kommunikation med sökanden innan ärendet kan färdigbehandlas.

Den genomsnittliga *sammanlagda* tiden från det att en ansökan lämnas in hos polisen till regeringens beslut i ett ärende, där sökanden besvärat sig över ett negativt beslut av SIV, har från år 1981 till år 1983 minskat från ca ett år till ca tio månader. Därav avser ca 1,5 månader polisens utredning, ca 2,5 månader handläggningen inom SIV, ca 1 månad delgivning av SIV:s beslut och besvärstid samt ca 5 månader handläggning inom regeringskansliet. Som jag tidigare nämnt är variationerna mellan olika ärenden stora. Det är ofta samma ärenden som tar längre tid än genomsnittet både hos SIV och i regeringskansliet. Det innebär att det fortfarande finns ärenden som totalt tar 1–1,5 år från ansökningstillfället till regeringens beslut.

Åtgärder för att ytterligare förkorta handläggningstiderna

Som framgått av vad jag här har redovisat har alltså handläggningstiderna minskat under de senaste åren. En jämförelse med de av IPOK uppställda målen visar dock att den genomsnittliga tiden till det att SIV fattat beslut normalt är en månad längre än IPOK:s mål och att det av IPOK angivna målet för den genomsnittliga totala handläggningstiden i ett ärende som går vidare till regeringen f.n. normalt överskrids med 3–4 månader. De av IPOK föreslagna maximitiderna överskrids f.n. också relativt ofta.

Jag har i det föregående lämnat vissa förslag som bör leda till att handläggningstiderna bör kunna minskas ytterligare. Det gäller t.ex. förslaget att permanent uppehållstillstånd (PUT) ges redan från början till utlänningar som tillåts bosätta sig i Sverige. Detta leder till en minskning med 5000–10000 sådana ärenden årligen för polisen och SIV, vilket genom den resursvinst som härmed uppnås bör bidra till ökade möjligheter hos såväl SIV som polismyndigheterna att snabbare handlägga andra typer av ärenden.

För polisens del bör förslaget leda till en resursvinst motsvarande minst 10 årsarbetskrafter. Jag förutsätter att så stora resurser som frigörs inom polisen används där för handläggning av andra utlänningsärenden. Jag har i denna fråga samrått med chefen för justitiedepartementet.

Jag vill i detta sammanhang också nämna det förslag om en fast utredningsförläggning för asylsökande i Flen som jag nyligen lämnat i prop. 1983/84:124 om mottagandet av flyktingar och asylsökande m. m. Avsikten är att det i Flen skall finnas polisresurser som är specialiserade på utredningar i utlänningsärenden och att handläggningstiderna därigenom och genom ett rationellare utredningsförfarande skall kunna minskas. Jag gör bedömningen att polisens grundutredning i ett asylärende vid den föreslagna utredningsförläggningen i Flen normalt bör kunna genomföras inom någon vecka efter det att den asylsökande har anlänt till förläggningen. Om polisen bedömer att ärendet bör bifallas och det därför inte krävs något offentligt biträde bör SIV också kunna fatta ett snabbt beslut. I ett sådant ärende borde den totala handläggningstiden i princip aldrig behöva överstiga fyra veckor. Om offentligt biträde skall förordnas har biträdet normalt 14 dagar på sig för att komma in med synpunkter. Det torde då sällan vara möjligt med ett så snabbt beslut. Även i dessa fall torde det emellertid vara möjligt att ärendet normalt vidarebefordras från polisen till SIV inom en månad från den asylsökandes ankomst.

Även vad gäller sådana tillståndssökande som inte kommer att tas emot på en utredningsförläggning bör polisen göra en utredning och behandla ärendet med så stor skyndsamhet som möjligt efter det att utlänningsanmälan sig hos polisen. Bl. a. med hänsyn till de resurser som kommer att frigöras inom polisen till följd av ett minskat antal PUT-ärenden bör polisen i betydligt större utsträckning än f. n. kunna redovisa ärendet för SIV inom en månad från den dag utlänningsan tar kontakt med polisen och det bör i princip alltid vara möjligt för polisen att redovisa ärendet inom två månader. I denna tid ingår då de 14 dagar som ett offentligt biträde normalt har på sig för att komma in med synpunkter. Om det kommer ett stort antal asylsökande till en ort där polisen har begränsade utredningsresurser, bör resurserna vid utredningsförläggningar och de utredningscentraler som finns inrättade i Stockholm, Göteborg och Malmö utnyttjas i syfte att undvika långa väntetider.

Inrättandet av en fast utredningsförläggning för asylsökande borde också kunna bidra till att handläggningstiderna hos SIV kan minska något. Ett skäl härtill är att kvaliteten på polisens utredningar bör bli bättre om de i högre utsträckning genomförs av poliser som enbart sysslar med sådana utredningar. Ett genomförande av IPOK:s förslag om bättre information om praxis m. m. till bl. a. polisen, vilket jag har tillstyrkt, bör också leda till att polisen kan tillhandahålla ett fullständigt beslutsunderlag för SIV och därmed också rimligen till kortare handläggningstider. Jag vill i detta sammanhang också erinra om den försöksverksamhet med ett närmare samarbete mellan SIV och polisen som genomförts i Malmöregionen och som i många fall inneburit kortare handläggningstid än en vecka. Den 1 februari 1984 påbörjades en fortsatt försöksverksamhet i Stockholmsregionen. Jag har förhoppningar om att denna försöksverksamhet med när-

mare samarbete mellan SIV och polisen skall ge värdefulla erfarenheter för det fortsatta arbetet med att åstadkomma en effektiv handläggning.

Det mål som IPOK ställt upp och som innebär att SIV normalt skall ha fattat beslut inom tre månader från sökandens första kontakt med polisen bör enligt min mening, vid en ärendetillströmning av ungefär samma storleksordning som under senare år, vara möjligt att uppnå med nuvarande resurser och med de rationaliseringar m. m. som f. n. pågår eller som jag har föreslagit i det föregående. I vissa fall bör det som jag nyss har framhållit t. o. m. vara möjligt för SIV att fatta beslut väsentligt snabbare. Jag vill emellertid samtidigt framhålla att det i vissa ärenden kan krävas kompletterande utredningar som innebär att handläggningstiderna kan bli mycket längre än tre månader. Jag är mot denna bakgrund inte beredd att ange någon absolut maximigräns för hur lång tid ett ärende skall få ta. Förutsatt att ärendemängden inte ökar påtagligt bedömer jag dock att det endast i undantagsfall kan bli aktuellt med en längre tid än den maximigräns på sex månader som IPOK föreslagit från det en utlänning ger in sin ansökan till polisen till dess beslut fattas av SIV. Ett litet antal ärenden kan emellertid vara så svårbedömbara att de med hänsyn till rättssäkerheten måste få ta längre tid.

Även i fråga om de ärenden i vilka besvär anförts till regeringen måste en strävan vara att uppnå de mål för handläggningstiderna som IPOK ställt upp. Jag vill dock för egen del framhålla att det till följd av delgivning och besvärstid normalt tar ca en månad från SIV:s beslut till dess besvärärendet kommer till regeringskansliet. Det innebär att den reella handläggningstiden inom regeringskansliet inte skulle få överstiga två månader, om IPOK:s mål skall nås. Som genomsnittsvärde framstår IPOK:s rikt tid för mig som alltför optimistisk. Liksom vad gäller SIV finns det komplicerade ärenden som bl. a. med hänsyn till rättssäkerheten måste få ta längre tid. Man torde därför även i framtiden – trots fortsatta ansträngningar att få ned handläggningstiderna – få räkna med att det relativt ofta kan ta mer än sex månader från det en utlänning ger in ansökan till polisen till dess regeringen har fattat beslut i ärendet. Jag vill mot denna bakgrund och med hänvisning till vad jag tidigare har anfört i fråga om handläggningstider hos SIV inte heller uttala mig om några absoluta maximigränser för hur lång tid ett ärende totalt skall få ta. Förutsatt att det inte sker några påtagliga förändringar i ärendemängden eller i ärendenas karaktär utgår jag dock från att det endast i undantagsfall kan bli fråga om så lång tid som ett år från det att en ansökan lämnas in till polisen till dess att slutligt beslut kan fattas i ärendet.

Slutligen vill jag i detta sammanhang beröra frågan om barnens situation i utlänningsärenden. Långa handläggningstider medför inte sällan särskilt stora påfrestningar för familjer med minderåriga barn. Långa perioder av osäkerhet för familjen återverkar ofta i betydande grad på barnens situation, inte minst i psykiskt hänseende. Det gäller även om socialtjänstlag-

stiftningen garanterar att barnen i möjlig utsträckning får skydd och stöd och fastän barnen tas emot i den obligatoriska skolan. Det är därför av mycket stor vikt att utlänningsärenden i vilka barn förekommer handläggs på ett sådant sätt att väntetiden blir så kort som möjlig. Jag vill erinra om att dessa ärenden sedan länge prövas med förtur hos såväl SIV som regeringen.

Kommittén framhåller att en lång vistelsetid i Sverige bör kunna vägas in i bedömningen av om en barnfamilj skall få stanna här. Jag delar den uppfattningen. Den omständigheten att barnet under en långvarig handläggningstid har hunnit få stark anknytning hit, exempelvis genom längre tids skolgång, har också enligt praxis ofta lett till att familjen har beviljats uppehållstillstånd.

Vid bedömningen av utlänningsärenden som rör barnfamiljer skall självfallet beaktas sådana omständigheter av humanitär natur som hänför sig till barnen och deras situation från hälsosynpunkt och i övrigt. I några remissyttranden har understrukits behovet av att tillräcklig utredning om barnens situation kommer till stånd i avlägsnandeärendena. Även om det, bl.a. med hänsyn till att handläggningstiderna måste begränsas, inte är möjligt att föranstalta om särskild social utredning i varje ärende där barn finns med, är det dock angeläget att läkarundersökning eller motsvarande kommer till stånd när det påkallas av omständigheterna i ärendet.

4 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

De ekonomiska och statsfinansiella effekterna av de förslag som jag har förordat i det föregående är svåra att förutse i detalj. Däremot är det möjligt att allmänt beskriva hur vissa av förslagen kan väntas påverka behovet av resurser på olika områden.

Förslaget att asylsökande, som under färden hit på grund av färdssättet har kommit att tillfälligt uppehålla sig i ett annat land som ett led i resan, skall ges möjlighet att få asylansökningarna prövade här kan leda till en viss ökning både av antalet asylsökande som här i landet kommer att vänta på beslut i tillståndsfrågan och av antalet som får stanna som flyktingar. Detta leder då också till en mindre ökning av statens kostnader för såväl bistånd under väntetiden som flyktingmottagande. Förslaget medför också ett visst merarbete för SIV.

De uttalanden som jag har gjort om handläggningen av asylärenden – främst vad gäller överlämnande av avvisningsärenden till SIV – torde också leda till en mindre ökning av antalet asylsökande som här i landet får sin ansökan prövad av SIV. Detta innebär i sin tur ett visst merarbete för SIV och en marginell ökning av kostnaderna för bistånd under väntetiden. Flertalet av de personer som berörs får sannolikt också stanna i Sverige som flyktingar eller av politiskt-humanitära skäl, vilket också innebär en viss ökning av kostnaderna för flyktingmottagande.

Förslaget att PUT ges redan från början till utlännings- och flyktingar som tillåts att bosätta sig i Sverige innebär som jag redan tidigare har nämnt en minskning med sammanlagt 5 000–10 000 ärenden årligen hos polisen och SIV. För polisens del räknar jag med att förslaget innebär en resursbesparing på minst 10 årsarbetskrafter, vilket som jag tidigare framhållit ger utrymme för ökade resursinsatser och snabbare handläggning i andra utlänningsärenden. För SIV:s del bör förslaget när det fått full genomslagskraft kunna leda till en besparing på fyra årsarbetskrafter.

Den generösare viseringspraxis som jag förordar bör inte medföra några nämnvärda administrativa konsekvenser för de handläggande myndigheterna. En följd av en mera generös viseringspraxis kan dock, som kommittén framhåller, bli ett något ökat antal avhopp från länder dit det på grund av politiska eller andra skäl inte är möjligt att återsända vederbörande. En viss ökning av statens utgifter för bistånd till tillståndssökande och flyktingar blir då sannolikt också en konsekvens.

Jag har föreslagit att polismyndigheten i de fall inga politiska eller politiskt-humanitära skäl föranleder annat får möjlighet att besluta om avvísning inom de första tre månaderna utan den veckobegränsning som nu i vissa fall gäller. Sådana beslut skall kunna verkställas utan hinder av att de har överklagats. Det blir därmed inte några kostnader för stat eller kommun för ekonomiskt eller annat stöd under väntetid här i dessa ärenden. Dessa kostnader skulle annars uppstå. Förslaget bör också innebära en viss minskning av antalet besvärärenden hos SIV.

Det förslag jag har lämnat i fråga om genomförande och uppföljning av invandringspolitikens innebär vissa ökade uppgifter för SIV som kräver resursförstärkning. Som jag tidigare har nämnt torde också antalet asylärenden komma att öka något som en följd av mina förslag, varför en viss resursförstärkning till verket för tillståndsgivningen är motiverad. Någon mer allmän resursförstärkning för att förkorta handläggningstiderna bedömer jag däremot inte vara erforderlig. Som jag tidigare har framhållit har utvecklingen av handläggningstiderna vid SIV varit gynnsam under det senaste året och åtgärder har vidtagits som – om inte ärendetillströmningen ökar påtagligt – bör kunna leda till en ytterligare förkortning. Sammantaget räknar jag preliminärt med att verket fr. o. m. den 1 januari 1985 bör tillföras medel för tre tjänster för de ändamål som jag har redovisat. Jag avser att återkomma i denna fråga i samband med förslag till tilläggsbudget för 1984/85. När förslaget om att PUT skall ges direkt får genomslagskraft i ärendemängden bör som jag tidigare har nämnt en minskning av personalresurserna kunna genomföras. Jag avser att återkomma till denna fråga i samband med nästa års budgetproposition.

Vad gäller statens kostnader för hjälp till asylsökande och flyktingar kommer de förslag som jag har redovisat i lagrådsremissen att sammantaget medföra en viss ökning. Den förkortning av handläggningstiderna, som enligt vad jag tidigare har redovisat förväntas ske som en följd av redan

vidtagna åtgärder och genomförandet av bl. a. förslaget om utredningsföreläggningar för asylsökande i prop. 1983/84:124, bör dock leda till en total minskning av kostnaderna för bistånd till asylsökande och andra som väntar på beslut om uppehållstillstånd som är större än de kostnadsökningar som lagförslagen kan komma att innebära. Totalt sett bör således resultatet av förslagen i propositionen och av i anslutning därtill pågående reformarbete bli en viss statsfinansiell besparing.

Frågor som rör invandrings- och flyktingpolitiken har behandlats i skrivelser till regeringen. Skrivelserna bör anses behandlade genom de förslag som jag nu har lagt fram.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

dels att antaga det av lagrådet granskade lagförslaget med vidtagna ändringar,

dels att godkänna de riktlinjer i fråga om prövningen av ansökningar om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd som jag har förordat i protokoll vid regeringssammanträde den 16 februari 1984.

Jag hemställer vidare att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag nu har anfört om genomförande och uppföljning av invandrings- och flyktingpolitiken, handläggningstiderna i utlänningsärenden m. m. samt de ekonomiska konsekvenserna av förslagen.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och det ändamål som föredraganden har hemställt om.

Bilagor till lagrådsremissen

Invandrarpolitiska kommitténs sammanfattning av utredningsbetänkandet

Inledning

Invandrarpolitiska kommittén (IPOK) har bl a till uppgift att föreslå principer och riktlinjer för invandringen samt att pröva frågan om instansordningen i utlänningsärenden. Handläggningstiderna skall särskilt uppmärksammas.

Som bakgrund till kommitténs överväganden och förslag har kommittén tidigare lagt fram delbetänkandet (SOU 1982:49) Invandringspolitiken – Bakgrund, som innehåller en beskrivning av den nuvarande invandringspolitiken. I föreliggande delbetänkande (SOU 1983:29) Invandringspolitiken – Förslag behandlas de principer, regler och riktlinjer, som reglerar vilka utlänningar som skall få bosätta sig i Sverige, handläggnings- och instansordning för ärenden som rör invandring och besök av icke nordbor, yttre och inre utlänningskontroll samt situationen för asylsökande m fl som här i landet väntar på besked om de skall få tillstånd eller inte. Åtgärder för invandrare som redan bor här i landet tillhör invandrar- och minoritetspolitiken, som behandlas i ett kommande betänkande.

Den utomnordiska invandringen dominerar av naturliga skäl detta betänkande. Ett avsnitt behandlar den nordiska invandringen medan sex tar upp de olika huvudkategorierna av icke nordiska invandrare och besökare. De icke nordiska invandrarna fördelar sig i stort på arbetskraftsinvandrare, flyktingar och personer med flyktingliknande skäl samt de som har någon form av anknytning till Sverige. En stor del av betänkandet behandlar handläggnings- och instansfrågor samt rättssäkerhetsfrågor.

Antalet invandrare, eller rättare sagt inflyttningar till Sverige (en del har

Den utomnordiska invandringen under åren 1968–1982

Kategori	Kollektiv överföring (ca)	Enskild invandring (ca)	Totalt (ca)
Arbetskraftsinvandring	2 700	24 400	27 100
Flyktingar eller personer med flyktingliknande skäl	24 000	42 000	66 000
Anknytningsfall m fl	1 400	149 500	150 900
Summa	28 100	215 900	244 000

flyttat flera gånger), var under åren 1968–1982 enligt folkbokföringen ca 555 000, varav ca 311 000 nordbor (236 000 finländare) och antalet utvandrare – utflyttningar – ca 314 000 varav 214 000 nordbor (150 000 finländska medborgare). Uppgifterna innefattar inte svenska medborgare. På föregående sida framgår de invandrade icke nordbornas fördelning på kategorier.

Invandrings- och flyktingpolitikens grundprinciper

Det övergripande målet för invandringspolitiken bör liksom hittills vara att den utomnordiska invandringen skall regleras så att den samordnas med samhällets politik på andra områden. Sambandet mellan invandrings- och invandrarpolitik är principiellt viktigt. De uppställda målen får inte äventyras genom en oreglerad invandring. Därför innebär kommitténs förslag till principer inga genomgripande förändringar i förhållande till dagens läge. Den utomnordiska invandringen – med undantag för flyktingar enligt Genève-konventionen och anhöriga inom kärnfamiljen – måste i stort anpassas till Sveriges möjligheter att erbjuda arbete, bostad och social service (inklusive särskilda åtgärder för invandrare såsom svensk- och hemspråksundervisning). Det innebär bl a att arbetskraftsinvandring bör medges bara i undantagsfall.

Grundprinciperna för den svenska flyktingpolitiken bör behållas. Den bör präglas av generositet. Flyktingpolitiken består i första hand av bistånd till flyktingar som fått slå sig ned i andra länder och vidare av att Sverige tar emot flyktingar och andra sökande med starka politiska skäl som har behov av en fristad. En generös flyktinginvandringspolitik innebär inte bara möjlighet till invandring utan också åtgärder för att underlätta flyktingens integrering i samhället och den service som följer av gällande invandrarpolitik.

Grunden för det flyktingpolitiska arbetet måste som hittills vara insatser internationellt till skydd för de mänskliga rättigheterna och för att söka motverka situationer som tvingar människor att lämna sina hemländer.

Kommitténs förslag innebär en fortsatt reglering av invandringen utom beträffande flyktingar enligt Genève-konventionen och anhöriga inom kärnfamiljen. Förslagen innebär en ökad beredskap för att anpassa övrig utomnordisk invandring till landets resurser. Inom regleringens ram måste tillämpningen vara generös och ske med sunt förnuft och sådan inlevelse att beslut som kan framstå som stötande för den allmänna rättsuppfattningen förhindras.

De viktigaste förslagen

Inom ramen för dessa i stort sett oförändrade invandrings- och flyktingpolitiska principer för vi fram flera förslag till förändringar, av vilka flertalet innebär en uppmjukning och några en skärpning av politiken jämfört med nu. Bakom förslagen finns hela tiden insikten om att korta handläggnings-tider hos polis, invandrarverk och regering är en grundförutsättning för att den invandringspolitik vi vill se förverkligad skall kunna genomföras. Målet är en genomsnittlig handläggningstid som innebär att invandrarverket

normalt skall ha beslutat inom tre månader från sökandens första kontakt med polisen och att regeringen – om ärendet överklagas – skall ha beslutat inom ytterligare tre månader. Maximalt tio månader till ett år bör ett ärende få ta från den första kontakten med polisen till regeringens beslut.

De viktigaste förslagen är:

- Redan det första uppehållstillståndet blir permanent (PUT) för de flesta invandrargrupper. Därigenom bortfaller det första ettåriga uppehållstillståndet och den förnyade prövning som krävs för att få PUT. Undantag görs för s k snabba anknytningar (personer som gift sig eller flyttat ihop efter kort bekantskap) för vilka uppskjuten invandringssprövning bibehålls. Förslaget innebär förbättringar för invandrarna, som slipper en omgång tillståndsprövning, samtidigt som samhällsresurser frigörs för mer angelägna ändamål.
- Utöver att flyktingar enligt Genève-konventionen tas emot oberoende av resurssituationen bör med nuvarande förutsättningar kollektiv flyktingöverföring ske som nu. Spontaninvandrare som åberopar flyktingliknande skäl utan att vara konventionsflyktingar bör också tas emot i stort sett i samma omfattning som nu. Det sistnämnda medför att 6 § utlänningslagen bör behållas. Invandringen av andra än konventionsflyktingar måste emellertid vid väsentligt ändrade mottagningsförhållanden och/eller vid osedvanligt stort akut invandringstryck kunna regleras ytterligare, dvs anpassas till sysselsättningsläget samt till statens och kommunernas mottagningsresurser. Invandringen av personer med mindre starka flyktingliknande skäl måste t ex kunna få stå tillbaka för en väsentligt ökad tillströmning av konventionsflyktingar och/eller en väsentligt ökad överföring av kvotflyktingar. Regeringen bör återkommande pröva utfallet av den förda politiken samt överväga behovet och omfattningen av regleringen och av beredskapen att ta emot flyktingar. De principer som nu redovisats är möjliga att genomföra inom ramen för 6 § utlänningslagen.
- Kommittén efterlyser en sammanhållen redovisning till riksdagen av hela flyktingpolitiken. Utan en sådan kan inte avvägningen göras mellan att ge bistånd i tredje land och att föra över flyktingar och ta emot asylsökande med flyktingliknande skäl.
- Invandring av anhöriga bör medges i Helsingforsöverenskommelsens anda av generositet. Utöver medlemmar av kärnfamiljen bör nära anhöriga tas emot i något ökad utsträckning. Det gäller främst föräldrar till här bosatta personer. Besök av anhöriga från utlandet bör också tillåtas enligt mera generösa principer än i dag. Detta förutsätter bl a en mindre restriktiv viseringspolitik.
- Arbetskraftsinvandring bör även under högkonjunktur medges bara i undantagsfall – t ex för nyckelfunktioner i näringslivet och i samhället i övrigt. Statsmakterna bör besluta om sådana restriktiva riktlinjer. Tillämpningen av riktlinjerna bör även i framtiden ankomma på AMS och arbetsmarknadens parter. Beträffande den nordiska invandringen är inga åtgärder aktuella.
- Personer som får arbetstillstånd som ett led i ett internationellt utbyte (t ex ledningspersoner i internationella företag, artister, cirkelledare i språk, forskare m fl) bör i fortsättningen få sådant arbetstillstånd som

innebär att de inte kan byta arbete utan arbetsmarknadsprövning. I dag får de i regel byta yrke och anställning efter ett år.

- Principen om krav på uppehållstillstånd före inresan skall bestå. Detta krav gäller inte om sökanden åberopar politiska skäl eller stark anknytning hit. Dessutom gäller vissa andra undantag.
- Om en sökande som rest in utan att ha tillståndet klart inte åberopar några politiska skäl och heller inte stark anknytning eller andra skäl som ger rätt till prövning efter inresan, bör polisen få besluta om och, utan hinder av förda besvär, verkställa avvisning. Detsamma bör gälla utvisning om mer än tre månader förflutit efter inresan. I dag gäller vissa tidsfrister för att avvisningsbeslut skall kunna verkställas omgående. Utvisning måste nu beslutas av invandrarverket – med följd att sökanden kan avvakta besvärspövningen här, oberoende av om det är uppenbart att inga skäl finns att pröva tillståndsfrågan efter inresan.
- Polisens rätt att avvisa sökande som åberopar politiska skäl preciseras närmare. Man bör vara försiktigare än nu vid bedömningen av om ett påstående om risk för förföljelse är uppenbart oriktigt, vilket är en förutsättning för att polisen skall få avvisa. Skyddet för sökande som har sådana politiska skäl som avses i 6 § utlänningslagen föreslås – på samma sätt som nu för konventionsflyktingar – gälla bara i förhållande till länder som inte tillämpar Genève-konventionen. Å andra sidan föreslås att de som åberopar politiska skäl i vissa fall skall ha möjlighet att få asylfrågan prövad även om de haft möjlighet att tidigare begära asyl i annat land. Sverige skall verka för att andra konventionsländer inför motsvarande bestämmelser som finns i 6 § i den svenska utlänningslagen.
- Staten föreslås få ett närmare preciserat övergripande administrativt och ekonomiskt ansvar för dem, som här i landet väntar på besked om de skall få stanna eller inte, s k väntare.
- Regeringen behålls som besvärinstans i utlänningsärenden.
- Förutsättningarna för administrativt frihetsberövande i form av förvar och möjligheterna att få offentligt biträde är viktiga rättssäkerhetsfrågor som kommittén tar upp. I ärenden som inte rör direktavvisning bör nuvarande bestämmelser tolkas så att förvar i princip bara tillgrips när någon hållit sig undan eller inte fullgjort sin anmälningsskyldighet hos polisen. Den som hållits i förvar mer än ett dygn skall få rätt till offentligt biträde (i dag får man den rätten först efter sju dygn).
- Barn skall inte få tas i förvar annat än då synnerliga skäl föreligger och får då inte placeras i häkte. Deras rättssäkerhet i övrigt bör också särskilt uppmärksammas.
- Vikten av genomförande och uppföljning av samt information om invandringsspolitiken tas upp. Det är särskilt viktigt att sprida information om principer och praxis och om bakgrunden till bestämmelserna. Invandrarverket bör åläggas att ge ut en egen författningssamling i vilken också allmänna råd och information kan ingå. Vidare måste utbildningsinsatserna för handläggare hos berörda myndigheter och för advokater m fl intensifieras.

Vi har i sammanfattningen särskilt önskat framhäva ovanstående förslag, som vi tror kommer att ha stor betydelse för både samhället och invandrarna.

Möjligheterna att genomföra dem bör vara goda, inte minst från samhälls-ekonomisk synpunkt. Personalresurser hos polisen, invandrarverket och regeringskansliet motsvarande 15–20 årsarbetskrafter bör t ex kunna frigöras för andra uppgifter – framför allt som en följd av förslaget om att ge PUT redan från början. Vi har då räknat in en förstärkning av invandrarverket för invandringsärenden och andra kvalificerade uppgifter samt hos polisen för utredning. Även i övrigt bör förslagen kunna genomföras inom ramen för anvisade resurser. Om målet för väntetider kan nås innebär det avsevärda besparingar både för stat och kommun.

I det följande sammanfattas vissa ytterligare förslag, överväganden och synpunkter kapitelvis:

Invandringens huvudorsaker och utfallet av invandringspolitiken, m m (kap 1 och 2)

Invandringen har påverkat och förändrat det svenska samhället på många sätt. Invandrare har genom sina arbetsinsatser bidragit till välståndsutvecklingen, tillfört Sverige nya kulturdrag och vidgat landets internationella kontakter. Migrationen till och från Sverige är en del av den internationella migrationen som främst är en följd av ekonomiska förhållanden och politiska skeenden i världen. I bakgrundsbetänkandet (SOU 1982:49) har de senare årens europeiska arbetskraftsmigration beskrivits. Flyktingsituationen i världen behandlas också. Antalet flyktingar i världen har av olika källor uppskattats till 10–20 miljoner.

En av kommitténs slutsatser är att det finns ett stort latent invandringstryck och att invandringspolitikens roll bl a blivit att förhindra att det utlöses. Så fungerar invandringspolitiken både i Sverige och i andra länder i Nordvästeuropa. Om den nuvarande politiken i stort behålls, kan man anta att invandringens volym och sammansättning i framtiden inte blir mycket annorlunda än nu.

En genomgång av invandringen åren 1968–1982 jämfört med gällande principer visar att den utomnordiska invandringen under större delen av perioden i stort varit samordnad med politiken inom övriga samhällsområden och med tillgängliga resurser på statlig nivå. Däremot har samordningen brustit i förhållande till ett antal kommuner som fått ta oproportionellt stor del av ansvaret för invandrarnas välfärd.

De långa handläggningstiderna har inneburit stora problem. Många personer har därigenom fått vänta här i landet under lång tid på ett slutligt beslut om de skall få stanna eller inte. Detta har inneburit en påfrestning främst för de enskilda människor det gällt men också för samhället.

Den framtida invandringspolitiken – grundläggande principer (kap 3)

Huvudprinciperna om en fortsatt reglerad invandring har redovisats i de inledande avsnitten. Grundläggande för politiken måste vara att migration som beror på tvång eller nödläge skall motverkas. Det sker genom insatser i

internationella sammanhang, i huvudsak inom ramen för FN:s och Europarådets verksamhet.

Kommittén utgår från en grundsyn som bl a innebär att invandrar- och minoritetspolitiken genomförs gemensamt av stat och kommun, medan regleringen av invandringen är en statlig uppgift. Det är därför bl a motiverat med ett större statligt ansvar för väntare.

Tillståndsärenden måste behandlas snabbt och rättssäkert på ett sätt som innebär att samhällets resurser utnyttjas så effektivt som möjligt. Rättssäkerhet och handläggningstider har ett intimt samband. Lång handläggning motverkar god rättssäkerhet och effektiv användning av samhällets resurser. Angelägna rättssäkerhetsfrågor är också att den personliga integriteten skyddas så långt som möjligt även i situationer när tillstånd vägras och avlägsnande från Sverige är aktuellt.

Invandringen av nordbor (kap 4)

Enligt direktiven skall kommittén beakta de resultat som översynen av 1954 års överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad kan komma att leda till och följa det svensk-finska samarbetet i syfte att kanalisera arbetskraftsflyttningarna via den offentliga arbetsförmedlingen.

Den nya överenskommelsen från år 1982 ger bättre möjligheter än den tidigare till ett samarbete för att motverka migration som leder till ekonomiskt och socialt otrygga förhållanden för den enskilde. Återutvandringen från Sverige till Finland har under de senaste tre åren varit större än invandringen från Finland, vilket även hänt under tidigare perioder. Sådana värden som miljö, trivsel på arbetsplatsen och möjligheter för barnen att få undervisning på det egna språket synes under senare år ha spelat en stor roll för flyttningsrörelserna.

Den grundläggande principen om fri rörlighet mellan de nordiska länderna ligger fast. Några åtgärder utanför ramen för den nya överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad är inte aktuella.

