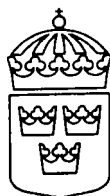


Regeringens proposition

1994/95:179



Ändringar i utlänningslagen (1989:529)

Prop.
1994/95: 179

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 16 mars 1995

Ingvar Carlsson

Leif Blomberg
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en bestämmelse skall föras in i utlänningslagen om att utlänningars förväntade levnadssätt skall beaktas vid prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd. Endast otvetydigt konstaterad misskötsamhet skall därvid beaktas. Anmärkningar mot en utlännings skötsamhet måste alltid vägas mot de skäl utlänningen har för att få uppehållstillstånd. När det gäller flyktingar föreslås ingen ändring. Vidare föreslås att tidsbegränsade uppehållstillstånd i större utsträckning än i dag bör meddelas när det råder tveksamhet om sökanden kommer att leva skötsamt och hederligt. Möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd om utlänningen inte lever skötsamt och hederligt vidgas också.

Vad gäller medborgarskapsärenden föreslås att tyngdpunkten i prövningen av en sökandes levnadssätt bör ligga på en bedömning av om sökanden i framtiden kan förväntas leva skötsamt och hederligt. Den bedömningen skall göras mot bakgrund av sökandens tidigare levnadssätt. Den tid (karenstid) som skall ha förflutit innan en sökande som begått brott tas upp till svensk medborgare bör i större utsträckning än i dag fastställas efter en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. För den som begått ett grovt brott bör något längre karenstider än i dag tillämpas.

Vidare föreslås i propositionen en uppmjukning av det generella kravet på att uppehållstillstånd i princip skall ha beviljats före inresan i Sverige. Enligt förslaget skall således uppehållstillstånd för bosättning kunna beviljas efter inresan om utlänningen är nära anhörig till en i Sverige bosatt person eller

annars har särskild anknytning hit och det är uppenbart att utlänningen skulle ha fått tillstånd om prövningen hade skett före inresan i Sverige.

Prop. 1994/95: 179

Om utlänningen skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som vunnit laga kraft föreslås att en s.k. ny ansökan skall få bifallas i något större utsträckning än i dag.

En ansökan om uppehållstillstånd för förlängning av en pågående vistelse för besök eller annan tidsbegränsad vistelse skall kunna beviljas om utlänningen kan åberopa vägande skäl för förlängningen.

I propositionen föreslås även ytterligare några smärre ändringar i utlänningslagen och medborgarskapslagen som i stor utsträckning innebär förtydliganden av nuvarande lagstiftning.

1	Förslag till riksdagsbeslut	6
2	Lagtext	7
2.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	7
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap	14
2.3	Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429) . .	16
3	Ärendet och dess beredning	18
4	Nuvarande ordning	20
4.1	Levnadssättets betydelse i ärenden om uppehållstillstånd . .	20
4.1.1	Asylberättigade utlänningar	20
4.1.2	Andra tillståndssökande än asylberättigade	22
4.1.3	Tidsbegränsade uppehållstillstånd	25
4.1.4	Återkallelse av uppehållstillstånd	26
4.2	Avvisning på grund av levnadssättet	27
4.3	Återkallande av medborgarskap	28
4.4	Levnadssättets betydelse i medborgarskapsärenden	29
4.5	Upphållstillstånd för vissa anhöriga	31
4.5.1	Upphållstillstånd för make/maka eller sambo	31
4.5.2	Uppskjuten invandringsprövning	32
4.5.3	Krav på uppehållstillstånd före inresa	34
4.5.4	Upphållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut	35
4.6	Upphållstillstånd för besök	38
4.7	Verkställighet i vissa fall av beslut om avvisning och utvisning	38
5	Riksdagens framställning	39
6	Behovet av åtgärder	40
6.1	Levnadssättets betydelse i ärenden om uppehållstillstånd och medborgarskap	40
6.2	Upphållstillstånd efter inresan	41
7	Levnadssättets betydelse i ärenden om uppehållstillstånd	46
7.1	Upphållstillstånd för asylberättigade utlänningar	46
7.2	Upphållstillstånd för andra än asylberättigade	48
7.3	Tidsbegränsade uppehållstillstånd	49
7.4	Återkallelse av uppehållstillstånd	50
7.5	Domstols utvisningsbeslut – myndighets beslut i tillståndsärenden	52
8	Avvisning	53
9	Utredning i ärenden om uppehållstillstånd	54
10	Återkallande av medborgarskap	56
11	Levnadssättets betydelse i medborgarskapsärenden	57
11.1	Krav på ett skötsamt och hederligt levnadssätt	57
11.2	Karenstider	58

12	Utredning i medborgarskapsärenden	60	Prop. 1994/95: 179
13	Uppehållstillstånd för vissa anhöriga	61	
	13.1 Uppehållstillstånd före lagakraftvunnet beslut	61	
	13.2 Uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut	63	
14	Uppehållstillstånd för besök	66	
15	Verkställighet i vissa fall av beslut om avvisning och utvisning . .	67	
16	Avslag på ansökan om uppehållstillstånd och samtidigt beslut om avvisning eller utvisning	69	
17	Omhändertagande av pass	70	
18	Kvarhållande efter inresa	71	
19	Beslutsbehörighet vid beslut om förvar och uppsikt	71	
20	Ändring efter omprövning	72	
21	Beslut avseende "fel" person	73	
22	Överklagande av Utlänningsnämndens beslut i medborgarskapsärenden	73	
23	Författningskommentarer	74	
	23.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	74	
	23.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap	79	
	23.3 Förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)	79	
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Uppehållstillstånd och avvisning (SOU 1993:120)	80	
Bilaga 2	Lagförslag i betänkandet Uppehållstillstånd och avvisning (SOU 1993:120)	81	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över betänkandet Uppehållstillstånd och avvisning (SOU 1993:120)	84	
Bilaga 4	Sammanfattning av betänkandet Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden m.m. (SOU 994:33)	85	
Bilaga 5	Lagförslag i betänkandet Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden m.m. (SOU 1994:33)	87	
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över betänkandet Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden m.m. (SOU 1994:33)	88	
Bilaga 7	Sammanfattning av betänkandet Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra 89 bestämmelser i utlänningslagen (SOU 1994:60)	89	
Bilaga 8	Lagförslag i betänkandet Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen (SOU 1994:60)	92	
Bilaga 9	Förteckning över deltagare vid utfrågning den 19 maj 1994	99	

Bilaga 10	Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över betänkandet Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen (SOU 1994:60)	100
Bilaga 11	Lagförslag i prop. 1994/95:21	101
Bilaga 12	Sammanfattning av en inom Kulturdepartementet i november 1994 upprättad promemoria	103
Bilaga 13	Lagförslag i departementspromemorian	104
Bilaga 14	Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över departementspromemorian	106
Bilaga 15	Lagförslag i lagrådsremiss den 9 februari 1995	107
Bilaga 16	Lagrådets yttrande över lagrådsremiss den 9 februari 1995	115
Bilaga 17	Lagförslag i lagrådsremiss den 23 februari 1995	119
Bilaga 18	Lagrådets yttrande över lagrådsremiss den 23 februari 1995	121
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 1995		122

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1994/95: 179

Regeringen föreslår att riksdagen

antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),
2. lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap,
3. lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)¹

dels att 7 kap. 10 § skall upphöra att gälla,

dels att rubriken före 7 kap. 10 § skall utgå,

dels att 2 kap. 4, 5, 6 och 11 §§, 3 kap. 4 §, 4 kap. 2 och 6 §§, 5 kap. 3 §, 6 kap. 1 och 9 §§, 7 kap. 17 § samt 8 kap. 7 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 2 kap. 4 b, 5 a och 5 b §§ samt 7 kap. 18 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §

Uppehållstillstånd får ges till

1. en utlänning som är nära anhörig till en i Sverige bosatt person eller som annars har särskild anknytning till Sverige,

2. en utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige, eller

3. en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt.

