

Regeringens proposition

1984/85: 173

om ändring i utlänningslagen (1980: 376);

beslutad den 21 mars 1985.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

ANITA GRADIN

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i utlänningslagen avseende införande av möjlighet att omhänderta utlännings biljett för resa från Sverige i syfte att säkerställa att utlänningen i enlighet med stadgandet i 99 § utlänningslagen själv står för kostnaden för sin resa från Sverige.

Lagförslagen i denna proposition har granskats av lagrådet. Propositionen innehåller därför tre huvuddelar: lagrådsremissen (s. 4), lagrådets yttrande (s. 10) och föredragandens ställningstagande till lagrådets synpunkter (s. 12).

Den som vill ta del av samtliga skäl för förslagen måste därför läsa alla tre delarna.

Propositionens lagförslag

Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1980: 376)¹

dels att 8 § skall ha nedan angivna lydelse.

dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 8 a och 66 a §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Vid inresa eller utresa skall en utlänning visa upp sitt pass för polismyndigheten, om inte regeringen har föreskrivit annat. En utlänning skall vid inresa eller utresa även lämna de upplysningar som begärs av polismyndigheten.

En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att efter kallelse av polismyndighet personligen inställa sig hos myndigheten och lämna upplysningar om sin vistelse här. Om han inte efterkommer kallelsen, får han hämtas. Kan det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen befaras att han ej skulle efterkomma en kallelse, får utlänningen hämtas utan föregående kallelse. På begäran skall utlänningen även visa upp sitt pass för polismyndighet eller polisman.

För utredning i samband med inresa eller utresa eller kallelse eller hämtning enligt andra stycket får utlänningen kvarhållas, dock inte längre än som är nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar, om inte beslut har meddelats om förvar enligt 50 eller 52 §.

I samband med inresekontroll får en polisman undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid mot bestämmelserna i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag. Om inresekontrollen sker under medverkan av tullmyndighet eller med biträde av särskilt förordnad passkontrollant, skall tulltjänstemannen eller passkontrollanten ha samma befogenhet.

Vid inresa eller utresa skall en utlänning visa upp sitt pass för polismyndigheten, om inte regeringen har föreskrivit annat. En utlänning skall vid inresa eller utresa även lämna de upplysningar som begärs av polismyndigheten. *Vid inresa skall en utlänning på begäran av polismyndigheten även förete biljett för resa från Sverige, om han innehar en sådan.*

En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att efter kallelse av polismyndighet personligen inställa sig hos myndigheten och lämna upplysningar om sin vistelse här. Om han inte efterkommer kallelsen, får han hämtas. Kan det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen befaras att han ej skulle efterkomma en kallelse, får utlänningen hämtas utan föregående kallelse. På begäran skall utlänningen även visa upp sitt pass *och sådan biljett som avses i första stycket* för polismyndighet eller polisman.

¹ Lagen omtryckt 1984: 595.

8 a §

Om en utlänning, som saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, när detta ford-
ras för inresa eller vistelse i Sveri-
ge, eller som kan antas komma att
ansöka om uppehållstillstånd, inne-
har sådan biljett som anges i 8 §
första stycket, får polismyndighe-
ten vid inresan eller senare omhän-
derta biljetten i avvaktan på att ut-
länningen får tillstånd att vistas i
Sverige eller lämnar landet, om

1. det inte framstår som osanno-
likt att utlänningen kommer att
vägras tillstånd att vistas här och

2. det kan befaras att han an-
nars förfogar över biljetten på så-
dant sätt att han inte själv kan be-
tala kostnaden för sin resa från
Sverige.

Polismyndigheten får söka inlösa
biljetten, om den annars skulle för-
lora sitt värde. Om inlösen sker,
skall omhändertagandet avse de
medel som då erhålls.

66 a §

En polismyndighets beslut om
omhändertagande av biljett får
överklagas av utlänningen genom
besvär hos statens invandrarverk.
Statens invandrarverks beslut får
inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985.