Arbetskraftsinvandringen (kap 5)

De grundläggande principerna för arbetskraftsinvandring från 1968 bör i huvudsak kunna gälla också i fortsättningen. Det innebär bl a att invandrarerna liksom hittills skall förutsättas få samma levnadsstandard som befolkningen i övrigt, att uppkommande arbetskraftsbehov regelmässigt skall täckas med arbetskraft inom landet med hjälp bl a av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som står till buds samt att prövningen av arbetskraftsbehovet skall bedömas i ett långt perspektiv. Invandring av utomnordisk arbetskraft får inte användas som en regulator av tillgången på arbetskraft.

En nyhet är att statsmakterna föreslås ge mera konkreta riktlinjer om vilken arbetskraftsinvandring som bör bli konsekvensen av de angivna principerna. Kommitténs förslag till sådana riktlinjer är att arbetskraftsinvandring bör medges endast i undantagsfall och då för nyckelfunktioner inom näringsliv och samhälle i övrigt. Detta restriktiva synsätt på arbetskraftsin-

vandringen bör gälla också vid högkonjunktur. Frågan om vilka undantag som kan medges bör AMS med hjälp av arbetsmarknadens parter bedöma. Dessa organ bör alltså behålla ett huvudansvar för arbetsmarknadsprövningen och, när i undantagsfall arbetskraftsinvandring tillåts, kontrollera att bostadsfrågan är löst liksom att lönevillkor och anställningsförhållanden i övrigt är de sedvanliga på den svenska arbetsmarknaden.

Personer som i dag får arbetstillstånd som ett led i ett internationellt utbyte (t ex ledningspersoner i internationella företag, artister, forskare m fl) bör i fortsättningen inte få tillstånd som invandrare utan enbart tidsbegränsat tillstånd. De bör i regel inte kunna byta arbete utan ny arbetsmarknadsprövning, eftersom förutsättningen för deras tillstånd är att de inte konkurrerar med arbetstagare här i landet.

För exempelvis artister och montörer, som regelmässigt arbetar här endast en kortare tid, föreslår kommittén en viss uppmjukning av kravet på att tillstånd skall ha beviljats före inresan i landet. Huvudregeln att arbetstillstånd skall ha beviljats före inresan bör dock finnas kvar också för dessa fall.

Flyktingpolitiken (kap 6 och 7)

De grundläggande principerna för vår flyktingpolitik bör som tidigare nämnts behållas och en generös flyktingpolitik upprätthållas. Sverige bör även i fortsättningen ta sin del av ansvaret för flyktingsituationen i världen. Överföringen av kvotflyktingar bör som nu i första hand inriktas på flyktingar i akut behov av räddning.

Antalet kvotflyktingar och storleken på spontaninvandringen av icke flyktingar som åberopar politiska skäl bör dock som sagts i stort bli beroende av sysselsättningsläget samt statens och kommunernas tillgängliga resurser. Det är särskilt angeläget att ge fristad åt dem som har så starka flyktingliknande skäl att de ligger nära ett flyktingskap enligt Genève-konventionen. Den kategorin bör få i det närmaste lika starkt skydd som konventionsflyktingar.

Alla som får stanna av politiska eller politisk-humanitära skäl föreslås få del av samma flyktingförmåner. Dessa tillfaller i dag t ex inte den som utan att vara flykting enligt Genève-konventionen tvingas lämna sitt hemland på grund av krig eller annan aggression.

Regeringen bör – till skillnad från nu – återkommande bedöma om den praxis som utvecklats innebär en reglering som är rätt avvägd med hänsyn till gällande förutsättningar. Inom ramen för gällande reglering måste tveksamma fall behandlas generöst. Om mottagningsförhållandena skulle ändras väsentligt, om det akuta invandringstrycket blir osedvanligt stort eller om ett väsentligt ökat antal konventionsflyktingar eller kvotflyktingar behöver tas emot, kan det bli nödvändigt att ytterligare reglera invandringen av personer med mindre starka flyktingliknande skäl enligt 6 § utlänningslagen. Det kan ske genom att regeringen sätter paragrafens undantagsklausul i kraft, som gör det möjligt att vägra tillstånd om det föreligger "särskilda skäl". En kombination av de angivna omständigheterna kan också göra det nödvändigt att sätta undantagsklausulen i kraft. De som har starka skäl enligt 6 §

utlänningslagen tillförsäkras dock skydd också när undantagsregeln tillämpas.

Den kategori som bör få skydd enligt 6 § utlänningslagen är främst personer med flyktingliknande skäl som inte räcker för flyktingskap enligt konventionen. Därutöver nämner vi några kategorier, som i enstaka fall fått stanna av allmänt humanitära skäl enligt tidigare praxis. Det gäller bl a personer som riskerar allvarligt straff för icke politiska handlingar/förhållanden, som inte är kriminella i Sverige och inte heller förkastliga enligt svensk rättsuppfattning, t ex personer som riskerar allvarligt straff eller förföljelse på grund av kön eller homosexualitet.

Generell förhandsbedömning, som i besluten om assyrierna och syrianerna, att en viss grupp omfattas av skyddet i 6 § utlänningslagen bör undvikas i framtiden.

Personer som drabbats av krigshandlingar och därför tvingats lämna sitt land hänför vi inte till 6 § utlänningslagen. Även om skyddsbehovet för dem kan vara väl så stort som för personer som omfattas av denna paragraf, kan det bli fråga om ett alltför stort antal personer som söker sig hit. De som flytt undan krig bör ändå – liksom vissa andra sökande med humanitära skäl som har en politisk bakgrund – så långt som möjligt tas emot. Detta bör skrivas in i utlänningsförfordningen.

Det skydd som nämnda 6 § erbjuder bör inte gälla om det är fråga om att återsända en person till tredje land där Genève-konventionens principer upprätthålls eller det är väl känt att den kategori det gäller ändå har skydd. Principen om första asylland kommer därmed att omfatta alla som återoppar någon form av politiska skäl och inte bara konventionsflyktingar. Principen skall emellertid enligt förslaget tillämpas så att det är möjligt att få en ansökan prövad här i landet även i vissa fall då sökanden rest direkt till Sverige via andra länder, t ex med tåg och sökanden därmed passerat andra länder på vägen. I sådana fall prövas asylfrågan i dag bara om sökanden har en stark anknytning till Sverige, som dock inte är tillräcklig för att ensam kunna utgöra grund för tillstånd.

Slutligen bör nämnas att det har blivit allt svårare för dem som tas emot som flyktingar eller av flyktingliknande skäl att få en fast förankring på arbetsmarknaden. Ett av problemen är att det är brist på arbete i orter där det är gott om bostäder.

Invandring av anhöriga (kap 8)

De som tillhör kärnfamiljen, dvs make/maka, samboende samt ogifta barn under 20 år, bör liksom hittills beviljas tillstånd – om maken/makan eller föräldrarna här i landet är svenska medborgare eller invandrare. Även andra personer som i hemlandet tillhört samma hushållsgemenskap bör få förena sig med familjen här, främst ogifta hemmavarande barn över 20 år samt enstaka andra släktingar som tillhört samma hushåll. Det rör sig i regel om ogifta kvinnor som enligt traditionen i många länder är hänvisade till att bo hos någon manlig släkting.

De som får stanna här på grund av ”snabb anknytning”, dvs som ingått äktenskap eller flyttat samman efter endast en kort tids bekantskap, bör

liksom i dag beviljas tillstånd med s k uppskjuten invandringsprövning. Det innebär att de får tillstånd för permanent vistelse här först efter flera kortare tillstånd och under förutsättning att äktenskapet respektive samboendet då fortfarande består. Upphör förhållandet bör dock ingen tvingas återvända till svåra förhållanden i hemlandet. Det kan t ex gälla kvinnor från länder, där de som fränskilda möter stora svårigheter. En strikt tillämpning, där enbart tiden avgör, bör undvikas även i andra situationer. Det gäller som nu i regel när makarna/samboendena har barn. Men den bör heller inte utvisas som vistats här sådan tid att han/hon hunnit anpassa sig till arbetslivet och förhållandena i övrigt i Sverige. I sådana fall framstår ett utvisningsbeslut i regel som stötande.

Den svenska åldersgränsen för att ingå äktenskap, 18 år, bör gälla för att den som gift sig med någon här bosatt skall få invandra, även om lagstiftningen i vederbörandes hemland innehåller andra regler. Hänsyn till kulturmönster från andra länder måste i sådana fall stå tillbaka för omsorg om unga människors möjligheter att anpassa sig i vårt samhälle. I vissa fall bör man av humanitära skäl kunna frånga huvudprincipen.

Kommittén avvisar tanken på att generellt acceptera annorlunda eller vidgade familjebegrepp. Nuvarande praxis bör emellertid kunna bli något generösare, framför allt i fråga om föräldrar till här bosatta invandrare. Några generella kriterier bör inte ställas upp, utan större hänsyn än i dag tas till ömmande och ovanliga omständigheter. En sådan ordning bör underlättas med en antalsmässig riktpunkt som hjälpmedel. Den bör gälla för invandring av anhöriga utöver kärnfamiljen och dem som ingått i hushållsgemenskapen. Anhöriga till flyktingar bör få viss prioritet.

Ett problem med kravet på uppehållstillstånd före inresa är att den som ingått äktenskap i hemlandet under t ex semester i regel inte kunnat ta med sin make/maka till Sverige vid semesterns slut, beroende på att tillståndsfrågan inte hunnit och inte heller rimligen kunnat hinna prövas. Att makar inte kan resa till Sverige tillsammans i en sådan situation är naturligtvis inte acceptabelt. Reglerna bör ändras så att den som vid besök i annat land gifter sig med någon han/hon tidigare har en relation till med sikte på äktenskap (motsvarande förlovnings i Sverige) skall få ta med maken/makan till Sverige. Tillståndsfrågan bör alltså kunna prövas efter inresan.

Övrig invandring av icke nordbor (kap 9)

Här behandlas personer med anknytning hit på annat sätt än genom anhöriga och personer som kan försörja sig utan arbetstillstånd. Till den förra gruppen hör personer som vistats här tidigare eller har svenskt påbrå. Till den senare hör personer med försörjning genom pension eller eljest egna medel samt fria yrkesutövare och egna företagare.

De ovannämnda grupperna är samtliga små i dag, de svarar sammanlagt endast för några få procent av invandringen. Det bör i princip fortfarande vara möjligt för nämnda kategorier att invandra. De närmare riktlinjerna bör som nu utformas genom praxis.

Personer med anknytning hit genom tidigare vistelse är en växande grupp. Den som varit bosatt här legalt ca tio år bör få rätt att återvända till Sverige,

oavsett längden av vistelsen utomlands. Den som varit bosatt här legalt tre–fyra år bör i enlighet med nuvarande praxis ha rätt att åter bosätta sig i Sverige om utlandsvistelsen inte överstigit tre år. (Se i det följande om PUT).

Tillfällig vistelse i Sverige samt gränsdragningen mellan vistelse och besök (kap 10)

Visering och viseringstvång har fått allt större betydelse som medel för att möta invandringstryck och minska antalet sökande här i landet. En negativ konsekvens är att det blivit svårare att få visum för besök och att många viseringsansökningar avslås eftersom den verkliga avsikten med ansökan misstänks vara försök till bosättning i landet och inte bara besök. Andelen avslag har ökat från drygt 10 % av alla viseringsärenden hos invandrarverket år 1975 till ca 40 % i genomsnitt de senaste åren (1980–1982).

En mer generös praxis bör gälla för besök hos nära anhöriga i Sverige. Besökstillstånd för viseringsfria bör i regel kunna beviljas utan hinder av att ansökan görs först efter inresan i Sverige. För viseringspliktiga är förutsättningen en mer generös viseringspolitik. Att en sådan bör föras betonas starkt.

Två hinder för en generösare viseringspolitik bör kunna undanröjas genom andra förslag av kommittén. Ett förslag gäller snabbare förfarande för avlägsnandebeslut i ärenden där inga politiska skäl åberopas. Detta föreslås i kapitel 12. Ett annat avser ett uttalande i kapitel 7 att det kan bli nödvändigt att vägra uppehållstillstånd för vissa "avhoppare", som inte riskerar någon svårare påföljd om de sänds hem. Det gäller personer som uppgett att vistelsen skulle avse besök medan det i själva verket var fråga om bosättning.

Tillstånds- och kontrollfrågor (kap 11)

På grundval av 1968 års riktlinjer har utvecklats en praxis att den som tas emot i Sverige som arbetskraftsinvandrare, anknytningsfall eller som flykting eller på grund av flyktingliknande eller andra humanitära skäl först får ett uppehållstillstånd som gäller ett år. I och med detta tillstånd är vederbörande regelmässigt accepterad som invandrare. Det juridiska beviset på rätten att utan tidsbegränsning vistas i landet, permanent uppehållstillstånd, PUT, får man först efter ett års vistelse här. Förslaget är att PUT skall ges redan första gången, utom när uppskjuten invandringsprövning (främst i samband med "snabb anknytning") skall ske. Detta förslag är en konsekvent följd av att den reella invandringsprövningen redan nu sker i samband med det första uppehållstillståndet. Om förslaget genomförs bör det medföra en besparing på sammanlagt ca 20 årsarbetskrafter hos invandrarverket och polismyndigheterna.

I syfte att underlätta för den som bott i Sverige några år att pröva på att återvända till hemlandet och samtidigt ha kvar rätten att bo i Sverige, bör möjlighet finnas för den som varit bosatt här tre–fyra år att kunna behålla

PUT trots att han/hon flyttat tillbaka till hemlandet. Den som bott här i tio år bör kunna få behålla PUT utan tidsbegränsning. De som uppfyller tidskraven och flyttar ut ur landet utan att anmäla att de vill behålla sitt PUT samt de som flyttar ut utan att tidskravet är uppfyllt, måste å andra sidan räkna med att deras tillstånd återkallas när det blir känt att de flyttat härifrån. De som får PUT måste informeras om detta.

Vidare föreslås att arbetsgivare inte längre skall behöva anmäla till polisen när en utlänning (gäller nu även nordbor) börjar respektive slutar en anställning. Det bör vidare undersökas om inte innehavare av hotell och pensionat skall kunna få slippa att anmäla till polisen när icke nordbor kommer respektive flyttar. De bör i vart fall slippa att anmäla flyttning. Slopandet av arbetsgivaranmälningarna och anmälningarna om flyttning från hotell skulle spara in sammanlagt ca fyra årsarbetskrafter hos polisen.

Handläggnings- och instansordning, rättssäkerhet (kap 12–13)

Att asylärenden och andra ärenden enligt utlänningslagen avgörs inom rimlig tid är ett rättssäkerhetskrav som den enskilde har rätt att ställa. Ärendebalanserna, som för bara något år sedan var mycket stora hos både invandrarverket och regeringen, har visserligen under senare tid minskat betydligt, både som en följd av minskat antal inkommande ärenden och tack vare åtgärder som inneburit en ökad avarbetning. Handläggningstiderna måste emellertid nedbringas ytterligare. Vissa polisdistrikt har vidare alltför stora ärendebalanser. I avsnittet om de viktigaste förslagen har angetts målet för de framtida handläggningstiderna. Ärenden som gäller barn och familjer med barn måste få en absolut förtur. Skulle maximitiderna överskridas utan att det beror på sökanden själv, bör vistelsetiden få vägas in vid bedömningen av ärendet.

Som framgått bör den som kommer hit utan uppehållstillstånd, och som enligt gällande undantagsregler inte får beviljas tillstånd efter inresan, inte heller få stanna i Sverige för att avvakta den slutliga prövningen av ärendet. Kommittén anser att det inte finns något rationellt skäl att ha kvar de tidsgränser – en vecka respektive i vissa fall tre månader – som i dag gäller för polisens möjlighet att meddela och verkställa avvisningsbeslut utan hinder av anförda besvär. Har sökanden vistats här längre tid än tre månader får polisen enligt förslaget besluta om utvisning. Då skall anmälan ske till invandrarverket och verkställighet får ske först om invandrarverket beslutar att inte överta handläggningen. Polisens ökade möjligheter att besluta om avlägsnande skall således endast gälla i ärenden där varken politiska skäl eller andra skäl som medför rätt till prövning efter inresan åberopas. Enbart en förfrågan om möjligheten att få uppehållstillstånd får dock inte medföra avvisning av den som har rätt att vistas i landet som besökare. – Om förslagen genomförs minskar antalet väntare avsevärt och därmed arbetsvolymen hos invandrarverket och i regeringskansliet.

Åberopar utlänningsen i ett avvisningsärende någon form av politiska skäl är huvudregeln att ärendet skall överlämnas till invandrarverket för beslut. Om polisen bedömer att påståendet är uppenbart oriktigt respektive kan

lämnas utan avseende (det senare avser skäl enligt 6 § utlänningslagen) får polisen dock besluta om avvísning. Beslutet måste emellertid i sådana fall anmälas till SIV och det får verkställas först om SIV beslutar att inte överta handläggningen. Polisen skall vara mycket försiktig och återhållsam när det gäller att bedöma att politiska skäl är uppenbart oriktiga eller att de kan lämnas utan avseende.

Kommittén föreslår ingen ändring av lagbestämmelserna om avvísning när politiska skäl anförs. Några förtydliganden om största försiktighet och återhållsamhet bör dock göras, bl a att polisen bör få avvisa till det land där utlänningsen påstår sig riskera förföljelse bara om påståendet är uppenbart osant eller uppenbart orimligt. Det är den enda prövning polisen får göra.

Ett annat förtydligande som kommittén gör gäller avvísning till något annat land än där förföljelse påstås föreligga (tredje land). För att avvísning till tredje land skall få ske måste polisen ha fått klart och otvetydigt dokumenterat – genom praxis från invandrarverket eller på annat sätt – att det land dit verkställighet skall ske i praktiken ger skydd till konventionsflyktingar eller att personer tillhörande den kategori det är fråga om uppenbarligen eljest har skydd i detta land. Polisen bör alltid överlämna till invandrarverket avvísningsärenden gällande en "ny" grupp eller kategori, vars situation inte är helt klar. Detta bör medföra att antalet fall som överlämnas till invandrarverket ökar något och därmed också antalet väntare.

Nuvarande regler för när ärenden om verkställighet skall överlämnas respektive anmälas till invandrarverket bör behållas. Det innebär att polisen liksom hittills får avgöra om ett avlägsnandebeslut skall verkställas eller om det framkommit nya politiska eller andra omständigheter som gör att frågan om verkställighet bör lämnas över till invandrarverket. Samtidigt måste beaktas att rättsäkerheten i verkställighetsärenden är viktig. Som nämnts tidigare föreslås den som tagits i förvar få rätt till offentligt biträde efter ett dygn i stället för som nu först efter sju dygn. Ändringen får betydelse bl a för den som tas i förvar i samband med verkställighet och som då i allmänhet inte har möjlighet att på någon annan grund än själva förvarstagandet få ett offentligt biträde.

Kommittén förutsätter vidare att i anvisningar för verkställighet, som rikspolisstyrelsen håller på att utarbeta i samråd med invandrarverket, kommer att ingå anvisningar för utredning och beslut i verkställighetsärenden. Sådana anvisningar saknas i dag.

Avlägsnandebeslut, som inte avser direktavvísning, bör i ökad utsträckning verkställas genom att vederbörande åläggs att inom viss tid lämna landet. Tvångsvis verkställighet bör i princip ske endast om utlänningsen inte följt åläggandet att lämna landet eller om det är så gott som säkert att han kommer att hålla sig undan.

Vikten av att förvarsbestämmelserna tillämpas mycket restriktivt har redan framhållits. Det är annars lätt att få en olycklig "spiraleffekt", dvs att utlänningsen håller sig undan kontakt med polisen av rädsla för att bli tagen i förvar med följd att förvar tillgrips i ökad utsträckning.

Invandrarverkets styrelse skall enligt förslagen ha till särskild uppgift att övervaka rättsäkerheten även i vissa ärenden där verket inte är beslutande

myndighet. Det gäller i exempelvis ärenden rörande direktavvisning samt ärenden som rör förvar eller eljest den personliga integriteten. Integritetsfrågorna är särskilt aktuella vid yttre och inre utlänningskontroll.

Kommittén ser en kontinuerlig prövning av besvärärenden som ett viktigt medel för regeringen att fylla sin roll att leda och utveckla praxisbildningen. Så länge det är praktiskt möjligt med hänsyn till ärendemängd och därmed handläggningstider bör regeringen behållas som sista instans i avlägsnandeärenden. En ändring bör övervägas först om en mycket stor ökning av antalet besvärärenden skulle göra det praktiskt omöjligt för regeringen att utan orimligt långa handläggningstider besluta i dessa ärenden.

Vidare föreslås en försöksverksamhet med advokatberedskap, som skulle göra det möjligt att i något polisdistrikt förordna offentligt biträde i ärenden rörande direktavvisning.

Barns rättssäkerhet i utlänningsärenden behandlas i ett särskilt avsnitt. Barnens situation måste alltid särskilt uppmärksammas. Det måste ankomma på utredande och handläggande myndigheter att se till att erforderlig expertis medverkar vid bedömningen av barnens situation.

Med utgångspunkt från pågående försöksverksamhet med en grupp handläggare från invandrarverket placerade i Malmö diskuteras frågan om regionalisering av verkets beslutsfunktioner i invandringsärenden. En sådan bör ge möjligheter till ett nära samarbete mellan utredare och beslutsfattare, och resultera i bättre beslutsunderlag. Det bör också gå att i större utsträckning än i dag hålla muntlig förhandling i tveksamma ärenden. Kommittén anser att det vore av intresse med fortsatt försöksverksamhet i en region med stor tillströmning av asylsökande, t ex Stockholmsområdet. En förutsättning för försöken är i så fall att polisen kan sätta in tillräcklig utredningskapacitet.

Slutligen tas organisationsfrågor upp. De förslag som läggs fram, inklusive fortsatt regional försöksverksamhet, och vidare den delegering till polismyndigheterna som invandrarverket påbörjat, går i den riktningen att "mängdärenden" försvinner från invandrarverket och att mer kvalificerade uppgifter tillkommer. Detsamma gäller förslaget att invandrarverket skall få det administrativa ansvaret för flykting- och väntarfrågorna. När försöksverksamheten med regionala beslutsfunktioner är klar och utvärderad, bör ställning tas till om invandrarverket skall ha en regional organisation samt till övriga frågor rörande verkets organisation som de föreslagna reformerna kan föranleda. En regional organisation av invandrarverket skulle bl a göra det möjligt att ge verket egna resurser för utredningar i exempelvis mer komplicerade asylärenden.

Väntarnas situation (kap 14)

Kommittén slår fast att de tillståndssökande som har rätt att här avvakta prövningen av sin ansökan, väntarna, också har rätt till bl a socialbidrag under väntetiden – självklart under förutsättning att de saknar egna medel. Det praktiska omhändertagandet av väntare är i dag en kommunal angelägenhet som en följd av socialtjänstlagen. Staten tar dock ansvar för

den ekonomiska hjälpen genom att i efterhand ersätta kommunerna deras utlägg för socialbidrag. För administration, tolkhjälp och annan service täcks dock inte i dag kommunernas kostnader.

För väntarna har de ofta långa handläggningstiderna inneburit svåra påfrestningar. Särskilt pressande har situationen varit för familjer med barn. Vikten av korta handläggningstider understryks därför särskilt som det mest betydelsefulla för att förbättra situationen.

Många som söker sig till Sverige har anhöriga här, och de har i stor utsträckning sökt sig till kommuner som redan tidigare har många invandrare, främst i Stockholmsregionen (inklusive Uppsala) och i Skåne.

Staten bör ha ett övergripande ansvar för väntarnas situation både administrativt och kostnadsmässigt. Invandrarverket föreslås bli huvudman för verksamheten. Staten bör bl a ta ansvaret för att väntare som inte själva har ordnat sin bostadsfråga erbjuds bostad så fort som möjligt efter inresan i en kommun som gentemot staten åtagit sig att ställa bostäder till förfogande och i övrigt bistå väntaren. Det bör vara fråga om orter inom regioner där arbete på sikt kan erbjudas, om sökanden skulle beviljas tillstånd. Andra kommuner än den där sökanden anvisats bostad bör i princip kunna begränsa sina insatser enligt socialtjänstlagen till att avse akut hjälp. Har sökanden personlig anknytning till en viss ort bör bostad självfallet erbjudas där.

Syftet med förslaget är att skapa bättre förutsättningar att erbjuda service åt dem som väntar här och som sedermera får stanna i Sverige. Etniska eller språkliga grupper bör härigenom få bättre möjligheter än nu att hålla ihop. Om ett stort antal etniska grupper bosätter sig i en kommun blir det svårare för kommunen att ge service eftersom det måste ske på ett stort antal språk. Detta motverkar möjligheterna att nå de invandrapolitiska målen.

I bakgrundsbetänkandets kapitel 13 redovisas ingående väntarnas rätt till utbildning, sociala välfärdsanordningar samt hälso- och sjukvård. Några nämnvärda ändringar förordas inte. Det understryks att åtgärder bör vidtas så att asylsökande som anländer till Sverige i dålig kondition får adekvat psykiatrisk och annan vård.

Genomförande och uppföljning av invandringspolitikens (kap 15)

Frågor som gäller genomförande och uppföljning av invandringspolitikens bör ägnas stor uppmärksamhet. Kommittén betonar vikten av att information ställs samman och sprids om gällande principer och praxis och om bakgrund och motiveringar till vissa bestämmelser i utlänningslagen och utlänningsförfordningen. Det bör bl a ske i en författningssamling, som invandrarverket föreslås få skyldighet att ge ut. Behovet av information är stort hos exempelvis poliser, advokater, invandrarbyråer och invandrarorganisationer.

De centrala myndigheterna, främst invandrarverket och arbetsmarknadsstyrelsen, bör mer ingående än nu redovisa utfallet av politiken för regeringen, som i sin tur bör särskilt informera riksdagen.

Lagförslag med specialmotiveringar (kap 16)

De förslag kommittén lägger fram medför bl a att ett 15-tal paragrafer i utlänningslagen måste ändras. Innebörden av förändringarna framgår i stort av den redogörelse för sakinnehållet i politiken som har redovisats i det föregående.

Ekonomiska konsekvenser av förslagen (kap 17)

I kapitel 17 sammanfattas de ekonomiska konsekvenserna av förslagen och redovisas behovet av resursförstärkningar respektive -besparingar omräknat i årsarbetskrafter hos de handläggande myndigheterna.

De ekonomiska konsekvenserna i anslutning till de olika förslagen baseras på mera fasta beräkningar när det gäller förslagen att

- den som får stanna på politisk-humanitära grunder skall jämföras med flykting (kapitel 6). Förslaget innebär att staten tar ansvaret för försörjningen av 100–200 personer om året, som enligt nuvarande regler inte blir jämförbara med flyktingar, och övertar därmed från kommunerna mellan 5 och 10 miljoner kr i utgifter
- PUT skall ges redan vid första invandringsprövningen (kapitel 11). Detta beräknas leda till ca 8 000 – 10 000 färre ärenden per år hos invandrarverket och polisen och en besparing av sammanlagt ca 20 årsarbetskrafter. Också hos socialförvaltningar och kronofogdemyndigheter kan arbetsbesparingar göras. Vidare minskar behovet av tolk hos polisen
- polisen i större utsträckning än nu skall kunna besluta om och utan hinder av anförda besvär verkställa avlägsnanden av personer som inte åberopar politiska skäl (kapitel 12). Med utgångspunkt från antalet ärenden första halvåret 1982 beräknas en minskning med ca 400 om året hos invandrarverket och 200–300 i regeringskansliet. Staten beräknas spara drygt 1 miljon kr i minskade kostnader för offentligt biträde och ca 6 miljoner kr i minskade "väntarkostnader".

Så här uppskattas de tänkbara kostnadskonsekvenserna av övriga förslag:

- Principen om första asylansökan skall gälla också den som åberopar skäl enligt 6 § utlänningslagen (kapitel 7). Minskningen i statens kostnader – baserad på antagandet att det rör sig om ca 50 personer per år – för omhändertagande av väntare och flyktingar samt för offentligt biträde uppskattas till ca 3 miljoner kr.
- En något generösare viseringspolitik skall gälla (kapitel 10). Förslaget väntas leda till ökade statliga kostnader på grund av fler "avhopp". Om ca 50 personer "hoppar av" i Sverige kan kostnadsökningen uppskattas till ca 3 miljoner kr.
- Polisen lämnar i större utsträckning än nu över ärenden till invandrarverket (kapitel 12). Om vi räknar med ca 100 fler ärenden per år ökar statens kostnader med ca 5 miljoner kr för offentligt biträde, socialbidrag till väntare samt flyktingförmåner (många väntas få stanna därför att avlägsnande till tredje land inte är praktiskt möjligt).
- Staten tar över kostnadsansvaret från kommunerna för administration av

väntarverksamheten m m. De kostnader för administration, tolkservice och hälsokontroll m m gällande kvarvarande väntare som staten övertar från kommunerna uppskattas till ca 8 milj kr.

- Väntetiderna minskar generellt (kapitel 12). Om målen för handläggningstider nås kan kommunernas besparing uppskattas till ca 4 milj kr för administration m m (minskning på grund av minskat antal väntare och kortare väntetider). Statens kostnader för socialbidrag skulle minska med ca 18 milj kr.

Den sammanräknade effekten, om alla de förslag som läggs fram kan genomföras lyckosamt och ideala handläggningstider nås, skulle för staten innebära minskade utgifter med högst 5 milj kr och för kommunerna med ca 20 milj kr.

Invandrarpolitiska kommitténs lagförslag

Förslag till Lag om ändring i utlänningslagen (1980:376)

utfärdad den

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1980:376)

dels att 6, 12, 16, 17, 31, 33–35, 38, 39, 41, 44, 50, 63, 83, 86 och 90 a §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall föras in en ny paragraf, 39 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

En utlänning, som inte är flykting men som ändå på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta, skall inte utan särskilda skäl vägras rätt att vistas i Sverige, om han behöver skydd här.

Utlänningen får dock vägras rätt att vistas i Sverige, om han har kommit hit från ett annat land än hemlandet och utlänningen i det landet inte riskerar politisk förföljelse eller att sändas vidare till ett land där han riskerar sådan förföljelse.

12 §

Uppehållstillstånd får ges för viss tid. Är utlänningen fast bosatt här i riket, får uppehållstillstånd ges utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

Uppehållstillstånd får vägras en utlänning på grund av hans vandel endast om förhållandena är sådana som anges i 29 § första stycket 2–4 eller 43 §.

Uppehållstillstånd får ges för viss tid. Avser utlänningen att bosätta sig här i riket, får uppehållstillstånd ges utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

16 §

På begäran av flykting som är i behov av fristad här i riket skall, när uppehållstillstånd meddelas honom

På begäran av flykting som är i behov av fristad här i riket skall, när uppehållstillstånd meddelas honom

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

efter inresan, i beslutet eller i särskild handling anges att han är flykting i behov av fristad i Sverige (flyktingförklaring).

efter inresan *eller sedan tillstånd har meddelats*, i beslutet eller i särskild handling anges att han är flykting i behov av fristad i Sverige (flyktingförklaring)

17 §

Har en utlänning fått uppehållstillstånd genom att mot bättre vetande lämna oriktiga uppgifter eller svikligen förtiga vissa omständigheter, får tillståndet återkallas.