Regeringen får föreskriva att uppehållstillstånd kan ges även i andra fall.

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt denna paragraf skall beaktas om utlänningen kan förväntas leva skötsamt och hederligt.

4 b §

Om det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas, får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges.

¹ Lagen omtryckt 1994:515.

5 §

Om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan om uppehållstillstånd görs eller prövas, får ansökan inte bifallas.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till asyl här,
 2. utlänningen skall återförena sig med en nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och som han tidigare har sammanlevt med utomlands, eller
 3. det annars finns särskilda skäl.
- (tredje stycket se vid 5 b §)

Regeringen får föreskriva att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas även i andra fall än som anges i andra stycket, om det följer av en överenskommelse med främmande stat.

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha utverkat ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

2. utlänningen av humanitära skäl bör få bosätta sig här, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

Vad som föreskrivs i första stycket hindrar inte heller att uppehållstillstånd beviljas med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 1, om det är uppenbart att utlänningen skulle ha fått uppehållstillstånd om prövningen hade skett före inresan i Sverige.

Regeringen får föreskriva att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas även i andra fall än som anges i andra och tredje styckena, om det följer av en överenskommelse med främmande stat.

5 a §

En ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av en pågående vistelse här för besök eller annan tidsbegränsad vistelse får trots vad som föreskrivs i 5 § första stycket bifallas, om utlänningen kan åberopa vägande skäl för förlängningen.

5 § tredje stycket

Om *utlänningen* skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får *dock* en ansökan om uppehållstillstånd från honom bifallas *bara* om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningen har rätt till asyl här, eller

2. det annars *finns synnerliga skäl av humanitär art*.

5 b §

Om *en utlänning* skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd från honom *trots vad som föreskrivs i 5 § första stycket* bifallas, om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningen har rätt till asyl här, eller

2. det annars *skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning*.

6 §

Arbetsstillstånd skall ges för viss tid. Det får avse ett visst slag eller vissa slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs.

I fråga om arbetsstillstånd tillämpas 5 § *första och andra stycket* på motsvarande sätt.

I fråga om arbetsstillstånd tillämpas 5 och 5 a §§ på motsvarande sätt.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om arbetsstillstånd.

11 §²

Om utlänningen har rest in i landet, får ett uppehållstillstånd återkallas

1. om han *inte försörjer sig på ett ärligt sätt* eller bedriver sådan verksamhet som kräver arbetsstillstånd utan att ha sådant tillstånd,

2. om han *på grund av ett tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land*, eller

3. om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Återkallelse enligt första stycket får *endast ske* om frågan har väckts innan utlänningen har varit bosatt här i två år med uppehållstillstånd.

1. om han bedriver sådan verksamhet som kräver arbetsstillstånd utan att ha sådant tillstånd,

2. om han *handlat på ett sådant sätt att det finns allvarliga anmärkningar mot hans levnadssätt*, eller

Återkallelse enligt första stycket får *ske endast* om frågan har väckts innan utlänningen har varit bosatt här i tre år med uppehållstillstånd.

Regeringen får föreskriva att uppehållstillstånd får återkallas för de utlänningar som omfattas av avtalet om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) även i andra fall än de som anges i första stycket.

² Senaste lydelse 1994:1696.

3 kap.

4 §

En utlänning som avses i 1 § har rätt till asyl.

Asyl får dock vägras om

1. det av hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja asyl,

2. det beträffande en utlänning som omfattas av 1 § 2 eller 3 finns särskilda skäl att inte bevilja asyl, 2. det beträffande en utlänning som omfattas av 1 § 2 eller 3 *på grund av brottslighet eller någon annan omständighet* finns särskilda skäl att inte bevilja asyl,

3. utlänningen har rest in från Danmark, Finland, Island eller Norge och kan sändas åter till något av dessa länder i enlighet med en överenskommelse mellan Sverige och det landet, såvida det inte är uppenbart att han inte kommer att beviljas uppehållstillstånd där,

4. utlänningen i annat fall före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och, om han återsänds dit, är skyddad mot förföljelse eller, i förekommande fall, mot att sändas till en krigsskådeplats eller till hemlandet och också mot att sändas vidare till ett annat land där han inte har motsvarande skydd, eller

5. utlänningen har särskild anknytning till ett annat land och där är skyddad på det sätt som anges i 4.

Regeringen får föreskriva undantag från andra stycket 4 för de fall då utlänningens anknytning till Sverige är av sådan art att han inte bör nekas att få sin ansökan om asyl prövad här.

4 kap.

2 §

En utlänning får vidare avvisas

1. om det kan antas att han kommer att sakna tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller i något annat nordiskt land, som han tänker besöka, samt för sin hemresa,

2. om *han tänker söka sitt uppehålle* i Sverige eller i något annat nordiskt land *och det kan antas att han* inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller att han kommer att bedriva *sådan* verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd,

2. om *det kan antas att han under sin vistelse* i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller att han kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd,

3. om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land,

4. om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land, eller

5. om det med stöd av lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att avvisning kan ske.

En utlänning får avvisas även i andra fall när det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att han annars beger sig till det landet.

Avvisning enligt denna paragraf får inte ske senare än tre månader efter utlänningsansökan och inte om utlänningsansökan har visering eller uppehållstillstånd.

6 §

Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller ett uppehållstillstånd återkallas medan utlänningsansökan befinner sig i Sverige skall samtidigt beslut meddelas om avvisning eller utvisning, om inte *synnerliga* skäl talar mot detta.

Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller ett uppehållstillstånd återkallas medan utlänningsansökan befinner sig i Sverige, skall samtidigt beslut meddelas om avvisning eller utvisning, om inte *särskilda* skäl talar mot detta.

5 kap.

3 §

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.

Om en utlänning vid ankomsten till Sverige eller därefter ansöker om uppehållstillstånd får *Utlänningsnämnden*, 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

Polismyndigheten får i samband med verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning ta hand om en handling som avses i första stycket, i avvaktan på att verkställigheten kan ske.

6 kap.