Utdrag
ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1985-03-14

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Gradin

Lagradsremiss om omhändertagande i vissa fall av utlännings biljett

1 Inledning

Rikspolisstyrelsen (RPS) har väckt frågan om införande av möjlighet att i vissa fall omhänderta utlännings biljett eller medel till motsvarande belopp för resa från Sverige för tiden intill dess han lämnar landet. Framställningen från RPS bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*. Efter remiss har yttrande över denna framställning samt över en inom arbetsmarknadsdepartementet i anledning av framställningen upprättad promemoria avgetts av justitiekanslern (JK), Svea hovrätt, kammarrätten i Jönköping, RPS, statens invandrarverk (SIV), polisstyrelserna i Stockholms, Malmö och Ystads polisdistrikt, riksdagens ombudsmän (JO), Sveriges advokatsamfund, SAS samt Svenska Röda Korset. Yttrande har också inkommit från Svenska flyktingrådet och Sveriges frikyrkoråd. En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Jag avser nu att behandla frågan om ändringar bör genomföras i utlänningslagen (1980:376—Util) för att möjliggöra ett sådant omhändertagande.

2 Föredraganden

2.1 Omhändertagande av utlännings returbiljett

Mitt förslag: För att i viss utsträckning säkerställa att en utlännings biljett i enlighet med stadgandet i 99 § Util själv står för kostnaden för sin resa från Sverige om han avvisas eller utvisas från riket skall polismyndigheten ha möjlighet att omhänderta hans biljett för resa härifrån.

RPS:s förslag: Överensstämmer med mitt med den skillnaden att RPS föreslår att även kontanta medel skall kunna omhändertas från början.

Förslaget i promemorian: Avviker från mitt endast såtillvida att polisen inte föreslås få befogenhet att omhänderta de medel som kan inkomma genom att polismyndigheten inlöser en biljett.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker den i promemorian föreslagna ändringen. SIV. RPS och kammarrätten i Jönköping föreslår också att medel som inkommer vid polismyndighets inlösen av biljett skall få omhändertas. Vissa redaktionella synpunkter har dock framförts. JO. Sveriges advokatsamfund, Röda Korset, Svenska flyktingrådet och Sveriges frikyrkoråd har ställt sig avvisande till förslaget.

Skälen för mitt förslag: Enligt 99 § första stycket Utl är en utlänning som avvisas eller utvisas skyldig att själv betala kostnaden för sin resa till den ort dit han sänds eller åläggs att resa. Om en utlänning som kommit till Sverige med fartyg eller flygplan avvisas, får han återföras till detta fartyg eller flygplan eller annat fartyg eller flygplan som har samma innehavare om detta avgår till utlandet inom den närmaste tiden – enligt praxis omkring en vecka. Innehavaren är skyldig att ta med den avvisade utlänningen utan kostnad för staten. I utvisningsfallen och i de fall där avvisning inte sker inom nyssnämnda tid finns ingen skyldighet för transportören att stå för någon del av kostnaden. Denna får då i praktiken bäras av staten i de fall där utlänningen inte själv kan stå för den.

De flesta utlänningar, som kommer till Sverige utan att ha visering eller uppehållstillstånd där sådant krävs och söker tillstånd att stanna här, saknar tillgångar i Sverige som kan tas i anspråk för kostnader för en ev. återresa. Det är dock inte ovanligt att de vid ankomsten till Sverige har en biljett för resa från Sverige. Detta torde bero på att många flygbolag kräver att en passagerare, som är viseringspliktig men inte har visering, skall ha returbiljett för att få följa med flygplanet. I de fall där utlänningen behåller en giltig biljett uppkommer givetvis inte några problem utan biljetten används vid resan från Sverige, om en sådan blir aktuell. Det är emellertid vanligt att en sådan biljett inte längre finns i utlänningens besittning när en avvisning eller utvisning skall verkställas. Biljetten kan ha sålts i Sverige eller skickats ut ur landet. Enligt uppgifter jag har fått från RPS kan det ofta antas att personer som organiserar resor till Sverige tar hand om biljetten och själva, som sista delbetalning för resan, tillgodogör sig värdet av biljetten.

