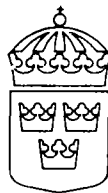


Regeringens proposition

1991/92:138

om ändringar i utlänningslagen (1989:529),
m.m.



Prop.
1991/92:138

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 26 mars 1992.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Birgit Friggebo

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att barn under sexton år inte skall få tas i förvar enligt utlänningslagen (1989:529). Undantag skall dock gälla i ärenden som avser avvísning med omedelbar verkställighet och där det är angeläget att verkställighet av avvísningsbeslutet kan ske omgående. I sådana fall får barnet dock tas i förvar endast tillsammans med vårdnadshavare. Den som är under sexton år skall inte få hållas i förvar under längre tid än sjuttio två timmar.

Vidare föreslås en ändring i lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. Ändringen innebär att en asylsökande som har inkomst av förvärvsarbete skall kunna åläggas att betala för logi på en statlig förläggning eller i en kommun. Ändringen föranleds närmast av att regeringen överväger ändringar i utlänningsförordningen som skall göra det möjligt för vissa asylsökande att arbeta under den tid de väntar på slutligt beslut om de skall få stanna här i landet eller inte.

I propositionen föreslås slutligen några smärre ändringar i utlänningslagen som en följd av att utredningsansvaret i asylärenden förs över från polismyndigheterna till statens invandrarverk den 1 juli 1992.

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. skall införas en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §

Den som har inkomst av förvärvsarbete skall erlägga skäligt belopp som ersättning till invandrarverket om han eller hon har tillfälligt logi på en statlig förläggning, eller till kommunen om han eller hon anvisats plats i en kommun.

När kost ingår i inkvarteringen på en förläggning skall skälig ersättning erläggas för detta.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ersättningens storlek.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992.

2 Förslag till Lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Prop. 1991/92:138

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)

dels att 5 kap. 3–6 §§, 6 kap. 3 § och 7 kap. 6 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 5 kap. 7 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §

Om en utlänning vid ankomsten till Sverige eller därefter ansöker om uppehållstillstånd, får polismyndigheten ta hand om hans pass eller annan identitetshandling i avvaktan på att han får tillstånd att vistas här eller lämnar landet.

Om en utlänning vid ankomsten till Sverige eller därefter ansöker om uppehållstillstånd, får *statens invandrarverk* eller polismyndigheten ta hand om hans pass eller annan identitetshandling i avvaktan på att han får tillstånd att vistas här eller lämnar landet.

4 §

En utlännings biljett för resan från Sverige får omhändertas av polismyndigheten i avvaktan på att utlänningen får tillstånd att vistas i Sverige eller lämnar landet, om

En utlännings biljett för resan från Sverige får omhändertas av *statens invandrarverk* eller polismyndigheten i avvaktan på att utlänningen får tillstånd att vistas i Sverige eller lämnar landet, om

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

2. utlänningen kan antas komma att ansöka om uppehållstillstånd.

Biljetten får omhändertas bara om det

dels framstår som sannolikt att utlänningen kommer att vägras tillstånd att vistas här,

dels finns anledning att anta att utlänningen annars gör sig av med biljetten och inte själv kan betala kostnaden för sin resa från Sverige.

Polismyndigheten får försöka lösa in biljetten, om den annars skulle förlora sitt värde. Om inlösen sker, skall omhändertagandet avse de pengar som då betalas ut.

Statens invandrarverk eller polismyndigheten får försöka lösa in biljetten, om den annars skulle förlora sitt värde. Om inlösen sker, skall omhändertagandet avse de pengar som då betalas ut.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

5 §

Polismyndigheten får fotografera en utlänning och ta hans fingeravtryck om

1. utlänningen inte kan styrka sin identitet vid ankomsten till Sverige eller när han därefter ansöker om uppehållstillstånd, eller
2. det finns förutsättningar att ta utlänningen i förvar.

6 §

En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han har rätt att uppehålla sig i Sverige. Han är också skyldig att efter kallelse av polismyndigheten komma till myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här. Om utlänningen inte gör det, får han hämtas. Om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller av annan anledning kan antas att han inte skulle följa kallelsen, får han hämtas utan föregående kallelse.

En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han har rätt att uppehålla sig i Sverige. Han är också skyldig att efter kallelse av *statens invandrarverk* eller polismyndigheten komma till *verket* eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här. Om utlänningen inte gör det, får han hämtas *genom polismyndighetens försorg*. Om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller av annan anledning kan antas att han inte skulle följa kallelsen, får han hämtas utan föregående kallelse.

Kontrollåtgärder enligt första stycket får vidtas endast om det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

7 §

Om en utlänning vägrar att följa ett beslut som statens invandrarverk fattat med stöd av 3-6 §§, får verket begära biträde av polismyndigheten för att genomföra beslutet.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

3 §

En utlänning under sexton år får tas i förvar endast om det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas enligt 4 kap. 1, 2 och 3 § eller fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning och det

1. finns en uppenbar risk för att han annars håller sig undan och därigenom äventyrar en förestående verkställighet som inte bör fördröjas, eller

2. finns anledning att anta att han annars bedriver brottslig verksamhet i Sverige.

Den som är under sexton år får inte tas i förvar om det är tillräckligt att han ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 5 § andra stycket.

Om ett barn under sexton år skulle komma att skiljas från sin vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem genom att vårdnadshavaren eller barnet tas i förvar får åtgärden vidtas endast om det föreligger synnerliga skäl.

Ett utländskt barn under sexton år får inte tas i förvar.