Har utlänningen ännu inte rest in i Sverige, får tillståndet återkallas även om det finns andra särskilda skäl.

Ett permanent uppehållstillstånd skall återkallas om utlänningens bosättning här i riket upphör.

Ett permanent uppehållstillstånd skall återkallas om utlänningens bosättning här i riket upphör *och invandrarverket inte har beslutat att utlänningen får behålla tillståndet även efter det att bosättningen i riket upphört.*

En flyktingförklaring skall återkallas, om det framkommer att utlänningen inte är att anse som flykting i behov av fristad i Sverige.

31 §

Avvisning enligt 28 § skall ske när utlänningen kommer till Sverige eller inom en vecka efter ankomsten. *Har en utlännings rätt att resa in i Sverige inte prövats vid ankomsten till riket, får avvisning enligt 28 § ske när han första gången uppsöker eller anträffas av en polismyndighet eller inom en vecka därefter, men inte senare än tre månader från ankomsten. Avvisning enligt 29 § skall ske när utlänningen kommer till Sverige eller inom tre månader från ankomsten.*

Avvisning enligt 28 eller 29 § skall ske när utlänningen kommer till Sverige eller så snart det kan ske efter ankomsten. Avvisning får inte ske senare än tre månader från ankomsten.

Beslut om avvisning enligt 28 eller 29 § meddelas av polismyndighet, om inte ärendet skall överlämnas till statens invandrarverk enligt 33–35 §§.

33 §

Anser en polismyndighet att det föreligger skäl till avvisning enligt 28 eller 29 §, men påstår utlänningen att han i det land, som han skulle komma att sändas till, löper risk att

1. bli utsatt för politisk förföljelse eller
2. bli sänd till en krigsskådeplats eller straffad för att han har övergett en krigsskådeplats eller annars vägrat att fullgöra krigstjänstgöring, skall ärendet överlämnas till statens invandrarverk som så snart som möjligt skall

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

besluta i ärendet. Detsamma skall gälla, om utlänningen påstår att han i det landet inte är skyddad mot att sändas till ett land där han löper denna risk.

Ärendet skall inte överlämnas till invandrarverket, om utlänningens påstående är uppenbart oriktigt.

Där annat ej följer av 35 § skall ärendet inte överlämnas till invandrarverket, om utlänningens påstående är uppenbart oriktigt.

34 §

Vad som sägs i 33 § om överlämnande av ärende gäller även, när utlänningen förklarar att han inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där.

Ärendet skall inte överlämnas, om de skäl som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende, eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet om det är uppenbart att han inte löper risk att sändas vidare till hemlandet.

Där annat ej följer av 35 § skall ärendet inte överlämnas, om de skäl som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende, eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att utlänningen där är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han riskerar politisk förföljelse.

35 §

Avvisningsärenden skall överlämnas till statens invandrarverk även när det finns anledning till avvisning enligt 29 § andra stycket. Detsamma gäller när en polismyndighet i andra fall än som anges i 33 eller 34 § anser det tveksamt om en utlänning, mot vilken det finns grund för avvisning, skall avvisas.

Avvisningsärenden skall vidare överlämnas till statens invandrarverk om regeringen har förordnat om detta.

38 §

En utlänning får utvisas ur riket, om han uppehåller sig här utan att ha erforderligt pass eller tillstånd att uppehålla sig i Sverige.

Beslut om utvisning enligt första stycket meddelas av statens invandrarverk. Avslås en ansökan om uppehållstillstånd, skall invandrarverket samtidigt besluta om utvisning utom i de fall då det föreligger synnerliga skäl mot detta.

Om en utlänning hade behövt uppehållstillstånd redan för inresa i Sverige, meddelas beslut om utvisning av utlänningen enligt första stycket av polismyndighet. Ett sådant beslut meddelas utan hinder av att utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd. Polismyndigheten får dock inte besluta om utvisning om det föreligger sådana omständigheter, som enligt 33, 34 eller 35 § första stycket andra meningen eller andra

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

stycket skall föranleda att ärenden som avses där överlämnas till statens invandrarverk.

I övriga fall beslutar statens invandrarverk om utvisning enligt första stycket. Avslår verket en ansökan om uppehållstillstånd och har ej utlänningen utvisats av en polismyndighet, skall invandrarverket samtidigt besluta om utvisning utom i de fall då det föreligger synnerliga skäl mot detta.

39 §

Om det inte föreligger särskilda skäl, skall utvisningsbeslutet förenas med förbud för utlänningen att under en viss tid återvända till Sverige utan tillstånd av statens invandrarverk.

Om det inte föreligger särskilda skäl, skall utvisningsbeslutet förenas med förbud för utlänningen att under en viss tid återvända till Sverige utan tillstånd av statens invandrarverk. *Detta gäller dock ej utvisningsbeslut som meddelas av polismyndighet.*

Skyldighet att anmäla utvisningsbeslut till statens invandrarverk.

39 a §

Har en polismyndighet utvisat en utlänning, skall polismyndigheten skyndsamt anmäla utvisningsbeslutet till invandrarverket. Därvid tillämpas vad i 37 § andra-fjärde styckena sägs om anmälan av avvisningsbeslut.

41 §

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 40 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige. En utlänning, som hade permanent uppehållstillstånd sedan minst ett år när åtalet väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år eller, i fråga om medborgare i annat nordiskt land, sedan minst två år, får utvisas endast om

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 40 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige. En utlänning, som vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst två år när åtalet väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år eller, i fråga om medborgare i annat nordiskt land, sedan minst två år, får

Nuvarande lydelse

det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått sådana handlingar som anges i 78 §.

Föreslagen lydelse

utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått sådana handlingar som anges i 78 §.

44 §

När en förvaltningsdomstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 43 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige. En utlänning, som hade permanent uppehållstillstånd sedan minst ett år när utvisningsärendet anhängiggjordes vid länsrätten eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år eller, i fråga om medborgare i annat nordiskt land, sedan minst två år, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får inte utvisas.

När en förvaltningsdomstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 43 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige. En utlänning, som vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst två år när utvisningsärendet anhängiggjordes vid länsrätten eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år eller, i fråga om medborgare i annat nordiskt land, sedan minst två år, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får inte utvisas.

50 §

En utlänning får tas i förvar om det föreligger sannolika skäl för avvisning eller för utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 §§ eller om det uppkommer fråga om verkställighet av en sådan åtgärd eller av utvisning på grund av brott. Förvar beslutas av den myndighet som handlägger avvisnings- eller utvisningsärendet eller verkställighetsärendet. Beslut om förvar får dock meddelas endast om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen kan befaras att han kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet här eller om utlänningens identitet är oklar.

Om det bedöms tillräckligt, kan myndigheten under de förutsättningar som anges i första stycket i stället för att ta utlänningen i förvar ålägga utlänningen att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller föreskriva, att utlänningen skall lämna ifrån sig pass eller därmed jämställd legitimationshandling, eller föreskriva de andra villkor som behövs för att hålla utlänningen under uppsikt. Om utlänningen inte följer sådana föreskrifter, kan han tas i förvar.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Är utlänningsen under 16 år, får varken han eller hans vårdnadshavare utan synnerliga skäl tas i förvar.

I ärenden som handläggs av regeringen får det statsråd som ansvarar för ärenden enligt denna lag, för tiden till dess regeringen avgör ärendet, meddela beslut i frågor som rör särskilda tvångsåtgärder.

63 §

En polismyndighets beslut om avvisning får överklagas av utlänningsen. Detta sker genom att besvär anförs hos statens invandrarverk.

En polismyndighets beslut om avvisning eller utvisning får överklagas av utlänningsen. Detta sker genom att besvär anförs hos statens invandrarverk.

83 §

Ett beslut om avvisning, som har meddelats av en polismyndighet vid utlänningsens ankomst hit till riket eller inom en vecka därefter, skall verkställas utan hinder av att beslutet har överklagats. Detsamma gäller avvisningsbeslut som har meddelats när en utlännings, vars rätt att resa in i Sverige inte har prövats vid ankomsten, första gången har uppsökt eller anträffats av en polismyndighet eller inom en vecka därefter. Vad som nu har sagts gäller dock inte avvisningsbeslut som skall anmälas till statens invandrarverk enligt 37 §. Ett sådant beslut får, om inte utlänningsen har avgett nöjdförklaring, verkställas först när invandrarverket har förklarat att verket inte övertar ärendet.

En dom eller ett beslut om utvisning får verkställas fastän domen eller beslutet inte har vunnit laga kraft, om utlänningsen har avgett nöjdförklaring.

En polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas utan hinder av att beslutet har överklagats. Ett avvisningsbeslut som skall anmälas till statens invandrarverk enligt 37 § får verkställas först när invandrarverket har förklarat att verket inte övertar ärendet, om inte utlänningsen dessförinnan har förklarat sig nöjd med beslutet.

En polismyndighets beslut om utvisning skall verkställas utan hinder av att beslutet har överklagats, om invandrarverket efter anmälan enligt 39 a § har förklarat att verket inte övertar ärendet.

En dom eller ett beslut om utvisning får verkställas fastän domen eller beslutet inte har vunnit laga kraft, om utlänningsen har avgett nöjdförklaring.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

86 §

Vad som sägs i 85 § om överlämnande av ärende gäller även, när utlännen förklarar att han inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där.

Ärendet skall inte överlämnas, om de skäl som utlännen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende, eller, när utlännen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att *han inte löper risk att sändas vidare till hemlandet* eller om utlännings invändningar mot verkställigheten redan har prövats i ärendet om avvisning eller i samband med utvisningsbeslut enligt 38 §.

Ärendet skall inte överlämnas, om de skäl som utlännen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende, eller, när utlännen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att *utlännen där är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han riskerar politisk förföljelse* eller om utlännings invändningar mot verkställigheten redan har prövats i ärendet om avvisning eller i samband med utvisningsbeslut enligt 38 §.

90 a §

Om en utlännings först i samband med verkställigheten av en polismyndighets *avvisningsbeslut* har anfört sådana omständigheter som avses i 85 eller 86 § och polismyndigheten vid sin prövning finner att verkställighetsärendet enligt angivna bestämmelser inte skall överlämnas till statens invandrarverk, skall frågan om verkställighet skyndsamt anmälas till verket.

Invandrarverket skall därvid genast besluta om verket skall överta ärendet eller inte. Ärendet skall övertas, om utlännings påstående inte är uppenbart oriktigt eller, i fall som avses i 86 §, de åberopade omständigheterna inte kan lämnas utan avseende. Invandrarverket får även i annat fall överta ärendet, om det finns skäl till detta. Innan invandrarverket har fattat beslut i fråga om övertagande får vidare verkställighetsåtgärder inte vidtas.

Om en utlännings först i samband med verkställigheten av en polismyndighets *avvisnings- eller utvisningsbeslut* har anfört sådana omständigheter som avses i 85 eller 86 § och polismyndigheten vid sin prövning finner att verkställighetsärendet enligt angivna bestämmelser inte skall överlämnas till statens invandrarverk, skall frågan om verkställighet skyndsamt anmälas till verket.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

Om ett ärende har anhängiggjorts hos polismyndighet, statens invandrarverk eller regeringen innan denna lag har trätt i kraft, tillämpas fortfarande bestämmelserna i 6, 31, 34, 38, 83, 86 och 90 a §§ i sin tidigare lydelse.

Om en utlännings har beviljats permanent uppehållstillstånd enligt 12 § i dess tidigare lydelse, skall 41 och 44 §§ också tillämpas i sin tidigare lydelse.

*Bilaga 3***Sammanställning av remissyttrandena**

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Kammarrätten i Jönköping, justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), rikspolisstyrelsen (RPS), SIDA, socialstyrelsen, riksskatteverket (RSV), skolöverstyrelsen (SÖ), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens invandrarverk (SIV), bostadsstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statistiska centralbyrån (SCB), länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus samt Västerbottens län, ärkebiskopen, ILO-kommittén, diskrimineringsutredningen (A 1978:06), Rättshjälpskommittén (Ju 1982:01), delegationen för invandrarforskning (EIFO), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Sveriges advokatsamfund, Botkyrka, Sigtuna, Stockholms, Södertälje, Uppsala, Norrköpings, Jönköpings, Helsingborgs, Malmö, Ystads, Borås, Örebro, Västerås och Umeå och Vilhelmina kommuner, Föreningen Sveriges länspolischefer, Föreningen Sveriges polischefer, Föreningen Sveriges socialchefer, Svenska Röda Korset, Svenska Flyktingrådet, Svenska sektionen av Amnesty International, Sveriges Frikyrkoråd/samråd, Rädda barnen, KFUM/KFUK:s riksförbund, Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer (RIB), Riksföreningen för familjepedagogiskt arbete (RFFA), Jugoslaviska Riksförbundet, Turkiska riksförbundet, Esternas representation i Sverige, Svenska barnläkarföreningen, Riksförbundet för sexuellt likaberättigande, Svenska kyrkans mission, Sveriges kristna socialdemokraters förbund (Broderskapsrörelsen) och Assyriks- Syrianska flyktingfonden.

Yttrande har överlämnats, av RÅ från överåklagarna i Göteborgs och Malmö åklagardistrikt, länsåklagaren i Stockholms och Gotlands län samt chefsåklagaren i Södertälje åklagardistrikt, av länsstyrelsen i Stockholms län från polisstyrelserna i Huddinge, Märsta, Stockholms och Södertälje polisdistrikt, av länsstyrelsen i Malmöhus län från polisstyrelserna i Malmö, Helsingborgs och Ystads polisdistrikt, av länsstyrelsen i Västerbottens län från polisstyrelsen i Umeå polisdistrikt samt av LO från Svenska kommunalarbetsförbundet.

Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund – Delegationen för vissa trossamfund samt Ortodoxa och österländska kyrkors ekumeniska råd har anslutit sig till det remissyttrande som har avgetts av Sveriges frikyrkoråd/samråd.

Slutligen har FN:s flyktingkommissarie avgett synpunkter på betänkandet.

Allmänt

Betänkandet har fått ett i huvudsak positivt mottagande. Enighet råder bland remissinstanserna i fråga om de föreslagna huvudlinjerna i invandrings- och flyktingpolitiken. De olika konkreta förslagen har i flertalet fall godtagits. Delade meningar råder dock bl.a. i fråga om handläggningen av asylansökningar vid gränsen och beträffande polismyndigheternas föreslagna utvisningsrätt. I det följande tas de olika frågorna upp i den ordning de har behandlats i betänkandet. De yttranden som rör "väntarnas situation" redovisas dock inte i detta sammanhang.

Utformningen av den framtida invandringspolitiken

IPOK understryker i kap. 3 i betänkandet att invandrarna skall ha samma standardnivå som befolkningen i övrigt och att de invandrarpolitiska målen jämlikhet, valfrihet och samverkan inte får äventyras. Vidare framhölls bl.a. att invandringspolitiken måste vara underordnad övergripande samhällsmål såsom demokrati, ekonomisk tillväxt, full sysselsättning, ekonomisk, social och kulturell jämlikhet, god arbetsmiljö, jämställdhet mellan kvinnor och män samt medbestämmande i arbetslivet. En generös flyktingpolitik och familjesammanföringspolitik bör vidare vara självständiga övergripande mål.

IPOK:s förslag tillstyrks eller lämnas utan erinran av remissinstanserna. I positiva ordalag uttalar sig bl.a. *kammarrätten i Jönköping*, *RRV*, *länsstyrelsen i Stockholms län*, *Svenska kommunförbundet*, *Landstingsförbundet*, *LO*, *TCO*, *SACO/SR* och *några kommuner*. *Röda korset* ansluter sig till kommitténs syn på grundprinciperna för invandringen och till förslaget att en generös flykting- och familjeåterföreningspolitik skall vara ett övergripande självständigt mål. Vissa av kommitténs förslag sägs emellertid vara avsedda att skärpa bestämmelserna, vilket förtar verkan av kommitténs målsättning att åstadkomma en generös politik på nämnda områden. I några yttranden understryks flyktingpolitikens särställning kraftigare än vad IPOK har gjort. *Årkebiskopen*, *Rädda barnen*, *Svenska flyktingrådet* och *Sveriges frikyrkoråd/samråd* anser således att en av svårigheterna när det gäller att ta ställning till kommitténs förslag består i att kommittén har tagit upp ett överordnat samhällsmål, nämligen flyktingpolitiken, med utgångspunkt från ett av dess underordnade delmål, d.v.s. invandringspolitiken. Vikten av en generös flyktingpolitik understryks allmänt.

Från *statskontorets* sida manas å andra sidan till viss restriktivitet. Statskontoret anför:

Mot bakgrund av det rådande samhällsekonomiska läget anser vi dock att varje enskild modifiering av den nuvarande invandringspolitiken måste noga prövas mot bakgrund av målet att åstadkomma en samhällsekonomisk balans bl a genom besparingar i den offentliga verksamheten. Med ett

sådant synsätt skulle enligt vår bedömning en oförändrad eller t.o.m. mera restriktiv inställning nu vara nödvändig till sådan invandring där Sverige inte är bundet av internationella åtaganden. Vi tänker här exempelvis på tillämpningen av de regler som medger invandring av politisk/humanitära skäl eller p.g.a. familjeanknytning enligt UtlF 31 § 2 och 4 st. Även om vi har förståelse för motiven bakom de framförda förslagen att medge en generösare invandring av anhöriga och mindre restriktiva krav på visering är vi mot bakgrund av det statsfinansiella läget tveksamma till ett genomförande nu. Av samma skäl vill vi invända mot förslaget att vidga kretsen av dem som är berättigade till särskilda flyktingförmåner.

Diskrimineringsutredningen erinrar om att den stora invandringen till Sverige under efterkrigstiden i stora stycken har förändrat det svenska samhället. Förändringen är inte bara demografisk utan har även och framför allt konsekvenser som har att göra med de relationer som uppstår mellan individer och grupper med olika etniska bakgrund. Förändringarna frigör krafter och kan ge upphov till konflikter som vi idag bara kan ana. I alla samhällen där olika etniska minoriteter lever vid sidan av en majoritetsbefolkning finns den etniska konflikten som en latent risk. Utredningen fortsätter:

Oavsett eventuella risker för en negativ och destruktiv utveckling av de etniska relationerna är det för diskrimineringsutredningens del självklart att tillstyrka de förslag som invandrarpolitiska kommittén lagt fram i betänkandet som går ut på att den fria nordiska rörligheten kvarstår och att den utomnordiska arbetskraftsinvandringen inskränks ytterligare och att den bibehålls på en låg nivå även under högkonjunktur. Det är inte uteslutet att den föreslagna åtstramningen kan öka utrymmet för den politiskt och humanitärt motiverade invandringen.

ILO-kommittén konstaterar att IPOK varken i det nu remitterade betänkandet eller i det förut avlämnade delbetänkandet (SOU 1982:49) Invandringspolitiken – bakgrund, redovisar de av ILO antagna och av Sverige helt eller delvis ratificerade konventionerna rörande migrerande arbetare. Det gäller i första hand konventionen (nr 97) om migrerande arbetare, reviderad år 1949 och år 1975 kompletterad genom konventionen (nr 143) om missbruk i samband med migration och om främjande av migrerande arbetstagares likställdhet med avseende på möjligheter och behandling. Det gäller också Europarådets konvention om migrerande arbetstagares rättsställning. Det framgår enligt kommittén inte klart om relevanta internationella normer eller internationella åtaganden enligt ratificerade konventioner skulle ha spelat någon roll för utformningen av IPOK:s förslag. ILO-kommittén konstaterar att IPOK:s förslag avseende invandring av anhöriga är väl förenliga med de av Sverige ratificerade konventionerna på området. Beträffande frågan om byte av yrke och anställning framhåller ILO-kommittén vikten av att IPOK:s förslag noga prövas i förhållande till de båda nämnda konventionerna så att bestämmelserna om fritt val av

sysselsättning varken kommer i konflikt med den ratificerade Europaråds-konventionen eller försvårar svensk anslutning till del II av ILO-konventionen nr 143.

Arbetskraftinvandring av icke-nordbor

Ett begränsat antal remissinstanser har gått närmare in på IPOK:s förslag i denna del. AMS delar kommitténs uppfattning att uppkommande arbetskraftsbehov så långt möjligt bör täckas med arbetskraft inom landet och att arbetskraftsinvandring från utomnordiska länder bör medges endast i undantagsfall. Detta restriktiva synsätt bör gälla också vid högkonjunktur. Det bör åvila AMS att tillsammans med arbetsmarknadens parter fastställa vilka kriterier som skall gälla för att arbetskraftsinvandring skall få ske. Arbetskraftsinvandringen är redan i dagsläget mycket låg. AMS tillstyrkte 512 arbetstillståndsansökningar utan tidsbegränsning under 1981, 285 under 1982 och 108 under första halvåret 1983. När det har gällt större arbetskraftsbehov till företag har AMS efter överläggningar med berörda företag i regel kunnat vidta olika åtgärder varigenom frågan om arbetskraftsöverföring inte har behövt aktualiseras. Enligt AMS visar dock erfarenheterna att det ibland kan vara svårt att kräva en så långsiktig planering av näringslivets arbetskraftsbehov att arbetskraftsinvandring helt kan uteslutas. AMS anser att nuvarande praxis, som innebär att SIV remitterar alla arbetstillståndsansökningar som inte avser tidsbegränsad anställning till AMS för yttrande, bör tillämpas även i fortsättningen. AMS har ifråga om hembiträden fattat ett generellt beslut att arbetstillstånd inte skall beviljas. Styrelsen ser problem i att vidga beslutet till andra områden, men är beredd att ta upp till diskussion ytterligare områden som kan bli aktuella. Den som har beviljats arbetstillstånd för att täcka en bestämd brist på arbetskraft bör emellertid få tillståndet yrkesbegränsat under minst ett år. Permanent uppehållstillstånd bör således inte beviljas i dessa fall. Vad gäller AT för personer i "halvofficeilla anställningar" (anställda vid handelskammare, statliga turistbyråer, korrespondenter för nyhetsbyråer m.fl.) samt personer i ledande befattningar vid utlandsägda företag anser AMS att de regelmässigt bör beviljas önskat tillstånd. Tillståndet bör vara tidsbegränsat och – som kommittén föreslår – avse viss arbetsgivare. Om arbetstagaren senare önskar ta annat arbete i Sverige bör invandringsprovning ske. Gränsen mellan vad som kan betecknas som en ledande befattning i ett företag och tjänst som bör kunna rekryteras inom landet är ofta vag. Dessa ärenden bör därför remitteras till AMS för yttrande. AMS är medveten om att det i vissa av dessa fall finns risk för en smyginvandring på arbetsmarknaden och tar hänsyn till detta vid handläggningen av tillståndsärendena. Kommitténs förslag att AT för dessa kategorier skall tidsbegränsas och knytas till viss arbetsgivare tillstyrks av AMS som också framhåller att eventuella förpliktelser enligt Europarådets och ILO:s kon-

ventioner givetvis måste beaktas i sammanhanget. AMS nämner att huvudparten av de arbetstillstånd som beviljas avser tidsbegränsad anställning. Trots god framförhållning kan det uppstå situationer i enstaka fall då kravet på AT före inresan inte är möjligt att uppfylla. AMS tillstyrker därför kommitténs förslag att uppehålls- och arbetstillstånd skall kunna beviljas sökande även efter inresan till Sverige om särskilda skäl föreligger. AMS säger slutligen att styrelsen delar kommitténs uppfattning att artister och andra, vilkas vistelse här från början varit avsedd att vara endast viss kortare tid, inte efter inresan skall kunna övergå till att bli invandrare genom flera på varandra följande kortare arbetstillstånd. En mycket restriktiv linje måste sålunda följas när det gäller att efter inresan pröva förlängningsansökningar som skulle innebära att den sammanlagda vistelsetiden här i landet blir så långvarig att permanent uppehållstillstånd måste ges. Montörer, som är anställda hos utländska företag som har entreprenaduppgifter eller liknande i Sverige, bör återvända när uppdraget är slutfört. Detta bör även gälla om vistelsen i Sverige har varat lång tid. Arbetstillstånd för montörer bör i princip begränsas till såväl yrke som arbetsplats. Det kan finnas skäl att i vissa fall göra undantag från arbetsplatsbegränsningen. Denna fråga bör då prövas av AMS.

SIV tillstyrker i allt väsentligt kommitténs förslag beträffande "vanlig" arbetskraftsinvandring. Vid sidan av grundprinciperna i 1968 års riktlinjer bör enligt verket möjligheterna att tillhandahålla annan samhällsservice än arbete och bostäder kunna vägas in i tillståndsprövningen tillsammans med miljöaspekter. Däremot torde det vara svårt att i praktiken föra in jämställdhetsaspekter.

SIV välkomnar förslaget att prövningen av om arbetskraftsinvandring skall tillåtas skall ske mera på ett principiellt plan och mindre genom enbart en prövning av enskilda fall. Det är enligt verket angeläget att statsmakterna lägger fast sådana riktlinjer för prövningen att det i praktiken blir möjligt att i första hand prioritera arbetslösa och undersysselsatta i Sverige samt att arbetskraftsbehovet på lång sikt tilläggs en avgörande betydelse. Liksom IPOK anser SIV att arbetskraftsinvandring följaktligen endast bör medges i undantagsfall och detta oberoende av konjunkturerna. Nuvarande handlägningsordning och kompetensfördelning bör enligt SIV bibehållas. När det finns skäl därtill bör, vid sidan av AMS, andra myndigheters synpunkter inhämtas. AMS bör ha huvudansvaret för den föreslagna redogörelsen till regeringen för utfallet av tillståndsgivningen.

I fråga om AT inom ramen för internationellt utbyte understryker SIV att ifrågakategorier i fortsättningen bör få enbart tidsbegränsade tillstånd. De AT som beviljas bör kunna yrkesbegränsas under hela anställningstiden och bör vidare kunna begränsas till en angiven arbetsgivare. För byte av yrke och/eller arbetsgivare bör krävas ny prövning av AMS. När det gäller frågan hur lång tids vistelse som bör krävas för att yrkesbegränsningen skall slopas, anser SIV att orättvisor följer av ett system med

olika tidsgränser. En enhetlig tidsgräns – lägst tre år – bör tillämpas för alla kategorier. Det är angeläget att statsmakterna anger riktlinjer härför. I övrigt tillstyrker SIV förslagen.

Vad slutligen gäller korttidsarbete menar SIV i likhet med IPOK att de nuvarande reglerna om AT före inresa har fått en onödigt restriktiv utformning. Förslaget att "särskilda skäl" införs i stället för "skäl av synnerlig vikt" tillstyrks. Enbart den omständigheten att anställningstiden är kort bör emellertid inte konstituera undantag. SIV vill stryka under, att den grundläggande principen att AT som regel skall vara klart före inresan inte för rubbas. Artister och montörer m.fl. bör enligt SIV:s uppfattning kunna behandlas på samma sätt som de kategorier som faller inom ramen för internationellt utbyte. Verket ställer samtidigt frågan om det är rimligt att vägra en artist ytterligare ett kort tillstånd enbart på den grunden, att den sammanlagda vistelsen därmed blir så långvarig att invandringsprövning härigenom skulle kunna aktualiseras.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län ifrågasätter värdet av den föreslagna skärpningen av praxis i fråga om rätt för artister m.fl. att byta yrke och menar att den endast skapar onödig byråkrati, eftersom uppehållstillståndet ändå ger ramen för vistelsen i Sverige.

Ärkebiskopen, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet och Sveriges frikyrkoråd/samråd tar upp ett specialproblem. Samtidigt som man tillstyrker IPOK:s förslag att arbetstagare med tidsbegränsat arbete inte utan särskild prövning skall erhålla invandrarstatus i Sverige, föreslås undantag för präster och andra med ledande ställning inom religiösa samfund med en omfattande verksamhet bland invandrare. De och deras familjemedlemmar bör erhålla invandrarstatus. Det sägs vara orimligt att jämställa dessa personer med vanliga arbetskraftsinvandrare och personer som beviljas AT inom ramen för internationellt utbyte. I remissyttrandet anförs vidare:

Invandrarnas trossamfund bedriver sin verksamhet under mycket begränsade förutsättningar. Prästerna m.fl. anställda har ofta ett arbete som dels innebär stora geografiska områden som arbetsfält, dels omfattar arbetsuppgifter inom arbetsområden utanför samfund (andlig vård m.m.). Många präster måste vara yrkesverksamma på annat sätt än inom trossamfundet, om dess medlemmar skall kunna erhålla religiös service. Anställda inom invandrarnas trossamfund stannar i regel lång tid i Sverige. En uppskjuten invandrarprövning skulle utgöra en onödig extra påfrestning i en redan förut påfrestande situation.

SAF anser att betänkandet ger uttryck för en i offentliga sammanhang ovanligt negativ attityd till den invandring som skett under efterkrigstiden. Dess utomordentligt stora och positiva betydelse för svensk ekonomi och för expansionen av många svenska företag främst under 1950- och 1960-talen förbigås.

Beträffande invandringen av nordbor säger sig SAF för framtiden inte räkna med att den får någon omfattning. SAF anser också att utredningen

har överbetonat de svårigheter för Sverige, för utvandringslandet och för invandraren som den nordiska invandringen anses medföra. I vart fall flyttning mellan Danmark, Norge och Sverige innebär inga andra eller större problem än flyttningar inom Sverige. SAF kan därför inte instämma i utredningens målsättning att "också invandringen av nordbor så långt som det är möjligt – inom ramen för gällande nordiska överenskommelser – bör vara anpassad till politiken på övriga områden, bl.a. invandrarpolitiken, samt till samhällets resurser". En svensk invandringspolitik för nordbor är enligt SAF inte möjlig. Den nordiska konventionen ger utan inskränkningar och undantag nordiska medborgare rätten att ta anställning och bosätta sig i ett annat nordiskt land och förbjuder diskriminering. De "medel att påverka" den nordiska invandringen som utredningen åberopar är inte heller möjliga att utnyttja för en svensk invandringspolitik. När det gäller icke-nordbor anför SAF.

Den kollektiva invandringen upphörde emellertid helt för mer än ett decennium sedan. Utredningens kritik mot den förda invandrarpolitiken för att den inte fullt ut iakttagit 1968 års riktlinjer är därför illa underbyggd. Det gäller även utredningens slutsats att riktlinjerna nu skall ges "full genomslagskraft". Utredningen önskar också att ytterligare aspekter – jämställdhet, arbetsmiljö, annan samhällsservice än arbete och bostäder, etc. – skall vägas in i besluten. Från felaktiga utgångspunkter har utredningen på detta sätt hamnat i krav som är omöjliga att fullt ut tillämpa vid beslut i varje enskilt fall.

SAF tillstyrker utredningens huvudprincip att Sverige även i fortsättningen skall avstå från traditionell utomnordisk arbetskraftsinvandring och bara medge individuell undantagsinvandring. Föreningen anser emellertid att de regler för individuell prövning som för närvarande tillämpas bör bibehållas, dock med visst undantag i fråga om arbetstillstånd som ett led i internationellt utbyte. SAF motsätter sig däremot bestämt förslaget om att AMS för hela yrkesgrupper skall utfärda generella förbud mot att undantagsvis medge arbetstillstånd. Arbetskraftsinvandringen är redan så oövertydlig att något behov av sådana generella förbud inte kan föreligga. Enligt föreningens mening bör det i varje arbetsmarknadsläge finnas möjlighet för AMS att efter parternas hörande medge undantag.