Om utresan måste betalas av statliga medel har staten sedan mycket små utsikter att få ersättning av utlänningen för sitt utlägg. Om inte utlänningen betalar frivilligt måste staten för att få tillbaka sina utlägg för återresan föra talan mot utlänningen om detta i det land där denne uppehåller sig. Att

göra detta är emellertid förenat med betydande svårigheter och kostnader. Vidare krävs att utlänningen också har tillgångar i det landet som kan tas i anspråk för verkställighet av en eventuell dom. I praktiken får den möjligheten anses utesluten. RPS:s utgifter för biljettkostnader för avvisade och utvisade utlänningars resor från Sverige uppgick budgetåret 1983/84 till ungefär en och en halv miljon kr. Dessa utgifter har inte kunnat återkrävas. Till detta belopp kommer kostnader för de transporter som skett genom kriminalvårdsstyrelsens transporttjänst och som kan beräknas till mellan en och en halv och två miljoner kr. per år.

Ur statens synpunkt är det naturligtvis i hög grad önskvärt att biljetten finns i behåll och kan användas om avvisning eller utvisning sker. Samtidigt måste en avvägning göras mellan statens finansiella intresse att slippa stå för utlänningens resekostnad och utlänningens intresse att själv förfoga över sin egendom. Vid denna avvägning är en viktig utgångspunkt att det inte finns någon rätt för utlänningar att komma in i och stanna i Sverige. De som reser hit måste därför vara beredda att betala inte endast hitresan utan även återresan. Mot denna bakgrund ter det sig inte som ett alltför långtgående ingrepp i den enskildes rätt om man, för att säkerställa den avsedda tillämpningen av föreskrifterna i 99 § UtL, för en tid begränsar utlänningens rätt att förfoga över sin biljett eller i vissa fall motsvarande medel. Ett sådant förfarande strider enligt min mening inte mot någon av de internationella konventioner som Sverige är bundet av. Ett system med omhändertagande av biljetter tillämpas för övrigt i Nederländerna och Schweiz.

Som jag redan har påpekat finns det inte några reella möjligheter att få ersättning av utlänningen efter det att denne lämnat Sverige. Det torde inte heller vara möjligt att innan utlänningen har lämnat landet hos domstol här utverka beslut om kvarstad eller annan säkerhetsåtgärd enligt 15 kap. rättegångsbalken eller enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter för att här säkra verkställigheten av ett eventuellt beslut om skyldighet för utlänningen att svara för kostnaderna för återresan. Betalningssäkringslagen är som framgår tillämplig endast i fråga om skatter, tullar och avgifter. Den är till sin uppbyggnad avpassad just för fordringar av det slaget och något utvidgning till andra fordringar bör inte lämpligen komma i fråga. För möjligheten att använda säkerhetsåtgärder enligt rättegångsbalken krävs i princip att de omständigheter som påstås utgöra grund för en fordran eller annat anspråk redan föreligger, låt vara att det kan vara ovisst hur stor fordringen är eller om de påstådda omständigheterna över huvud taget medför att en fordran uppkommit. Något avsteg från dessa principer för att tillgodose det nu aktuella syftet bör heller inte göras.

Den lämpligaste lösningen på problemet förefaller därför vara att i utlänningslagen ta in föreskrifter som möjliggör för polismyndigheten att i vissa fall och under viss tid omhänderta biljetter för resa från Sverige eller medel som härrör från myndighetens inlösen av sådana biljetter.

Jag är medveten om att ett omhändertagande av biljett utgör ett ingrepp i den personliga äganderätten. Jag har därför viss förståelse för de synpunkter som framförts av JO. Man måste dock beakta att de negativa följderna för den enskilde är begränsade. Beträffande de utlänningar som sedan får stanna i Sverige innebär ett sådant omhändertagande i och för sig att de under en tid inte kan förfoga över viss egendom, trots att någon fordran mot dem för resekostnader inte föreligger och inte heller senare uppkommer. Man måste emellertid hålla i minnet att de under väntetiden kan få sin försörjning tryggad genom statens försorg och att de intill dess att de fått tillstånd att stanna kan sägas ha en potentiell betalningsskyldighet mot staten för återresan. Beträffande utlänningar som senare kommer att avvisas eller utvisas är ingreppet än mer begränsat. Dessa personer ådrar sig ju, om de inte har möjlighet att själva betala sin återresa, en skuld till staten när denna återresa sker. Jag vill också framhålla att det inte torde vara vanligt att medel från biljettförsäljning i de aktuella fallen används för att bestrida utlänningens uppehålle i Sverige.