Detta gäller dock inte om

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas enligt 4 kap. 1 eller 2 § och att förordnande om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 8 § kommer att meddelas eller fråga uppkommer om verkställighet av ett sådant beslut om avvisning, och

2. det finns en uppenbar risk för att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en förestående verkställighet som inte bör fördröjas.

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

Barnet får inte skiljas från sin vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem genom att vårdnadshavaren eller barnet tas i förvar. Ett barn får tas i förvar endast tillsammans med vårdnadshavare.

Ett barn får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar.

7 kap.

6 §

En polismyndighets beslut om att omhänderta en biljett får av utlänningen överklagas till kammarrätten.

Statens invandrarverks eller en polismyndighets beslut om att omhänderta en biljett får av utlänningen överklagas till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 mars 1992.

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Friggebo

Proposition om ändring i utlänningslagen (1989:529), m.m.

1 Inledning

Regeringen beslutade den 5 mars 1992 att inhämta lagrådets yttrande över ett förslag till ändring i utlänningslagen innebärande att möjligheterna att ta barn i förvar begränsas. Det lagförslag som remitterades till lagrådet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Lagrådet har den 19 mars 1992 yttrat sig över förslaget. Yttrandet bör fogas till protokollet som *bilaga 2*. Lagrådet har inte haft något att erinra mot att möjligheterna att ta barn i förvar begränsas men har haft vissa invändningar mot den föreslagna lagtextens utformning. Jag återkommer till lagrådets yttrande i avsnitt 2.2.

I regeringsförklaringen slås fast att asylsökande bör ges rätt att ta tillfälliga arbeten. Inom kulturdepartementet har utarbetats en promemoria om arbete för asylsökande som för närvarande remissbehandlas. Om förslaget genomförs bör en asylsökande som förvärvsarbetar betala ersättning för logi m.m. om han bor på en flyktungförläggning eller anvisats plats i en kommun. Detta kräver en ändring i lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl.

Statens invandrarverk har den 20 december 1991 inkommit med förslag till de författningsändringar i utlänningslagen (1989:529) som behövs med anledning av att verket den 1 juli i år övertar utredningsansvaret från polisen i asylärenden.

Jag avser att nu anmäla dessa frågor för regeringen.

2 Barn i förvar

2.1 Inledning

Under senare år har upprepade inskränkningar gjorts i möjligheterna att ta barn i förvar i utlänningsärenden. Utlänningslagens bestämmelser på denna punkt ändrades senast med verkan från den 1 juli 1990. I propositionen framhölls att de ändringar som föreslogs borde leda till att intentionerna bakom de ditillsvarande bestämmelserna uppfylldes bättre och till att barn därigenom skulle komma att tas i förvar i färre fall än tidigare (prop. 1988/89:86 s.99).

På regeringens uppdrag har rikspolisstyrelsen i januari 1992 redovisat en undersökning av hur bestämmelserna om förvar av barn tillämpats före och efter den 1 juli 1990. Av undersökningen framgår bl.a. att antalet fall där barn tagits i förvar ökat sedan de nya bestämmelserna trädde i kraft. Undersökningen omfattar perioderna juli – oktober 1988 samt juli – oktober 1991. Antalet asylsökande har visserligen också ökat kraftigt mellan de två undersökta perioderna. Likaså har andelen barnfamiljer bland de asylsökande ökat. Ökningen av antalet barn i förvar är emellertid relativt sett ännu större.

Tvärt emot avsikten med lagändringen den 1 juli 1990 har således antalet barn i förvar ökat. Det är enligt min mening en ytterst allvarlig och oroande utveckling. Att ta barn i förvar måste vara en sista utväg som endast tillgrips i undantagsfall. Jag bedömer därför att en snar ändring av förutsättningarna för att få ta barn i förvar är synnerligen angelägen för att komma till rätta med dessa förhållanden. Jag föreslår därför att utlänningslagen ändras så att det i fortsättningen skall vara möjligt att ta barn i förvar i färre fall och under kortare tid än för närvarande.

De förslag jag lägger fram har inte varit föremål för sedvanlig remissbehandling. Företrädare för rikspolisstyrelsen har dock vid flera tillfällen deltagit i möten inom kulturdepartementet (och tidigare arbetsmarknadsdepartementet) och redogjort för rapporter och diskuterat frågan. Synpunkter har också inhämtats under hand på de förslag jag lägger fram. Jag anser därför att förslagen är tillräckligt beredda för att kunna läggas fram. Jag bedömer det som synnerligen angeläget att en ändring av de rådande förhållandena kan komma till stånd snarast. En formell remissbehandling skulle avsevärt fördröja ikraftträdandet.

Mitt förslag: Barn får inte tas i förvar i utlänningsärenden. Undantag gäller dock i ärenden som avser avvisning med omedelbar verkställighet. Förvar får även då tillgripas endast när det är angeläget att verkställighet av avvisningsbeslutet kan ske omgående. Förvar får tillgripas endast som en sista utväg och för en tid av högst sjuttiofyra timmar. Barn får tas i förvar endast tillsammans med en vårdnadshavare.

Bakgrunden till mitt förslag: En utlänning kan under vissa i utlänningslagen angivna förutsättningar tas i förvar i samband med utredning om hans rätt att få uppehållstillstånd eller för att säkerställa verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Särskilda bestämmelser om förvar av barn infördes i utlänningslagen från den 1 januari 1985. I prop. 1983/84:144 om invandrings- och flyktingpolitiken anförde föredragande statsrådet (s. 111 f.) att det är ytterst viktigt att förvarstagande inte tillgrips annat än då detta är oundgängligen nödvändigt. Föredraganden framhöll vidare att det är särskilt viktigt att undvika förvarstagande av barn och deras vårdnadshavare. Därför föreskrevs att utlänning under 16 år skulle få tas i förvar endast om det förelåg synnerliga skäl. Detsamma skulle gälla hans vårdnadshavare eller, om de var flera, en av dem.