1 §

För utredning i samband med inresa eller utresa eller i samband med kallelse eller hämtning enligt 5 kap. 6 § *får en utlänning hållas kvar*, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar, om inte beslut har meddelats om förvar enligt 2 eller 3 §.

En utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning i samband med inresa eller utresa eller i samband med kallelse eller hämtning enligt 5 kap. 6 §, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar, om inte beslut har meddelats om förvar enligt 2 eller 3 §.

Vägrar utlänningsansökan att fullgöra denna skyldighet, får han kvarhållas.

9 §

Beslut om förvar eller uppsikt fattas av den myndighet som handlägger ärendet.

*Handläggande myndighet är
polismyndigheten:*

a) från det att begäran om inresa eller ansökan om uppehållstillstånd görs och till dess att ärendet tas emot av Statens invandrarverk eller utlänningsnämnden lämnat landet,

b) i och med att ett beslut om avvisning eller utvisning tas emot för verkställighet, även om en sådan ansökan som avses i 2 kap. 5 § tredje stycket görs,

Statens invandrarverk:

i och med att ärendet tas emot och till dess att beslut meddelas; överklagas beslutet eller får det verkställas trots att det inte vunnit laga kraft eller på annan grund, är verket handläggande myndighet till dess ärendet tas emot av Utlänningsnämnden respektive polismyndigheten, och

Utlänningsnämnden:

i och med att ärendet tas emot och till dess att beslut meddelas och beslutet, i förekommande fall, tas emot av polismyndigheten för verkställighet.

När ett ärende tagits emot i det departement som har till uppgift att bereda ärendet, anses regeringen som handläggande myndighet. Beslut i frågor om förvar eller uppsikt fattas av det statsråd som skall föredra ärendet. Beslut att ta eller hålla kvar någon i förvar kan inte fattas av regeringen. Motsvarande gäller beträffande uppsikt.

I ett ärende där beslut om inhibition kan meddelas med stöd av 8 kap. 10 § första eller andra stycket skall Utlänningsnämnden eller regeringen inte anses som handläggande myndighet innan beslut om inhibition meddelats.

Den verkställande myndigheten fattar beslut om förvar eller uppsikt, när ett beslut om avvisning eller utvisning har lämnats till myndigheten för verkställighet.

Utan hinder av första stycket får ett beslut om förvar eller uppsikt meddelas av Statens invandrarverk i ett ärende där handlingarna ännu inte har sänts över till Utlänningsnämnden och av en polismyndighet i ett ärende där handlingarna inte har överlämnats till Invandrarverket.

Polismyndigheten får också fatta beslut om att tillfälligt ta en utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Beslut med stöd av detta stycke skall skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, och denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar eller uppsikt skall fortsätta att gälla.

7 kap.

17 §

Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § tredje stycket ges in till och prövas av Utlänningsnämnden.

Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § ges in till och prövas av Utlänningsnämnden.

18 §

Har en utlänning lämnat oriktig uppgift om sitt namn, sin nationalitet eller annan omständighet av betydelse för hans identitet och har uppgiften tagits in i en myndighets beslut, får myndigheten besluta om rättelse.

8 kap.

7 §

En polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas även om det har överklagats.

Statens invandrarverks beslut om avvisning eller utvisning får verkställas fastän beslutet inte har vunnit laga kraft, om utlänningen har avgett nöjdförklaring.

Verkställighet får också ske om utlänningen har avgett nöjdförklaring beträffande en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott och åklagaren medger det. *Verkställighet av utvisningen får dock inte ske förrän en ådömd fängelsepåföljd har avtjänats eller verkställigheten av den har flyttats över till ett annat land.*

Verkställighet får också ske om utlänningen har avgett nöjdförklaring beträffande en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott och åklagaren medger det.

Ett beslut om avvisning eller utvisning får dock inte verkställas förrän en ådömd fängelsepåföljd har avtjänats eller verkställigheten av den har flyttats över till ett annat land. Har allmänt åtal väckts mot utlänningen får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas förrän åtalet har prövats slutligt, såvida inte åtalet läggs ned.

Härigenom föreskrivs att 6 och 12 §§ lagen (1950:382)¹ om svenskt medborgarskap skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Utlänning, som

1. fyllt aderton år;
2. sedan fem år eller, i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare, sedan två år har hemvist här i riket; samt

3. fört en hederlig vandel, kan på ansökan upptagas till svensk medborgare (naturaliseras).

Finnes det medföra gagn för riket att sökanden upptages till svensk medborgare eller har sökanden förut ägt svenskt medborgarskap eller är sökanden gift med svensk medborgare eller föreligga eljest med hänsyn till sökandens förhållanden särskilda skäl för dennes upptagande till svensk medborgare, må naturalisation beviljas, även om de i första stycket stadgade villkoren icke äro uppfyllda.

Frågor om naturalisation prövas av Statens invandrarverk. Regeringen avgör dock om naturalisation skall beviljas på grund av att det är till gagn för riket.

Förlorar sökande, som har utländskt medborgarskap, ej detta i och med sin naturalisation utan fordras härför medgivande av den utländska statens regering eller annan myndighet, må som villkor för medborgarskapets förvärvande stadgas, att sökanden inför Statens invandrarverk inom viss tid styrker att dylikt medgivande lämnats.

Föreslagen lydelse

6 §²

Utlänning kan på ansökan tas upp till svensk medborgare (naturaliseras) om han

1. fyllt arton år,
2. sedan fem år eller, i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare, sedan två år har hemvist här i landet, samt

3. har levt skötsamt och hederligt och kan förväntas även i framtiden iaktta ett sådant levnadssätt.

Även om villkoren enligt första stycket inte är uppfyllda kan naturalisation beviljas,

1. om det är till gagn för landet att sökanden blir svensk medborgare,

2. om sökanden tidigare har varit svensk medborgare eller är gift med en svensk medborgare, eller

3. om det annars med hänsyn till sökandens förhållanden finns särskilda skäl för ett svenskt medborgarskap.

Frågor om naturalisation prövas av Statens invandrarverk. Regeringen avgör dock om naturalisation skall beviljas på grund av att det är till gagn för landet.

Om en sökande med utländskt medborgarskap inte förlorar det i och med sin naturalisation utan det för en sådan verkan krävs ett medgivande av den utländska statens regering eller någon annan myndighet, kan det som villkor för naturalisation anges att sökanden inför Statens invandrarverk inom viss tid styrker att ett sådant medgivande lämnats.

¹ Lagen omtryckt 1984:682.

² Senaste lydelse 1991:1574.

I ett beslut om naturalisation skall det bestämmas huruvida naturalisationen skall omfatta även sökandens ogifta barn under *aderton* år.

I ett beslut om naturalisation skall det bestämmas huruvida naturalisationen skall omfatta även sökandens ogifta barn under *arton* år.

12 §³

Statens invandrarverks beslut enligt denna lag får överklagas till Utlänningsnämnden utom i fall som avses i andra stycket.

Beslut av en länsstyrelse, Statens invandrarverk eller Utlänningsnämnden enligt 11 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Utlänningsnämndens beslut får inte överklagas i andra fall än som avses i andra stycket.