Den önskade effekten uppnås om det i utlänningslagen föreskrivs, att en utlänning, som saknar pass eller föreskrivna tillstånd, vid inresa är skyldig att på begäran av polismyndigheten visa upp den biljett för utresa som han kan inneha. Samma skyldighet bör åligga en utlänning som redan innehar tillstånd för viss tids vistelse här eller som inte behöver visering eller uppehållstillstånd, om det finns anledning att anta att utlänningen kommer att söka nytt eller förlängt tillstånd när det gamla tillståndet/den tillståndsfria tiden går ut. Polismyndigheten bör vidare, i avvaktan på ett avgörande av tillståndsfrågan eller till dess utlänningen dessförinnan avreser från Sverige, få omhändertaga utlänningens biljett för resa från Sverige. Ett omhändertagande av biljetten bör givetvis inte få medföra att denna förlorar sitt värde genom att giltighetstiden löper ut. Om fara för detta föreligger bör polismyndigheten försöka få giltighetstiden förlängd. I de fall detta inte går får det anses ligga i såväl statens som biljettägarens intresse att polismyndigheten löser in biljetten i de fall detta är möjligt. De medel som då inkommer får omhändertas i stället för biljetten. I sista hand torde biljetten få återlämnas till ägaren innan giltighetstiden löper ut. Ett sådant återlämnande måste självfallet göras i sådan tid att det är praktiskt möjligt för ägaren att få biljetten inlöst.

Det måste understrykas att biljetter naturligtvis inte skall omhändertas i alla de fall där en utlänning saknar föreskrivna tillstånd eller dylikt eller kan antas söka uppehållstillstånd här. En förutsättning för omhändertagande måste vara att det inte framstår som osannolikt att utlänningen kommer att vägras rätt att stanna i Sverige. Det måste också bedömas föreligga en viss risk för att utlänningen, om han själv får disponera biljetten under väntetiden, förfogar över denna på sådant sätt att han kommer att sakna medel för att själv betala sin resa från Sverige. Som exempel på fall där det inte framstår som osannolikt att utlänningen måste

lämna Sverige kan nämnas att hans enda skäl för att vilja stanna är att han vill arbeta här. Ett annat fall kan vara att skälen är familjeanknytning men att denna inte är så stark att den med någon större grad av säkerhet kan antas räcka för att den sökande kan få uppehållstillstånd. Jag vill också peka på de fall där en utlänning ansöker om uppehållstillstånd med stöd av 3, 5 eller 6 §§ UtlL men tveksamhet råder om de skäl han åberopar är tillräckliga för att han skall få stanna. Vid bedömningen av om det kan antas att en utlänning som redan befinner sig i Sverige har för avsikt att ansöka om tillstånd att stanna här bör avseende bl.a. kunna fästas vid omständigheter som att han förefaller söka etablera sig fast i Sverige eller i väsentliga avseenden tycks ha brutit upp definitivt från sitt gamla land. Vid avgörande om det föreligger risk för att en utlänning kommer att göra sig av med sin biljett om den inte omhändertags bör hänsyn bl.a. tas till det intresse han kan antas ha av att lösa in biljetten.

Polismyndighetens beslut bör kunna överklagas till SIV. Jag har, till skillnad från en remissinstans, inte funnit att det här kan anses vara fråga om en sådan rättstvist som enligt Europarådskonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna måste prövas av opartisk domstol. Inte heller finner jag, som en remissinstans gjort, att det föreligger något hinder mot att samma instans som handlägger asylärendet också prövar frågan om omhändertagande av biljetter.