Som exempel på fall där synnerliga skäl skulle kunna föreligga nämndes fall av direktavvisning, dvs. då avvisning sker med omedelbar verkställighet utan hinder av att beslutet inte vunnit laga kraft. Föredraganden sade sig heller inte vilja utesluta att synnerliga skäl även annars undantagsvis skulle kunna bedömas föreligga, exempelvis i samband med verkställighet. Om det i dessa fall blev nödvändigt att ta någon under 16 år i förvar var det enligt föredraganden angeläget att förvarstiden blev så kort som möjligt.

Genom en ändring i utlänningsförordningen år 1987 avskaffades helt den tidigare möjligheten att placera förvarstagna barn i kriminalvårdsanstalt eller allmänt häkte och år 1989 avskaffades även möjligheten till placering i polis-arrest. I samband med ändringen år 1987 underströk föredragande statsrådet (regeringens förordningsmotiv 1987:3) på nytt att barn endast undantagsvis får tas i förvar.

De nuvarande bestämmelserna rörande förvar av barn infördes i utlänningslagen med verkan från den 1 juli 1990. I 6 kap. 3 § utlänningslagen föreskrivs att en utlänning under 16 år får tas i förvar endast om det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas eller fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. I det första fallet är det alltså fråga om förvar i samband med utredning om sökanden skall avvisas eller utvisas. I det andra fallet handlar det om förvar för att säkerställa verkställighet av ett redan meddelat beslut om avvisning eller utvisning. Det måste vidare antingen finnas en uppenbar risk för att sökanden annars håller sig undan och därigenom äventyrar en förestående verkställighet som inte bör fördröjas eller finnas anledning anta att han annars bedriver brottslig verksamhet

i Sverige. Vidare föreskrivs att den som är under 16 år inte får tas i förvar om det är tillräckligt att han ställs under uppsikt. Om ett barn under 16 år skulle komma att skiljas från sin vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem genom att vårdnadshavaren eller barnet tas i förvar får åtgärden vidtas endast om det finns synnerliga skäl.

I motiven till bestämmelsen framhölls att det måste finnas en uppenbar risk för att undanhållande skulle äventyra en förestående verkställighet som inte borde fördröjas. Detta bedömdes framför allt kunna anses vara fallet om verkställighet skulle ske till ett s.k. första asylland (a.a. s.175 f). Avvisning till första asylland innebär att den asylsökande skall avvisas till det land han först anlant till från det land han flytt ifrån och där han skulle ha kunnat ansöka om asyl. Sådan avvisning måste i allmänhet ske inom mycket kort tid efter ankomsten om den alls skall gå att genomföra. Det framhölls också i propositionen att det kan vara viktigt att verkställigheten inte fördröjs i ärenden där det redan har gått en längre tid efter det verkställbara avlägsnandebeslutet, särskilt om det var barnet eller dennes vårdnadshavare som själva avsiktligt hade fördröjt verkställigheten.

Som jag redan nämnt framhölls det i propositionen att förslagen borde leda till att intentionerna bakom de ditillsvarande bestämmelserna uppfylldes bättre och att barn därigenom borde komma att tas i förvar i färre fall än tidigare.

Rikspolisstyrelsens undersökning visar att barn i stället kommit att tas i förvar i större utsträckning än tidigare. Undersökningen omfattar som jag nämnt tidsperioderna juli - oktober 1988 samt juli - oktober 1991. Antalet asylsökande barn ökade med 79 % mellan de båda perioderna. Antalet barn i förvar ökade däremot med 118 %. De flesta förvarstaganden av barn sker i samband med verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Antalet genomförda verkställigheter rörande barn ökade mellan perioderna med inte mindre än 229 % - delvis som en följd av att andelen avslagsbeslut i asylärenden ökade. Ställt i relation till genomförda verkställigheter är därför ökningen av antalet barn i förvar något mindre. I absoluta tal ökade dock antalet barn i förvar från sammanlagt 59 under den undersökta perioden år 1988 till 286 motsvarande period år 1991. Det är enligt min mening fråga om en helt oacceptabel ökning.

Såväl undersökningsperioden år 1988 som år 1991 var 83 % av barnen tagna i förvar under högst tre dygn. Någon minskning av förvarstidens längd har således inte skett. Det innebär också att under juli - oktober 1991 var totalt 48 barn tagna i förvar mer än tre dygn mot 10 barn under motsvarande period år 1988.

Under den undersökta perioden år 1991 var en fjärdedel av barnen tagna i förvar under högst ett dygn. Dessa kortvariga förvar utgjordes enligt rikspolisstyrelsens bedömning huvudsakligen av fall av avvisning med omedelbar verkställighet. Det är inte möjligt att av tillgänglig statistik utläsa hur många av förvarsfallen som rörde fall av avvisning med omedelbar verkställighet och hur många som rörde fall av verkställighet i andra fall. Enligt rikspolisstyrelsens uppskattning har dock ca 90 % av samtliga fall där barn

tagits i förvar varit i samband med avvisning med omedelbar verkställighet eller med verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning i andra fall. Återstoden avser fall där beslut om avvisning eller utvisning ännu inte fattats och där det heller inte varit fråga om avvisning med omedelbar verkställighet.