SAF anser det vidare utomordentligt angeläget att få till stånd liberalare regler för arbetskraftsinvandring som kan anses utgöra ett led i internationellt utbyte. Föreningen noterar därför med tillfredsställelse utredningens positiva grundinställning till arbetstillstånd inom ramen för normalt internationellt personalutbyte. SAF säger sig inte ha några invändningar emot att arbetstillstånd i här berörda fall begränsas till visst yrke eller till anställning hos viss angiven arbetsgivare samt att dessa begränsningar kvarstår under den tid vederbörande har arbetstillstånd i Sverige. Föreningen kan däremot inte tillstyrka förslaget att "en strikt prövning bör göras av om anställningen är av sådant slag att inte personer som finns

inom landet bör ha möjlighet att komma ifråga''. En sådan prövning kommer i konflikt med ett grundläggande svenskt intresse av att underlätta personalutbyte inom internationella företag. Enligt föreningens mening bör arbetstillstånd för normalt personalutbyte inom internationella företag beviljas utelutande med utgångspunkt från om anställningen kan bedömas vara väsentlig för företagets internationella verksamhet. En stark internationalisering har på senare tid skett av företagandet. En grundläggande förutsättning för att internationella koncerner och deras olika enheter skall fungera effektivt och konkurrenskraftigt är enligt SAF en nära samverkan, kommunikation och kunskapsöverföring mellan enheterna i olika länder. Det viktigaste medlet är härvid chefer på olika nivåer samt specialister på områden som produktionsteknik, marknadsföring, inköp, etc. För att kunna styra, samordna och kontrollera verksamheten är det därför nödvändigt för svenska koncerner att dels kunna placera ledningspersonal och specialister från Sverige vid sina utländska dotterföretag, dels kunna låta sådan personal vid de utländska dotterbolagen cirkulera inom koncernen, inklusive tjänstgöra vid moderbolaget. För svenska internationella koncerner utgör bl.a. nuvarande restriktivitet och tidsutdräkt ett allvarligt handikapp. Det är förklarligt att internationella koncerner vid sina bedömningar av alternativa etableringar och investeringar fäster stor vikt vid eventuella svårigheter i form av restriktivitet och tidsutdräkt när det gäller att placera och omplacera ledningspersonal och specialister. SAF hänvisar vidare till att Internationella Arbetsorganisationen (ILO) i sin uppförandekod beträffande multinationella företag i artikel 32 anger att multinationella företag i samarbete med regeringarna skall ge chefer på olika nivåer i dotterföretagen (''local management'') tillfälle att inom koncernen i dess helhet vidga sina erfarenheter inom lämpliga områden. Sverige har deklarerat sin anslutning till ILO-koden.

Vad slutligen gäller arbetstillstånd för tidsbegränsat arbete tillstyrker SAF utredningens förslag till liberalare regler för arbetstillstånd efter inresan, vilket bl.a. är av betydelse vid brådskande reparationsarbeten, som kommer att ta längre tid än två månader och vid kortare förlängningar av tidigare tillstånd för montagearbete.

LO konstaterar att kommitténs förslag om arbetskraftsinvandringen innebär ett, i förhållande till nuvarande situation, förändrat synsätt. Utgångspunkten är att utomnordisk arbetskraftsinvandring endast undantagsvis bör medges. Denna mycket restriktiva hållning bör gälla också under högkonjunktur. Förslaget medför att de fackliga organisationerna i högre grad än i dag kommer att medverka i prövningen av principiella frågor kring arbetskraftsinvandringen och inte endast ta ställning i de enskilda fallen. LO ställer sig helt bakom kommitténs förslag i denna del. Det innebär en starkt möjlighet för samhället att få överblick över och därigenom också förstärkta möjligheter att påverka arbetskraftsinvandringens inriktning både på näringsgrenar och yrken på längre sikt.

LO tillstyrker förslaget att personer som får arbetstillstånd som ett led i ett internationellt utbyte (t.ex. ledningspersoner i internationella företag, artister, cirkelledare i språk och forskare i fortsättningen bör få sådant begränsat arbetstillstånd som innebär, att de inte efter ett år kan byta yrke och anställning utan arbetsmarknadsprövning. Enligt LO:s erfarenheter har nämligen nuvarande ordning i många fall skapat problem, inte minst inom yrken där inhemsk arbetskraft funnits tillgänglig.

TCO framhåller att de principer och riktlinjer som föreslås i betänkandet i stort överensstämmer med TCO:s syn. Den gemensamma nordiska arbetsmarknaden måste enligt TCO ses i ett helhets- och tidsperspektiv ej enbart som en arbetsmarknadsfråga. Detta medför att man bör se till att olika styrinstrument t.ex. för social service måste utvecklas för att motverka sociala negativa konsekvenser. De kompletteringar till 1968 års riktlinjer som IPOK föreslår bygger enligt TCO på de gångna årens erfarenheter och bör genomföras.

Grundläggande principer för flyktingpolitiken

Kommitténs förslag har i allmänhet godtagits eller lämnats utan erinran. En lång rad remissinstanser har framfört synpunkter i frågan.

Kammarrätten i Jönköping anför att det är av stor vikt att invandringspolitiken i stort i praktiken omsätts på sådant sätt att de invandarpolitiska målen uppnås. Spontaninvandring av personer med flyktingliknande skäl eller andra politisk-humanitära skäl måste således regleras, om än i varierande grad. Kammarrätten ser i detta sammanhang som ytterst angeläget att en återkommande bedömning sker av den förda invandringspolitiken samt att en ingående sammanhållen redovisning av alla former av flyktinghjälp lämnas årligen. En reglering av främst spontaninvandring av enskilda utlänningar som åberopar politisk-humanitära skäl måste också ses mot bakgrund av att denna invandring, enligt kammarrättens mening, inte får inverka menligt på Sveriges möjligheter att ta emot flyktingar genom t.ex. organiserad överföring och att ha tillräckliga resurser för flyktinghjälp inom ramen för bistånd. Kammarrätten anser vidare att SIV beträffande nya kategorier av asylsökande med politisk-humanitära skäl i större utsträckning än vad som nu sker bör överlämna ärenden till regeringen för avgörande så att regeringen härigenom får tillfälle att utbilda praxis.

SIDA håller med om att en generös flyktingpolitik bör vara ett självständigt övergripande samhällsmål och anser det tillfredsställande, att Sverige förutom s.k. konventionsflyktingar även tar emot personer med "flyktingliknande skäl" enligt 6 § UtlL och därutöver också vissa icke flyktingliknande politisk-humanitära fall. I en värld där flyktingströmmarna inte visar några tecken på att minska är det enligt SIDA nödvändigt att Sverige solidariskt tar ansvar för att lindra problemen, vilket bl.a. innebär en

generös behandling av asylsökande. Styrelsen understryker vidare att överföring av flyktingar till Sverige endast bör tillämpas som lösning i sista hand. Följaktligen är kraven stora såväl på flyktinghjälpen i tredje land som på samordningen mellan denna och flyktinghjälpen i Sverige. I yttrandet framhålls att den framtida invandringspolitiken måste innebära att Sverige även i framtiden är berett att i krislägen öka den totala invandringsvolymen. Ett stort behov av flyktinghjälp kan uppstå oväntat. Sverige bör därför ha en beredskap att med kort varsel anpassa sig – åtminstone tillfälligtvis – till kraftiga fluktuationer i inflödet av flyktingar. Om ändrade förhållanden i någon flyktinggrupps ursprungsland medför en avsevärd ökning av det antal personer som önskar återvända, kan detta vidare enligt SIDA komma att kräva en betydligt mer medveten återvändandepolitik än vad IPOK anger. SIDA anser att uppmärksamhet bör ägnas åt det eventuella behovet av en sådan aktivare politik.

SIDA berör därefter frågan om flyktinghjälp i tredje land. En flyktingpolitik som uttryckligen tar ställning för flyktinghjälp i tredje land skall inte innebära en mindre generös inställning till flyktinginvandringen. Styrelsen anför vidare:

Det framhålls på flera ställen i utredningen att den svenska flyktingpolitiken i första hand syftar till att motverka att flyktingproblem uppkommer och till att skapa möjligheter för flyktingar att få en fristad i sina hemländer. Kommitténs direktiv slår fast att "överföring av flyktingar till Sverige bör tillgripas som lösning först i sista hand". De svenska bidragen till FN:s flyktingkommissarie och FN:s hjälpprogram för Palestinaflyktingar, programmen för humanitärt bistånd i Latinamerika och södra Afrika och flyktinghjälpen inom ramen för SIDA:s katastrofbistånd uppgår till sammanlagt nära 500 miljoner kronor årligen medan arbetsmarknadsdepartementets anslagspost för omhändertagande av flyktingar är i storleksordningen 200 milj. kr. Det är anmärkningsvärt att en så stark betoning – både i ord och handling – på hjälpen utanför Sveriges gränser till flyktingar inte återspeglas i invandrapolitiska kommitténs betänkande.

— — —

Att kommittén trots detta praktiskt taget har uteslutit diskussionen om flyktinghjälp utanför Sverige ur sitt betänkande är olyckligt. Principerna för flyktinghjälp i tredje land och för flyktinghjälp i Sverige måste vara komplement till varandra. I stället har framställningen fått en kraftig slag-sida – utredningen lägger hela tyngden på ena hälften av vad som borde vara en genomgång av hela den svenska flyktingpolitiken.

Följaktligen bör utredningen kompletteras med en betydligt utförligare diskussion dels av flyktinghjälp i tredje land, dels av samordningen mellan de två formerna av flyktinghjälp. Härvid bör det betydligt klarare än vad som nu är fallet framgå att flyktinghjälpen i första hand skall inriktas på att motverka de omständigheter – ekonomiska och politiska – som bidrar till att orsaka flyktingproblem.

Länsstyrelsen i Stockholms län förordar i likhet med kommittén en fortsatt generös flyktingpolitik. Insatserna måste dock i första hand avse bistånd till flyktingar i andra länder. Sverige bör enligt länsstyrelsen också

internationellt verka för ökat samarbete i avsikt att förhindra nya flyktingströmmar. Länsstyrelsen pekar vidare på att flyktingsituationen i världen är svår i många avseenden samtidigt som kännedom om Sveriges existens ökat bland människor, som på grund av politiskt oliktankande, religiös tillhörighet eller låg materiell standard har det svårt. Detta ställer ökade krav på på svenska myndigheter "för vilka det är nödvändigt att det finns internationell orientering och fasta regler att hålla sig till." Vikten av en "generös bedömning och tillämpning av den svenska flyktingpolitiken" betonas även av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*.

AMS anser att de grundläggande principer för flyktingpolitiken som återfinns i 1979 års flyktingpolitiska beslut bör bibehållas. Först i andra hand bör överföring av flyktingar till Sverige komma i fråga. AMS erfarenheter visar att flyktingar med en helt annan kulturell bakgrund än vår har stora svårigheter att finna arbete och att anpassa sig på den svenska arbetsmarknaden. Överföringen hit bör särskilt inriktas på flyktingar i akut behov av fristad. AMS vill i detta sammanhang anmäla att det finns behov av beredskapsregler i händelse flyktingar på grund av utrikespolitiska förvecklingar eller krig och krigsfara i större antal anländer till landet.

AMS framhåller också att det i nuvarande arbetsmarknadsläge är mycket svårt att arbetsplacera flyktingar direkt från mottagningsförläggning eller enskild inkvartering. Arbetsplaceringen måste därför i regel föregås av en arbetsmarknadsutbildning. De hjälpmedel som arbetsförmedlingen disponerar är inte avpassade till de särskilda behov som flyktingarna från allt avlägsnare länder har. Det är nödvändigt för arbetsförmedlingen att ha möjligheter att på ett okonventionellt sätt utnyttja och kombinera de olika arbetsmarknadspolitiska hjälpmedlen för att kunna nå resultat. Även om ansvaret för överföring och omhändertagande av flyktingar går över till SIV, måste AMS ha tillräckliga personella och administrativa resurser för att ge flyktingarna en effektiv arbetsmarknadsservice. Resurserna måste stå i rimlig proportion till det antal flyktingar, som regeringen medger få tas emot i landet.

SIV instämmer i IPOK:s uttalanden och understryker i likhet med kommittén att Sverige som ett uttryck för en internationell solidaritet bör bedriva en fortsatt generös flyktingpolitik. En försämrad samhällsekonomi och därmed sysselsättning får inte leda till att den grundläggande solidaritetstanken överges. Utformningen av vår flyktingpolitik bör enligt SIV vägledas av den speciella roll som Sverige i vissa situationer har förutsättningar att spela. Hela flyktingpolitiken måste vidare också i fortsättningen vara generös vid en internationell jämförelse. SIV anser dock att det är viktigt att Sverige endast undantagsvis påbörjar kvotöverföring av flyktingar som tillhör en helt ny kategori. Verket ställer sig vidare bakom den av IPOK åsyftade uppföljningen av invandringen av personer som åberopar politisk-humanitära och liknande skäl. SIV är vidare ense med IPOK om att alla som beviljas tillstånd på grund av någon form av politiska skäl

bör få samma hjälp att komma in på arbetsmarknaden och samhället i övrigt.

Ärkebiskopen, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet och Sveriges frikyrkoråd/samråd delar kommitténs övergripande synpunkter på Sveriges engagemang och aktiva deltagande i internationella insatser, som har till syfte att angripa grundorsakerna till de förhållanden som tvingar våra medmänniskor att lämna sina hemländer. De saknar en mer utförlig principiell och praktisk behandling av sambandet mellan svensk biståndspolitik och de länder varifrån invandrarna har kommit. De fyra remissinstanserna understryker att Sveriges ansträngningar för att få till stånd ett internationellt klimat som präglas av fredlig samexistens och rättvisa är flyktförebyggande och bör fortsätta med förnyad kraft. Remissinstanserna anför:

Vi anser att Sverige måste utöka sitt arbete för mänskliga rättigheter. Ett sådant arbete måste enligt vår mening innefatta åtgärder som på kort och lång sikt angriper flyktingskapets grundorsaker. Det vore rimligt att regeringens markerade sin inställning till detta arbetes betydelse genom att ta initiativ till bildandet av ett rådgivande organ, vari skulle ingå, förutom representanter för regeringen och riksdagens partier, företrädare för fackliga, kyrkliga och andra humanitära organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter och flyktingar.

Remissinstanserna framhåller i detta sammanhang att en restriktiv tolkning av UtlL:s skyddsbestämmelser kan motverka huvudmålet för flyktingpolitiken – att internationellt stärka skyddet för de mänskliga rättigheterna. De stöder kommitténs grundsyn, att bistånd i första hand bör ges på ett sådant sätt att flyktingarna kan få en fristad nära sina hemländer, men anser samtidigt att målsättningen troligtvis är svår att i alla lägen tillämpa i praktiken. Man pekar på att situationen i Mellanöstern erbjuder endast ett fåtal flyktingar möjlighet till ett regionalt omhändertagande och ett minimum av skydd. En liknande situation gäller i Östeuropa och Latinamerika.

Kritik riktas i yttrandet mot förslaget att antalet flyktingar som överförs till Sverige skall anpassas till sysselsättningsläget samt statens och kommunernas tillgängliga resurser. De fyra remissinstanserna anser att den aktuella flyktingsituationen i världen i minst lika hög grad som resursaspekter skall vägleda statsmakterna vid beslut om flyktingkvotens storlek och inriktning. Vid bedömningen av frågan om storleken av Sveriges insatser borde beaktas, att de länder som av tradition har tagit emot flyktingar i avvaktan på avresa för bosättning i annat land med all sannolikhet kommer att vidta nödvändiga åtgärder till nackdel för flyktingarna, om de länder som hittills har överfört flyktingar minskar sin andel i denna internationella s.k. "burden sharing". Remissinstanserna anser vidare att det torde bli svårt att, som IPOK föreslår, få till stånd en mera utvecklad internationell ansvarsfördelning i syfte att bäst utnyttja olika länders basresurser för samhällsservice till olika språkliga, etniska och religiösa minoriteter. Huruvida den faktiska tillståndsprövningen i det enskilda fallet ske oberoende av ett eventuellt sådant samarbete.

Allmänt understryker dessa fyra remissinstanser att en solidarisk flyktingpolitik måste utgå ifrån den faktiska flyktingsituationen i världen. Det är enligt dessa oroväckande att kommittén utgår ifrån en "omföringspolitik" där insatser inom flyktingpolitikens biståndsdelen kan innebära att undantagsklausulen inom utlänningslagen tas i bruk. För att flyktingpolitiken med rätta skall kunna beskrivas som generös måste den präglas av en politisk vilja att skapa ökade resurser för hela flyktingpolitiken. Man anser det nödvändigt att samtliga kommuner solidariskt tar sin del i ansvaret att förverkliga invandrings- och invandrapolitiken. I motsats till vad kommittén anför anser dessa remissinstanser att enskilda kommuners situation inte bör ligga till grund för bedömningen av våra möjligheter att ta emot flyktingar. *Svenska kommunförbundet* vill betona vikten av en generös flyktingpolitik, samtidigt som den reglerade invandringen på ett bättre sätt än hittills anpassas till statens och kommunernas resurser.

LO har stor förståelse för kommitténs synsätt. Organisationen erinrar om att kommitténs förslag kan få till följd att invandringen av personer med mindre starka flyktingliknande skäl får stå tillbaka för en väsentligt ökad tillströmning av konventionsflyktingar. Detta är enligt LO en principiellt mycket viktig punkt. Sverige kan inte påta sig ett större ansvar för flyktinginvandringen än vad vi med tillgängliga samhällsresurser klarar av. Invandringen måste anpassas till Sveriges möjligheter att erbjuda arbete, bostad och social service inklusive svensk- och hemspråksundervisning. LO säger vidare att den politiska viljan att hjälpa människor i nöd i högre utsträckning än hittills måste synkroniseras med en erforderlig resurstilldelning för exempelvis arbetsmarknadsåtgärder, svenskundervisning m.m. En generös flyktingpolitik kan inte enbart mätas i tillståndsgivning utan måste även mätas i mottagningsåtgärder. En generös tillståndsgivning som inte följs av liknande generös resurstilldelning för mottagningsåtgärder leder enligt LO på sikt till en stark försvagning av möjligheterna att bibehålla och utveckla politiken för invandrarnas ställning i samhället. En sådan försvagning leder också till negativa konsekvenser för den nu bosatta invandrarna. TCO noterar med tillfredsställelse att kommittén föreslår, att regeringen regelbundet för riksdagen skall redovisa fördelningen mellan de olika formerna av flyktinghjälp. Det bör enligt TCO även i fortsättningen finnas en koppling mellan avsatta resurser och mottagningen av flyktingar av olika kategorier. Den enda grupp där inga begränsningar bör göras är enskilt hitresta konventionsflyktingar. TCO anser vidare att det är absolut nödvändigt med en klar praxis i denna fråga så att begreppet "generös flyktingpolitik" inte misstolkas. Generös flyktingpolitik innebär enligt TCO att Sverige bidrar till att största möjliga antal flyktingar får skydd – antingen inom biståndspolitikens ram eller genom mottagning här i Sverige. De personer som har störst behov av skydd måste prioriteras. Om det närmare hemlandet finns andra lösningar än invandring i Sverige bör vi stödja dessa i första hand. Slutligen vill TCO markera sin oro för de

politiska och fackliga ledare och aktiva som på grund av den politiska utvecklingen kommer i svåra situationer i det egna hemlandet. TCO kräver att Sverige verkar för att dessa ledare garanteras flyktingstatus exempelvis vid invandring till Sverige.

Amnesty International instämmer helt i kommitténs uttalade övergripande mål att Sverige skall fortsätta en generös flyktingpolitik. Man påminner samtidigt om att en generös flyktingpolitik inte nödvändigtvis är förenlig med den angivna "regleringen" av kvot- och spontaninresta allt efter vårt interna sysselsättningsläge och våra resurser. Generositetens tillämpning måste givetvis samtidigt bygga på trovärdighet. Föreningen fortsätter:

Vem sätter ur internationella perspektiv solidariskt tak för hur många flyktingar vi kan ta emot? Det måste alltid i första hand vara den aktuella flyktingsituationen, sedd ur internationellt perspektiv, som bör vara vägledande för myndigheternas övervägande vid fastställande av flyktingkvotens storlek och inriktning. Nödvändiga prioriteringar bör göras i nära samarbete, såväl med flyktingkommissariatet, som med berörda frivilligorganisationer. I detta sammanhang såväl som i t.ex. rena tillståndsfrågor efterlyser vi upprättandet av ett regionalkontor för flyktingkommissariatet i Norden.

Föreningen Sveriges socialchefer utvecklar synpunkter i samma riktning. Man anför att förslagen rent allmänt förefaller präglade av dagens aktuella läge på arbetsmarknaden och ett antagande om ett kraftigt invandringstryck. Det är enligt föreningen mot den bakgrunden lätt att få det helhetsintrycket av betänkandet, att Sverige har små möjligheter att ta emot flyktingar och att starka motiv för restriktiv inställning till invandring föreligger. Enligt föreningens mening bör tillvaratagande av fler kommuners resurser och möjligheter att på ett positivt sätt ta emot invandrare leda till förbättrade förutsättningar för generös flyktingpolitik. Föreningen säger sig i anslutning härtill vilja opponera sig mot kommitténs synpunkt, att inte bara landets resurser som helhet utan också enskilda kommuners resurser bör beaktas vid bedömningen av våra möjligheter att ta emot flyktingar m.fl. Ett grundläggande syfte med att åstadkomma en positiv styrning av invandrares bosättning är just att ta tillvara resurserna i dess helhet. Vi måste enligt föreningens mening ha tilltro till att lyckas med detta.

Röda korset ansluter sig i princip till kommittén uppfattning att principerna i 1979 års flyktingpolitiska beslut ska stå fast. Samtidigt vill Röda korset dock framhålla att enskilt inresta asylsökande även i framtiden måste ges ett långtgående skydd i överensstämmelse med UtL:s bestämmelser och 1951 års FN-konvention angående flyktingars rättsliga ställning, oberoende av vilka insatser som Sverige kan och vill göra från tid till annan med hänsyn till tillgängliga resurser m.m. Detta synsätt har stor betydelse för hur regler och principer tillämpas inom invandringspolitikens

ram. Organisationen instämmer i att behandlingen av asylsökande och tolkningen av UtL:s bestämmelser skall vara generös och den understryker vikten av att de rättssäkerhetsgarantier som uppställts i lagen efterföljs i tillämpningen. Därför är det angeläget att den avvägning som kommittén efterlyser inte får till följd att enskilt anlända asylsökande blir drabbade av en fluktuerande tillämpning av flyktingbestämmelserna i utlänningslagen.

Röda korset säger vidare att det idag finns uppenbara oklarheter i proceduren för flyktingskapsbedömningen, t.ex. avsaknad av klara kriterier för bedömningen av konventionsflyktingar respektive de flyktingliknande fallen och brist på motiverade beslut, vilket gör det nära nog omöjligt att avgöra hur bedömningarna görs. Mot bl.a. den bakgrunden vill Röda korset återupprepa förslaget om att FN:s flyktingkommissarie inbjuds att öppna ett kontor i Sverige samt att flyktingkommissariens handbok rörande procedurer och kriterier för flyktingskapsbedömning används som grund i flyktingskapsprövningen i Sverige.

Vad gäller flyktinghjälp i tredje land anser Röda korset att uttalandet, att 1979 års flyktingpolitiska beslut skall stå fast, framstår som innehållslöst, såvida inte en löpande utvärdering och uppföljning görs av såväl flyktingsituationen rent generellt som effekten av de olika flyktingpolitiska åtgärder som vidtas på det internationella planet. Kommittén har beklagligtvis valt att helt utelämnat en sådan analys i beskrivningen. Om ansträngningarna internationellt när det gäller rehabilitering och repatriering i stort visar sig resultatlösa, måste följden för Sverige bli att vi antingen försöker medverka till en omprioritering av det internationella flyktingarbetet eller också att vi accepterar att Sverige måste vara berett att ta emot ett relativt sett större antal flyktingar än nu för permanent bosättning i Sverige. Det omfattande stödet från Sverige till FN:s flyktingkommissarie har hittills till stor del koncentrerats till kortsiktiga insatser av traditionell "relief"-karaktär. Våra insatser måste enligt Röda korset kompletteras med ett mer aktivt politiskt agerande rent allmänt när det gäller problematiken med flyktingarnas rehabilitering. Röda korset framhåller vidare att situationen när det gäller respekten för mänskliga rättigheter i många länder har allvarligt försämrats. Man pekar också på "tendensen till alltför summarisk tillämpning av första asyllandsprincipen". Avslutningsvis understryker Röda korset att en analys av flyktingproblemet i stort är absolut nödvändig för att man skall kunna lägga fast principer och regler för flyktinginvandringen till Sverige. Man efterlyser också ett delvis förändrat synsätt där flyktingproblem betraktas ur ett bredare perspektiv än dagens, vilket skulle kunna bidra till en attitydförändring i stort när det gäller Sveriges flyktingpolitik.

Advokatsamfundet berör i detta sammanhang praxis vid flyktingskapsbedömningen. Samfundet anser mot bakgrund av den kritik som förekommer i detta hänseende, att det föreligger behov av en harmonisering av tolkning och rättstillämpning, särskilt med avseende på flyktingdefini-

tionen i lagen och konventionen. Härvid är det enligt samfundet naturligt att låta UNHCR spela en central roll. Det är enligt samfundet angeläget att finna fungerande former för ett sådant samarbete, särskilt som Norden är den enda mer betydande flyktingmottagande region bland konventionsstaterna, där UNHCR inte inbjudits inrätta något branschkontor. Enligt samfundet förefaller det som om svenska myndigheter vid flyktingskapsbedömningen fäster en allt avgörande vikt vid den asylsökandes politiska aktiviteter samt vid vad som genom utrikesdepartementets försorg tjänstevägen rapporteras om politiska och andra förhållanden i ursprungslandet. Detta sätt att resonera återspeglas också i IPOK:s betänkande. Härigenom riskerar man emellertid att definitionens viktigaste kriterium "välgrundad fruktan för förföljelse" trängs alltför mycket i bakgrunden. Det är därför desto angelägnare att man genom utbildning och på andra sätt eftersträvar en enhetlig och traktatsenlig flyktingbedömning. Advokatsamfundet framhåller vidare att åtgärder i form av viseringstvång och åtgärder mot vissa flygbolag m.m., som är ägnade att redan i ursprungslandet stoppa invandring till Sverige, gör det svårare för människor som riskerar svår förföljelse där att fly hit. Samtidigt kan enligt samfundet allt som görs för att rädda förföljda och flyktingar även utnyttjas av andra med svagare skäl. Samfundet understryker avslutningsvis att alltför långtgående invandringshämmande åtgärder i utlandet kan få flyktingpolitiken att framstå som inhuman.

Bland yttrandena från kommunerna kan följande nämnas. Enligt *Botkyrka kommun* (socialnämnden) verkar de av IPOK framlagda förslagen rent allmänt präglade av dagens aktuella läge på arbetsmarknaden och bedömningen av ett kraftigt invandringstryck. Det är mot den bakgrunden lätt att få det helhetsintrycket av betänkandet, att Sverige har små möjligheter att ta emot flyktingar och att starka motiv för en restriktiv inställning till invandring föreligger. Enligt kommunens mening bör tillvaratagandet av flera kommuners resurser och möjligheter att på ett positivt sätt ta emot invandrare leda till förbättrade förutsättningar för generös flyktingpolitik. Kommunen är därför något frågande inför kommitténs synpunkt att inte bara landets resurser som helhet utan också enskilda kommuners resurser bör beaktas vid bedömningen av våra möjligheter att ta emot flyktingar m.fl. Kommittén betonar vikten av att praxis vid tillståndsprövning hos oss ej skiljer sig alltför mycket i förhållande till den i våra grannländer och andra länder som kan utgöra alternativ för den asylsökande. Enligt kommunens mening måste dock en sådan anpassning ske med stor försiktighet. En självständig och individuell prövning av varje asylsökandes skäl och situation måste alltid garanteras. *Uppsala kommun* menar att det är angeläget att §6 UtL behålls, eftersom den större delen av de skyddsbehövande flyktingarna som åberopar "tungt vägande omständigheter" inte kan räknas in i gruppen konventionsflyktingar och kvotflyktingar. Ett formellt mottagande i samma omfattning som hittills av spontaninvandrare

som åberopar flyktingliknande skäl måste emellertid kopplas till en rimligare fördelning av kostnadsansvaret mellan stat och kommun och även till ett instrument för att fördela flyktingmottagandet på ett mer anpassat sätt mellan kommunerna. *Helsingborgs kommun* anser det vara viktigt att en översyn görs av alla former av flyktinghjälp, så att det går att bilda sig en uppfattning om huruvida resurserna används på bästa sätt. I första hand vill kommunen att den svenska flyktingpolitiken inriktar sig på att ge sådant bistånd att den enskilde flyktingen kan få en fristad i ett land med en kultur och miljö, som inte alltför mycket skiljer sig från hemlandets. I fråga om mottagandet här bör vidare prioritering ske till förmån för organiserat överförda flyktingar. Det är önskvärt med en översyn av 6 § UtL, så att resurserna verkligen används till de människor som behöver en fristad här.

Invandring på grund av flyktingliknande skäl

IPOK:s förslag att behålla 6 § UtL med viss ändring har godtagits eller lämnats utan erinran av den överväldigande majoriteten remissinstanser. Behovet av en bestämmelse som kompletterar 3 § UtL understryks allmänt. Några remissinstanser uttalar dock kritik mot förslaget som de finner vara alltför restriktivt. I några fall kritiseras själva författningsregleringen.

Det senare gäller exempelvis *kammarrätten i Jönköping*. Kammarrätten framhåller att det även med en generös tillämpning av 3 § UtL finns behov av bestämmelser som reglerar invandringen av andra än konventionsflyktingar och har inget att erinra mot den inbördes prioritering av olika skyddsgrupper som IPOK föreslår. Däremot bör enligt kammarrättens mening denna prioritering mer komma till uttryck inte enbart genom motiv och praxis utan även i författningsregleringen. Invandringen av andra hjälpbehövande än konventionsflyktingar måste regleras. En i lag mera preciserad regel för prioriteringen är då viktig, inte minst för den enskilde sökanden. Övervägande skäl talar därför enligt kammarrätten för att nuvarande 6 § första stycket bör ersättas med en bestämmelse som tar sikte enbart på de s.k. skyddsnätsfallen och som ger rätt till fristad här även i tider då relativt stor restriktivitet är påkallad. Undantagsklausulen bör kvarstå, men då eventuellt med en mer restriktiv skrivning. De som efter kammarrättens förslag ej längre faller in under 6 § samt övriga med starka politisk-humanitära skäl bör inbegripas i 31 § UtL.