JO har anfört att de nu föreslagna bestämmelserna i första hand skulle drabba de asylsökande som enligt utlänningslagens bestämmelser har rätt att stanna i Sverige eftersom det i allmänhet krävs goda skäl i en asylansökan för att den asylsökande inte skall direktavvisas. Jag kan inte se JO:s invändning som något avgörande skäl mot förslaget. Jag vill också hänvisa till att det av utlänningslagens bestämmelser följer att direktavvisning inte får ske om den asylsökande åberopar risk för politisk förföljelse eller krigstjänstgöring och påståendet inte är uppenbart oriktigt. Flertalet asylsökande får sålunda sin ansökan prövad av SIV och får därför stanna i Sverige under utredningstiden.

Jag vill slutligen anföra att jag för närvarande inte är beredd att, såsom RPS föreslagit, föreslå att pengar motsvarande en utresebiljetts värde får tas om hand i de fall utlänningslagen saknar returbiljett. Ett primärt omhändertagande av annat än en biljett framstår som ett mer avsevärt ingrepp i den personliga äganderätten. Att i det fall någon har tagit med sig t.ex. ett mindre sparkapital omhänderta detta kan te sig stötande, även om det är fråga om ett temporärt omhändertagande för att täcka kostnader som enligt lag skall bäras av ägaren.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom arbetsmarknadsdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376).

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

4 Hemställan

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

5 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1985-03-18

Närvarande: f. d. justitierådet Hult, regeringsrådet Björne, justitierådet Gregow.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 1985 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 hovrättsassessorn Barbro Thorblad.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

8 a §

Enligt förslaget i denna paragraf skall polismyndighet ha befogenhet att omhänderta biljett för återresa från utlänning, som saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, när detta fordras för inresa eller vistelse i Sverige, eller som kan antas komma att här ansöka om uppehållstillstånd. Några närmare villkor för omhändertagande har inte angetts i lagtexten. Av motiveringen framgår att omhändertagande inte skall ske i alla fall som omfattas av den föreslagna bestämmelsen utan begränsas till fall då det inte framstår som osannolikt att utlänningen kommer att vägras rätt att stanna i Sverige och det föreligger viss risk att han, om han får disponera över biljetten, förfogar över denna på sådant sätt att han kommer att sakna medel för att betala sin resa från Sverige.

Omhändertagande av biljett utgör ett slags säkerhetsåtgärd, vars syfte är att skydda staten mot att få stå för kostnaden för utlänningens utresa, i fall denne inte får tillstånd att vistas här. Åtgärden kan sålunda jämföras med sådana åtgärder till säkerställande av anspråk som finns f. n., t. ex. kvarstad. För meddelande av sådana säkerhetsåtgärder gäller särskilda förutsättningar, bl. a. med avseende på risken att den som är skyldig att fullgöra aktuell förpliktelse undandrar sig skyldigheten. Lagrådet förordar att förutsättningarna för omhändertagande av biljett på motsvarande sätt anges i lagtexten.

På grund härav och med några redaktionella jämkningar kan paragrafen ges följande lydelse:

”Om en utlänning, som saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, när detta fordras för inresa eller vistelse i Sverige, eller som kan antas komma att ansöka om uppehållstillstånd, innehar sådan biljett som anges i 8 § första stycket, äger polismyndigheten vid inresan

eller senare omhändertaga biljetten i avvaktan på att utlänningen får tillstånd att vistas i Sverige eller lämnar landet, om

1. det inte framstår som osannolikt att utlänningen kommer att vägras tillstånd att vistas här och

2. det kan befaras att han annars förfogar över biljetten på sådant sätt att han inte själv kan betala kostnaden för sin resa från Sverige.

Polismyndigheten får söka inlösa biljetten, om den annars skulle förlora sitt värde. Om inlösen sker, skall omhändertagandet avse de medel som då erhålls.”

Utdrag
ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1985-03-21

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

Föredragande: statsrådet Gradin

Proposition om ändring i utlänningslagen (1980: 376)

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

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Lagrådet har förordat att förutsättningarna för omhändertagande av biljett skall anges i 8 a § av lagtexten. Jag har ingen erinran mot lagrådets förslag. Härutöver bör vissa redaktionella ändringar göras.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta det av lagrådet granskade lagförslaget med vidtagna ändringar.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 14 mars 1985.