Skälen för mitt förslag: Som jag inledningsvis nämnt bedömer jag att det är ytterst angeläget att snarast inskränka möjligheterna att ta barn i förvar med stöd av utlänningslagen. Att låsa in barn måste vara en åtgärd som endast får tillgripas i undantagsfall. Enligt artikel 37 i Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter får frihetsberövande av barn endast tillgripas som en sista utväg och för kortast möjliga tid. En inskränkning av förvarsmöjligheterna bör avse inte bara grunderna för förvarstagande utan även förvarstidens längd.

Starka skäl kan enligt min mening anföras för ett absolut förbud mot att ta barn i förvar. Ett sådant förbud skulle emellertid medföra att avlägsnandebeslut rörande barnfamiljer i vissa fall inte skulle kunna verkställas. Det gäller framför allt fall där det är fråga om avvisning med omedelbar verkställighet till tredje land och där verkställighet i princip måste ske omgående för att kunna genomföras. Ett absolut förbud mot att ta barn i förvar skulle kunna leda till att asylsökande som visar sig inte ha tillräckliga skäl för att få uppehållstillstånd i Sverige ändå skulle komma att få stanna här enbart därför att det förhållandet att utlänningsen hade barn medfört att han inte kunde tas i förvar för att säkerställa en tillräckligt snabb verkställighet.

Verkställighet till "första asylland" kan som nämnts i allmänhet genomföras endast om den sker mycket snart efter utlänningsen ankomst till Sverige. Om någon tid hinna förflyta fram till verkställigheten vägrar ofta det aktuella landet att ta emot utlänningsen och denne har då rätt att få sin asylansökan prövad i Sverige. Det är angeläget att dessa regler inte kan kringgås. Stora krav ställs på flyktingmottagningen och regelsystemet måste kunna upprätthållas och uppfattas som rättvist. Jag är därför inte beredd att föreslå ett absolut förbud mot förvarstagande av barn med stöd av utlänningslagen.

Möjligheten att ta barn i förvar måste således enligt min mening finnas kvar i det fall det är fråga om verkställighet med omedelbar avvisning till tredje land. Även ett mycket kortvarigt undanhållande kan i sådana fall medföra att verkställighet över huvud taget inte blir möjlig.

Beslut om avvisning med omedelbar verkställighet avser i de flesta fall verkställighet till tredje land. I de fall verkställighet avser hemlandet innebär det inte att verkställigheten omöjliggörs om den inte kan ske omgående. Den grundläggande tanken bakom institutet avvisning med omedelbar verkställighet är emellertid att den asylsökande inte skall tillåtas resa in i landet utan i princip återsändas omgående. Även i dessa fall är det därför angeläget att verkställighet kan ske så snart som möjligt. Jag anser därför inte att det finns tillräckliga skäl att göra någon principiell åtskillnad när det gäller möjligheterna att ta barn i förvar mellan de fall att ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet skall verkställas till tredje land och när det skall ske till hemlandet.

Enbart den omständigheten att ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet meddelats får emellertid inte leda till att barn tas i förvar. Redan enligt nuvarande lagstiftning måste det föreligga en uppenbar risk att barnet håller sig undan och därigenom äventyrar en förestående verkställighet. Detta bör gälla även fortsättningsvis. Det måste således i det enskilda fallet föreligga omständigheter som medför att risken för undanhållande bedöms vara uppenbar. En avvägning måste vidare göras mellan angelägenheten av att barn tas i förvar endast som en sista utväg och intresset av att verkställigheten inte fördröjs. Vid en sådan avvägning torde det mer sällan inträffa att det framstår som nödvändigt att ta barn i förvar när avvisning med omedelbar verkställighet skall ske till hemlandet än när beslutet avser verkställighet till tredje land.

Barn kan i dag tas i förvar även i de fall det finns anledning anta att barnet annars bedriver brottslig verksamhet i Sverige. Det torde endast vara i absoluta undantagsfall som en sådan bedömning kan göras beträffande barn. Enligt min bedömning föreligger det inte behov av att kunna ta barn i förvar på denna grund.

Situationen är helt annorlunda när beslut om avvisning inte har förenats med förordnande om omedelbar verkställighet eller när beslut om utvisning meddelats. I sådana fall är det inte lika angeläget med en snabb verkställighet av beslutet. Det förhållandet att beslutet inte kan verkställas vid den planerade tidpunkten medför inte att verkställigheten omöjliggörs – endast att den kan komma att fördröjas. En utlännings som undanhåller sig verkställighet är inte heller berättigad till någon form av stöd från samhället. Däremot kan givetvis den omständigheten att någon undanhåller sig en planerad verkställighet leda till ett ökat arbete för den verkställande myndigheten som måste ordna med biljetter och resplaner vid ytterligare tillfälle. Dessa olägenheter skall vägas mot det inhumana i att hålla barn i förvar. För egen del anser jag helt klart att hänsynen till barnen väger tyngst i detta fall. Jag anser därför att barn inte längre skall få tas i förvar i dessa situationer.

Behovet av att kunna ta barn i förvar i samband med verkställighet av ett av polismyndighet meddelat avvisningsbeslut är enligt min bedömning ringa. Inte heller i denna situation bör barn därför få tas i förvar.

Som jag tidigare berört förekommer det i dag, om än i relativt liten utsträckning, att barn tas i förvar utan samband med verkställighet. Det är då fråga om fall där det bedömts sannolikt att beslut om avvisning – utan förordnande om omedelbar verkställighet – eller utvisning kommer att meddelas inom kort. Jag anser att förvar av barn inte heller i dessa fall bör få förekomma i fortsättningen.

Sammanfattningsvis anser jag mot bakgrund av vad jag nu anfört att det inte längre bör vara möjligt att ta barn i förvar annat än när det är sannolikt att beslut om avvisning med omedelbar verkställighet kommer att meddelas eller när det är fråga om verkställighet av ett sådant beslut.