Bestämmelser om Utlänningsnämnden finns i 7 kap. 3 § andra stycket utlänningslagen (1989:529).

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

³ Senaste lydelse 1995:11.

Härigenom föreskrivs att 41 § rättshjälpslagen (1972:429)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

41 §²

Rättshjälp genom offentligt biträde beviljas i mål eller ärende

1. hos allmän förvaltningsdomstol angående medgivande till fortsatt tvångsvård enligt 7, 9, 12 eller 14 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och vid överklagande enligt 32 eller 33 § samma lag av beslut om intagning för tvångsvård eller om avslag på en begäran att tvångsvården skall upphöra, angående medgivande till fortsatt vård enligt 13 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, angående upphörande av sådan vård enligt 16 § samma lag, vid överklagande av beslut om rättspsykiatrisk vård enligt 18 § första stycket 1 eller 2 samma lag eller angående tillstånd eller återkallelse av tillstånd att vistas utanför vårdinrättningens område för den som genomgår rättspsykiatrisk vård med beslut enligt 31 kap. 3 § brottsbalken om särskild utskrivningsprövning,

2. hos allmän förvaltningsdomstol angående inskrivning i eller utskrivning från vårdhem eller specialsjukhus enligt 35 § lagen (1967:940) angående om-sorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda,

3. angående beredande av vård enligt 2 eller 3 §, omedelbart omhändertagande enligt 6 §, upphörande av vård enligt 21 §, flyttningsförbud enligt 24 § eller upphörande av flyttningsförbud enligt 26 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller hos allmän förvaltningsdomstol vid överklagande enligt 41 § första stycket 1 samma lag,

4. hos allmän förvaltningsdomstol angående beredande av vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall eller angående omedelbart omhändertagande enligt 13 § samma lag,

5. angående avvisning enligt utlänningslagen (1989:529), dock inte hos polismyndighet, såvida inte utlänningsen enligt 6 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen hållits i förvar längre än tre dagar,

6. angående utvisning enligt 4 kap. 3 § utlänningslagen,

7. angående utvisning och anmälningsplikt enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,

8. angående uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § tredje stycket utlänningslagen, om Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition i ärendet om avvisning eller utvisning,

8. angående uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen, om Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition i ärendet om avvisning eller utvisning,

9. angående verkställighet enligt utlänningslagen, om utlänningsen hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

10. hos regeringen angående beslut enligt 11 § lagen om särskild utlänningskontroll,

¹ Lagen omtryckt 1993:9.

² Senaste lydelse 1994:141.

11. angående hemsändande av utlänningslag, med stöd av 12 kap. 3 § utlänningslagen,

12. angående förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 26 kap. brottsbalken,

13. angående verkställighet utomlands av frihetsberövande påföljd enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. eller lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom,

14. angående utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,

15. angående kastrering enligt lagen (1944:133) om kastrering, om giltigt samtycke till åtgärden ej lämnats,

16. hos allmän förvaltningsdomstol angående tillfälligt omhändertagande enligt 37 §, tvångsisolering enligt 38, 39 eller 41 § eller upphörande av tvångsisolering enligt 42 § smittskyddslagen (1988:1472).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

Efter bemyndigande av regeringen tillkallade chefen för Kulturdepartementet i december 1992 en särskild utredare (hovrättslagmannen Gunnel Wennberg) med uppdrag att göra en översyn av reglerna i utlänningslagen om utvisning på grund av brott m.m. Utredningen har arbetat under namnet Utvisningsutredningen (Ku 1992:08).

Utvisningsutredningen lade i december 1993 fram delbetänkandet *Uppehållstillstånd och avvisning* (SOU 1993:120) som behandlar den del av utredningsuppdraget som rör betydelsen av en utlännings levnadssätt i ärenden om uppehållstillstånd m.m.

Utredningens sammanfattning av betänkandet och dess lagförslag finns i *bilagorna 1* och *2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Arbetsmarknadsdepartementet (dnr A95/83/Mp).

Utvisningsutredningen lade i februari 1994 fram sitt slutbetänkande *Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden*, m.m. (SOU 1994:33).

Utredningens sammanfattning av betänkandet och dess lagförslag finns i *bilagorna 4* och *5*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Arbetsmarknadsdepartementet (dnr A95/99/Mp).

Regeringen bemyndigade i april 1992 chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m. Med stöd av bemyndigandet förordnades våren 1992 överdirektören Per-Erik Nilsson som särskild utredare. Utredaren, som arbetat under namnet Utredningen om översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m. (Ku 1992:05) lade i april 1994 fram sitt slutbetänkande *Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen* (SOU 1994:60). Några förslag i betänkandet rör frågor som kan komma att behandlas också av nu pågående utredningar om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (Ku 1994:07) och om regeringens ansvar för praxis i utlänningsärenden och prövningsförfarandet vid ansökan om uppehållstillstånd (Ku 1994:06). Dessa frågor liksom övriga frågor i betänkandet som inte tas upp i denna proposition bör inte bli föremål för lagstiftningsåtgärder för närvarande.

En sammanfattning av senast nämnda betänkande finns i *bilaga 7*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 8*.

Synpunkter på betänkandet såvitt avser den del som rör möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd efter inresan har inhämtats vid en av Kulturdepartementet anordnad utfrågning med företrädare för närmast berörda myndigheter samt några frivilligorganisationer. En förteckning över dem som deltog i utfrågningen finns i *bilaga 9*. En utskrift av vad som framfördes vid utfrågningen finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (Dnr Ku94/1556/Mp). Betänkandet i övriga delar har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 10*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Arbetsmarknadsdepartementet (dnr A95/118/Mp).

Regeringen lade i prop. 1994/95:21 – efter att ha inhämtat yttrande av Lagrådet – fram förslag i huvudsaklig överensstämmelse med förslagen i betänkandet såvitt avser den del som rör möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd efter inresan. Regeringen följde därvid Lagrådets förslag till utformning av lagtexten. Propositionens lagförslag finns i *bilaga 11*

Socialförsäkringsutskottet har i betänkandet 1993/94:SfU27 Upphållstillstånd för anhöriga på eget initiativ tagit upp frågan om uppehållstillstånd på grund av anknytning genom äktenskap eller sammanboende med en här i landet bosatt person och därvid behandlat även möjligheterna att få uppehållstillstånd när lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning föreligger. Prop. 1994/95:21 har återkallats av regeringen (skrivelse 1994/95:30) för att göra det möjligt att i ett sammanhang behandla frågan om uppehållstillstånd på grund av anknytning både för den som har ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning och för den som inte har ett tidigare avlägsnandebeslut.

I en inom Kulturdepartementet i november 1994 upprättad promemoria har behandlats möjligheterna att få uppehållstillstånd när det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. En sammanfattning av promemorian och dess lagförslag finns i *bilagorna 12* och *13*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 14*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Arbetsmarknadsdepartementet (dnr A95/134/Mp).