*Bilaga 1***Rikspolisstyrelsens framställning****Säkerställande av en utlännings tillgångar för gäldande av kostnader för verkställighet av avlägsnandebeslut enligt utlänningslagen (UtlL)**

Under senare år har det blivit allt vanligare att utläningar som kommer med flyg till Sverige för att bosätta sig här är försedda med returbiljetter. Anledningen härtill är att flygbolagen, beträffande utläningar som är viseringspliktiga men saknar visering, kräver returbiljett för att ett bolag inte skall drabbas av kostnader om utläningen inte medges inresa i destinationlandet. Vidare förekommer det att viseringsfria utläningar förser sig med returbiljetter för att vilseleda passkontrollen vid inresan och gesken av att komma som turister, medan syftet i själva verket är att efter en tid söka uppehållstillstånd hos en polismyndighet inne i landet.

Under 1984, fram till den 31 oktober, har följande antal utländska medborgare som åberopat politiska skäl för att få stanna i Sverige, haft returbiljetter vid inresan till Arlanda.

Pakistan	261
Bangladesh	104
Libanon	68
Chile	45
Iran	35
Statslösa	
(palestinier)	14
Irak	7

I ytterligare ett antal fall saknas uppgifter om biljettförhållandena.

Eftersom det för närvarande saknas laglig grund för polismyndigheten att omhänderta returbiljetten i avvaktan på beslut i tillståndsärendet får utläningen behålla den. Det är mycket vanligt att utläningen efter någon vecka skickar tillbaka biljetten till avrescorten för återlösen. Det är också känt att personer som organiserat resor till Sverige tar hand om biljetterna och själva tillgodogör sig värdet av dessa vid återlösen. Värdet av biljetterna är ofta betydande. Det kan därför antas att återlösen av returbiljetten i många fall utgör en "slutbetalning" till organisatören av resan.

För att ytterligare belysa kostnadsaspekterna kan följande exempel lämnas. En enkel biljett till Pakistan kostar cirka 6400 kronor. Vid utvisningsbeslut beträffande samtliga 261 asylsökande från Pakistan skulle enbart statsverkets biljettkostnader för verkställighet av beslutet uppgå till cirka 1 670 000 kronor.

Enligt 82 § UtlL får en utläning som avvisas och som kommit till landet med fartyg eller luftfartyg föras tillbaka till fartyget eller luftfartyget om det skall avgå till utlandet omedelbart eller inom den närmaste tiden. I praxis har begreppet "inom den närmaste tiden" ansetts vara omkring en vecka.

Enligt 99 § UtlL åligger det innehavaren av fartyget eller luftfartyget att i sådant fall föra utlänningen ut ur Sverige utan ersättning av staten. I samband med avvisning vid gränsen uppkommer således inga kostnader för staten, oberoende av om utlänningen har returbiljett eller inte. Vid verkställighet av avlägsnandebeslut i ett senare skede får dock staten svara för kostnaderna eftersom utlänningen då, som tidigare har beskrivits, oftast saknar såväl returbiljett som medel för sin hemresa.

Av 99 § UtlL framgår att en utlänning som avvisas eller utvisas, är skyldig att betala kostnaden för sin egen resa till den ort, dit han genom myndighets försorg sänds eller åläggs resa. Mot den bakgrunden synes en ordning som kan vara ägnad att säkra en eventuell framtida fordran för statsverket ligga i linje med nu gällande lagstiftning.

Med anledning av ovanstående får rikspolisstyrelsen föreslå en sådan ändring av UtlL att polismyndigheten får befogenhet att omhänderta en utlännings returbiljett eller, i förekommande fall, medel till ett belopp som svarar mot kostnaderna för hemresan, i avvaktan på slutgiltigt beslut i tillståndsärendet.

— — —

Sammanställning av remissvar rörande omhändertagande i vissa fall av utlänningars biljetter för resa från Sverige

Efter remiss har yttrande över rikspolisstyrelsens (RPS) framställning och den inom arbetsmarknadsdepartementet upprättade promemorian inkommit från justitiekanslern (JK), Svea hovrätt, kammarrätten i Jönköping, RPS, statens invandrarverk (SIV), polisstyrelserna i Stockholms, Malmö och Ystads polisdistrikt, riksdagens ombudsmän (JO), Sveriges advokatsamfund, SAS och Svenska Röda Korset. Även Svenska flyktingrådet och Sveriges frikyrkoråd har avgivit yttranden i ärendet.