Ett barn bör inte få skiljas från sin vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar. Om förutsättningar inte föreligger att ta barnet i förvar bör således inte heller vårdnadshavaren tas i förvar. Har barnet båda

sina vårdnadshavare här bör dock hinder inte föreligga att en av vårdnadshavarna tas i förvar.

Det är inte ovanligt att barn kommer ensamma – utan medföljande vårdnadshavare – till Sverige. Dessa barn befinner sig ofta i en speciellt utsatt situation. De har inte sällan upplevt uppsplitande händelser i sitt hemland och de är här utan den trygghet det innebär att vara tillsammans med föräldrarna eller i vart fall en vuxen vårdnadshavare. För ett sådant barn måste det innebära en särskilt traumatisk upplevelse att bli tagen i förvar. Det förekommer visserligen endast i undantagsfall i dag att ett ensamstående barn tas i förvar. Jag finner det ändå angeläget med en uttrycklig bestämmelse av innebörd att ett ensamstående barn över huvud taget inte får tas i förvar.

I dag gäller att en utlänning får hållas i förvar högst två veckor om beslut i ärendet ännu inte fattats och i övriga fall högst två månader. Dessa tider kan dock efter förhandling förlängas om det föreligger synnerliga skäl för det. Som jag tidigare redogjort för anser jag att möjligheterna att ta barn i förvar måste finnas kvar i de fall där det är fråga om avvisning med omedelbar verkställighet. Det finns dock skäl att begränsa tiden för ett förvarstagande. I begreppet omedelbar verkställighet ligger att avvisning skall verkställas omgående. Invandrarverket torde också i de flesta fall fatta beslut i dessa ärenden inom ett dygn. Flyg- och båtförbindelser gör emellertid att beslutet inte alltid kan verkställas omedelbart. Jag bedömer dock att verkställighet i allmänhet bör kunna ske inom tre dagar. Jag föreslår därför också att i de undantagsfall barn måste tas i förvar tiden för förvarstagande begränsas till tre dagar. *Lagrådet* har emellertid framhållit att den föreslagna tidsfristen tre dagar inte synes helt klar. Jag föreslår därför att tiden anges till "72 timmar".

Enligt gällande regler får den som är under sexton år inte tas i förvar om det är tillräckligt att han ställs under uppsikt. I många fall torde visserligen uppsikt i form av anmälningsplikt inte vara något realistiskt alternativ när det är fråga om att hindra någon att hålla sig undan en verkställighet och det gäller mycket korta förvarstider. Jag anser det emellertid angeläget att denna bestämmelse behålls. Även om den kommer att tillämpas endast i ett mindre antal fall bör bestämmelsen ändå kunna bidra till att hålla nere antalet förvarsbeslut.

Rikspolisstyrelsen har under hand framfört att en begränsning av möjligheterna att ta barn i förvar allvarligt skulle försvåra möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut som inte avser beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet. Rikspolisstyrelsen har särskilt pekat på att en polismans befogenhet att enligt 11 § polislagen (1984:387) omhänderta en utlänning som skall avvisas förutsätter att polismyndigheten har befogenhet att besluta om förvar. En konsekvens av förslaget skulle därför bli att en polisman som anträffar en barnfamilj som har hållit sig undan skulle sakna varje möjlighet att omhänderta barnfamiljen och genomföra en verkställighet mot familjens vilja. Rikspolisstyrelsen har påpekat att denna konsekvens skulle komma att gälla även vid verkställighet av ett av domstol meddelat beslut om utvisning på grund av brott.

Beträffande förvarstidens längd anser rikspolisstyrelsen att det borde finnas en yttersta möjlighet att förlänga tiden utöver tre dagar. Enligt rikspolisstyrelsen är det inte alltid möjligt att genomföra en verkställighet inom tre dagar på grund av att flygplan kan vara fullbokade eller därför att turtätheten är sådan att ingen transportmöjlighet finns att tillgå inom tre dagar.

Statens invandrarverk har framfört liknande synpunkter som rikspolisstyrelsen. Invandrarverket har vidare påpekat att den föreslagna lagtexten innebär förbud mot att ta barn i förvar annat än tillsammans med vårdnadshavare, varmed i detta sammanhang måste avses legal vårdnadshavare. Enligt invandrarverkets mening borde möjligheten till förvarstagande finnas även i det fall barnet kommer till Sverige med någon vuxen släkting som inte är barnets vårdnadshavare, exempelvis en äldre bror.

Jag har givetvis förståelse för de synpunkter rikspolisstyrelsen och invandrarverket framfört. Att lagakraftvunna beslut om avvísning och utvisning kan verkställas är en fråga av stor vikt. Som jag tidigare framhållit anser jag emellertid att hänsynen till barnen måste väga tyngst vid den avvägning som måste göras mellan å ena sidan strävan efter att snabbt och effektivt kunna verkställa lagakraftvunna avlägsnandebeslut och å andra sidan det starka önskemålet att barn inte skall tas i förvar.

Jag vill vidare framhålla att många av dem som i dag söker hålla sig undan verkställighet har väntat lång tid på beslut. Om strävandena att bringa ned handläggningstiderna lyckas bör detta bidra till att färre håller sig undan och därmed till att verkställighet underlättas. Jag vill även erinra om att rikspolisstyrelsens egen undersökning tyder på att en mycket stor andel av besluten om förvar avseende barn i dag meddelas i ärenden som rör avvísning med omedelbar verkställighet. Det tyder på att behovet av att ta barn i förvar i andra typer av avlägsnandeärenden inte är särskilt framträdande.