Regeringen beslutade den 9 februari 1995 att inhämta *Lagrådets* yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 15* och som främst behandlar betydelsen av en utlännings levnadssätt i ärenden om uppehållstillstånd och medborgarskap.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 16*.

Lagrådet har påpekat att det i lagrådsremissen använda ordet vandell numera måste betraktas som något ålderdomligt och förordat att i stället i 2 kap. 4 a § uttrycket "leva skötsamt och hederligt" skall användas. Det leder till följdändringar även i andra paragrafer i utlänningslagen och lagen om svenskt medborgarskap. Lagrådet har vidare föreslagit viss justering av den föreslagna lagtexten i 2 kap. 4 b §, 3 kap. 4 §, 6 kap. 1 § samt 7 kap. 18 § utlänningslagen. Regeringen har i propositionen följt Lagrådets förslag till utformning av lagtexten.

Regeringen beslutade den 23 februari 1995 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 17* och som behandlar möjligheterna att få uppehållstillstånd efter inresan i Sverige.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 18*. Lagrådet har föreslagit viss justering av den föreslagna lagtexten i 2 kap. 5 § utlänningslagen. Regeringen har i propositionen följt Lagrådets förslag.

4.1 Levnadssättets betydelse i ärenden om uppehållstillstånd

4.1.1 Asylberättigade utlänningar

Enligt 3 kap. 1 § utlänningslagen (UtlL) avses med asyl ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att

1. han är flykting,
2. han är krigsvägrare, eller
3. han, utan att vara flykting, inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta (s.k. de factoflykting).

Flyktingar

I 3 kap. 2 § UtlL definieras vem som skall anses som flykting. Definitionen är hämtad från 1951 års Genève-konvention angående flyktingars rättsliga ställning och innebär att en utlänning skall anses som flykting, om han befinner sig utanför det land som han är medborgare i, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. I ett andra stycke anges att även statslösa personer kan vara flyktingar om de av samma skäl befinner sig utanför det land där de tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

I 3 kap. 4 § UtlL föreskrivs att en flykting har rätt till asyl i Sverige – såvida det inte finns synnerliga skäl att inte bevilja asyl eller utlänningen inte har behov av skydd i Sverige på grund av att han eller hon redan har eller kan bedömas ha möjlighet att få asyl i annat land.

Synnerliga skäl att inte bevilja asyl för en flykting kan vara hänsyn till rikets säkerhet eller att det föreligger omständigheter som gör att Genève-konventionens skyddsbestämmelser inte är tillämpliga, som att sökanden gjort sig skyldig till krigsförbrytelser eller brott mot freden eller grovt icke-politiskt brott utanför skyddslandet (jfr Genève-konventionen kap. I artikel 1 C samt F).

Endast i ett fåtal fall har det förekommit att någon som bedömts vara flykting fått sin asylansökan avslagen på den grunden att det bedömts finnas synnerliga skäl att inte bevilja asyl. Det har vid fall av grov icke-politisk brottslighet förekommit exempelvis om sökanden dömts till 4–5 års fängelse eller mer för grovt våldsbrott eller grovt narkotikabrott.

Ett skäl till att avslag förekommit endast i ett fåtal fall är de begränsningar som ställts upp i fråga om verkställigheten. Enligt 8 kap. 2 § UtlL får visserligen en utlänning sändas till ett land, där han riskerar förföljelse, om det inte går att sända honom till något annat land och han genom ett synnerligen grovt brott visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och

säkerhet att låta honom stanna i Sverige. Detta gäller dock inte om den förföljelse som hotar honom i det andra landet innebär fara för hans liv eller annars är av särskilt svår beskaffenhet. I 8 kap. 1 § UtL finns vidare ett ovillkorligt förbud mot att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning till ett land om det finns grundad anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr.

Med hänsyn till dessa begränsningar har återsändande ofta inte bedömts kunna ske i de fall där avslag på grund av brottslighet aktualiserats och avlägsnandebeslut har då heller inte meddelats.

De factoflyktingar och krigsvägrare

Som framgått av det föregående definieras en de factoflykting som en person som, utan att vara flykting, inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta.

Enligt 3 kap. 3 § UtL avses med krigsvägrare en utlänning som har övergett en krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland eller behöver stanna i Sverige för att undgå förestående krigstjänstgöring.

I 3 kap. 4 § UtL stadgas att de factoflyktingar och krigsvägrare har rätt till asyl, om det inte finns särskilda skäl att inte bevilja asyl.

"Särskilda skäl" att vägra asyl för de factoflyktingar och krigsvägrare kan vara omständigheter som hänsyn till rikets säkerhet eller grov brottslighet som nämnts ovan under avsnittet om flyktingar. Till skillnad från vad som gäller i fråga om flyktingar får vidare hänsyn tas till Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar vid sidan av den reglerade invandringen (se bl.a. prop. 1983/84, s. 36).

Invandrapolitiska kommittén anförde i sitt betänkande Invandringspolitiken Förslag (SOU 1983:29, s. 126 f.) att särskilda skäl att vägra tillstånd för den kategori som nu benämns de factoflyktingar även borde vara vissa fall av asocialitet. De fall kommittén avsåg var vissa avvisnings- och utvisningsgrunder enligt dåvarande utlänningslag, nämligen

- om det kan antas att utlänningen inte kommer att ärligen försörja sig,
- om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan omständighet skäligen kan antas komma att begå brott,
- om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller i övrigt skäligen kan befaras att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet,
- om han yrkesmässigt bedriver otukt eller i övrigt underlåter att ärligen försörja sig, samt
- om han är missbrukare av alkohol eller narkotika och med anledning därav befinns vara farlig för någon annans personliga säkerhet eller leva på ett grovt störande sätt.

Föredragande statsrådet godtog i prop. 1983/84:144 (s. 39 f.) vad kommittén anförde. Föredraganden tillade att vilken vikt som borde fästas vid s.k.

vandelssynpunkter självfallet blev beroende av tyngden av de omständigheter av humanitär-politisk art som sökanden åberopade. Någon klar praxis har inte utvecklats när det gäller hur grov brottslighet eller asocialitet som det skall vara fråga om för att asyl skall vägras en de factoflykting eller krigsvägrare.

Prop. 1994/95: 179

4.1.2 Andra tillståndssökande än asylberättigade

Enligt 2 kap. 4 § UtL får uppehållstillstånd ges till

- en utlänning som är nära anhörig till en i Sverige bosatt person eller som annars har särskild anknytning till Sverige,
- en utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige, eller
- en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt.