JK, Svea hovrätt, kammarrätten i Jönköping, RPS, SIV, polisstyrelserna i Stockholm, Malmö och Ystads polisdistrikt samt SAS har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran.

Kammarrätten i Jönköping, RPS och SIV har föreslagit att polisen också bör ges möjlighet att lösa in biljetter som förfaller och omhänderta de medel som då kommer in. RPS har även ifrågasatt om inte polismyndigheten bör ha rätt att avvisitera en utlänning som uppger sig sakna returbiljett eller vägrar uppvisa eller lämna ifrån sig en sådan.

JO har förklarat sig inte kunna tillstyrka förslaget. *JO* har därvid framhållit att ett omhändertagande av returbiljetter innebär ett ingrepp i en personlig rättighet utan att någon adekvat saklig grund därför ännu föreligger samt att det måste krävas starka skäl för införande av ett nytt rättsinstitut som innebär att myndigheter skall göra ingrepp i människors privata rättssfär. Vidare anför *JO*.

Att en utlänning, som kommer hit som föregiven politisk flykting, löser in den returbiljett han tvingats köpa är i sig inte något att reagera mot. Om han använder pengarna för sitt upphålle torde det i många fall kunna medföra en minskad utgift för samhället i form av socialhjälp och annat stöd som ofta måste utgå för utlänningars upphålle i avvaktan på beslut i asylfrågan. — En regel som den föreslagna måste för att få effekt tillämpas beträffande de flesta som släpps in i landet i avvaktan på beslut om uppehållstillstånd, utan att någon konkret misstanke föreligger om att vederbörande kommit hit genom metoder som skulle kunna uppfattas som otillbörliga. Det är självfallet angeläget att man försöker stävja illojala förfaranden som företas enbart för vinnings skull. Detta får dock inte i första hand gå ut över människor som med rätt eller orätt tror sig ha ställning som flyktingar eller på annan grund vara berättigade att få bosätta sig i landet. En bestämmelse av föreslagen typ skulle enligt min mening medföra just detta. "Profitörerna" skulle nog inte få svårt att finna andra vägar för att få ut betingad ersättning. Därmed skulle bestämmelsen komma att drabba de utlänningar som kan sägas ha verklig grund för sin ansökan om asyl/uppehållstillstånd. Det måste nämligen i sammanhanget beaktas att det, enligt den praxis som utvecklats av polismyndigheter och statens invandrarverk vid tolkningen av rekvisiten i 33 och 34 §§ utlänningslagen, i allmänhet krävs goda skäl för ansökan för att det inte skall komma att fattas beslut om direktavvisning.

Svenska röda korset, Svenska flyktingrådet och Sveriges frikyrkoråd har i ett gemensamt yttrande förklarat att de anser att förslaget inte bör genomföras. Organisationerna har därvid, utöver vissa synpunkter av mer redaktionell natur, anfört.

En lagstiftning, som innebär att vissa utlänningars biljetter omhändertas, kan uppfattas som diskriminerande och utgöra ytterligare ett tecken på den misstro gentemot vissa asylsökande, som under senare år kunnat förmärkas. Förslaget bör därför inte genomföras. — Kostnadsbesparingen torde vara minimal och inte stå i proportion till det ingrepp i äganderätten som det här är fråga om. — Det förefaller tveksamt om förslaget att omhänderta biljetter står i överensstämmelse med den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, första tilläggsprotokollet, artikel 1. Enligt detta stadgande skall fysisk persons rätt till sin egendom lämnas okränkta. Undantag får emellertid göras, enligt andra stycket av samma artikel, bl.a. "för att säkerställa betalning av skatter och andra pålagor eller böter och viten". En inskränkning av äganderätten får följaktligen endast äga rum för redan uppkomna fordringar.

Slutligen har organisationerna anfört att samma beslutsordning bör gälla för biljettomhändertagande som för andra tvångsåtgärder enligt utlänningslagen. Sveriges frikyrkoråd har i ett särskilt yttrande framhållit att beslut om biljettomhändertagande i vart fall bör genom besvär kunna hänskjutas till regeringen för slutligt avgörande.