Det är dock av stor vikt att effekterna av en förändring av de nu angivna reglerna noga följs upp. Skulle det visa sig att denna ordning leder till mycket stora svårigheter att verkställa beslut om avvísning och utvisning får frågan om möjligheterna att komma till rätta med dessa situationer övervägas på nytt.

Jag har för avsikt att inom kort föreslå regeringen att en särskild utredare tillkallas för att se över vissa delar av utlänningslagstiftningen. Eventuellt kan det vara lämpligt att utredaren även får till uppgift att följa upp effekterna av det förslag rörande förvar av barn som jag nu lägger fram. En annan möjlighet är att regeringen ger ansvariga myndigheter ett särskilt uppdrag att göra utvärderingen. Jag återkommer i annat sammanhang till denna fråga.

Lagrådet har inte några erinringar mot förslaget att ytterligare begränsa möjligheterna att ta barn i förvar. Lagrådet har emellertid riktat vissa invändningar mot den föreslagna lagtextens utformning. Lagrådet har för det första framhållit att det i paragrafens första stycke föreslagna kategoriska förbudet mot förvarstagande av barn framstår som något missvisande med tanke på innehållet i följande stycken. Lagrådet har vidare föreslagit en omformulering av den föreslagna lagtexten för att göra den tydligare.

För min del anser jag det väsentligt att det principiella förbudet mot att ta barn i förvar annat än i absoluta undantagsfall kommer till klart uttryck redan i

paragrafens inledning. Jag är således inte beredd att följa lagrådets förslag på denna punkt. Lagrådets förslag till omformulering av texten i övrigt ansluter jag mig dock i huvudsak till.

Lagrådet efterlyser också ett klarläggande av hur den föreslagna tidsfristen skall tillämpas för det tänkta fallet att ett barn tas i förvar vid mer än ett tillfälle. Jag vill med anledning härav framhålla att motsvarande problem kan uppkomma redan i dag vid tillämpning av de tidsfrister som nu finns vid förvar av såväl barn som vuxna. Enligt min mening måste det generellt vara så att den som tagits i förvar och därefter tagits ur förvar inte kan tas i förvar på nytt utan att förutsättningarna för förvarstagande ändrats. Jag utgår vidare från att om någon tas i förvar vid mer än ett tillfälle i samma avvisningsärendet, en sammanläggning måste ske av förvarstiderna så att tidsfristen kommer att avse den sammanlagda förvarstiden.

3 Bistånd åt asylsökande som har inkomst av förfärdarbete

Mitt förslag: Den som har inkomst av förfärdarbete skall erlägga skäligt belopp till invandrarverket för logi och i förekommande fall för mat om han har plats på en förläggning. Om han har anvisats plats i en kommun skall han på motsvarande sätt erlägga ersättning till kommunen.

Bakgrunden till mitt förslag: Riksdagen har under en följd av år avvisat motioner som syftat till att asylsökande skall tillåtas arbeta. Motiveringen har varit att man i första hand måste komma tillrätta med de problem som uppkommer under väntetiden genom att hålla nere handläggningstiderna. Tidigare försök att förkorta handläggningstiderna har emellertid inte varit tillräckligt framgångsrika. Socialförsäkringsutskottet uttalade därför förra året (1990/91:SfU13) att möjligheterna att ge asylsökande ett temporärt arbetstillstånd om handläggningen av deras ansökan tar alltför lång tid borde undersökas. Riksdagen anslöt sig till uttalandet (rskr. 1990/91:337).

Den dåvarande regeringen beslöt den 12 september 1991 (dir. 1991:86) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en utredning om arbete för asylsökande. Den särskilde utredaren skall redovisa sitt uppdrag i juni 1992.

För min del har jag bedömt det som mycket angeläget att asylsökande snarast ges möjligheter att arbeta och försörja sig själva under väntetiden. Resultatet av den särskilde utredarens arbete bör då i detta avseende inte avvaktas. Inom kulturdepartementet har det därför upprättats en promemoria om arbete för asylsökande som för närvarande remissbehandlas. Sedan remissbehandlingen avslutats har jag för avsikt att återkomma till regeringen med förslag i frågan.

Den särskilde utredaren fortsätter sitt arbete för att närmare utreda hur samsättning för asylsökande kan skapas utanför den öppna arbetsmarknaden.

En asylsökandes rätt till bistånd under väntetiden regleras av lagen (1988:153) resp. förordningen (1988:156) om bistånd åt asylsökande m.fl. En asylsökande som har fått plats på en förläggning har rätt till kostnadsfri bostad där. Om han har anvisats plats i en kommun, har han rätt till tillfälligt logi i en genomgångsbostad i kommunen. Även sådant logi tillhandahålls utan kostnad. Rätten till bistånd upphör om asylsökanden inte längre vistas på den förläggning eller i den bostad i kommun där han anvisats plats.

Om den asylsökande behöver det, har han vidare rätt till dagbidrag som tillförsäkrar honom en skälig levnadsnivå. Dagbidraget skall täcka kostnader för livsmedel, kläder, skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror, tidningar och telefon. Dagbidraget utgår enligt schablon. Det reduceras kraftigt om fri mat ingår i inkvarteringen. Dagbidraget kan vidare reduceras helt eller delvis om den asylsökande eller någon i hans familj har egna tillgångar eller inkomster.

Oavsett egna tillgångar har en asylsökande således i dag rätt till fritt logi om han har anvisats plats på en förläggning eller i en kommun. Om mat ingår i inkvarteringen på en förläggning får han även mat gratis. Dagpenning är däremot alltid behovsprövad.