Det är således i dessa fall – till skillnad från i asylfallen – inte fråga om någon rätt till uppehållstillstånd utan om en möjlighet för den tillståndsgivande myndigheten att bevilja tillstånd. I åtskilliga fall föreligger dock en på förarbeten grundad mycket fast praxis som innebär att tillstånd inte kan vägras utan att det föreligger starka skäl som talar mot att tillstånd beviljas. Av paragrafens sista stycke framgår att regeringen får föreskriva att uppehållstillstånd kan ges även i andra fall

Till skillnad från vad som gäller för flyktingar, de factoflyktingar och krigsvägrare finns det i fråga om ovan nämnda grupper inte uttryckt i lagtexten i vilken mån hänsyn vid tillståndsprövningen skall tas till skäl som talar mot beviljande av tillstånd. En sådan uttrycklig bestämmelse fanns i 1980 års utlänningslag liksom i tidigare utlänningslagar men togs bort genom 1989 års lag utan att några uttalanden om orsaken gjordes. Bestämmelsen i 1980 års utlänningslag innebar att uppehållstillstånd kunde vägras om det antingen förelåg sådana omständigheter som nu finns angivna som avvisningsgrunder i 4 kap. 2 § 2–4 UtL eller om utlänningen yrkesmässigt bedrev otukt eller underlät att ärligen försörja sig eller var missbrukare av alkohol eller narkotika och med anledning därav befanns vara farlig för någon annans personliga säkerhet eller leva på ett grovt störande sätt. Att utlänningens levnadssätt ändå i praxis lagts till grund för avslagsbeslut kommer att framgå av redovisningen i det följande.

Humanitära skäl

Enligt prop. 1988/89:86 (s. 147) kan det här vara fråga om personer som på grund av sjukdom eller personliga förhållanden inte bör nekas uppehållstillstånd här. Vidare sägs bl.a. att hit också hör personer som inte omfattas av reglerna om asyl i 3 kap. men där förhållandena i det land till vilket utlänningen skulle behöva resa är sådana att det skulle te sig inhumant att tvinga honom eller henne att återvända dit, exempelvis på grund av ett pågående krig. Den kortfattade beskrivningen i prop. 1988/89:86 avser en

mycket stor grupp människor. Så t.ex. har de flesta som flytt undan inbördeskriget i Bosnien fått stanna här av humanitära skäl. Motsvarande gällde tidigare de som flydde undan inbördeskriget i Libanon.

I praxis har vid avgörande av ansökningar grundade på humanitära skäl motsvarande bedömningar gjorts som i fråga om de factoflyktingar och krigsvägrare när det gäller skäl som talar mot att tillstånd beviljas. En vägning har då skett mellan tyngden av anmärkningarna mot utlänningsens levnadssätt och styrkan av de humanitära skälen. Förhållandena i Bosnien i dag och tidvis tidigare i Libanon har dock varit sådana att det inte framstått som möjligt att av vare sig humanitära eller praktiska skäl verkställa ett avlägsnandebeslut dit. Tillstånd har då beviljats även om det varit fråga om mycket allvarlig misskötsamhet. Att i några sådana fall ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats kommer att behandlas närmare i avsnitt 4.1.3.

En särskild typ av humanitära skäl utgör de s.k. vistelsetidsreglerna som tillämpats från tid till annan. De två senaste exemplen utgörs av förordningarna 1991:1999 och 1994:189 om uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. Enligt den första förordningen skulle uppehållstillstånd få beviljas för utlänningsar som den 1 januari 1992 kommit att vistas i Sverige mer än 18 månader – eller i fråga om barnfamiljer ett år – efter det att ansökan om uppehållstillstånd gjorts och som inte fått slutligt beslut i sitt ärende. Den senare förordningen innebär att utlänningsar som sökt asyl före den 1 januari 1993 på motsvarande sätt får beviljas uppehållstillstånd om ansökan avser barn som den 1 januari 1993 var under 18 år eller gäller en familj med barn som vid denna tid var under 18 år. Enligt båda förordningarna gäller att tillstånd får beviljas om inte "särskilda skäl" talar däremot. Av förordningsmotiven (1991:8 resp. 1994:1) framgår att ett särskilt skäl kan vara att sökanden själv eller någon medlem av sökandens familj vid ankomsten eller senare handlat på ett sådant sätt som ger anledning att ifrågasätta utlänningsens beredvillighet att iakttä grundläggande normer i det svenska samhället och att brott kan vara en sådan omständighet.

Den praxis som utvecklats vid tillämpningen av båda de nämnda förordningarna innebär att uppehållstillstånd har vägrats även vid fall av relativt ringa brottslighet. Det har i vissa fall skett redan vid domar om 30 dagsböter om brottet legat relativt nära i tiden. Om brott av lindrigare karaktär legat långt tillbaka i tiden och det inte funnits några andra anmärkningar mot utlänningsens levnadssätt har det dock inte hindrat att uppehållstillstånd beviljats.

Anhöriga

Genom prop. 1983/84:144 Invandrings- och flyktingpolitiken har grunden lagts för en mycket fast praxis när det gäller kretsen av anhöriga som bör beviljas uppehållstillstånd. Denna praxis har senare bekräftats genom uttalanden i prop. 1988/89:86. Den innebär bl.a. att uppehållstillstånd regelmässigt beviljas för make/maka eller sambo, hemmavarande barn under 20 år, ensamstående förälder med minst ett vuxet barn bosatt i Sverige samt äldre föräldrar med majoriteten av de vuxna barnen bosatta i Sverige. Efter

en prövning av samtliga omständigheter i ärendet kan uppehållstillstånd beviljas också i vissa andra fall, t.ex. om det rör sig om någon annan släkting som alltid bott tillsammans med en familj som nu finns i Sverige eller en person som har samtliga nära släktingar bosatta här (s.k. sista länk).

Som framgått ovan finns inte i nuvarande utlänningslag några bestämmelser om att hänsyn skall tas till utlänningens levnadssätt vid prövning av ansökningar från anhöriga till här bosatta. Regeringen har emellertid i flera vägledande beslut uttalat att anmärkningar mot utlänningens skötsamhet och hederlighet bör vägas in vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör beviljas på grund av anknytning. Trots anknytning som enligt fast praxis skulle leda till att uppehållstillstånd beviljades har tillstånd sålunda vägrats för en person som vid mer än ett tillfälle dömts till dagsböter för snatteri, för en person som en gång godkänt strafföreläggande för snatteri och som visat prov på asocialt beteende enligt incidentrapporter från en förläggning och som därutöver stod under åtal för flera brott samt för en person som dömts till fängelse sex månader för bl.a. varusmuggling.

Övrig invandring

Som framgått ovan får uppehållstillstånd ges också till en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning tryggad på något annat sätt. Den senare kategorin består huvudsakligen av egna företagare och fria yrkesutövare. Antalsmässigt är det fråga om mycket små grupper.

Med stöd av bemyndigandet i 2 kap. 4 § sista stycket UtL har regeringen utfärdat närmare föreskrifter om uppehållstillstånd för gäststuderande (3 kap. 4 § utlänningsförordningen /UtlF/). Under vissa förutsättningar skall således tillstånd beviljas för gäststuderande, om inte särskilda talar mot det.

Med stöd av nämnda bemyndigande har regeringen vidare i 5 a och 5 b §§ UtlF föreskrivit att uppehållstillstånd skall beviljas för personer som har rätt till det enligt EES-avtalet. Efter Sveriges anslutning till Europeiska unionen är dessutom rådets olika förordningar om den fria rörligheten för personer inom unionen direkt gällande i Sverige.