RPS förklarar sig inte ha något emot att 6 § behålls. SIV accepterar i huvudsak IPOK:s förslag. Verket ifrågasätter dock den kategorisering i skyddsnätsfall kontra andra fall som skisseras. Det vore enligt verket olyckligt att införa ytterligare klasser eller grupper av s.k. B-flyktingar. En sådan kategorisering torde inte fylla några praktiska behov och skulle vidare innebära ett betydande merarbete. SIV anser att det är av vikt att statsmakterna i ökad utsträckning kan styra invandringen av sådana som

åberopar politisk-humanitära skäl och verket är berett att i större omfattning än nu överlämna ärenden till regeringen. Det är önskvärt att sådana ärenden avgörs med förtur. SIV är även berett att årligen redovisa antalet personer som fått stanna här på skäl enligt 3, 5 eller 6 § UtL. Vad gäller själva författningsregleringen har SIV inget emot att 6 § UtL behålls. SIV ansluter sig till IPOK:s uttalanden av viss innebörd att vissa ytterligare kategorier med skäl av individuell karaktär bör få skydd enligt 6 § UtL. Utanför 6 § UtL bör liksom hittills falla de som tvingas lämna sitt hemland på grund av omständigheter som drabbar alla, t.ex. sådana som nämns i artikel 1, punkt 2 i OAU-konventionen. Det skydd som erbjuds bör regleras i författning, t.ex. genom ett förtydligande av 31 § UtL.

SIDA framhåller, med anledning av förslaget att invandringen av s.k. B-flyktingar och personer som åberopar politiskt-humanitära skäl regleras "med hänsyn till Sveriges möjlighet att ta emot", att denna formulering riskerar att bana väg för ett godtycke i behandlingen av asylsökande, där skäl som duger för tillstånd ett år kan vara otillräckliga nästa. Styrelsen anser att kontinuitet i tillämpningen av bestämmelserna är nödvändig för att förebygga både godtycke i behandlingen av flyktingärenden och osäkerhet för flyktingar. Den svenska politiken måste därför enligt SIDA:s mening innebära en beredskap att tidvis lämna ett större antal tillstånd och bara i sällsynta undantagsfall värja sig genom att hänvisa till "Sveriges möjligheter att ta emot". RRV anser att om man skall uppnå målsättningen att flyktingpolitiken skall vara ett självständigt samhällsmål medan övrig invandring anpassas efter resurserna, måste grunderna för tillståndsgivningen liksom nu hållas isär för de olika grupperna. Detta är en förutsättning för att regleringen av invandringen av andra grupper än flyktingar och familjeanknytningsfall skall kunna upprätthållas. RRV tillstyrker därför kommitténs förslag att 6 § UtL skall vara kvar och att den skall ha den tolkning som kommittén föreslår. Förutom de nu angivna skälen talar enligt RRV behovet av kontinuitet i lagstiftningen för att paragrafen behålls. Förslaget att ge undantagsklausulen "särskilda skäl" en mera uttalat styrande innebörd än hittills bör enligt verkets uppfattning framgå av förarbetena till den ändrade UtL. Länsstyrelsen i Stockholms län anser att invandringen av personer som åberopar flyktingliknande skäl bör få stå tillbaka för konventionsflyktingar eller personer med starka skäl i akut nöd även om en generös flyktingpolitik bör eftersträvas. Länsstyrelsen finner kommitténs förslag till en skärpning i fråga om mottagandet av utlänningar som inte har kommit direkt till Sverige stå i överensstämmelse med en sådan prioritering.

Enligt det gemensamma yttrandet från ärkebiskopen, *Rädda barnen*, Svenska flyktingrådet och Sveriges frikyrkoråd/samråd är de asylsökande som kommittén kallar skyddsnätsfall sådana personer som med en generös tillämpning av konventionsflyktingbegreppet bör betraktas som konventionsflyktingar. I yttrandet erinras om att riksdagen år 1980 beslutade att

konventionsflyktningbegreppet skulle tolkas i en genrös anda och att de sökande skulle ges "the benefit of the doubt". Man anför att dessa riktlinjer inte alltid har följts. De fyra remissinstanserna vill särskilt understryka följande: Nuvarande praxis ifråga om bestämningen av vem som är flyktning, krigsvägrare, s k B-flyktning eller som har tillräckliga humanitära skäl för uppehållstillstånd får inte skärpas. Det sammanlagda resultatet av IPOK:s förslag skulle troligen bli att färre asylsökande får stanna. UNHCR:s exekutivkommittés rekommendation om skydd i vissa fall mot återsändande av sådana personer som definitionsmässigt omfattas av OAU-konventionen skall följas av Sverige. Skyddet bör inskrivas i UtIL. Slutligen får styrkan i de skäl som krävs för uppehållstillstånd inte tillåtas variera beroende på antalet som söker sig hit och möjligheterna att ta emot. Resursskäl som motiv att vägra uppehållstillstånd måste klart deklarerar som sådana. Risk finns annars för att centrala värderingar i fråga om humanitet och mänskliga rättigheter undergår en icke önskvärd normförändring. I yttrandet föreslås avslutningsvis att Sverige tar initiativ i internationellt sammanhang till en diskussion om flyktningdefinitionen inom ramen för flyktningkonventionen.

Advokatsamfundet framhåller i fråga om IPOK:s kategoriindelning att vi också i fortsättningen får fyra kategorier av asylberättigade varav en, benämnd de politiskt-humanitära fallen, fortfarande inte skall regleras i lag. Uppdelningen mellan vilka som skall hänföras till den sistnämnda gruppen och vilka som skall falla under 6 § förefaller delvis konstlad och näst intill obegriplig utom för ett begränsat antal i dessa tankegångar väl insatta experter. Med förståelse för att beskrivningen av dessa flyktingslag måste ges en i viss mån flexibel karaktär vill samfundet förorda att 6 § ges en sådan utformning "att även den politisk-humanitära gruppen täcks därav och att OAU-konventionens formulering därvid allvarligt begrundas". Samfundet delar emellertid åtminstone teoretiskt IPOK:s uppfattning, att skyddsbehovet kan graderas och att man följaktligen i ett trängt läge skulle kunna prioritera till fördel för de mest skyddsbehövande. Att lagstiftningsvägen fortsätta och delvis bygga ut en sådan gradering leder emellertid enligt samfundet till komplicerade regler och följaktligen tidskrävande handläggning eller bristande rättssäkerhet samt till sist till avlägsnandebeslut som ändå många gånger kommer att te sig stötande för rättskänslan, vilket kommittén ju uttalat bör undvikas. Vad gäller den föreslagna möjligheten att återsända en asylsökande som omfattas av 6 § UtIL till tredje land anser samfundet, att de av kommittén föreslagna kriterierna inte förefaller betryggande. "Att ett land tillämpar Genèvekonventionen är ju i skyddshänseende helt ointressant för skyddssökande som inte kan åberopa densamma och varom det ju här är frågan." Det finns vidare anledning erinra om att alla länder inte tillämpar konventionen på samma sätt. *Röda korset* anser det olyckligt att ett så stort antal kategorier som föreslås bibehålls och vill peka på risken för en utvidgning av dessa

genom uppdelningen av s k "skyddsnätsfall" och andra fall under 6 §. Om procedurerna för flyktingskapsbedömning fastställs efter de riktlinjer som anges i FN:s flyktingkommissaries handbok och under medverkan av Flyktingkommissarien, skulle den kategori som kommittén kallar "skyddsnätsfall" direkt hänföras till konventionsflyktingkategorin, med påföljd att man uppnår den generösa tolkning av 3 § UtL som kommittén anser skall gälla. Det skydd som ska ges till personer med flyktingliknande skäl enligt 6 § UtL kan då enligt samfundet utvidgas till att omfatta fall av den typ som avses i OAU-konventionen, vilka saknar lagbundet skydd idag. Endast under denna förutsättning kan Röda korset ansluta sig till den föreslagna formen för reglering i utsatta lägen genom användandet av "undantagsklausulen".

FN:s flyktingkommissariat noterar med tillfredsställelse att 6 § UtL ger skydd åt vissa grupper av skyddssökande som inte uppfyller flyktingrekvisiten. Utformningen sägs emellertid ge anledning till viss oro av det skälet, att den kan medföra en restriktiv tillämpning av flyktingbegreppet. Det bör därför övervägas att begränsa 6 § till att avse personer "som åberopar vägande humanitära skäl av annan art än de som nämns i art. 1 A (2) i flyktingkonventionen. Flyktingkommissariatet anser att 6 § UtL bör tillämpas på bl.a. personer som omfattas av flyktingdefinitionen i OAU-konventionen. En liberalare tolkning av 3 § UtL förordas samtidigt.

Sigtuna kommun föreslår att 6 § UtL förtydligas och paragrafförklaringen berikas med konkreta exempel från den faktiska verkligheten. Vidare framhålls att man bör förtydliga vad som menas med sociala och humanitära skäl. *Umeå kommun* anser att 6 § UtL skall finnas kvar. Det förslag som framkommit för att ersätta denna paragraf är varken tydligare eller mindre tidskrävande. Kommunen anser det vara önskvärt att spontaninvandrare som åberopar flyktingliknande skäl skall tillåtas stanna i Sverige i samma utsträckning som nu. Klara direktiv bör utformas angående vilka som är flyktingar. *Riksförbundet för sexuellt likaberättigande* hälsar med tillfredsställelse att kommittén föreslår att man till 6 § UtL hänför sökande som riskerar allvarligt straff för icke-politiska handlingar eller förhållanden som inte är kriminella i Sverige och inte heller förkastliga enligt svensk rättsuppfattning. Motsvarande bör gälla den som riskerar förföljelse på sådan grund. Som exempel anför kommittén just förföljelse på grund av kön eller homosexualitet. Förbundet menar emellertid att själva 6 § UtL bör förtydligas. Den beskrivning som återfinns i prop. 1975/76: 18 om ändring i utlänningslagen (1954: 193) bör uttryckligen skrivas in i lagtexten. Till denna definition bör enligt förbundet läggas ett stycke om förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning. Bakgrunden till detta är att förbundet under sin mångåriga erfarenhet av utlänningsärenden kommit till slutsatsen att få känner till riksdagens uttalanden att förföljelse på grund av homosexualitet kan betraktas som skäl att få stanna i Sverige. Rätt till fristad bör i dessa fall finnas om inte synnerliga skäl talar mot det.

Frågan om första asylland

IPOK föreslår bl.a. att en asylsökande som åberopar politiska skäl skall kunna avvisas till det land från vilket han närmast har kommit, om detta bereder skydd åt konventionsflyktingar. Möjligheten bör dock inte alltid utnyttjas. Kommittén preciserar de fall då möjligheten att avlägsna en asylsökande inte bör tillgripas samt förordar en generösare praxis än den nuvarande. Ett begränsat antal remissinstanser har kommenterat förslaget i denna del. Flertalet har, som redan framgått, mer allmänt tillstyrkt de förslag som rör flyktingpolitiken.

Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig anser IPOK:s förslag vara alltför liberalt. *Kammarrätten i Jönköping* tillstyrker förslaget att principen om första asylland tillämpas också för dem som hänförs till 6 § UtL. Härigenom undanröjs enligt domstolen orimliga konsekvenser som nuvarande skyddsbestämmelse har kunnat medföra. Härmed avser kammarrätten dels det förhållandet att dessa grupper i vissa fall kan få en större rätt än flyktingar att stanna i Sverige men även det förhållandet att principen om första asylland inte helt har kunnat upprätthållas i fråga om konventionsflyktingar till följd av svårigheten att avgöra om sökanden är flykting eller bör hänföras till 6 § UtL. Principen får visserligen enligt kommittén inte ges en alltför strikt tillämpning eller tillämpas så att resultatet kan framstå som stötande. I de fall en asylsökande tillbringar några dygn i annat land är det dock enligt kammarrätten tveksamt om undantag utöver de i SIV:s cirkulärmeddelande angivna generellt bör medges. Resultatet av överläggningarna inom CAHAR föreslås böra avvaktas. Kammarrätten har dock inget att erinra mot att 35 § UtL redan nu får föreslagen lydelse.

RPS delar kommitténs uppfattning om möjligheten att återsända även den utlänning som åberopar skäl enligt 6 § till ett tredje land. RPS säger sig däremot inte kunna ansluta sig till IPOK:s förslag om en uppmjukning av principen om första asylland. IPOK påpekar att det är angeläget att personer som har någon form av anknytning till Sverige kan få sin ansökan prövad här. "Någon form av anknytning" är enligt RPS ett opreciserat och vitt begrepp. RPS anser att den precisering av "anknytning" i förevarande ärenden som har kommit till uttryck i statens invandrarverks föreskrifter och allmänna råd bör gälla även i framtiden. Likaså bör de regler som idag tillämpas beträffande en utlänning som under sin resa hit har passerat ett annat land i fortsättningen gälla, i vart fall till dess att frågan har slutbehandlats i CAHAR. Ett stadgande i UtL i denna fråga bör därför anstå. Liknande synpunkter framför SIV. Verket avstyrker att undantag från principen om första asylland görs för personer som under direkt resa passerat genom andra länder på vägen till Sverige. En sådan regel skulle enligt verket innebära en avsevärd urholkning av första asylland-principen och få till följd ett kraftigt ökat antal inresor och ansökningar om asyl i fall där ansökan och prövning hade bort kunna göras i annat land. Det skulle

vidare vara fråga om att låta den enskilde välja asylland, vilket skulle kunna vara till förfång för dem som bättre behöver skydd i Sverige. SIV förordar således att man håller fast vid de riktlinjer som nyligen har fastställts av SIVs styrelse. Ytterligare undantag från principen om första asylland kan i stället ävervägas om riktlinjerna visar sig vara för restriktiva. Härtill kommer att den föreslagna regeln behandlas ofullsträndigt i IPOKs betänkande. Det gäller dess förhållande till den nordiska passkontrollöverenskommelsen samt regelns tillämpning i fråga om bevisbörda, skilda transportsätt, uppehålls- och restider etc. Slutligen ställer sig SIV bakom förslaget att avlägsnande till tredje land även skall få ske av den som omfattas av 6 § UtL.

Några remissinstanser godtar den föreslagna liberaliseringen av praxis. En rad remissinstanser vill gå längre än IPOK och argumenterar därför av det skälet mot den föreslagna tillämpningen av principen om första asyl-land liksom mot dess utvidgning till att omfatta sådana personer som avses i 6 § UtL. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser det vara en klar förbättring att de som åberopar politiska skäl i vissa fall kan få asylfrågan prövad även om de tidigare hade kunnat begära asyl i annat land som de t.ex. rest igenom med tåg. *Röda korset* beklagar att första asyllandsprincipen redan i praktiken används mycket strikt, vilket under senare tid skapat en rad uppmärksammade fall, där asylsökanden har bollats fram och åter mellan Sverige och andra länder inom och utom Europa. SIV:s anvisningar från december 1982, där undantagsreglerna från huvudregeln preciseras, tycks inte längre gälla i praxis. *Röda korset* säger att många länder tidigare av tradition har valt att följa praxisutvecklingen i Sverige. Detta har haft positiva effekter för asylsökande och flyktingar, eftersom Sverige under tidigare år utvecklat en generös attityd och tillämpning, som smittat av sig på andra länder. När nu Sverige har skärpt tillämpningen och användningen av första asyllandsprincipen blir detta därför normgivande för ett stort antal länder. Sverige bär inte ensamt ansvaret för den striktare tillämpning som har kunnat skönjas i Europa under senare tid, men vi bidrar enligt *Röda korset* på vårt sätt till att problemet med "Refugees in Orbit" ökar. *Advokatsamfundet* säger att IPOK i skilda sammanhang uttalar sig för en striktare och kanske flitigare tillämpning av principen om det första asyl-landet. Denna princip har klara fördelar för den som vill minska mottagandet av flyktingar i Sverige, eftersom vårt land rent geografiskt ligger så till att få flyktingar kan komma direkt hit utan att passera andra tänkbara asylländer på vägen. En återgång till en utvidgad användning av denna princip är dock snarast ett steg tillbaka ur internationell och humanitär flyktingrättslig synpunkt. En rigid tillämpning leder enligt samfundet också lätt till nya sådana avlägsnandebeslut som kan framstå som stötande för den allmänna rättsuppfattningen. *Advokatsamfundet* säger sig därför vilja erinra om den princip som ventilerades vid den aldrig formellt avslutade FN-konferensen om territoriell asyl år 1977 och som stöddes av den

svenska delegationen. Principen kan enligt samfundet uttryckas så, att en flykting inte av en stat skall vägras fristad bara därför att han på vägen dit hade kunnat få eller söka asyl i annat land, om det inte med hänsyn till samtliga omständigheter framstår som rimligt att han borde ha gjort det. Regeln antogs också av UNHCR:s exekutivkommitté vid dess 30:e session i oktober 1979. Någon lagstiftning för att ytterligare förankra denna princip i svensk rätt är enligt samfundet inte heller erforderlig eftersom såväl 3 som 5 och 6 §§ försetts med villkoret "om han behöver sådant skydd" respektive "om han behöver skydd här". Den som har eller utan vidare kan få asyl i annat land och som inte kan anföra någon rimlig orsak varför han inte skulle begagna sig därav anses inte behöva skydd i Sverige, utan man tillämpar då enligt praxis första asyllandsprincipen på honom. *Ärkebiskopen, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet och Sveriges frikyrkoråd/samråd* tillstyrker en mindre restriktiv tillämpning av första asyllandsprincipen. De framhåller vidare att avvisning av asylsökande till tredje land ej bör ske, om inte i det enskilda fallet varje risk för vidarevändning till hemlandet framstår som utesluten. De anser vidare att det försämrade skydd som kommittén vill införa för den kategori som nu får stanna i Sverige med stöd av 6 § UtL är oacceptabelt. Kommitténs förslag innebär, om det genomförs, att man på ett allvarligt sätt försämrar skyddet för denna grupp skyddsbehövande. *Flyktingkommissariatet* hälsar med tillfredsställelse IPOK:s förslag till en viss uppmjukning av gällande praxis, så att även den som har rest till Sverige med t.ex. tåg skall få sin sak prövad här, fastän han har passerat genom andra länder. I detta sammanhang hänvisas också till de av FN:s flyktingkommissaries exekutivkommitté nyligen intagna konklusionerna i ämnet. Enligt dessa skall viss hänsyn tas till den asylsökandes egen önskan i fråga om valet av asylland, liksom till principen att asyl inte skall vägras enbart därför att den kunde ha sökts i en annan stat. Flyktingkommissariatet anser att prövningen av en asylansökan inte skall vägras därför att sökanden har uppehållit sig i en annan stat, om vistelsen där med hänsyn till dess längd och sökandens avsikt att fortsätta hit, måste bedömas som "transitory". I detta sammanhang hänvisas även till diskussionerna i Europarådets flyktingkommitté (CAHAR). *Amnesty International* efterlyser garantier för att en till tredje land direktavvisad asylsökande ej riskerar vidarevändning till hemlandet eller annat land, där han kan påräkna förföljelse. Enbart det faktum att vederbörande återsänds till sitt "första asylland", formellt en signatärstat av Genève-konventionen, utgör enligt Amnestys erfarenhet, dessvärre inte nödvändigtvis några reella garantier. *Förbundet för sexuellt likaberättigande* vill peka på det cyniska i att på vinst och förlust sända någon till ett land där man inte vet huruvida de skäl som vederbörande anför överhuvud taget blir föremål för materiell prövning. Man motsätter sig bestämt en formulering av det slag som kommittén föreslår som tillägg till 6 § UtL. I stället bör i detta tillägg slås fast att utlänningen får vägras rätt att vistas i

Sverige om han kommit hit från annat land än hemlandet och det är väl känt att den kategori som utlänningen tillhör inte riskerar förföljelse i det landet eller riskerar att sändas vidare till ett sådant land där han riskerar förföljelse.

Allmänna synpunkter på flyktingbedömningen

SIV anser att det skulle vara av mycket stort värde med utvidgade kontakter mellan myndigheterna i Sverige och de övriga nordiska länderna samt med UNHCR för att man skall få en mer enhetlig praxis när det gäller flyktingbedömning. Av mycket stort värde är vidare bl.a. de informella kontakter som kan tas i samband med deltagande i kommittéer och arbetsgrupper under Europarådet. Beträffande bedömningen "uppenbart oriktigt", anser *Amnesty International* vad som anses som uppenbart oriktigt ej erfordrar utredning. Så snart utredning anses erforderlig, kan påståendet ej bedömas som uppenbart oriktigt. Mot denna bakgrund kan organisationen inte acceptera kommitténs motivuttalanden beträffande vad som ska klassificeras som "uppenbart oriktigt". Enligt *Föreningen Sveriges socialchefer* måste en anpassning till andra länders praxis ske med stor försiktighet och uppmärksamhet så att ej den grundläggande idén med flyktingåtagandet förfelas. En självständig och individuell prövning av varje asylsökandes skäl och situation måste garanteras när han eller hon söker tillstånd hos oss. Det får enligt föreningen inte bli så att en person med flyktingskäl möts av att "alla dörrar är stängda". *Advokatsamfundet* vill i anslutning till vad kommittén framhåller om trovärdighetsbedömningar och deras betydelse framhålla vikten av att förhandling enligt UtL:s bestämmelser kommer till användning i alla de fall, där detta enligt allmänna processuella erfarenheter kan förväntas bli av betydelse för att bedöma en persons trovärdighet.

Flyktingförklaring m.m.

Vad gäller möjligheten att undantagsvis utfärda flyktingförklaring för den som önskar behålla sitt hemlandspass vill *kammarrätten i Jönköping* för sin del framhålla, att en utlänning som kräver att få behålla sitt hemlandspass eller som skaffar sig nytt sådant i allmänhet inte bör tillerkännas status som flykting. *Kammarrätten* förordar således att nuvarande ordning bibehålls. För det fall den föreslagna ordningen genomförs, bör möjligheten att utfärda flyktingförklaring bedömas med ledning av den inom FN:s flyktingkommissariat upprättade handboken. *Kammarrätten* förordar dock en mycket restriktiv tolkning. Även *Föreningen Sveriges länspolischefer* och *Föreningen Sveriges polischefer* är tveksamma till den föreslagna lättningen vad gäller en flyktings möjlighet att erhålla flyktingförklaring utan att behöva lämna ifrån sig sitt hemlandspass. Detta skall enligt förslaget bli möjligt om han kan lämna en godtagbar förklaring till denna önskan.

Man bör enligt föreningarna vara mycket noggrann och precis vad gäller kravet på att förklaringen skall vara godtagbar. Om man tar alltför lätt på denna förklaring kommer detta av sig själv att leda till missbruk.

SIV har inga invändningar mot förslaget att flyktingförklaring skall kunna sökas utan samband med ansökan om UT och att SIV i alla asylärenden skall ta ställning till om sökanden får stanna enligt 3 § UtL. För att inte onödigtvis utsätta sökanden för risker anser SIV – utom beträffande de fall då flyktingförklaring lämnas – att grunden för tillståndet (3, 5 eller 6 § UtL) inte bör framgå av det beslutsmeddelande som skickas ut. Den bör i stället anges genom en intern anteckning i verkets handlingar rörande den enskilde. Flyktingförklaring bör enligt verket undantagsvis kunna utfärdas för den som önskar behålla sitt hemlandspass, om en godtagbar förklaring lämnas. Enbart en önskan att kunna resa lättare är inte tillräcklig. *Advokatsamfundet* tillstyrker förslaget. *Röda korset* ansluter sig till kommitténs föreslagna ändringar beträffande rätten till flyktingförklaring. En av de positiva effekterna av kommitténs förslag är enligt Röda Korset att de personer som det rör sig om får möjlighet att ansöka om ekonomisk hjälp till familjeåterförening över det särskilda anslag som administreras av AMS.

Anhöriginvandring

Uppskjuten invandrarstatus vid s.k. snabb anknytning

Majoriteten av remissinstanserna anser det nödvändigt att behålla ordningen med uppskjuten invandringsprövning. Många av dessa föreslår dock en förkortning av provotiden och en allmänt generösare praxis.

Kammarrätten i Jönköping anser således att en uppskjuten invandringsprövning är nödvändig även i fortsättningen. Nuvarande praxis sägs böra bibehållas, men tillämpningen får ej leda till direkt stötande resultat. *RPS* framhåller att det inte är möjligt att avstå från en ordning med uppskjuten invandringsprövning. Även om det är svårt att få fram en tillfredsställande utredning till den första tillståndsprövningen, är det enligt *RPS*s uppfattning just förstagångstillståndet som är speciellt viktigt. Det måste därför ställas krav på att det grundas på en tillfredsställande utredning. *RPS* ser det vidare som självklart att även andra omständigheter än vistelsens längd skall tillmätas betydelse vid tillståndsprövningen, om ett anknytningförhållande upphör. Att utlänningsen har funnit sig tillrätta i arbetslivet och samhället i övrigt måste emellertid spela en ringa roll. En ny provotid skall enligt *RPS* löpa, om utlänningsen får UT på grund av en ny anknytning.

SIV vill för sin del stryka under IPOKs konstaterande, att äktenskap/samboende som är konstruktioner i syfte att ge tillstånd eller upplevs som ett problem i de flesta invandringsländer. Det är därför angeläget att ha ett system som motverkar att skenförhållanden godtas som tillstånds-

grund. Systemet med uppskjuten invandringsprövning bör därför gälla även i fortsättningen Endast ett mycket kortvarigt förhållande kan inte anses grunda sådan anknytning till Sverige, att bosättning här bör tillåtas även om förhållandet var seriöst. SIV anser vidare att några fakta inte kommit fram som ger anledning att frånga den nuvarande normala maximtiden om två år. Kortare provotid bör liksom nu ibland kunna tillämpas, exempelvis med hänsyn till förekomsten av ett gemensamt barn samt till situationen i hemlandet för den utvisningshotade. Om ett förhållande upphör, bör visserligen samtliga omständigheter i ärendet vägas in, men i flertalet fall bör dock tiden vara utslagsgivande. Annars försvåras enligt verket möjligheterna att upprätthålla en enkel, snabb och förklarbar handläggning av anknytningsärenden. Ifråga om avsteg från kravet på normal vistelsetid tillägger SIV att särskild hänsyn bör tas till kvinnor som bryter upp från äktenskap på grund av misshandel, särskilt om de kommer från länder där fränskilda kvinnor kan få svårigheter. God anpassning till arbets- och samhällslivet kan utgöra grund för tillstånd, men då endast efter längre vistelsetider. Normalt bör ny provotid räknas, om tillstånd beviljas på grund av ny anknytning.

Även *Länsstyrelserna i Stockholms och Västerbottens län* delar bedömningen att uppskjuten invandringsprövning är befogad. *Föreningen Sveriges länspolischefer och Föreningen Sveriges polischefer* anser att den nuvarande provotiden vid "snabba anknytningar" bör bibehållas oförändrad. En uppmjukning i detta avseende skulle leda till en icke önskad oreglerad invandring. På motsvarande sätt som det skedde en nedgång av invandringen vid införandet av regeln om UT före inresa, skulle antalet fall av "snabba anknytningar" åter stiga. För att motverka de icke önskvärda effekterna vid en upplöst "snabb anknytning" - exempelvis att kvinnor återsänds till ett hemland där ensamma, fränskilda kvinnor ej är socialt accepterade - föreslår föreningarna att man utökar prövningsfaktorerna i humanitärt avseende. Detta förfarande torde genom sin selektivitet vara mera ändamålsenligt än en uppmjukning av nuvarande regler beträffande "snabba anknytningar".

En lång rad kommuner tillstyrker dock IPOK:s förslag angående en förkortning i vissa fall av tvåårstiden. *Uppsala kommun* värdesätter särskilt den generösare hållning utredningen föreslår skola gälla för dem som genom skilsmässa eller isärflyttning i dag skulle riskera utvisning till hemlandet. Den nuvarande ordningen är enligt kommunen inte bara stötande utan också inhuman. I många fall får den sociala konsekvenser för t.ex. barnen eller anhöriga och även för den som direkt berörs. *Jönköpings kommun* delar uppfattningen att "provotiden" bör sättas så kort som möjligt, med en eventuell maximitid om två år som tillämpas endast i undantagsfall. *Malmö kommun* anför liknande synpunkter. *Örebro kommun*, slutligen, understryker det angelägna i att en generösare praxis utvecklas i ärenden angående uppskjuta en invandrarsstatus och större vikt

läggs vid de humanitära skälen samt att den normala provotiden förkortas. På motsvarande sätt uttalar sig även *Jugoslaviska riksförbundet* och *KFUK-KFUM*.

Socialstyrelsen vill starkt betona de negativa sidorna en s.k. uppskjuten invandringsprövning. Stor försiktighet bör enligt styrelsen iakttas vad gäller prövning av tillståndsgivning i de fall anknytningen upphört. Framförallt gäller detta kvinnor, som annars tvingas återvända till länder där skilsmässa inte är socialt accepterad. Några remissinstanser ställer sig mer eller mindre avvisande till ordningen med uppskjuten invandrarstatus. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* ifrågasätter om ej fördelarna, inte minst från humanitär synpunkt, väger över till förmån för ett avskaffande av en uppskjuten invandringsprövning. En mera rigorös kontroll vid första tillståndsprövningen borde kunna ersätta den uppskjutna kontroll som nu äger rum men som inte verkar särskilt meningsfull. *Södertälje kommun* anser att den upprepade prövningen utgör en tveksam särbehandling. Kommunen anser samtidigt att reglerna och principerna skall vara så klara och tydliga som möjligt för att nedbringa antalet långvariga prövningar utan åsidosättande av individens rättssäkerhet. Även *Riksförbundet för sexuellt likaberättigade* motsätter sig en ordning med uppskjuten invandrarstatus.

Åldersgräns vid ingående av äktenskap

Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan stöder kommitténs förslag, att gränsen för UT-grundande äktenskap normalt skall gå vid 18 år. Enligt *kammarrätten i Jönköping* måste valfrihetsmålet vika när det strider mot grundläggande värderingar i det svenska samhället. En tillståndsgivning som strider mot övriga i det svenska samhället grundläggande omsorgs- och skyddsregler för unga människor bör ej få komma i fråga. Huvudregeln i praxis måste därför enligt kammarrätten vara, att tillstånd inte får beviljas om parterna inte uppnått svensk giftermålsålder, även om parterna har ingått äktenskap som är giltigt enligt tillämplig, oftast hemlandets, lag. Undantag från denna huvudregel bör medges endast om synnerliga skäl föreligger. Så kan vara fallet om parterna har gemensamt barn eller flickan är gravid. Kammarrätten vill betona att i de fall där någon av parterna fortfarande är skolpliktig undantag bör medges endast i ytterst speciella fall. Även *SIV* instämmer i *IPOK:s* uttalande att det i princip är motiverat att kräva att båda parter skall ha uppnått svensk giftermålsålder för att UT skall beviljas på grund av äktenskap eller samboende, även om utländsk lag tillåter lägre ålder. Det gör även *länsstyrelsen i Stockholms län*, samt *ärkebiskopen*, *Rädda barnen*, *Svenska flyktingrådet* och *Sveriges frikyrkorådssamråd*. *Sigtuna*, *Södertälje*, *Uppsala*, *Borås* och *Umeå kommuner* säger sig också tillstyrka förslaget.