Skälen för mitt förslag: Det kan enligt min mening inte vara rimligt att en asylsökande som arbetar och har en marknadsmässig lön skall kunna ställa krav på fritt logi. Den som arbetar bör betala för logi och för kost där sådan tillhandahålls utan kostnad. Detta kräver en ändring i lagen om bistånd åt asylsökande.

Jag vill i sammanhanget nämna att frågan om en asylsökande, i de fall han har egna medel, i något fall skall ha en rätt till fritt logi kommer att övervägas i den utredning om översyn av mottagandet av asylsökande och flyktingar som nyligen har tillkallats (dir. 1992:25).

Ersättningens storlek bör inte läggas fast av riksdagen. Det bör ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, närmast invandrarverket, att bestämma vilken ersättning som skall krävas för kost och logi. Ersättningens storlek bör bestämmas med hänsyn till vad som kan anses skäligt i förhållande till inkvarteringens standard. Många asylsökande som får arbete torde komma att arbeta endast under en mycket kort tid. När ersättningens storlek bestäms måste hänsyn tas även till den totala inkomst som asylsökanden kan tänkas få av sitt arbete. Jag föreslår att saken regleras i en ny paragraf, 8 a §, i lagen om bistånd åt asylsökande.

4 Överföring av utredningsansvaret i asylärenden till statens invandrarverk m. m.

Mitt förslag: I samband med att utredningsansvaret i asylärenden överförs från polisen till statens invandrarverk ges verket i viss utsträckning samma befogenheter som polisen. Således skall verket kunna besluta om omhändertagande av pass och biljett samt om att fotografera en utlänning eller att ta hans fingeravtryck. Vidare skall en utlänning vara skyldig att efter kallelse inställa sig för att lämna verket uppgifter om sin vistelse i landet. Invandrarverket skall kunna få hjälp av polisen att genomföra åtgärder av detta slag.

Skälen för mitt förslag: Den förutvarande regeringen uppdrog i maj 1991 åt statens invandrarverk att i samråd med rikspolisstyrelsen och berörda polismyndigheter genomföra en överföring av utredningsansvaret i asylärenden från polismyndigheterna till invandrarverket den 1 juli 1992 (jfr prop. 1990/91:100 bil. 12 s. 45 f. och SfU14 s. 42). I uppdraget ingick också att utreda förutsättningarna för att begränsa antalet polismyndigheter som tar emot asylansökningar. Överföringen av utredningsansvaret innefattade inte någon ändring när det gäller ansvaret för att genomföra en s.k. grundutredning i ärenden. Den uppgiften skall även i fortsättningen utföras av polisen. Med anledning av uppdraget har invandrarverket lämnat ett förslag till författningsändringar. Förslaget överensstämmer med mitt.

I samband med grundutredningen kan polisen fatta beslut om omhändertagande av pass och biljett samt fotografera utlänningen och ta hans fingeravtryck (5 kap. 3-5 §§ utlänningslagen). Även efter överföringen kommer polismyndigheten att i normala fall fatta sådana beslut. Emellertid kan det förekomma att en sådan åtgärd inte vidtagits eller att den aktualiseras först i samband med asylutredningen. Om invandrarverket i sådant fall måste avvakta att polismyndigheten fattar de beslut som behövs, kan det medföra onödiga förseningar. Invandrarverket bör därför också ges möjlighet att fatta beslut av detta slag. Bestämmelserna i 5 kap. 3-5 §§ bör således ändras i enlighet härmed.

Enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen är en utlänning skyldig att efter kallelse från polismyndigheten komma till myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här. En motsvarande skyldighet att komma till invandrarverket och lämna uppgifter bör införas.

Om en utlänning inte vill följa en polismyndighets beslut enligt 5 kap. 3-6 §§ kan polisen använda tvångsmedel för att genomföra åtgärden. Detta följer av polislagen (1984:387). Invandrarverket har inte någon sådan befogenhet och bör – i vart fall tills vidare – inte heller ha det. Verket bör därför ges möjlighet att påkalla biträde av polismyndigheten för att genomföra sådana åtgärder. Jag föreslår därför en ny bestämmelse i 5 kap. med det innehållet.

En polismyndighets beslut att omhänderta en biljett får enligt 7 kap. 6 § utlänningslagen överklagas till kammarrätten. Ett sådant beslut som fattats av

invandrarverket bör kunna överklagas på samma sätt. Jag föreslår därför att bestämmelsen ändras i enlighet härmed.

Invandrarverket har bedömt att en begränsning av antalet polismyndigheter som tar emot asylansökningar bör medföra effektivitetsvinster. Jag har för avsikt att i annat sammanhang återkomma till regeringen med förslag om en ändring i utlänningsförordningen för att ge invandrarverket möjlighet att, efter samråd med rikspolisstyrelsen, föreskriva vilka polismyndigheter som asylansökningar skall ges in till.

Regeringen har i årets budgetproposition (prop. 1991/92:100, bil. 12) uttalat att överföringen av utredningsansvaret i asylärenden också omfattar ansvaret för förvarslokalerna vid utredningsslussen i Carlslund. Således skall invandrarverket överta ansvaret för drift och bevakning av de förvarslokalerna från den 1 juli 1992 och medel för detta har beräknats på kulturdepartementets anslag D 2. Förläggningskostnader. Frågan har ännu inte behandlats av riksdagen. Uttalandet i propositionen har föranlett invandrarverket att i en skrivelse till regeringen den 23 januari 1992 peka på att svårigheter kan uppkomma om det blir nödvändigt att tillgripa åtgärder som innefattar tvång mot en enskild när polisen inte längre har ansvaret för lokalerna. Mot bakgrund härav har verket begärt att regeringen antingen befriar verket från att överta ansvaret för förvarslokalerna vid Carlslund och låter utreda vilken myndighet som i framtiden skall ha ansvaret för verkställigheten av förvarsbeslut eller vidtar de författningsändringar som krävs för att ge verket befogenhet att använda tvång.