Sveriges advokatsamfund har avstyrkt förslaget i dess nuvarande utformning samt anfört.

Samfundet vill ifrågasätta om en åtgärd av detta slag riktad mot en enskild förmögenhetstillgång för att säkerställa en eventuell framtida statlig fordran bör få äga rum i enlighet med förslaget, d.v.s utan någon som helst möjlighet till prövning av opartisk domstol. När det gäller skyddet mot expropriation eller annat sådant förfogande som stadgas i regeringsformen 2 kap. 18 § är utlänning enligt regeringsformen 2 kap. 20 § punkt 8 här i riket jämställd med svenska medborgare. Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna stadgar i artikel 6 att envar när det gäller prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter etc. skall vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol. Det kan påpekas att den engelska konventionstexten talar om "civil rights and obligations", vilket har en vidare innebörd än vad man först förknippar med svenska "civila rättigheter". I promemorian föreslås ingen möjlighet till domstolsprövning av det berättigade i ett omhändertagande av utlännings returbiljett. Det hade eljest varit möjligt att förlägga sådan prövning till exempelvis kammarrätt, som redan nu har att i vissa fall och ibland i skyndsam ordning pröva vissa besvär i ärenden enligt utlänningslagen.

Det remitterade lagförslaget

Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1980: 376)¹

dels att 8 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 8 a och 66 a §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Vid inresa eller utresa skall en utlänning visa upp sitt pass för polismyndigheten, om inte regeringen har föreskrivit annat. En utlänning skall vid inresa eller utresa även lämna de upplysningar som begärs av polismyndigheten.

En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att efter kallelse av polismyndighet personligen inställa sig hos myndigheten och lämna upplysningar om sin vistelse här. Om han inte efterkommer kallelsen, får han hämtas. Kan det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen befaras att han ej skulle efterkomma en kallelse, får utlänningen hämtas utan föregående kallelse. På begäran skall utlänningen även visa upp sitt pass för polismyndighet eller polisman.

För utredning i samband med inresa eller utresa eller kallelse eller hämtning enligt andra stycket får utlänningen kvarhållas, dock inte längre än som är nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar, om inte beslut har meddelats om förvar enligt 50 eller 52 §.

I samband med inresekontroll får en polisman undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid mot bestämmelserna i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag. Om inresekontrollen sker under medverkan av tullmyndighet eller med biträde av särskilt förordnad passkontrollant, skall tulltjänstemannen eller passkontrollanten ha samma befogenhet.

Föreslagen lydelse

8 §

Vid inresa eller utresa skall en utlänning visa upp sitt pass för polismyndigheten, om inte regeringen har föreskrivit annat. En utlänning skall vid inresa eller utresa även lämna de upplysningar som begärs av polismyndigheten *samt vid inresa på begäran av polismyndigheten förete biljett för resa från Sverige, om han innehar en sådan.*

En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att efter kallelse av polismyndighet personligen inställa sig hos myndigheten och lämna upplysningar om sin vistelse här. Om han inte efterkommer kallelsen, får han hämtas. Kan det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen befaras att han ej skulle efterkomma en kallelse, får utlänningen hämtas utan föregående kallelse. På begäran skall utlänningen även visa upp sitt pass *och sådan biljett som avses i första stycket* för polismyndighet eller polisman.

¹ Lagen omtryckt senast 1984: 595.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §

Om en utlänning, som saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd när detta fordras för inresa eller vistelse i Sverige eller som här kan antas ansöka om uppehållstillstånd, innehar sådan biljett som anges i 8 § första stycket, äger polismyndigheten omhänderta biljetten intill dess utlänningen har fått tillstånd att vistas i Sverige eller lämnar landet. Om inlösen av biljetten sker genom polismyndighetens försorg, gäller rätten till omhändertagande även de medel som då erhålls.

66 a §

En polismyndighets beslut om omhändertagande av biljett får överklagas av utlänningen genom besvär hos statens invandrarverk. Statens invandrarverks beslut får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985.