Enligt *socialstyrelsens* mening, däremot, talar visserligen starka skäl för att tillstyrka utredningens förslag, eftersom dessa unga – i de flesta fall

flickor – ofta får leva under svåra förhållanden i Sverige. Socialstyrelsen säger sig emellertid med hänsyn till rådande rättsläge inte kunna tillstyrka förslaget. Rådande förhållanden är dock otillfredsställande och bör enligt styrelsen bli föremål för utredning. Styrelsen hänvisar särskilt till att även äktenskap som har ingåtts med eller mellan minderåriga blir giltiga i Sverige. Sverige har vidare undertecknat det s.k. Helsingforsavtalet, vilket understryker nära anhörigas rätt att återförenas. *Örebro kommun* anför för sin del följande:

Den svenska giftermålsgränsen är inte absolut och de som är mellan 15 och 18 år kan ingå äktenskap o.n länsstyrelsen lämnat särskilt tillstånd till det. Sådant tillstånd beviljas i de flesta fall. Tillstånd beviljas i regel inte för den som fortfarande är skolpliktig. Det är inte heller ovanligt att svenska minderåriga medborgare i 16-18 års ålder sammanbor och för detta fordras inget tillstånd. Det är därför viktigt att göra distinkt skillnad, beroende av om man fortfarande är skolpliktig, i prövning av ärenden om avsteg från det generella kravet på att båda parter skall ha fyllt 18 år för att UT skall beviljas på grund av äktenskap/sammanboende. Vid prövning av UT för fortfarande skolpliktiga bör undantag göras när det är motiverat av humanitära skäl. Förhållandena kan vara sådana att det skulle framstå som mer stötande att vägra UT än att ge tillstånd, även om någon part är minderårig. Det kan vara om flickan är gravid eller parterna redan har gemensamma barn. Det kan också gälla en flicka som ingått äktenskap och som inte längre skulle tas emot av sin gamla familj. Den tillståndsbeviljande myndigheten bör rådgöra med sociala nämnden i kommunen.

Malmö kommun anser frågan vara av så stor principiell betydelse att den bör utredas ytterligare.

Annan anhöriginvandring

IPOK:s förslag angående en viss liberalisering av anhöriginvandringen inom ramen för vad kommittén kallar en "antalsmässig riktpunkt" har fått ett blandat mottagande. *Kammarrätten i Jönköping* menar att en generell ändring av nuvarande praxis skulle leda till en stor och oförusebar invandring, något som inte kan sägas ligga i linje med riktlinjerna för invandringspolitiken. Förslaget om en antalsmässig riktpunkt tillstyrks därför. För att undvika eventuella tillämpningssvårigheter anges denna kvot böra avse anhöriga som inte tillhör kärnfamiljen. Det bör enligt kammarrätten ankomma på statens invandrarverk att genom en prövning från fall till fall avgöra vilka ytterligare sökande som bör tas emot. Särskild hänsyn bör tas till anhöriga till flyktingar. *AMS* anser inte att en generell vidgning av nuvarande familjebegrepp är möjligt med hänsyn till de ökade krav som en sådan vidgning skulle komma att ställa på arbetsförmedlingsservice, bostäder och social service. *Socialstyrelsen* vill i detta sammanhang starkt understryka behovet av att man tar hänsyn till de minderåriga gifta kvinnornas situation, i de fall de saknar egna anhöriga i landet. Ofta blir den unga kvinnan starkt beroende av mannens familj. Hennes situation kan

många gånger underlättas, om hon kan få hit sina föräldrar eller något äldre syskon eller annan äldre släkting, som kan ge henne stöd. Styrelsen ställer sig bakom förslaget om vidgade möjligheter för anhöriga utanför kärnfamiljen att invandra. Ett visst försteg anses böra ges flyktingar. *Länsstyrelsen i Stockholms län* tillstyrker kommitténs förslag att invandring av anhöriga utöver kärnfamiljen bör medges i ökad utsträckning mot bakgrund av att familjebanden ofta är starkare i andra länder och särskilt bland människor i nöd. Det finns därför inte anledning att tillämpa den snäva svenska synen på kärnfamiljen. *Sigtuna, Uppsala och Borås kommuner* stöder likaså förslaget. *Assyrisk-Syrianska flyktingfonden* önskar en betydligt generösare praxis än för närvarande. Man säger vidare att en alltför restriktiv familjeåterföreningspolitik kräver mer samhällsresurser än en mer generös sådan. Det beror på att ångslan och oro för de kvarvarande ger upphov till sjukdom med åtföljande vårdbehov.

Åtskilliga andra remissinstanser tar dock avstånd från förslaget. SIV ifrågasätter det lämpliga i vad kommittén föreslår. SIV:s hittillsvarande erfarenheter av administrationen av ett system med en antalsmässig riktpunkt är starkt negativa. Systemet inger lätt överdrivna förhoppningar hos de sökande och deras anhöriga i Sverige. Detta leder till ett ökat antal ansökningar som i många fall måste avslås, vilket förorsakar besvikelser som i sin tur leder till telefonförfrågningar och upprepade nya ansökningar. Avslagen uppfattas enligt verket i många fall som orättvisa och ger därigenom upphov till misshälligheter. Ett kvotsystem är vidare administrativt betungande och resurskrävande. Med ett system som omfattar alla nationaliteter måste man räkna med, att det blir avsevärt svårare att upprätthålla ambitionen att visa rättvisa mellan skilda sökande än vad som var fallet med det begränsade system som tidigare tillämpades i fråga om assyrier och syrianer från Turkiet. SIV anser att det inom ramen för gällande system bör vara möjligt att ta ökad hänsyn till fall där ömmande och udda omständigheter åberopas. Skulle emellertid ett kvotsystem inrättas, har SIV inga invändningar mot de riktlinjer för prioritering inom ramen för detta som IPOK antyder.

Ärkebiskopen, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet och Sveriges frikyrkoråd/samråd ställer sig tveksamma till kommitténs förslag om en antalsmässig riktpunkt för anhöriginvandring av andra än de personer som ingår i hushållsgemenskapen. En sådan riktpunkt kan nämligen komma att strida mot principen om familjesammanföring som ett övergripande samhällsmål. De fyra remissinstanserna tillägger att ensamma ogifta barn, som har beviljats uppehållstillstånd av t.ex. humanitära skäl, skall ha en självklar rätt att här få återförenas med sina föräldrar "inom kärnfamiljsbegreppet". *Länsstyrelsen i Malmö* menar att man bör kunna i praxis liberalisera anhöriginvandringen genom en sänkning av den nuvarande åldersgränsen för föräldrar med samtliga barn i Sverige och genom att ändra villkoren så att det räcker att ha "flera eller samtliga barn i Sverige". *Röda korset*

beklagar att kommittén inte har kunnat precisera kretsen av anhöriga, som har rätt att förenas sig med anhörig i Sverige, på ett sätt som tydligare ger uttryck för den generösare praxis som kommittén förordar. Man hälsar dock med tillfredsställelse att kommittén föreslår, att familjeåterföreningspolitiken skall vara ett övergripande mål inom invandringspolitiken. Röda korset vill också peka på att ett kvotsystem bäddar för kritik och undran från de sökande vid upptäckten av att likabehandling i tillståndshänseende inte längre gäller, beroende på att den totala kvoten är fylld. LO konstaterar i sitt yttrande att det, allt sedan den nuvarande invandringspolitiken lades fast år 1967, har skett en uppmjukning i fråga om invandringen av anhöriga. Med hänsyn till de svåröverskådliga konsekvenser som en ytterligare uppmjukning kan innebära säger sig LO vilja förordar ett bibehållande av nuvarande praxis. *Föreningen Sveriges länspolischefer* och *Föreningen Sveriges polischefer* framhåller att kommitténs liberalisering av nu gällande praxis kommer att medföra betydande utredningsproblem för polisen, när det gäller att ta fram ett godtagbart bedömningsunderlag för beslutande myndighet. Förslaget kommer tveklöst innebära en icke önskvärd invandring genom att påståendena om "nära anhörig" oftast är okontrollerbara.

Bostadsfrågan

Kammarrätten i Jönköping har inget att erinra mot att nuvarande praxis huvudsakligen bibehålls. När det gäller anhöriga som skulle tillåtas komma inom ramen för ett årligt fastställt antal bör dock i vart fall bostadsfrågan närmare undersökas. I flertalet fall är det möjligt för sökanden att i hemlandet avvakta att bostadsfrågan m.m. löses. I de fall anhöriga här i Sverige ej i någon mån bidrar till lösning av sådana frågor som bostad och försörjning bör detta vägas in i tillståndsprövningen. Inte heller *SIV* har något att invända mot den marginella uppstramning av praxis som *IPOK* föreslår, även om det kan komma att medföra visst merarbete vid tillståndsprövningen. Således bör enligt verket – innan tillstånd för primärinvandring ges – om möjligt beaktas att bostadsfrågan kan lösas för anhöriga. Vidare bör tillståndsprövningen påverkas av att de härvarande förklarar att de inte avser sammanbo med sökanden och inte kan eller vill bidra till dennes försörjning. Motsvarande gäller då det framgår att det främsta skälet till hitflyttning är en önskan att få det bättre på det svenska samhällets bekostnad.

Kravet på UT före inresan

Kommitténs förslag till viss uppmjukning av gällande praxis beträffande kravet på UT före inresan har föranlett få remissinstanser att yttra sig. Dessa har nästan genomgående avstyrkt förslaget.

RPS motsätter sig således den föreslagna ordningen. Att utröna om det

är fråga om skenäktenskap måste enligt RPS bli en mycket svår uppgift för passkontrollpersonalen. Detta gäller i samma grad beträffande möjligheten att konstatera om det finns en relation mellan parterna, motsvarande förlovning, med sikte på att äktenskap skall ingås. RPS anser att problemet med de långa handläggningstiderna måste lösas inom ramen för nu gällande bestämmelser. När det gäller frågan om en liberalare praxis beträffande anhöriga utanför kärnfamiljen anser RPS, att frågan om deras tillstånd kan lösas på ett tillfredsställande sätt genom tillämpningen av punkt 4 i 33 § UtIF. RPS tillägger att en uppluckring av tillämpningen av bestämmelserna i 33 § UtIF utgör ett allvarligt och olyckligt steg tillbaka till den ordning som gällde före den 1 april 1981. SIV avstyrker först och främst förslaget, att avsteg från kravet på UT före inresa skall göras i fall då äktenskap nyligen ingåtts utomlands under exempelvis en semestervistelse. Ett genomförande skulle enligt verkets mening undergräva det nyligen införda systemet med UT före inresa som visat sig fungera effektivt. Man har enligt SIV många gånger anledning misstänka att det är fråga om skenäktenskap. SIV avvisar vidare tanken att utlandsmyndigheterna skulle få bevilja visering i ärenden av detta slag. Grundprinciperna för delegeringen av viseringsbesluten är att det alltid skall röra sig om *besök* i Sverige, medan IPOK:s förslag avser bosättning. Verket menar att de avigsidor som påpekas får lösas inom ramen för nuvarande system. Slutligen framhåller SIV att verket inte heller kan acceptera IPOK:s mera allmänt hållna förslag till undantag från kravet på UT före inresa. En sådan ordning skulle nämligen avsevärt försvåra möjligheten att ge adekvat information om vad som gäller i viss situation. För att systemet skall kunna tillämpas måste de undantag som skall gälla vara mycket konkret definierade.

Även *kammarrätten i Jönköping* anser att det är angeläget att undantagsfallen begränsas genom en relativt strikt tillämpning. Några mer generella lättnader i fråga om möjligheterna till att ta hit släktingar bör alltså inte ges, även om praxis bör vara mer liberal vad gäller anhöriga till flyktingar. Den kontakt med anhöriga i hemlandet som naturligtvis är angelägen bör enligt kammarrätten i vissa fall kunna underlättas med en mindre restriktiv viseringspraxis, då främst i fråga om anhöriga till utläningar som har fått stanna i Sverige av flyktingliknande eller andra politisk-humanitära skäl. Angående specialfallet med invandrare som under sin årliga semestervistelse i hemlandet ingår äktenskap med en landsman vill kammarrätten anföra följande:

I dessa fall bör i första hand övergävas om det är praktiskt möjligt att den i Sverige bosatte före semesterresan till hemlandet förser myndigheterna med den utredning om exempelvis parternas tidigare relation som är nödvändig och därvid erhåller ett ej bindande förhandsbesked. I de fall negativt förhandsbesked meddelas skall kravet på UT före inresa upprätthållas. För det fall positivt besked erhålles kan detta tillsammans med bevis om ingånget äktenskap samt erforderlig visering accepteras som grund för inresa och prövning av UT-ansökan här i landet. Även med föreslagen ordning är det nödvändigt att tillämpa uppskjuten invandringsprövning.

Förslaget avstyrkes även av *Föreningen Sveriges länspolischefer* och *Föreningen Sveriges polischefer*.

Advokatsamfundet har emellertid en annan uppfattning. Samfundet anför att kravet på UT före inresan har orsakat avsevärda psykologiska påfrestningar och ekonomiska uppostringar framför allt för ungdomar som önskar gifta sig eller bara leva samman. Detta drabbar till ett betydande antal varje år även svenska medborgare – inte minst kvinnor. Samfundet vill varna för de orimliga konsekvenserna av "nuvarande hårda praxis, diffusa rättstillämpning och eftersläpande handläggning på detta område." Nuvarande ordning leder enligt samfundet för övrigt också till åtskilliga fall av illegal vistelse, där de berörda ungdomarna ändå anser sig ha rätten på sin sida gentemot en okänslig lagstiftning.

Turkiska riksförbundet säger bl.a. att de rutiner som tillämpas med anledning av misstanke om skenäktenskap är förnedrande i de fall då utlänningen gifter sig med en landsman. I dessa fall bör tillstånd till invandring ges från början.

Övrig invandring av icke-nordbor

IPOK:S förslag i dessa delar lämnas i allmänhet utan erinran av remissinstanserna. *Kammarrätten i Jönköping* har inget att erinra mot att nuvarande praxis, kompletterad med av kommittén särskilt angivna synpunkter, läggs till grund för den fortsatta tillämpningen. Vad gäller personer med försörjningen tryggad genom pension eller i övrigt genom egna medel är enligt kammarrättens mening SIV:s praxis väl restriktiv. Det kan till och med ifrågasättas om den inte kan mjukas upp mer än vad kommittén har föreslagit. *Ärkebiskopen*, *Rädda barnen*, *Svenska flyktingrådet* och *Sveriges frikyrkoråd/samråd* stöder kommitténs förslag, att den som varit bosatt i Sverige under mycket lång tid bör ha rätt att återvända hit oavsett längden av vistelsen utomlands. Tio år anges därvid bli en riktpunkt. Man instämmer vidare i kommitténs åsikt, att tillstånd bör kunna beviljas pensionärer och andra med försörjningen tryggad genom egna medel, om det föreligger särskilda skäl utöver fastighetsinnehav. Den som riskerar barbariskt straff för icke politiska handlingar, som är kriminella i Sverige, bör enligt remissinstanserna kunna anses uppfylla kraven på att mycket starka humanitära skäl skall föreligga. *Länsstyrelsen i Stockholm* menar att generella lättnader utöver vad som IPOK föreslår bör kunna genomföras vad gäller invandrare med pensionsfrågan ordnad.

SIV säger sig kunna ansluta sig till att allmänna riktlinjer läggs fast och att de närmare detaljerna utformas genom vidare utveckling av praxis, varvid nuvarande principer bör vara utgångspunkt. Det är dock enligt verket angeläget att statsmakterna så långt det är möjligt konkret lägger fast de ramar som bör gälla. För nya grupper bör praxis utformas i ett samspel mellan SIV och regeringen. Verket tillstyrker i huvudsak IPOK:s

förslag. Det gäller dock inte den ovillkorliga rätten för den som har vistats här en längre tid att återinvandra hit. Inte heller RPS kan ansluta sig till tankegången att den som har varit bosatt i Sverige under en mycket lång tid bör ha rätt att återvända hit oavsett längden av vistelsen utomlands. SIV:s i betänkandet redovisade praxis bör enligt RPS även fortsättningsvis tillämpas. *Sveriges advokatsamfund* vill fästa uppmärksamheten på de problem som ibland uppkommer i samband med att t.ex. utländsk diplomatisk eller konsulär personal efter ett antal års stationering och arbete här lämnar Sverige. Det har det visat sig svårt för de barn som så önskat att, i fall då det inte har varit fråga om högskolestudier, få stanna kvar i Sverige för att avsluta sin här påbörjade utbildning, även om försörjningen varit tryggad. Det är enligt samfundet viktigt, inte minst för våra internationella relationer, att sådana ärenden prövas efter mer förstående riktlinjer än nu.

Tillfällig vistelse i Sverige

Besöksvisering

SIV ansluter sig till kommitténs uttalanden om en generösare viseringspolitik och framhåller att betydande steg i den anvisade riktningen redan har tagits, bl.a. efter diskussioner i verkets styrelse. Verket understryker att det ofta är en mycket svår och grannliga uppgift att bedöma om ett viseringsärende avser en bona fide-besökare eller inte. Tillstånd för släktbesök beviljas om det inte på grund av särskilda omständigheter, såsom förhållandena i hemlandet, begränsat vistelsetillstånd till tredje land eller härvarande släktings förhållande till hemlandet, kan antas att avsikten är bosättning snarare än besök. För besök av nära släktingar, framförallt föräldrar och barn, beviljas som regel tillstånd, om det inte framstår som uppenbart att det är fråga om ett försök till bosättning. Ju närmare släktskapet är, desto större risk för avhopp säger sig verket vara berett att acceptera. SIV håller med om att det bör vara en uppgift för SIV:s styrelse att även i fortsättningen ange riktlinjer för den viseringspolitik som bör föras. Avgörande i viseringsärenden är i de flesta fall trovärdighetsbedömningen. Riktlinjer måste byggas på erfarenheterna av praxis. En förutsättning för en generösare viseringspolitik i fråga om vissa nationaliteter är enligt verket, att möjligheterna underlättas att avlägsna avhoppare som saknar egentliga politiska skäl. Även *kammarrätten i Jönköping* understryker att viseringspolitiken bör vara så generös som möjligt, och då särskilt när det gäller besök till invandrare som inte själva har möjlighet att resa till hemlandet för släktbesök. En tillämpning av en mer generös viseringspolitik antas vara möjlig först om kommitténs förslag till ändrade anvisningsregler genomförs. Kommitténs förslag – att tillstånd för släktbesök bör beviljas, om det inte på grund av omständigheterna framstår som uppenbart att avsikten med besöket är en annan än den uppgivna – är enligt kammarrätten något för vittgående. Det kan nämligen befaras att det i

många fall ej framstår som uppenbart men väl mycket sannolikt att avsikten med besöket är en annan än den uppgivna. Kammarrätten förordar att tillräckliga skäl för vägran av tillstånd då bör föreligga. *Länsstyrelserna i Stockholms och Malmöhus län* tillstyrker kommittéförslaget och det gör även *ärkebiskopen, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet* och *Sveriges frikyrkoråd/samråd*, vilka dock samtidigt understryker att en generös viseringspolitik inte, får medföra en än mer restriktiv praxis än den som gäller för närvarande vid tillståndsgivningen. *Advokatsamfundet* tillstyrker kommitténs förslag om en mer generös viseringspolitik särskilt för släktbesök. Detta är enligt samfundets erfarenheter en humanitär angelägenhet av sådan vikt att den uppväger olägenheten av ett ökat antal avhoppare. I positiv riktning uttalar sig även *Föreningen Sveriges länspolischefer* och *Föreningen Sveriges polischefer*. Föreningarna tillstyrker en generösare viseringspraxis mot bakgrund av utredningens förslag om rätt för polisstyrelsen att meddela avlägsnandebeslut utan de tidsgränser som gäller idag. Frågor av berört slag är enligt föreningarna vanligen av så kontroversiell natur, att framtida riktlinjer bör meddelas av högsta politiska instans. Detta talar enligt föreningarnas mening för att de nya riktlinjerna för besöksvisering meddelas av regeringen. *Röda korset* tillstyrker att en generös viseringspolitik införs för dem som önskar besöka anhöriga i Sverige. En sådan ordning bör dock inte kopplas till den föreslagna utvidgade avvisnings- och beslutanderätten för polismyndigheterna.

UT för besök

Delade meningar har framförts om kommitténs förslag på denna punkt. SIV delar IPOK:s uppfattning att en generös praxis bör tillämpas när det gäller att bevilja UT för besök. Tillstånd för besök bör normalt beviljas för högst ett års tid, i undantagsfall upp till två år, och då främst i fall av besök hos nära släkting när det föreligger ömmande omständigheter. SIV ansluter sig vidare till förslaget att undantag från kravet på UT före inresa bör tillåtas för besök om högst ett år. Även *ärkebiskopen, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet* och *Svenska frikyrkorådet/samråd* ansluter sig till kommitténs mening.

En annan uppfattning framförs av *kammarrätten i Jönköping*, som visserligen betonar vikten av en generös praxis, men ändå motsätter sig förslagen till ändring i 33 § UtIL. Redan med nuvarande ordning är möjligheterna till UT efter inresan i fråga om längre besök tillräckligt tillgodosedda. Mer långvariga besök kan planeras och UT således sökas före inresan, varför någon utvidgad formell möjlighet att efter inresan pröva en ansökan om UT enligt kammarrättens mening ej bör införas. *Föreningen Sveriges länspolischefer* och *Föreningen Sveriges polischefer* framhåller att det finns skäl som talar emot att ett så långt besökstillstånd beviljas efter inresan. Av rent praktisk skäl kan det inte vara rimligt att oförberett få stanna i ett annat land under så lång tid som ett år annat än i absoluta

undantagsfall. Vidare kan man enligt föreningarnas uppfattning inte bortse från risken av anknytningar av sådan natur – t.ex. genom barn – att det skulle förefalla stötande från allmän rättsuppfattning att senare avlägsna utlännigen även om reglerna skulle medge det.

Tillstånd och kontrollfrågor

Beviljande av PUT

Praktiskt taget alla remissinstanser som yttrat sig i frågan har ställt sig bakom förslaget att normalt bevilja PUT redan från början. Så är fallet med RPS, SIV och RRV. Invandrarverket framhåller att den föreslagna ordningen är positiv för invandrarna och samtidigt medför besparingar för polisen och SIV. PUT bör beviljas utan särskild ansökan även i fråga om personer som efter uppskjuten invandringsprövning accepteras som invandrare. SIV tillstyrker vidare konsekvensändringarna i 41 och 44 §§ UtL. Verket pekar på en annan konsekvens. Enligt nuvarande regler krävs "synnerliga skäl" för utvisning först efter tre års bosättning för den som saknar PUT. Med den nya ordningen kommer detta krav i ett antal fall att inträda redan efter två års vistelse här. Vidare påverkas behovet av näringstillstånd. En utlännig som har PUT är nämligen undtagen från kravet på näringstillstånd. Vidare påpekas i SIV:s yttrande att en ordning med "PUT direkt" ger utlännigen rätt att återvända hit och vistas här så länge hans PUT inte har återkallats. Nuvarande möjlighet att vägra tillståndsförlängning av vandelsskäl får inte någon motsvarighet. Kammarrätten i Jönköping finner övervägande skäl tala för att den av kommittén föreslagna ordningen införs. Det förutsättes härvid att det i PUT-ärendet sker samma arbetsmarknadsprövning som idag. AMS tillstyrker att de invandrare som av humanitära eller liknande skäl får tillstånd att bosätta sig i Sverige redan från början beviljas PUT. Styrelsen anser emellertid att detta inte bör gälla de kategorier som varit föremål för arbetsmarknadsprövning från AMS sida. Länsstyrelsen i Stockholms län säger att ändringen ligger i linje med de allmänna besparingssträvandena inom statsförvaltningen. Om avsikten är att göra endast en tillståndsprövning är rubriceringen "permanent" onödig. Länsstyrelsen anser det i så fall mer rimligt tala om uppehållstillstånd eller i undantagsfall tillstånd med villkor. Detta kan i så fall bli aktuellt i ett fåtal ärenden då tveksamhet redan förelegat vid första bedömningen. Även länsstyrelsen pekar på att näringsfrihetsbestämmelserna måste ses över om förslaget genomförs. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser den föreslagna ordningen vara ett effektivt sätt att dels minska byråkratin och dels frigöra ett betydande antal årsarbetskrafter för väsentligare uppgifter. Att det första uppehållstillståndet blir permanent för de flesta invandrargrupper, ligger enligt Amnesty Internationals uppfattning helt i linje med att den verkliga invandringsprövningen faktiskt sker redan vid detta tillfälle. Positivt är också att frågan i ett

asylärende som sökanden skall få stanna enligt § 3 UtL, prövas i ett så tidigt skede som möjligt. I positiv riktning uttalar sig även *länsstyrelsen i Malmöhus län, TCO, några kommuner samt Föreningens Sveriges länspolischefer och Föreningen Sveriges polischefer*. Förslaget tillstyrks också av *Röda korset*.

Återkallande av PUT

Förslaget att effektivisera återkallelseförfarandet tillstyrks allmänt. Å andra sidan riktar flera remissinstanser kritik mot den föreslagna rätten till återinvandring efter längre tids PUT-innehav i Sverige.

RPS finner det otillfredsställande att det tar mellan tre och sex år att återkalla ett PUT, när utlänningen inte längre bor i Sverige. Styrelsen är beredd att medverka till att en bättre ordning införs med kontroll angående bosättningen i samband med förnyelse av tillståndsbeviset hos polisen. Kontroll skall givetvis inte ske i större omfattning än vad som bedöms erforderligt i det enskilda fallet. RPS motsätter sig bestämt att utlänningar, som inte längre bor här, i vissa fall skall ha möjlighet att behålla sina PUT. Det är enligt RPS närmast en självklarhet att UT är förbehållet de utlänningar som verkligen bor i landet, i synnerhet som det i UtL stadgas att PUT skall återkallas, om utlänningens bosättning i riket upphör, något som också framgår av PUT-beviset. Ett argument för att utlänningen skall få behålla sitt PUT efter utflyttning från Sverige är enligt IPOK att ett tidsbegränsat UT inte kan återkallas om bosättningen upphör. RPS föreslår i stället en ändring i 17 § som möjliggör ett sådant återkallande. RPS anser att den utlänning som efter utflyttning har fått sitt PUT återkallat och senare vill återvända till Sverige, enligt gällande praxis kan få nytt tidsbegränsat UT.

Av en rad skäl säger sig SIV inte kunna godta att PUT i vissa fall skall få behållas trots utflyttning. Detta är enligt verket oförenligt med den nu gällande och även av IPOK omfattade grundprincipen, att PUT skall återkallas när bosättningen här upphör. Den föreslagna rätten att alltid få återvända efter tio års tidigare bosättning i Sverige strider vidare mot den internationellt vedertagna principen att bara det egna landets medborgare har en ovillkorlig rätt till bosättning i landet. Enligt SIV:s uppfattning skulle ett genomförande av förslaget till en obegränsad rätt till återinvandring få långtgående konsekvenser. Som exempel nämns en person som har varit bosatt här med sina föräldrar från 10 till 20 års ålder och som sedan efter 30-40 års bortovaro härifrån återvänder med egen familj eller som pensionär. Man måste enligt verket räkna med att detta skulle väcka anstöt hos många. Risker kan inte uteslutas att man t.o.m. ger brottslingar fristad.

För SIV:s del skulle det föreslagna systemet vidare innebära att helt nya ärendegrupper skulle tillskapas med ökad arbetsbelastning samt en rad administrativa och andra svårigheter. Mot den angivna bakgrunden anser

SIV, att nuvarande ordning i princip bör bibehållas. För att komma tillrätta med vissa avigsidor med nuvarande förfarande i fråga om återkallande av PUT föreslår SIV i stället följande:

PUT-bevisen omarbetas så att de ger en adekvat information om förutsättningar för återkallelse. Detta arbete är förberett. Därmed bör en del missförstånd som förekommit kunna undvikas.

Den praktiska gången för återkallelse bör vara klar och entydig. Om det genom folkbokföringsregistret eller på annat sätt kommer till SIV:s kännedom att utflyttning skett, återkallas PUT sedan PUT-bevisets giltighet gått ut jämte någon ytterligare tidsmarginal. Om PUT-bevis återkommer till SIV på grund av att adressaten inte anträffats, görs utredning om bosättningen, varefter PUT återkallas efter någon tidsmarginal. Härigenom löses problemet att PUT kan ha återkallats för en person som återvänder till Sverige med ett gällande PUT-bevis.

För att komma åt medvetna försök till "skenbosättning" behövs rutiner hos polisen vid instämpling av nya PUT-bevis i enlighet med vad IPOK anför. Föreskrifter om detta förbereds inom SIV.

Rätten att återvända till Sverige efter utlandsvistelser bör enligt SIV:s uppfattning tryggas genom de riktlinjer som för närvarande gäller om UT på grund av anknytning genom tidigare vistelse i Sverige. Dessa bör få tillämpas ytterligare en tid innan en revidering aktualiseras. Slutligen vill SIV påpeka att möjlighet bör finnas att återkalla även tidsbegränsade UT på grund av upphörd bosättning i landet. Härigenom skulle undvikas att innehavare av sådana UT kommer i bättre läge än de som har PUT.

Föreningen Sveiges länspolischefer och Föreningen Sveriges polis- chefer framhåller att det permanenta uppehållstillståndet kan missbrukas. Utlänningen uppehåller sig i hemlighet i utlandet och uppbär de förmåner, i huvudsak av stat och kommun utdelade bidrag av olika slag, som endast skulle tillkomma vederbörande, om han vore bosatt i Sverige. Anmälan om utflyttning torde därför i många fall komma att utebli, enär det skulle medföra ekonomiska konsekvenser. Detta missbruk skulle man kunna stävja genom att utfärda PUT som ej gäller för återresa till Sverige. Därigenom tvingas den utländska medborgaren att ansöka om återresetillstånd, som lämpligen kan utfärdas av polismyndigheten. Föreningarna föreslår därför att reglerna för PUT ses över ytterligare för att på lämpligt sätt öka kontrollen och stävja missbruket av tillstånden.

Riskerna med IPOK:s förslag utvecklas av *polisstyrelsen i Malmö polis- distrikt* som anför bl.a.:

Enligt nu gällande regler utgör bosättning här i riket en förutsättning för beviljande av PUT. I 17 § UtL stadgas att PUT skall återkallas om utlänningens bosättning här i riket upphör. Det är angeläget att det synsätt som legat till grund för tillkomsten av dessa regler bibehålls. Det måste anses som högst otillfredsställande att en utlänning medges behålla sitt PUT upp till sex år efter det hans bosättning här i riket upphört. Redan nu förekommer ett utbrett missbruk av passhandlingar och däri införda till-

stånd. Ofta blir handlingarna föremål för förfalskning. Foton utbyts och handlingars och tillstånds giltighetstider ändras. Pass med instämplade tillstånd och bevis om PUT (med eller utan foto) är åtråvärda handlingar för narkotikakurirer och presumtiva illegala invandrare. Sådana handlingar betingar ett icke föraktfullt pris på den svarta marknaden. Skulle utlänningar i enlighet med förslaget få behålla sina PUT även efter det bosättningen här upphört skulle antalet sådana handlingar öka, åtkomligheten av dem bli lättare och riskerna för missbruk öka. Det finns goda skäl till antagande att en del av de utlänningar som anmäler sig hos polisen och som uppger sig ha förlorat sina legitimationshandlingar eller att de saknat sådana vid inresan i själva verket tillåtit inresa emedan de vid inresan uppvisat handlingar som styrkt deras vistelserätt i Sverige.