Regeringens förslag om överföringen av utredningsansvaret innefattade inte någon förändring av det ansvar som polisen har för verkställigheten av beslut om tagande i förvar (jfr 5 kap. 11 § utlänningsförordningen /1989:547/). Jag är dock medveten om att vissa praktiska olägenheter kan komma att uppstå när polis inte längre finns tillgänglig på utredningsslussen. Det finns skäl att utreda vilka regeländringar eller praktiska åtgärder som kan behövas för att överbrygga dessa olägenheter. Som jag redan nämnt avser jag att inom kort begära regeringens bemyndigande att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av vissa delar av utlänningslagen. Uppgiften bör anförtras utredaren.

I avvaktan på utredarens arbete bör polismyndigheten i Stockholm tills vidare behålla ansvaret för drift och bevakning av förvarslokalerna vid utredningsslussen i Carlslund. Finansieringen kan ske genom att de medel för ändamålet som enligt förslag i budgetpropositionen 1992 skall anvisas på kulturdepartementets anslag D 2. Förläggningskostnader genom bestämmelser i regleringsbrev ställs till polismyndighetens förfogande.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta de inom kulturdepartementet upprättade förslagen till

1. lag om ändring i lagen (1988:153) om bistånd till asylsökande
2. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).

6 Beslut

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

Förslag till
Lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 3 § utlänningslagen (1989:529)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

En utlänning under sexton år får tas i förvar *endast* om det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas enligt 4 kap. 1, 2 och 3 § eller fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning och det

1. finns en uppenbar risk för att han annars håller sig undan och därigenom äventyrar en förestående verkställighet som inte bör fördröjas, eller

2. finns anledning att anta att han annars bedriver brottslig verksamhet i Sverige.

Den som är under sexton år får inte tas i förvar om det är tillräckligt att han ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 5 § andra stycket.

Om ett barn under sexton år skulle komma att skiljas från sin vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem genom att vårdnadshavaren eller barnet tas i förvar får åtgärden vidtas endast om det finns synnerliga skäl.

Föreslagen lydelse

En utlänning under sexton år får inte tas i förvar.

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

Beslut om förvar får dock inte meddelas om det är tillräckligt att utlänningen ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 5 § andra stycket.

Den som är under sexton år får inte skiljas från sin vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem genom att vårdnadshavaren eller barnet tas i förvar. Ett barn under sexton år får tas i förvar endast tillsammans med vårdnadshavare.

Den som är under sexton år får inte hållas i förvar längre tid än tre dagar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992.

¹Senaste lydelse 1991:573

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1992-03-19

Närvarande: justitierådet Bengt Rydin, regeringsrådet Stig von Bahr, justitierådet Inger Nyström.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1992 har regeringen på hemställan av statsrådet Könberg beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).

Förslaget har inför lagrådet föredragits av byråchefen Bengt Ranland.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Lagrådet har inget att erinra mot förslaget, att möjligheten att ta utländska barn under sexton år i förvar ytterligare begränsas. Vissa invändningar kan dock riktas mot den föreslagna lagtextens utformning. Det kategoriska förbudet i paragrafens första stycke mot förvarstagande framstår med tanke på innehållet i följande stycken som något missvisande. Lydelsen av andra stycket kan vidare ge anledning till osäkerhet om rekvisitet "äventyrar en förestående verkställighet" tar sikte bara på verkställighet av avvisningsbeslut eller om rekvisitet omfattar även det fallet att barnet sannolikt kommer att avvisas.

Den remitterade lagtexten till 6 kap. 3 § skulle enligt lagrådets mening bli tydligare om den formulerades enligt följande:

"Ett utländskt barn under sexton år får tas i förvar endast om

1. det är sannolikt, att barnet kommer att avvisas enligt 4 kap. 1 eller 2 § och att förordnande om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 8 § kommer att meddelas, eller fråga uppkommer om verkställighet en av ett sådant beslut om avvisning, och

2. det finns en uppenbar risk för att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en förestående verkställighet som inte bör fördröjas.

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

Barnet får inte skiljas från sin vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem genom att vårdnadshavaren eller barnet tas i förvar. Barnet får tas i förvar endast tillsammans med vårdnadshavare.

Barnet får inte hållas i förvar längre tid än tre dagar."

Lagrådet vill tillägga att innebörden av den i sista stycket angivna tidsfristen, tre dagar, inte synes helt klar. Av bestämmelsen kan inte utläsas om fristen avsetts vara 72 timmar (jfr 4 § första stycket där uttrycket "48 timmar" använts) eller om del av dag skall kunna räknas som hel dag. En precisering synes nödvändig på denna punkt. En annan hithörande fråga som bör besvaras är hur den föreslagna tidsfristen skall tillämpas för det tänkta fallet, att ett barn tas i förvar vid mer än ett tillfälle.

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 mars 1992	6
1 Inledning	6
2 Barn i förvar	7
2.1 Inledning	7
2.2 Överväganden	8
3 Bistånd åt asylsökande som har inkomst av förvärvsarbete	14
4 Överföring av utredningsansvaret i asylärenden till statens invandrarverk m.m.	16
5 Hemställan	18
6 Beslut	18
Bilaga 1 Lagrådsremissens lagförslag	19
Bilaga 2 Lagrådets yttrande	20