Beträffande samtliga ovan nämnda grupper torde gälla att uppehållstillstånd kan vägras på grund av utlänningens misskötsamhet i samma utsträckning som gäller i fråga om anhöriga.

När det gäller tillstånd för EU-medborgare framgår av direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa att staterna får avvika från bestämmelserna om den fria rörligheten för personer endast av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Enligt direktivets artikel 3 skall åtgärder vidtagna med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet grunda sig uteslutande på den berörda personens eget uppförande. Direktivet torde inte hindra att en prövning av utlänningens skötsamhet och hederlighet görs i samma utsträckning som beträffande anhöriga.

Ett uppehållstillstånd kan ges för viss tid, tidsbegränsat uppehållstillstånd, eller utan tidsbegränsning, permanent uppehållstillstånd. Tidigare gällde att en utlänning som fick stanna i Sverige normalt beviljades ett första uppehållstillstånd för ett år och att först därefter permanent uppehållstillstånd beviljades. Från år 1985 gäller emellertid att den som beviljas tillstånd för bosättning i Sverige normalt beviljas permanent uppehållstillstånd från början. Anledningen till ändringen var att det mycket sällan förekom att förlängning av det första uppehållstillståndet vägrades på grund av misskötsamhet eller av något annat skäl. Det framstod därför som ett slöseri med resurser att ha en förnyad prövning efter ett år. Beträffande valet mellan tidsbegränsat uppehållstillstånd och permanent uppehållstillstånd anförde föredragande statsrådet i prop. 1983/84: 144 bl.a. följande (s.88):

"Liksom hittills bör emellertid generellt gälla, att verket alltid har frihet att välja att utfärda ett tidsbegränsat uppehållstillstånd 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 utlänningens vandel eller försörjningsförmåga, när vistelsen här avses bli begränsad till viss tid eller utlänningen har uttryckt önskan att endast få tidsbegränsat uppehållstillstånd."

Trots uttalandena i propositionen, som ju uttryckligen anger att ett skäl att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd kan vara tveksamhet om sökandens skötsamhet, kom i praktiken permanent uppehållstillstånd att beviljas regelmässigt i alla fall där det var fråga om bosättning i Sverige. I några vägledande beslut i april 1994 beviljade regeringen emellertid tidsbegränsat uppehållstillstånd för personer som gjort sig skyldiga till brott och dömts till strängare påföljd än böter eller dömts för upprepad brottslighet. Det rörde sig om personer från Bosnien och Somalia som i normalfallet skulle ha beviljats tillstånd av humanitära skäl och där domstolen inte beslutat om utvisning i samband med domen i brottmålet. Verkställighet till hemlandet bedömdes heller inte i något av fallen för närvarande vara möjlig med hänsyn till situationen i sökandenas hemländer. I besluten uttalade regeringen bl.a. följande:

"Om utlänningen begått brott kan det bli aktuellt att överväga om endast ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, som en form av prøvotid, skall meddelas.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd för emellertid med sig nackdelar för såväl samhället som den enskilde. Nackdelarna blir särskilt framträdande om en sådan ordning används i större omfattning. Det är omständigheter som måste vägas in vid bedömningen av om tidsbegränsat uppehållstillstånd bör beviljas i det enskilda fallet. Å andra sidan kan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vara motiverat i vissa fall för att ge tydliga signaler om att brottslighet inte accepteras. Så kan vara fallet om det är fråga om brott där påföljden blir svårare än böter eller när det är fråga om mindre allvarlig brottslighet som är upprepad och systematisk."

I de aktuella fallen beviljades tidsbegränsade uppehållstillstånd för en tid av sex månader. Det framgår inte av besluten hur lång den provotid, som det talas om, skall vara.

I besluten sägs vidare att tidsbegränsade uppehållstillstånd för med sig nackdelar för såväl samhället som den enskilde. Därmed torde främst avses nackdelar för den enskilde i form av osäkerhet om framtiden och nackdelar för samhället genom att de berörda personerna inte kommer att omfattas av det kommunala flyktingmottagandet och att de, även om de har rätt att arbeta, torde komma att få svårt att finna sysselsättning och att de därmed kommer att belasta kommunernas socialtjänst.

4.1.4 Återkallelse av uppehållstillstånd

Enligt 2 kap. 11 § UtL får ett uppehållstillstånd återkallas

- om utlänningen inte försörjer sig på ett ärligt sätt eller bedriver sådan verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd,
- om utlänningen på grund av ett tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land, eller
- om det med hänsyn till utlänningens tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig undermåttelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Av 2 kap. 9, 10 och 12 §§ UtL framgår att uppehållstillstånd kan återkallas även i vissa andra fall. Återkallelse *skall* således ske om utlänningen lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet såvida det inte kan antas att den oriktiga uppgiften inte har inverkat på tillståndsbeslutet eller om andra särskilda skäl talar emot det. Uppehållstillstånd *får* återkallas om utlänningen medvetet har lämnat andra oriktiga uppgifter än om sin identitet eller medvetet förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet. Ett permanent uppehållstillstånd *skall* vidare återkallas om utlänningens bosättning i Sverige upphör.

Den återkallelsemöjlighet som nu finns i 2 kap. 11 § UtL infördes år 1985. Avsikten var att göra det möjligt att utnyttja fördelarna med att bevilja permanent uppehållstillstånd utan att först ha meddelat ett tidsbegränsat. Tidsfristen för återkallelse var då ett år men utsträcktes genom 1989 års utlänningslag till två år. Bakgrunden var att möjligheterna till utvisning på grund av asocialitet samtidigt togs bort och tidsfristen om ett år för återkallelse ansågs då vara alltför kort. Beträffande tvåårsfristen anförde föredragande statsrådet i prop. 1988/89:86 bl.a. följande (s. 65):

"Eftersom det kan vara mycket svårt att få kontakt med personer, som för ett socialt eller kriminellt liv, bör återkallelse kunna ske även om utlänningen inte personligen har kunnat underrättas om ärendet inom tvåårsfristen. Det bör vara tillräckligt att detta registrerats hos Invandrarverket, oavsett om det har anhängiggjorts genom en ingiven handling eller tagits upp ex officio.

I praxis har uppehållstillstånd återkallats på grund av utlänningens bristande skötsamhet endast i undantagsfall. Det torde hänga samman med dels att Invandrarverket får kännedom om sådana anmärkningar först på ett sent stadium, ofta först efter tvåårstidens utgång, dels att ärenden av denna typ tenderar att bli långt utdragna och att när ärendet är klart för beslut det ofta föreligger starka skäl som talar emot återkallelse, exempelvis att det rör sig om en familj med barn som fått stark anknytning hit genom en längre tid i svensk skola.