Amnesty International ansluter sig däremot till förslaget att en utlänning tillerkänns möjlighet att övergångsvis behålla sitt PUT, trots återflyttning till hemlandet. I synnerhet för politiska flyktingar, vilka ofta återvänder till instabila hemlandsregimer, sägs en sådan möjlighet väsentligt öka förutsättningarna att återvända.

RSV tar upp folkbokföringsaspekten. Verket instämmer i utredningens syn på reglerna för återkallelse av PUT. Man framhåller att det för folkbokföringskontrollen inte har varit tillfredsställande att PUT har kunnat gälla för den som varit utrest från Sverige ända upp till sex år. RSV anser det angeläget att de upplysningar om avsaknad av faktisk bosättning i Sverige, som polisen kan erhålla när fråga uppkommer om nytt bevis om PUT i en PUT-innehavares passhandling, kommer till folkbokföringsmyndighetens kännedom. Prövning kan då ske om avregistrering från folkbokföringen skall äga rum enligt 28 § andra stycket folkbokföringsförordningen (1967: 198). Närmare anvisningar om förutsättningar och tillvägagångssätt för en sådan underrättelse från polisen till folkbokföringsmyndighet kan utformas som ett led i det fortlöpande samråd beträffande utlänningsregistreringen som sker mellan SIV och RSV. I övrigt anser RSV att de åtgärder som kan behöva vidtas inom folkbokföringens område med anledning av förslaget utan större svårigheter kan genomföras.

JK, slutligen, vill framhålla att ett meddelat PUT bör kunna återkallas för en utlänning som visar sig inte ha för avsikt att bosätta sig i landet. Återkallelse bör kunna ske, oavsett om utlänningen har rest in i riket eller inte och utan att särskilda skäl föreligger. Utlänningen bör enligt JK:s mening inte få "hålla på" ett PUT utan att bosätta sig fast här.

Bostads- och arbetsgivaranmälningar m.m.

Ärkebiskopen, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet och Sveriges frikyrkoråd/samråd hälsar med tillfredsställelse förslaget att arbetsgivaranmälningarna slopas. Man ifrågasätter om det är nödvändigt med ytterligare utredning innan det är möjligt att slopa bostadsanmälningar. Även TCO instämmer i att både bostads- och arbetsgivaranmälningarna bör slopas.

Det fyller ingen funktion att t.ex. behöva anmäla inkomst om man inte anmäler flyttning. *RPS* och *RRV* har en annan uppfattning. Mot bakgrund av de delade uppfattningar som har kommit till uttryck i den enkät som har företagits på *IPOK*:s uppdrag anser *RPS*, att behovet av nuvarande ordning med arbetsgivar- och bostadanmälningsskyldighet i sin helhet bör bli föremål för en genomgång. *RRV* framhåller att kommittén inte redovisar vilken eventuell nytta polisen har av arbetsgivaranmälningarna. *RRV* anser sig därför inte kunna bedöma förslaget att ta bort dem. Enbart det förhållandet att påföljderna för anställning av personer som saknar arbetstillstånd blivit allvarigare ger ingen vägledning beträffande anmälningarnas betydelse från t.ex. spaningssynpunkt. Verket anser sig inte heller kunna ta ställning till förslaget om slopandet av anmälningarna vid avflyttning från hotell och pensionat på grund av oklarheter i det underlag för förslaget som kommittén presenterat. Båda förslagen bör därför enligt verket utredas vidare.

Frågan om utfärdande av debetsedel m.m. berörs av samma myndigheter. *RPS* vill betona angelägenheten av att klarhet och riktlinjer ges i frågan om när debetsedel får utfärdas för den som inte är kyrkobokförd i Sverige. Styrelsen anser att också reglerna för kyrkobokföring för utlänningar bör gås igenom av berörda myndigheter. Det förekommer att utlänningar, speciellt nordbor, är kyrkobokförda i riket trots att de är utvisade med förbud att återvända hit. *RPS* ifrågasätter om inte underrättelse om verkställighet av ett utvisningsbeslut som är förenat med ett återreseförbud bör ske också till kyrkobokföringsmyndigheten. *RSV* motsätter sig tanken att skattsedel på preliminär skatt skall utfärdas endast till den som har arbetstillstånd eller kan visa att han är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. *RSV* anser att ett sådant förslag är olyckligt. Skattsedel för preliminär skatt tilldelas i dag samtliga personer som begär det. Anledningen till detta är att sådan skattsedel är nödvändig för att arbetsgivare skall kunna innehålla preliminär skatt på ett riktigt sätt. Skyldigheten att betala preliminär skatt är knuten till skattskyldigheten och inte till frågan om arbetstillstånd. Utredningens förslag skulle kunna leda till att en utlänning, som arbetar i Sverige utan arbetstillstånd dessutom bryter mot skyldigheten att betala skatt för inkomsterna. *RSV* avstyrker därför utredningens förslag i denna del.

Handläggningen av avlägsnandeärenden

Allmänna synpunkter. Handläggningstiden

Svea hovrätt erinrar om att kommittén har strävat efter att bl.a. möjliggöra en snabbare handläggning av utlänningsärenden. De i detta sammanhang mest betydelsefulla förändringarna avser polisens ökade möjligheter att besluta om avvisning och utvisning. Förslaget får enligt hovrätten i dessa delar anses som relativt ingripande. Med hänsyn till förslaget att

samtliga beslut i utvisningsärenden som fattas av polisen skall anmälas till invandrarverket och kunna verkställas bara om verket beslutar att inte överta ärendet och mot bakgrund av kommitténs skäl till de aktuella förändringarna, finner hovrätten att kommitténs förslag om polisens ökade befogenheter kan godtas. *Kammarrätten i Jönköping* betonar den svåra avvägningen mellan behov av reglering av invandringen å ena sidan och en humanitär grundsyn å andra sidan samt mellan möjligheten att få en effektiv handläggnings- och instansordning och kravet att denna skall fylla berättigade höga krav på rättssäkerhet för den enskilde. Trots genomförda ändringar har handläggningstiderna enligt kammarrättens mening genomgående varit alltför långa. En ogynnsam utveckling har skett av myndigheternas ärendebalanser och regeringskansliet har belastats med många besvärssärenden varav flera av mer löpande art. Denna utveckling måste brytas. De förslag som redovisats i betänkandet anges vara väl övervägda och rättsäkerhetskraven är helt uppfyllda. Kammarrätten tillstyrker således i flertalet fall att den av kommittén föreslagna ordningen införs.

En lång rad remissinstanser betonar vikten av kortare handläggningstider. *RPS* säger att det naturligtvis vore önskvärt om de av *IPOK* uppsatta tidsgränserna kunde hållas. Handläggningstiden får emellertid enligt *RPS* aldrig – utom i yttersta undantagsfall – bli en faktor i bedömningen av sakärendet. *RPS* anser att svenska myndigheter inte skall låta sig utpressas genom gömmande av barn och liknande åtgärder. Styrelsen kan därför inte heller ansluta sig till att en barnfamiljs ärende skall bedömas välvilligt bara för att man t.ex. har gömt något av barnen. *SIV* säger sig dela *IPOK*:s uppfattning att det inte är lämpligt att i författning reglera handläggningstiderna men vill dock betona vikten av korta handläggningstider. De tidsramar som *IPOK* skisserar bör ses som mål att eftersträva. Möjligheterna att leva upp till den ambitionsnivå som förespråkas är helt beroende av ärendemängd och administrativa resurser hos polisen, *SIV* och regeringen. Verket fortsätter:

SIV vill liksom *IPOK* understryka vikten av bättre utredningar i initialskedet. Kompletteringar är dock i vissa fall nödvändiga för att kunna fatta ett riktigt beslut. Vid bedömning om utredning skall begäras, bör utgångspunkten vara att sådan skall göras då det behövs för ett riktigt beslut och det bedöms att den kan göras utan orimliga konsekvenser i fråga om handläggningstid och resursåtgång. När det gäller utredningar genom svenska utlandsmyndigheter kan *SIV* inte dela *IPOK*:s uppfattning. Sådana utredningar är ofta nödvändiga, inte minst i ärenden där sökandens trovärdighet ifrågasätts. I detta sammanhang kan noteras att utrikesdepartementet utfärdat strikta anvisningar om hur denna typ av utredningar skall genomföras bl.a. i syfte att skydda den enskilde sökanden.

Diskrimineringsutredningen anser att kortare handläggningstider är ett av de mest angelägna önskemålen. Utredningen menar att nuvarande förhållanden inte är värdiga "ett land med Sveriges moraliska ambitioner".

Även ärkebiskopen, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet och Sveriges frikyrkorådsamråd anser det nödvändigt att förkorta väntetiderna i utlänningsärenden. Särskilt viktigt med avsevärt kortare väntetider är det i ärenden avseende barnfamiljer och personer som har utsatts för tortyr. Vidare anför de fyra remissinstanserna att en i praktiken genomförd generös tillståndspolitik borde kunna innebära kortare väntetider. JO understryker också att de långa handläggningstiderna för utlänningsärenden utgör ett allvarligt problem, vilket har belysts i flera klagörenden hos JO. Att snarast komma till rätta med dessa förhållanden framstår därför enligt JO:s mening som en av de för närvarande mest angelägna uppgifterna. De av kommittén angivna tidsramarna kan tjäna till ledning, när det gäller att fastställa hur lång handläggningstid som normalt bör accepteras. Om de förslag som kommittén framlägger för att nå de uppsatta målen är tillräckliga, återstår enligt JO att se.

Svenska kommunförbundet betonar vikten av att de föreslagna handläggningstiderna i normalfallen också kan infrias. Skulle mot förmodan de föreslagna handläggningstiderna inte kunna realiseras, är det förbundet bedömning att situationen för kommuner och asylsökande inte i någon nämnvärd grad kommer att förbättras, bl.a. mot bakgrund av de svåra sociala förhållanden med otrygghet och osäkerhet som enskilda asylsökande kan drabbas av. En konsekvens av längre väntetider än som föreslås i utredningen är att kommunerna troligen måste tillskapa platser såväl inom skolan som barnomsorgen för barnen till asylsökande.

TCO anser att man bör överväga en differentiering av de föreslagna "maximitiderna" på barnfamiljer och andra. Utöver de åtgärder som SIV redan har vidtagit och de förslag som kommittén presenterat, borde enligt TCO en regionalisering av en del av SIV:s verksamhet kunna leda till "bättre" och snabbare beslut. Från sin särskilda utgångspunkt understryker *Svenska barnläkarföreningen* att långa handläggningstider utgör en mycket stor påfrestning på familjerna. I synnerhet kan en lång väntan som efterföljs av en avvisning leda till negativa konsekvenser för barn. *Advokatsamfundet* framhåller angelägenheten av att särskilt ärenden som rör barn handläggs skyndsamt. Samfundet delar också den uppfattningen att i de fall där det ändå har dragit ut på tiden, detta bör utgöra ett skäl mot avlägsnande. Samfundet vill samtidigt erinra om även andra typer av ärenden som bör behandlas med förtur. Dit hör de ärenden rörande personer som lider av sviterna av tortyr eller andra svårt traumatiserande upplevelser och sådana, vars sjukdomstillstånd allvarligt påverkas av en lång väntan i ovisshet. Liksom IPOK anser samfundet att alltför många och onödiga kompletterande utredningar i sent skede av handläggningen starkt bidrar till att försena denna. *Amnesty International* delar helt kommitténs uppfattning att de långa handläggningstiderna motverkar rättssäkerheten samt ej sällan för den väntande får psykiska och psyko-somatiska konsekvenser. Man finner det särskilt angeläget med väsentligt kortare

väntetider för barnfamiljer liksom för personer, vilka fått utstå tortyr eller annan grym och omänsklig behandling före inresa i Sverige. Flera kommuner stöder förslaget till kortare handläggningstider, bl.a. *Sigtuna, Jönköpings och Malmö kommuner*.

En rad remissinstanser ställer sig tvivlande till möjligheterna att på förslaget sätt korta handläggningstiderna. *Statskontoret* menar att en sådan uppsnabbning av förfarandet som IPOK föreslår framstår som mycket angelägen, inte bara ur samhällsekonomisk synpunkt utan även ur social synpunkt. Samtidigt konstaterar emellertid verket att den i förhållande till dagsläget innebär den att den sammanlagda genomsnittstiden för ett ärendes behandling hos polis och invandrarverk måste avkortas med två månader dvs. ca 40 %. Kraven på förkortning av handläggningstiden blir minst lika stora vad gäller arbetsmarknadsdepartementets insatser. *Statskontoret* kan inte finna att de konkreta åtgärder som föreslås är tillräckliga för att man skall kunna nå ner till de angivna handläggningstiderna, om inte ärendevolymer minskar drastiskt. Man påpekar också att en rad åtgärder redan vidtagits som sänkt tiderna till dagens nivå. *Statskontoret* bedömer därför att kraftfullare åtgärder måste till vad gäller handläggningsordningen, om de angivna genomsnittstiderna för ärendehandläggning skall kunna realiseras. En väg som därvid bör närmare undersökas är att i större utsträckning decentralisera besluten i första instans till polismyndigheterna eller eventuella regionala myndigheter under SIV. Kontoret tillstyrker förslaget om utvidgad rätt för polismyndighet att meddela och verkställa avlägsnandebeslut beträffande den som inte kan anföra någon form av politiska skäl. *SACO/SR* menar också att det inte går att höja ambitionsnivån med nuvarande resurser. Arbetsuppgifterna vid SIV:s tillståndbyrå är till sin karaktär sådana att de är beroende av situationen i andra länder och handläggarna vid tillståndsbyrån har under många år haft en mycket pressad situation. Detta har lett till att kvantiteten måste prioriteras före kvaliteten. Dessutom har detta medfört en dålig arbetsmiljö och är även i sak otillfredsställande. Dyrbar handläggningstid används till att utbilda de tillfälligt anställda. Vid en permanentning av de tillfälliga tjänsterna skulle denna tid kunna användas till att handlägga ärenden. *SACO/SR* ifrågasätter emellertid om det över huvud taget är möjligt att minska handläggningstiden till tre månader. Med nuvarande instansordning får enligt *Botkyrka kommun* de angivna tiderna anses vara så korta som det realistiskt sett är möjligt. Samtidigt är de fortfarande från social synpunkt alldeles för långa. *Kommunen* anser därför att det finns skäl att fortfarande överväga förändrad instansordning. Eventuellt bör förutsättningarna att begränsa besvärsmöjligheterna hos regeringen provas. Slutligen bör nämnas en synpunkt som framförs av *polisstyrelsen i Märsta kommun*. Styrelsen framhåller att väsentligt kortare handläggningstider innebär att trovärdighetsbedömningar i framtiden blir svåra att klara, eftersom man ofta inte hinner få svar från svenska beskickningar på så kort tid.

Detta skulle kunna göra det näst intill omöjligt att bedöma exempelvis latinamerikaner. Det är viktigt att en sådan bedömning kan ske, eftersom vi annars riskerar att få in infiltratörer i politiska grupper som regeringen har sagt sig vilja värna om. Detta vore enligt polisstyrelsen en skymf mot de politiska flyktingar från dessa länder som erhållit asyl. *Röda korset* delar kommitténs uppfattning att handläggningstiden har ett intimt samband med rättssäkerheten men att vissa andra frågor, t.ex. instansordningen, rätten till offentligt biträde redan vid första förhöret, avvissningssituationen, kriterierna för flyktingskapsbedömningen samt utlandsmyndigheternas undersökningar i ursprungslandet är väl så grundläggande i ärendet. Röda korsets intryck är att kommitténs förslag till konkreta åtgärder inte visar att handläggningstiderna kan nedbringas till de tidsramar som kommittén ställer upp. Det hade varit en fördel om kommittén valt att reglera tidsramarna för handläggningen i författningstext och till denna kopplat till kraftfullare konkreta åtgärder i fråga om instansordningen m.m.

Det kan tilläggas att *ett antal remissinstanser* uttalar sig till förmån för en decentralisering av SIV:s verksamhet.

Avvisning och utvisning när inga politiska skäl anförs

Förslaget att avskaffa veckobegränsningen vid avvisning på formell grund och att ge polisen befogenhet att utvisa i vissa fall har fått ett blandat mottagande.

JO har inga invändningar att göra mot att polismyndigheten ges vidgade möjligheter att besluta om avvisning och utvisning i nu aktuella fall. När det gäller anmälningsskyldigheten har JO emellertid svårt att se varför utvisningsfallen i detta hänseende skall behandlas annorlunda än avvissningsfallen. Redan idag gäller således vid en avvissning, att polismyndigheten på egen hand har att avgöra om ett ärende är "tveksamt". Är detta fallet skall ärendet överlämnas till SIV (35 §). Farhågorna att rättssäkerheten skulle bli lidande genom att polisen ges möjligheter att utan anmälningsskyldighet i klara fall besluta om utvisning finner JO därför överdrivna.

Utgångspunkten måste enligt *kammarrätten i Jönköping* vara, att den som uppenbart inte har möjlighet att få UT efter inresan inte heller skall få möjlighet att här i landet avvakta prövningen av en ansökan om UT. De utlännningar som bryter mot bestämmelserna i UtL och UtF skall inte få rätt till ett i väsentliga delar annat prövningsförfarande än de som lojalt följer bestämmelserna. Av redogörelsen i betänkandet framgår att så har skett i ett stort antal fall. De tidsgränser som gäller för förfarandet enligt 28 och 29 §§ UtL saknar rationell grund. En generell rätt för polismyndigheten att besluta om omedelbart verkställbar avvisning av utlännningen inom tremånaderstiden kan enligt kammarrättens mening inte möta något hinder. Det måste dock erinras om vikten av polisens skyldighet att överlämna ärenden till statens invandrarverk enligt 33, 34, 35 §§ UtL så snart

någon tvekan råder. Kammarrätten tillstyrker även den föreslagna ordningen för direktutvisning och delar således heit kommitténs bedömning, att de utvisningsbeslut som meddelats av polisen skall kunna verkställas utan hinder av anförda besvär. Den föreslagna ordningen möjliggör en snabb handläggning. Den uppfyller kraven på rättssäkerhet genom den föreslagna generella anmälningsskyldigheten till SIV samt genom ovan nämnda överlämnanderegler. Med den ordning som föreslagits föreligger ej behov av offentligt biträde.

RPS hälsar med tillfredsställelse förslaget om slopandet av tidsgränsen en vecka för polismyndighetens möjlighet att på formell grund avvisa en utlänning samt förslaget att ett avvisningsbeslut skall verkställas även om utlänningen har besvärat sig, oavsett när inom tremånaders gränsen beslutet har fattats. Om polismyndigheten fattar ett avvisningsbeslut på formell grund som vid besvärsprovning bedöms vara felaktigt och polismyndigheten inte har haft tillgång till uppgifter om den praxis på vilken SIV grundar sitt beslut i besvärshandelen, bör detta enligt RPS inte läggas polismyndigheten till last som fel och därigenom för utlänningen medföra rätt till skadestånd. RPS tillstyrker också förslaget om införande av en rätt för polismyndigheterna att efter passerandet av tremånadersgränsen fatta utvisningsbeslut beträffande utlänningar som inte har möjlighet att få UT efter inresan. En del detaljer i förslaget måste dock enligt RPS klaras ut i den kommande propositionen. Man måste exempelvis komplettera 38 § UtIL så att det där framgår om polismyndigheten skall överlämna utvisningsärendet eller underrätta SIV om att det föreligger utvisningsanledning. RPS anser i likhet med kommittén att utlänningen inte skall ha möjlighet till rättshjälp genom offentligt biträde i de fall polismyndigheten fattar beslut om utvisning. RPS ifrågasätter om inte polismyndighetens anmälningsskyldighet kunde begränsas. Således skulle inte utvisningsbeslut i ärenden där inga politiska skäl har åberopats behöva anmälas. Om det emellertid av rättssäkerhetsskäl anses att alla polismyndighetens utvisningsbeslut skall anmälas till SIV, vill RPS inte motsätta sig en sådan ordning. RPS föreslår slutligen att även en polismyndighets utvisningsbeslut i normalfallet förenas med återreseförbud.

Även SIV stöder förslaget. I ärenden där politiska skäl inte föreligger bör polisen sålunda enligt verket få möjlighet att fatta avvisningsbeslut upp till tre månader från inresan och därefter utvisningsbeslut. Förslaget innefattar – liksom nu gäller i fråga om avvisning en rätt för polisen att utvisa i fall där utlänningen åberopar politiska skäl som bedöms vara uppenbart oriktiga eller som kan lämnas utan avseende. SIV delar IPOK:s uppfattning att rätt till offentligt biträde inte bör finnas i dessa ärenden samt att utvisningsbeslut skall anmälas till SIV innan verkställighet får ske. En nackdel med ett anmälningsförfarande är dock enligt SIV den administrativa kostnaden för verket, som skulle komma att kopplas in i varje ärende. Dessa ärenden är av en typ som måste tas med förtur och som förrycker

övrig verksamhet hos verket. Resursbesparingen blir därför av begränsad omfattning. Dessa ärenden innefattar helt andra och mera omfattande frågeställningar än de ärenden för vilka det existerande anmälningsförfarandet infördes. SIV förutsätter i yttrandet att handläggningen av dessa ärenden kan ske på normal tjänstgöringstid och att SIV:s beredskap inte utnyttjas annat än i undantagsfall. Rättssäkerheten stärks för den enskilde om SIV kopplas in för bedömning av varje sådant ärende och detta talar enligt verket för att anmälningsförfarandet genomförs. Beträffande frågan om ersättning för ekonomiska förluster i samband med avlägsnandebeslut anser SIV, att gällande riktlinjer inte bör ändras förrän frågan utretts ytterligare. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* säger sig i detta sammanhang att den inte kan bortse från ett antal fall, som bl.a. massmedia redogjort för, "där prövning överhuvudtaget ej kommit till stånd eller där flyktingen inte ens lämnats möjlighet att lägga fram sina skäl inför tjänsteförrättande polisman." Dessa fall sägs emellertid dessbättre tillhöra undantagen. Samtidigt framhåller länsstyrelsen att förslaget innebär ett effektivt och okomplicerat sätt att hindra tidsutdräkt och byråkratiskt krångel i sådana ärenden som rör de illegala invandrarna. Naturligtvis måste även i dessa fall hänsyn tas till eventuella politiska eller andra skäl innan beslutet om utvisning verkställs. LO säger sig inse behovet av ett enklare och mera ändamålsenligt förfaringssätt när det gäller av- och utvisning av personer utan erforderliga uppehållstillstånd och godtar således utredningens förslag om förstärkta befogenheter för polisen i detta avseende. Förslaget förutsätter dock, enligt LO, en förstärkt utbildning och kännedom om de särskilda problem som följer av arbetsuppgifterna. LO förutsätter samtidigt att dessa utvidgade befogenheter kompletteras med anvisningar om ett mycket varsamt tillvägagångssätt vid fullgörandet av dessa uppgifter.

En rad remissinstanser tar emellertid avstånd från främst den utvidgade utvisningsrätten. *Länsstyrelsen i Stockholms län* ställer sig således tveksam till förslaget att polismyndighet skall få meddela utvisningsbeslut. Visserligen skall denna beslutsordning endast gälla i fall där utlänningen inte åberopar några politiska skäl och där heller inte stark anknytning eller andra skäl som ger rätt till prövning efter inresan föreligger. I sådana fall skall som nu invandrarverket fatta beslut i ärendet. Det torde emellertid vara ofrånkomligt att svåra gränsdragningsproblem uppstår. Problemen torde öka ju längre tid utlänningen vistas i riket. Länsstyrelsen vill inte utesluta att man i mindre polisdistrikt med färre utlänningsärenden kan få stora svårigheter att tillämpa den föreslagna ordningen. Även *polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt* anser det tveksamt om polisen skall fatta beslut om avlägsnande så lång tid efter inresan som tre månader. Sådana beslut bör i stället åligga SIV. En ordning som innebär att avlägsnandebeslut efter lång vistelse i landet ibland meddelas av polismyndighet och ibland av SIV kan lätt leda till osäkerhet om vilken myndighet som är

beslutande. En sådan utsuddning av gränsen mellan SIV:s och polisens behörighetsområden är inte önskvärd. Tvärtom bör polisens uppgifter vid handläggning av utlänningsärenden vara klart avgränsade och endast avse ärenden där polisiär medverkan är nödvändig. Det kan enligt polisstyrelsen vara svårt att upprätthålla en strikt gräns mellan en formell och en materiell prövning. För att säkerställa att polismyndigheten meddelar utvisningsbeslut endast i fall där det är uppenbart att UT inte kan beviljas efter inresan och för att stärka rättssäkerheten i dessa fall, har det föreslagits att polismyndighets samtliga beslut om utvisning skall anmälas till SIV. En sådan ordning kommer emellertid att eliminera den rationaliseringsvinst och förkortning av handläggningstiden som i annat fall kan uppnås. Med hänsyn härtill avstyrks förslaget angående polisens möjlighet att meddela beslut om utvisning. *Ärkebiskopen, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet och Sveriges frikyrkoråd/samråd* avstyrker kommitténs förslag att genomföra ändringar med innebörd att en allt större beslutsrätt läggs på polismyndigheterna. Man bör enligt dem sträva efter att i så stor utsträckning som möjligt överföra polismyndigheternas beslutsrätt till ett regionaliserat invandrarverk. Detta skulle också främja det viktiga målet kortare väntetider. De fyra remissinstanserna motsätter sig därför bestämt en utvidgad rätt för polisstyrelserna att fatta avvisnings- och utvisningsbeslut. *Advokatsamfundet* anför att IPOK i detta avsnitt framställer "sina mest uppseendeväckande och långtgående förslag". Samfundet kan inte tillstyrka förslagen om kraftigt ökade avlägsnandebefogenheter och -skyldigheter för polisen. Samfundet utvecklar sina viktigaste betänkligheter på följande sätt:

Det finns principiella betänkligheter, som tidigare lett till att liknande förslag inte förverkligats. Polismakten är i första hand ett verkställande organ i samhället. Detta återspeglas i dess utbildning, organisation, utrustning och traditioner. Beslutsfunktioner bör i görligaste mån läggas på andra organ. Härtill kommer, när det gäller just utlänningsärendena, att det alltid funnits röster som velat minska den befattning polisen redan har med sådana ärenden. Det har gällt framför allt utredningarna i flyktingsaker. Det har också förekommit kritik – ibland berättigad sådan – mot polisen särskilt i samband med avvisningsärenden, verkställigheter och den s k inre utlänningskontrollen. Om man nu skall hålla sig enbart till polisens möjligheter att verkställa av dem beslutade avlägsnanden, så är det ändå klart i de flesta länder, som sett sig nödsakade att införa invandringskontroll- och reglering, att man måste ge gränsbevakningen en möjlighet att företa ett slags första gallring, s k prescreening. Så är fallet även i Sverige, men mycket av debatten och lagstiftningsarbetet har rört sig kring hur denna, som man sett det nödvungna polisiära beslutsfunktion, skall kunna kringgårdas med tillräckliga rättssäkerhetsgarantier. Det skulle te sig som ett stort avsteg från hittillsvarande principer och tänkesätt att i stället väsentligen utvidga polisens rätt och plikt att besluta om enskildas avlägsnande ur riket.

Advokatsamfundet säger vidare att den snabbare och mera nära handläggning som man eftersträvar kan nås genom decentralisering av SIV och dess beslut på sätt IPOK också diskuterar. Oavsett övriga invändningar av skilda slag, borde det enligt samfundet inte vara möjligt att föreslå en markant utvidgning av polisens befogenheter utan att ange förstärkta rättssäkerhetsgarantier. Kommittéförslaget går i motsatt riktning, bl.a. därigenom att man vill bidra till en ytterligare nedrustning av rättshjälpen. Utöver de ofta svåra avgöranden, vilka redan nu åvilar polisen i samband med avvisning och verkställighet, skall det enligt IPOK:s förslag tillkomma en bedömning av om utlänningen tillhör eller inte tillhör en kategori som kan få UT efter inresan. Därmed skulle man enligt samfundets mening, lägga på polisen en mycket stor del av alla de utomordentligt svåra frågor som UtL erbjuder. Den förutsatta skarpa gränsdragningen mellan materiell och formell prövning är en verklighetsfrämmande förenkling. En utvidgning till alla dessa fall av polisens anmälningsskyldighet till SIV jämlikt 37 § UtL framstår inte som en helt tillräcklig rättssäkerhetsgaranti ens i nuläget, eftersom t ex SIV inte undgår kritik för underlåtet övertagande av asylärenden. Samfundet avstyrker därför förslagen under detta avsnitt.

Också *Röda korset* avstyrker förslaget om en utökad avvisnings- och utvisningsrätt för polismyndigheterna. Det sker med motiveringen att polismyndigheten är och bör förbli ett verkställande och inte ett beslutande organ. Den föreslagna decentraliseringen av SIV är en vida bättre lösning vid behandlingen av de ärenden det gäller. *Svenska barnläkarföreningen* säger att deras starkaste invändningar mot betänkandet gäller vissa förhållanden som rör utredningsgången och tillvägagångssättet vid avvisning. De anser att en särskild utredning som rör varje enskilt barn måste företas. En separat bedömning av konsekvenserna för barnet om familjen utvisas måste därför göras.

I fråga om kostnadsbesparingarna har *SACO/SR* en annan uppfattning än kommittén. Organisationen anser att förslaget snarare kommer att innebära behov av en resursförstärkning. Enligt förslaget skall polisens utvisningsbeslut alltid anmälas till SIV. Detta innebär att SIV kopplas in i bedömningen av varje ärende. Eftersom dessa ärenden är av den typ som alltid måste tas med förtur förtrycks övrig verksamhet. Dessutom kan det ifrågasättas om inte antalet besvärärenden och yrkanden om inställande av verkställigheten (inhibition) av polisens utvisningsbeslut skulle komma att öka ganska mycket. Mot den bakgrunden anser *SACO/SR* att IPOK:s beräkningar är orealistiska.

Avvisning när politiska skäl anförs

IPOK:s försök att närmare precisera när avvisning får ske har mottagits olika av skilda remissinstanser. *Kammarrätten i Jönköping* anser det angeläget att det bättre klargörs i vilken utsträckning det skall vara möjligt att direktavvisa den som åberopar någon form av politiska skäl. Kommitténs

överbägenden och förslag i denna fråga lämnas utan erinran. Även RPS ansluter sig till IPOK:s synpunkter. Styrelsen vill också understryka vikten av att polismyndigheterna får kännedom om praxis och förses med dokumentation rörande olika nationaliteter och länder samt, inte minst, att SIV:s och regeringens beslut utformas så att vägledning kan hämtas i dessa. SIV tillstyrker IPOK:s förslag att alla som återopar någon form av politiska skäl genom direktavvisning skall kunna återsändas till tredje land, om detta har tillträtt Genève-konventionen och det är känt att flyktingar där har skydd. Vidare tillstyrks förslaget att återsändande skall kunna ske även till land som inte har tillträtt konventionen, om det är känt att den aktuella kategorin har skydd där. Den försvagning av skyddet som detta innebär för utlänningar som avses i 6 § UtlL och som kommer till Sverige från tredje land får enligt verket accepteras. Det måste falla på det andra landets ansvar att tillämpa en så generös praxis att avslag på asylansökan inte medför fara för vederbörande. Även när det gäller beskrivningen av vad som kan anses vara "uppenbart oriktigt" m.m. kan SIV i stort sett ansluta sig till IPOK:s uttalanden. Direktavvisning till hemlandet får ske enbart när risk för förföljelse framstår som utesluten. Beträffande länder, där det är känt att politisk förföljelse eller trakasserier förekommer, måste det enligt SIV krävas att påståendet är uppenbart osant eller att det är uppenbart orimligt att personen på den återopade grunden skulle riskera någon form av förföljelse eller trakasserier. Som regel bör krävas att det finns tillförlitliga och dokumenterade uppgifter om de förhållanden som ett påstående avser eller att det föreligger en klar praxis rörande den kategori av asylsökande som ett beslut avser. SIV delar IPOK:s uppfattning att ärenden i större utsträckning än tidigare bör överlämnas till regeringen för att man skall få vägledande beslut för framtiden. Det kan dock i enstaka fall förekomma så brådskande situationer, att praxis måste skapas genom beslut i anmälningsärenden. Därvid bör om möjligt verkets styrelse medverka. Även länsstyrelsen i Stockholms län godtar vad IPOK har anförut. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län konstaterar med tillfredsställelse att utredningen föreslår att polisens rätt att avvisa sökande som återopar politiska skäl skall preciseras noggrannare och att större försiktighet än nu bör iakttagas vid bedömningen av om ett påstående om risk för förföljelse är uppenbart oriktigt.

Ärkebiskopen, Rädda barnen, Svenska Flyktingrådet och Sveriges frikyrkorådsamråd finner det helt otillräckligt att söka att endast genom motivuttalanden ändra praxis angående vad som skall betraktas som uppenbart oriktigt, när politiska skäl återopas. De motivuttalanden som redan tidigare finns angående vad som skall betraktas som "uppenbart oriktigt" sägs i samtliga avseenden vara bättre än den hänvisning kommittén gör till "klar praxis". I likhet med kommittén ifrågasätter *advokatsamfundet*, om inte vissa anmälda ärenden borde ha övertagits av SIV. Bote-medlet är dock inte tydligare motivuttalanden. Dessa borde på den här

punkten vara tydliga nog. Samfundet anser att medverkan och insyn genom offentligt biträde är det rätta remediet.

FN:s flyktingkommissariat - som har yttrat sig i frågor som rör flyktingar och asylsökande - anser att det är nödvändigt att ytterligare förstärka rättssäkerheten i förfarandet i samband med direktavvisning i dessa fall. Nuvarande ordning med anmälan till SIV bedömer man vara otillfredsställande, med hänsyn till att asylfrågan "underställs" SIV genom polismyndighetens försorg och inte av sökanden eller hans rättsliga biträde. Enligt kommissariatets uppfattning bör avvisningsbeslut i dessa fall fattas av centralmyndigheten, dvs SIV, på grund av bl.a. frågans stora vikt och risken för misstag. Asylsökanden bör höras av verket. Vidare bör han kunna överklaga dess beslut. Om polismyndigheterna ändå skulle ha beslutanderätten i första instans, föreslår flyktingkommissariatet att besvärsmåttet till SIV i ett förenklat besvär förfarande införs. Därvid har förutsatts att verkställighet inte får ske innan besvärssärendet har avgjorts.

Verkställighet

IPOK:s förslag att i huvudsak behålla nuvarande regler för handläggning av verkställighetsärenden tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. I några yttranden föreslås dock ändringar.

Kammarrätten i Jönköping anför i fråga om omprövning på verkställighetsstadiet att sådana politiska skäl som, i och för sig har förelegat under hela eller större del av handläggningstiden men åberopas först under verkställighetsstadiet, i regel ej bör leda till omprövning. Den enskilde och i förekommande fall hans offentliga biträde måste anses ha haft möjlighet att åberopa skälen tidigare. Vad gäller humanitära skäl av mindre allvarlig natur kommer förhoppningsvis sådana invändningar att minska i takt med att handläggningstiderna förkortas. Omprövning kommer då att ske endast i de fall som ursprungligen avsågs i förarbetena till lagstiftningen. RPS fordrar för sin del att redan möjligheten till omprövning på verkställighetsstadiet minskas. En väg är att ändra UtL, så att det klart framgår att ärenden får omprövas på verkställighetsstadiet endast i absoluta undantagsfall. En konsekvens av att en sådan begränsning av överlämnandeskyldigheten införs i UtL skulle kunna bli, att utlänningsen verkligen åberopar alla sina skäl på ett tidigare stadium, till fördel för både honom själv och de tillämpande myndigheterna. RPS vill i det sammanhanget peka på att den nuvarande lagstiftningen inte lämnar utrymme för polismyndigheten att avstå från att överlämna verkställigheten av ett utvisningsbeslut enligt 40 eller 43 § UtL, även om utlänningsens invändningar mot verkställigheten redan har prövats i ärendet. Detta gäller inte bara i de fall verkställighetshindret har prövats tidigare av regeringen i ett upphävandeärende utan också i de fall då SIV och regeringen har prövat hindret i verkställighetsärendet. Även *polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt* framhåller att det

effektivaste sättet att sänka antalet verkställighetsärenden hos SIV torde vara att begränsa möjligheterna till omprövning på verkställighetsstadiet. Detta sägs kunna ske utan att rättssäkerheten sätts i fara.

Ärkebiskopen, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet och Sveriges frikyrkoråd/samråd har en motsatt uppfattning. De fyra remissinstanserna säger sig vara "medvetna om att vissa polisdistrikt utför dessa arbetsuppgifter på ett oklanderligt sätt". De finner det ändå anmärkningsvärt att kommittén inte har tagit fasta på den allvarliga kritik, som har riktats mot polismyndigheternas sätt att handlägga verkställighetsärenden. Remissinstanserna anser det nödvändigt att införa besvärsmätt över en polismyndighets beslut att inte överlämna ett verkställighetsärende till invandrarverket. *Amnesty International* anför:

Mot bakgrund av den, enligt vårt förmenande, i vissa stycken helt befogade kritiken mot vissa polismyndigheters underlåtenhet att överlämna verkställighetsfrågan till SIV, förvånas vi av kommitténs förslag att bibehålla de nuvarande reglerna. I motsats till kommittén, som f.ö. särskilt framhåller vikten av rättssäkerheten i just verkställighetsärenden, anser vi det nödvändigt med besvärsmätt över polismyndighets beslut att ej överlämna ett dylikt ärende till SIV.

Amnesty har dessutom inkommit med ett yttrande angående "vissa missförhållanden förknippade med psykiatriska och psykosociala läkarintyg över utvisningshotade personer". Organisationen menar bl.a. att endast expertis med kulturkompetens eller erfarenhet av utlänningsärenden bör bedöma eventuella risker förknippade med ett avslag på en asylansökan.

Besvär. Instansordningen

Förslagen i denna del har föga kommenterats och torde därmed få anses i huvudsak godtagna. I några yttranden framförs tanken på en besvärsmätt. *Svea hovrätt* anser sig ha anledning att räkna med långa handläggningstider även i fortsättningen. Mot den bakgrunden anser hovrätten att det finns anledning att ytterligare överväga att som slutinstans i utlänningsärenden införa en särskild besvärsmätt till vilken invandrarverkets beslut kan överklagas. *Kammarrätten i Jönköping* menar att, även om balanserna skulle gå ned, regeringen också i fortsättningen kommer att pröva besvär i ärenden där ej särskilda skäl talar för att besvärsmättens skall vara ett politiskt ansvarigt organ. Sammantaget talar enligt kammarrätten starka skäl för att införande av en besvärsmätt bör övervägas. För de fall prövning av regeringen är önskvärd från politisk eller annan synpunkt kan sådant åstadkommas genom att ärendena i fråga överlämnas dit av statens invandrarverk respektive besvärsmättnen.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, ärkebiskopen, Rädda barnen,

Svenska flyktingrådet och Sveriges frikyrkoråd/samråd anser å andra sidan att det är av största vikt att dessa frågor på sätt som nu sker "kommer under politikernas beslut". Även *socialstyrelsen* anser det viktigt att regleringen behålls som besvärinstans.

Vissa särskilda frågor

SIV:s bevakning av utlänningsärenden

SIV och *RPS* framhåller båda att *SIV* kan ha behov av information angående ärendesituationen hos polismyndigheterna men att denna kan klaras via informella kontakter. Någon kontroll från *SIV:s* sida av polismyndigheternas verksamhet bör däremot inte införas.

Inre utlänningskontroll

Kammurrätten i Jönköping och *RPS* understryker behovet av lagstöd om bestämmelsen om "tillhåll" i nuvarande föreskrifter skall behållas.

Förutsättningarna för förvar

IPOK föreslår begränsningar av möjligheten att ta utlänningar i förvar. Särskilt gäller detta barn och deras vårdnadshavare. Förslaget har i allmänhet godtagits. Bl.a. *socialstyrelsen*, *SIV*, *länsstyrelsen i Malmöhus län*, *några kommuner* och *Sveriges advokatsamfund* tillstyrker förslaget. Även *ärkesbiskopen*, *Rädda barnen*, *Svenska flyktingrådet* och *Sveriges frikyrkoråd/samråd* anser en lagändring nödvändig för att komma till rätta med rådande förhållanden.

Några polismyndigheter har invändningar mot de riktlinjer som *IPOK* lämnar. *Polisstyrelserna i Stockholms* och *Malmö polisdistrikt* instämmer i att förvar kan bli nödvändigt vid direktavvisning. Man tillägger emellertid att det finns andra situationer då verkställighet torde bli omöjlig att genomföra, om inte de som berörs av avlägsnandebeslutet får tas i förvar. Som exempel nämns sådana fall då beslutet gäller en barnfamilj och vårdnadshavaren bestämt motsätter sig verkställigheten. Om inte familjen i sådant fall tas i förvar, talar erfarenheten för att något eller några av barnen kommer att hållas gömda.

Rätten till offentligt biträde

En möjlighet för den som har tagits i förvar att få rätt till offentligt biträde tidigare än nu godtas av flertalet remissinstanser som yttrar sig i frågan.

Om övervägande skäl talar för att en förvarstagen utlänning skall få möjlighet till rättshjälp tidigare än efter sju dagar, så bör enligt *RPS* den rätten ges först vid en förvarstid överstigande tre dygn, eftersom de flesta förvarsbesluten torde fattas i samband med direktavvisningar där det offentliga biträdet knappast skulle kunna utföra ett meningsfullt arbete.

Även *SIV* förordar att offentligt biträde förordnas efter tre dagar, i stället för efter en dag som *IPOK* föreslår. *Polisstyrelsen i Märsta polisdistrikt* föreslår en gräns vid två dagar. Bl.a. *en länsstyrelse* och *några kommuner*, rätts hjälpskommittén (1982: 01) och *advokatsamfundet* tillstyrker *IPOK*:s förslag.

Föreningen Sveriges Länspolischefer och *Föreningen Sveriges polischefer* framhåller för sin del:

Så länge det inte praktiskt går att förordna ett offentligt biträde, som kan sätta igång att arbeta omgående, bör de som tagits i förvar för att säkerställa ett avlägsnande få klara sig utan sådant under den tid som gäller idag. Följden skulle annars kunna bli att förvarstagandet blir längre än nödvändigt för att man inte rimligen kan verkställa avlägsnandet innan biträdet åtminstone hjälpligt har satt sig in i ärendet. Vidare skulle det bli så att den som bedömdes vara villig att ställa sig beslut till efterrättelse får vid avvisning klara sig utan biträde, då den som inte är beredd att följa ett beslut stöds av samhället. Att göra skilda bedömningar av behov av biträde grundat på villigheten att följa ett beslut synes något tveksamt.

Svea hovrätt, *kammarrätten i Jönköping* och *advokatsamfundet* tillstyrker förslaget om en försöksverksamhet med advokatjour i samband med direktavvisning. Det gör även *advokatsamfundet*, som säger sig bara berett att medverka till föreslagen försöksverksamhet. Att finansieringen av sådan verksamhet går via ett särskilt anslag ställt till *SIV*:s förfogande är enligt samfundet ett praktiskt arrangemang. Det påpekas att den delvis likartade frågan om advokatjour i brottmål utretts i olika omgångar (se redogörelse härför bl.a. i *TSA* 1982 s. 3). Vad man där kommit fram till borde delvis kunna komma till nytta vid planerandet av den nu avsedda jourverksamheten. Samfundet vill också i dessa sammanhang erinra om betydelsen av att kompetent tolkning kan ordnas i dessa avvisningssituationer. Förslaget avstyrks emellertid av bl.a. *SIV*, som heller inte önskar administrera det, och av *RPS*. Den senare menar att ett genomförande av förslaget skulle medföra stora administrativa svårigheter och stora kostnader. Med tanke på att det här ofta är fråga om skyndsamma beslut, skulle en sådan ordning medföra onödigt merarbete för såväl polis som *SIV*. Det kan dessutom inte uteslutas att avvisningar till tredje land skulle komma att försvåras eller omtetgöras. *RPS* anser att rättssäkerheten är tryggad med den överlämnande- och anmälningsskyldighet som föreligger enligt *Utl.* *RRV* menar att kommittén inte övertygande har visat att det finns behov av en sådan försöksverksamhet. De ekonomiska konsekvenserna av försöksverksamheten är dessutom inte beaktade. Denna fråga bör därför övervägas ytterligare.

Genomförande och uppföljning

Förslagen i dessa delar stöds av en enig remissopinion. *Kammarrätten i Jönköping* anser det ytterst viktigt med återkommande bedömningar av utfallet av den förda invandringspolitiken samt annan uppföljning. Med hänsyn till utlänningslagens och utlänningsförordningens konstruktion har även betonats vikten av att dokumentation sker av principer, riktlinjer, motivuttalanden och praxis samt att denna dokumentation systematiskt sprids. *Socialstyrelsen* anför:

Socialstyrelsen vill starkt understryka behovet av att invandrarverket ger ut en författningssamling även innehållande råd och information, att informationen allmänt förbättras när det gäller principer och praxis samt att utbildningsinsatserna för berörda myndigheter, advokater m.fl. intensifieras. Ett led i att söka garantera att verkligheten kommer att överensstämma med intentionerna i utredningen är att rapportering årligen skall ske till regeringen för att underställas riksdagen. Detta är inte minst viktigt när det gäller flyktingpolitiken. Socialstyrelsen ställer sig mycket positiv till detta förslag.

SIV säger att huvudansvaret för dokumentationsverksamheten bör åvila verket. En författningssamling bör omfatta hela *SIV*:s verksamhetsområde och inte bara invandringspolitiken. *JO* framhåller att den praxis som utbildats i utlänningsärenden är svårtillgänglig, oöverskådlig och i vissa fall inte alls dokumenterad. Han välkomnar därför förslaget att *SIV* skall ge ut en författningssamling och på så sätt ge spridning åt praxis, motiv, principer och riktlinjer. Uttalanden i samma riktning görs även av bl.a. *RPS*, *Röda korset* och *Amnesty International*.

Det remitterade lagförslaget

Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376);

Härigenom föreskrivs att 12, 16, 17, 28, 31, 33, 34, 35, 41, 44, 50, 83, 85, 86 och 96 §§ utlänningslagen (1980: 376)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Uppehållstillstånd får ges för viss tid. *Är utlänningsfast bosatt* här i riket, får uppehållstillstånd ges utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

Uppehållstillstånd får ges för viss tid. *Avser utlänningsfast bosättning* här i riket, får uppehållstillstånd ges utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

Uppehållstillstånd får vägras en utlänningsfast på grund av hans vandel endast om förhållandena är sådana som anges i 29 § första stycket 2-4 eller 43 §.

16 §

På begäran av flykting som är i behov av fristad här i riket skall, när uppehållstillstånd meddelas honom efter inresan, i beslutet eller i särskild handling anges att han är flykting i behov av fristad i Sverige (flyktingförklaring).

På begäran av flykting som är i behov av fristad här i riket skall, när uppehållstillstånd meddelas honom efter inresan, i beslutet eller i särskild handling anges att han är flykting i behov av fristad i Sverige (flyktingförklaring). *Flyktingförklaring skall också utfärdas om sådana begärs efter det att uppehållstillstånd har meddelats.*

17 §

Har en utlänningsfast fått uppehållstillstånd genom att mot bättre vetande lämna oriktiga uppgifter eller svikligen förtiga vissa omständigheter, får tillståndet återkallas.

Har utlänningsfasten ännu inte rest in i Sverige, får tillståndet återkallas även om det finns andra särskilda skäl.

Ett permanent uppehållstillstånd skall återkallas om utlänningsfastens bosättning här i riket upphör.

Ett permanent uppehållstillstånd skall återkallas om utlänningsfastens bosättning här i riket upphör. *Tillståndet får vidare återkallas, om förhållandena är sådana som anges i 29 § första stycket 2-4 eller 43 §, dock endast om utlänningsfasten innan han har varit bosatt här ett år underrätt-*

¹ Lagen omtryckt 1982: 1111.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

tas om att frågan om återkallelse av tillståndet har tagits upp.

En flyktigförklaring skall återkallas, om det framkommer att utlänningen inte är att anse som flyktig i behov av fristad i Sverige.

28 §

En utlänning som kommer till Sverige får avvisas.

1. om han saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, när detta fordras för inresa i Sverige,

2. om han tänker besöka något annat nordiskt land men saknar erforderligt tillstånd att resa in dit,

3. om han undandrar sig att vid inresan visa upp sitt pass för polismyndigheten eller att lämna begärda upplysningar till denna, eller

4. om han vid inresan mot bättre vetande har lämnat polismyndigheten oriktiga uppgifter om någon omständighet som är av betydelse för rätten att resa in i riket eller svikligen har förtigit någon sådan omständighet.

En utlänning som kommer till Sverige får avvisas,

1. om han saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, när detta fordras för inresa eller vistelse i Sverige,

2. om han tänker besöka något annat nordiskt land men saknar erforderligt tillstånd att resa in dit,

3. om han undandrar sig att vid inresan visa upp sitt pass för polismyndigheten eller att lämna begärda upplysningar till denna, eller

4. om han vid inresan mot bättre vetande har lämnat polismyndigheten oriktiga uppgifter om någon omständighet som är av betydelse för rätten att resa in i riket eller svikligen har förtigit någon sådan omständighet.

31 §

Avvisning enligt 28 § skall ske när utlänningen kommer till Sverige eller inom en vecka efter ankomsten. *Har en utlänning rätt att resa in i Sverige inte prövats vid ankomsten till riket, får avvisning enligt 28 § ske när han första gången uppsöker eller anträffas av en polismyndighet eller inom en vecka därefter, men inte senare än tre månader från ankomsten.* Avvisning enligt 29 § skall ske när utlänningen kommer till Sverige eller inom tre månader från ankomsten.

Avvisning enligt 28 eller 29 § skall ske när utlänningen kommer till Sverige eller så snart som möjligt efter ankomsten. *Avvisning får inte ske senare än tre månader från ankomsten.*

Beslut om avvisning enligt 28 eller 29 § meddelas av polismyndighet, om inte ärendet skall överlämnas till statens invandrarverk enligt 33- 35 §§.

33 §

Anser en polismyndighet att det föreligger skäl till avvisning enligt 28 eller 29 §, men påstår utlänningen att han i det land, som han skulle komma att sändas till, löper risk att

1. bli utsatt för politisk förföljelse eller

Nuvarande lydelse

Förslagen lydelse

2. bli sänd till en krigsskådeplats eller straffad för att han har övergett en krigsskådeplats eller annars vägrat att fullgöra krigstjänstgöring.

skall ärendet överlämnas till statens invandrarverk som så snart som möjligt skall besluta i ärendet. Detsamma skall gälla, om utlänningen påstår att han i det landet inte är skyddad mot att sändas till ett land där han löper denna risk.

Ärendet skall inte överlämnas till invandrarverket, om utlänningens påstående är uppenbart oriktigt.

Om utlänningens påstående är uppenbart oriktigt, skall ärendet inte överlämnas till invandrarverket annat än när detta följer av 35 §.

34 §

Vad som sägs i 33 § om överlämnande av ärende gäller även, när utlänningen förklarar att han inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där.

Ärendet skall inte överlämnas, om de skäl som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende, eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att han inte löper risk att sändas vidare till hemlandet.

Där annat ej följer av 35 § skall ärendet inte överlämnas, om de skäl som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att han inte löper risk att sändas vidare till hemlandet.

35 §

Avvisningsärenden skall överlämnas till statens invandrarverk även när det finns anledning till avvisning enligt 29 § andra stycket. Detsamma gäller när en polismyndighet i andra fall än som anges i 33 eller 34 § anser det tveksamt om en utlänning, mot vilken det finns grund för avvisning, skall avvisas.

Avvisningsärenden skall vidare överlämnas till statens invandrarverk när detta har föreskrivits av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av invandrarverket.

41 §

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 40 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige. En utlänning, som hade permanent uppehållstillstånd sedan minst ett år när åtalet väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år eller, i fråga om med-

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 40 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige.

En utlänning, som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst två år när åtalet väcktes eller som då var bosatt i

Nuvarande lydelse

borgare i annat nordiskt land, sedan minst två år, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått sådana handlingar som anges i 78 §.

Föreslagen lydelse

Sverige sedan minst tre år eller, i fråga om medborgare i annat nordiskt land, sedan minst två år, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått sådana handlingar som anges i 78 §. *En utlänning som kom till Sverige innan han fyllde 15 år och som när åtalet väcktes hade vistats här sedan minst fem år får inte utvisas.*

44 §

När en förvaltningsdomstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 43 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige. En utlänning, som hade permanent uppehållstillstånd sedan minst *ett* år när utvisningsärendet anhängiggjordes vid länsrätten eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år eller, i fråga om medborgare i annat nordiskt land, sedan minst två år, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får inte utvisas.

När en förvaltningsdomstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 43 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige.

En utlänning, som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst *två* år när utvisningsärendet anhängiggjordes vid länsrätten eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år eller, i fråga om medborgare i annat nordiskt land, sedan minst två år, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får inte utvisas. *En utlänning som kom till Sverige innan han fyllde 15 år och som när utvisningsärendet anhängiggjordes vid länsrätten hade vistats här sedan minst fem år får inte utvisas.*

50 §

En utlänning får tas i förvar om det föreligger sannolika skäl för avvisning eller för utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § eller om det uppkommer fråga om verkställighet av en sådan åtgärd eller av utvisning på grund av brott. Förvar beslutas

En utlänning får tas i förvar om det föreligger sannolika skäl för avvisning eller för utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § eller om det uppkommer fråga om verkställighet av en sådan åtgärd eller av utvisning på grund av brott. Förvar beslutas

Nuvarande lydelse

av den myndighet som handlägger avvísings- eller utvisningsärendet eller verkställighetsärendet. Beslut om förvar får dock meddelas endast om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen kan befaras att han kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet här eller om utlänningens identitet är oklar.

Föreslagen lydelse

av den myndighet som handlägger avvísings- eller utvisningsärendet eller verkställighetsärendet. Beslut om förvar får dock meddelas endast om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen kan befaras att han kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet här eller om utlänningens identitet är oklar. *Är utlänningen under 16 år, får han inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem.*

Om det bedöms tillräckligt, kan myndigheten under de förutsättningar som anges i första stycket i stället för att ta utlänningen i förvar ålägga utlänningen att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller föreskriva, att utlänningen skall lämna ifrån sig pass eller därmed jämställd legitimationshandling, eller föreskriva de andra villkor som behövs för att hålla utlänningen under uppsikt. Om utlänningen inte följer sådana föreskrifter, kan han tas i förvar.

I ärenden som handläggs av regeringen får det statsråd som ansvarar för ärenden enligt denna lag, för tiden till dess regeringen avgör ärendet, meddela beslut i frågor som rör särskilda tvångsåtgärder.

83 §

Ett beslut om avvísning, som har meddelats av en polismyndighet vid utlänningens ankomst hit till riket eller inom en vecka därefter, skall verkställas utan hinder av att beslutet har överklagats. Detsamma gäller avvísningsbeslut som har meddelats när en utlänning, vars rätt att resa in i Sverige inte har prövats vid ankomsten, första gången har uppsökt eller anträffats av en polismyndighet eller inom en vecka därefter. Vad som nu har sagts gäller dock inte avvísningsbeslut som skall anmälas till statens invandrarverk enligt 37 §. Ett sådant beslut får, om inte utlänningen har avgett nöjdförklaring, verkställas först när invandrarverket har förklarat att verket inte övertar ärendet.

En polismyndighets beslut om avvísning skall verkställas utan hinder av att beslutet har överklagats. Ett avvísningsbeslut som skall anmälas till statens invandrarverk enligt 37 § och som utlänningen inte har förklarat sig nöjd med, får dock verkställas först när invandrarverket har förklarat att verket inte övertar ärendet.

En dom eller ett beslut om utvisning får verkställas fastän domen eller beslutet inte har vunnit laga kraft, om utlänningen har avgett nöjdförklaring.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

85 §

Om en utlänning, när verkställighet skall ske av avvisning enligt 28 eller 29 § eller av utvisning enligt 38, 40 eller 43 §, påstår att han i det land, till vilket han skulle komma att sändas, löper risk att

1. bli utsatt för politisk förföljelse eller

2. bli sänd till en krigsskådeplats eller straffad för att han har övergett en krigsskådeplats eller annars har vägrat att fullgöra krigstjänstgöring,

skall ärendet överlämnas till statens invandrarverk som så snart som möjligt skall besluta i ärendet. Detsamma skall gälla, om utlänningen påstår att han i det landet inte är skyddad mot att sändas till ett land där han löper denna risk.

Ärendet skall inte överlämnas till invandrarverket, om utlänningens påstående är uppenbart oriktigt eller om det har prövats i ärendet om avvisning eller i samband med utvisningsbeslut enligt 38 §.

Ärendet skall inte överlämnas, om utlänningens påstående är uppenbart oriktigt. *Inte heller skall ärendet överlämnas, om påståendet har prövats i ärendet om avvisning, i samband med utvisningsbeslut enligt 38 § eller i ett ärende som avses i 71 eller 72 §.*

86 §

Vad som sägs i 85 § om överlämnande av ärende gäller även, när utlänningen förklarar att han inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där.

Ärendet skall inte överlämnas, om de skäl som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende, eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att han inte löper risk att sändas vidare till hemlandet eller om utlänningens invändningar mot verkställigheten redan har prövats i ärendet om avvisning eller i samband med utvisningsbeslut enligt 38 §.

Ärendet skall inte överlämnas, om de skäl som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende, eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att han inte löper risk att sändas vidare till hemlandet. *Inte heller skall ärendet överlämnas om utlänningens invändningar mot verkställigheten redan har prövats i ärendet om avvisning, i samband med utvisningsbeslut enligt 38 § eller i ett ärende som avses i 71 eller 72 §.*

96 §

Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, till fängelse högst sex månader döms

1. den som inte gör en sådan anmälan som föreskrivs i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag,

2. den som i en sådan anmälan eller i ett ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en författning, som har utfärdats med stöd av denna lag, mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse,

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3. den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid mot föreskrifter i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen, eller

4. en utlänning som, i annat hänseende än beträffande skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, överträder bestämmelserna i denna lag eller vad som har föreskrivits med stöd av lagen.

Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms, utan hinder av första stycket,

1. den som hjälper en sådan utlänning som avses i 30 § första och andra styckena att komma in i Sverige,

2. den som försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 §, *eller*

3. den som genom att dölja en utlänning eller genom annan sådan åtgärd försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning enligt 28 eller 29 § eller utvisning enligt 38, 40 eller 43 §, såvida gärningen har förövats i vinningssyfte.

För försök till brott som avses i första stycket 3 eller andra stycket 1 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

2. den som försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 §,

3. den som genom att dölja en utlänning eller genom annan sådan åtgärd försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning enligt 28 eller 29 § eller utvisning enligt 38, 40 eller 43 §, såvida gärningen har förövats i vinningssyfte, *eller*

4. *den som i vinningssyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller tillstånd till inresa i riket.*

För försök *eller förberedelse* till brott som avses i första stycket 3 eller andra stycket 1 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. *Ersättning som har utgått till den som har begått brott som avses i andra stycket 3 och 4 skall förklaras förverkad, om det ej är uppenbart obilligt.*

Denna lag träder i kraft, såvitt avser 33, 34, 35 och 96 §§ den 1 juli 1984, och i övrigt den 1 januari 1985.

I fråga om ärenden som har anhängiggjorts hos en polismyndighet före ikraftträdandet tillämpas 28, 31, 35 och 83 §§ i sin äldre lydelse.

41 och 44 §§ andra meningen tillämpas i sin äldre lydelse i fråga om en utlänning som beviljats permanent uppehållstillstånd före ikraftträdandet.

Punkt 4 i övergångsbestämmelserna till utlänningslagen (1982:1111) upphör att gälla den 1 januari 1985, då verkställighetsärendet skall överlämnas till behörig polismyndighet.

Innehåll

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	3
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 16 februari 1984	10
1 Inledning	10
2 Allmän motivering	11
2.1 Inledning	11
2.2 Sverige och invandringen	13
3 Flyktingpolitiken	16
3.1 Inledning	16
3.2 Nuvarande förhållanden	17
3.3 Grundläggande bestämmelser för den framtida flyktingpolitiken	19
3.4 Invandringen av andra asylsökande än konventionsflyktingar	29
3.5 Frågan om första asylland	40
3.6 Beviljande av flyktingförklaring	45
3.7 Handläggningen av asylärenden — Flyktingskapsbedömningen	47
4 Invandring av icke-politiska skäl	54
4.1 Inledning	54
4.2 Utomnordisk arbetskraftsinvandring	55
4.3 Utomnordisk invandring av anhöriga	63
4.4 Övrig invandring av icke-nordbor	76
5 Uppehållstillstånd vid invandring	82
6 Tillfällig vistelse i Sverige	90
7 Handläggningen av utlänningsärenden	95
7.1 Handläggning av avvisnings- och utvisningsärenden när inga politiska skäl anförs	95
7.2 Verkställighetsärenden	102
7.3 Övriga handlägningsärenden	107
8 Förvar i utlänningsärenden. Offentligt biträde vid förvar	109
9 Upprättade lagförslag	113
10 Specialmotivering	113
11 Hemställan	118
12 Beslut	118
Utdrag av lagrådets protokoll den 24 februari 1984	119
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 22 mars 1984 med beslut om proposition	120
1 Lagförslaget	120
2 Genomförande och uppföljning av invandrings- och flyktingpolitiken	120
3 Handläggningstider i utlänningsärenden m. m.	121
4 Ekonomiska konsekvenser av förslag	127
5 Hemställan	129
6 Beslut	129

Bilagor till lagrådsremissen

Bilaga 1	Invandrapolitiska kommitténs sammanfattning av utredningsbetänkandet	130
Bilaga 2	Invandrapolitiska kommitténs lagförslag	146
Bilaga 3	Sammanställning av remissyttrandena	153
Bilaga 4	Det remitterade lagförslaget	206