Av 2 kap. 11 § sista stycket UtL framgår att regeringen får föreskriva att uppehållstillstånd får återkallas även i andra fall för utlänningar som fått tillstånd i enlighet med EES-avtalet. Med stöd av bemyndigandet har regeringen i 3 kap. 5 c § UtIF föreskrivit att ett uppehållstillstånd för den som grundar sin rätt till vistelse här på EES-avtalet får återkallas om utlänningen inte försörjer sig eller annars saknar egna medel för sitt uppehälle här. Uppehållstillstånd för familjemedlem som är medborgare i en stat utanför EES kan även återkallas om anknytningen till medborgaren i EES-staten bryts och familjemedlemmen inte har rätt att stanna i Sverige på någon annan grund.

Med hänsyn till den korta tid EES-avtalet varit i kraft är det naturligt att det ännu inte finns någon praxis när det gäller återkallelse av uppehållstillstånd i dessa fall.

4.2 Avvisning på grund av levnadssättet

Förutsättningarna för avvisning på grund av bristande skötsamhet eller hederlighet finns angivna i 4 kap. 2 § 2–4 UtL. En utlänning får således avvisas

- om han tänker söka sitt uppehälle i Sverige eller i något annat nordiskt land och det kan antas att han inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller att han kommer att bedriva sådan verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd,
- om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land, eller
- om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Avvisning i ovan nämnda fall får enligt paragrafens sista stycke inte ske senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige och inte om utlänningen har visering eller uppehållstillstånd.

Avvisning på någon av ovan angivna grunder sker mycket sällan i praktiken. I samband med inresan föreligger endast i undantagsfall sådan kunskap om utlänningen att bedömning kan göras att någon av de nämnda avvisnings-

grunderna föreligger. Den som söker tillstånd efter inresan gör det i allmänhet inte under den allra första tiden av vistelsen här. Utlänningen kan då ofta inte avvisas enligt 4 kap. 2 § UtlL eftersom det krävs att ett sådant beslut fattas inom tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige.

4.3 Återkallande av medborgarskap

Enligt 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen får inte någon medborgare som är eller har varit bosatt i riket berövas sitt medborgarskap i något annat fall än då han samtidigt, efter uttryckligt samtycke eller genom att inträda i allmän tjänst, blir medborgare i någon annan stat.

I förslaget till medborgarskapslag fanns i lagrådsremissen ett förslag om fränkännande av medborgarskap (expatriering). För expatriering skulle enligt förslaget krävas att den som naturaliserats dömts för vissa mycket grova brott. Departementschefen anförde bl.a. följande (prop. 1950:217, s. 51 f.):

"De delegerades förslag, att naturaliserad person under särskilda förutsättningar skall kunna frångå svenskt medborgarskap, ha hos mig liksom hos flera remissinstanser väckt vissa betänkligheter. Anledningen till mina betänkligheter är bl.a. att medborgarskapet för naturaliserade personer skulle undergå en viss principiell förändring samt att expatriering i regel skulle leda till att den expatrierade bleve statslös. Avsaknaden av medborgarskapet medför nämligen så betydande olägenheter för den enskilde, att man i princip bör sträva efter att i möjligaste mån förhindra uppkomsten av statslöshet. Det oaktat har jag, ehuru med stor tvekan, stannat för att i princip ansluta mig till förslaget att expatriering under vissa begränsade förutsättningar skall kunna ske. Till att börja med kan man icke bortse från att möjligheten till expatriering kan vara av värde i vissa hänseenden. Frånsett att det känslomässigt framstår som stötande att man ej skall kunna fränkänna den medborgarskapet som i handling grovt svikit det land som upptagit honom som sin medborgare kan framhållas följande. En expatriering av den som dömts för landsförrädisk eller liknande verksamhet innebär, såsom de delegerade påpekat, ett i viss mån ökat skydd för att han icke fortsätter sin skadliga verksamhet. Den som fränkänts det svenska medborgarskapet kan nämligen – i motsats till svenska medborgare – utvisas ur landet eller, om utvisning ej är möjlig, underkastas andra ingripanden enligt utlänningslagstiftningen. Det är vidare ej uteslutet att blotta risken för expatriering kan medverka till att hindra en naturaliserad från att gå främmande makts ärenden. En starkt bidragande orsak till mitt ställningstagande har även varit, att de flesta demokratiska länder med krigserfarenheter ansett sig icke kunna undvara expatrieringsinstitutet."

Lagrådet anförde bl.a. följande (prop. 1950:217, s. 90 f.):

"Om naturaliserade i motsats till andra medborgare skulle kunna i nu föreslagna ordning förlora sitt medborgarskap, kunde det med fog göras gällande, att deras rättigheter och förmåner icke vore desamma som andra medborgares. Ett införande av institutet expatriering i svensk rätt synes med hänsyn härtill förutsätta en grundlagsändring."

Med hänsyn till Lagrådets ställningstagande lades något förslag om expatriering inte fram i propositionen. Departementschefen anförde emellertid att det inte borde vara uteslutet att senare ta upp frågan till förnyat övervägande.

Rätten till och förlust av medborgarskap behandlas i flera internationella konventioner som Sverige tillträtt. Den enda konvention som direkt tar upp frågan om återkallande av medborgarskap är FN:s konvention om begränsning av statslöshet, antagen av FN den 30 augusti 1961. Enligt artikel 8 i konventionen skall en fördragsslutande stat inte beröva någon medborgarskapet om det skulle göra vederbörande statslös. Undantag görs dock för det fall att medborgarskapet har erhållits genom osanna uppgifter eller bedrägligt beteende.

4.4 Levnadssättets betydelse i medborgarskapsärenden

Gällande bestämmelser om förvärv och förlust av svenskt medborgarskap finns i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen).

Enligt 6 § första stycket medborgarskapslagen kan en utlänning på ansökan upptas till svensk medborgare (naturaliseras) om vissa i paragrafen närmare angivna villkor är uppfyllda. För naturalisation fordras att utlänningen fyllt 18 år, sedan fem år eller, i fråga om medborgare i annat nordiskt land sedan två år har hemvist i Sverige, samt "fört en hederligandel". Naturalisation får beviljas även om de uppställda villkoren inte är uppfyllda, om det är till gagn för Sverige eller sökanden förut varit svensk medborgare eller är gift med en svensk medborgare eller om det annars med hänsyn till sökandens förhållanden finns särskilda skäl för att han eller hon tas upp till svensk medborgare.

Ansökan om naturalisation ges in till polismyndigheten i den ort där sökanden är folkbokförd. Polisen skall göra den utredning som behövs för ärendets prövning. Utredningen skall avse sökandens personliga förhållanden samt frågan i vilken omfattning han eller hon fullgjort eventuell underhållsskyldighet och uppfyllt sina förpliktelser mot det allmänna. Polisen hämtar in uppgifter från kronofogdemyndigheten och försäkringskassan samt i vissa fall från socialnämnden. När utredningen är klar sänds den till Invandrarverket för beslut. Invandrarverket hämtar in utdrag ur polisregistret och kontrollerar med säkerhetspolisen.

I propositionen till medborgarskapslagen (prop. 1950:217) anfördes bl.a. följande angående kravet på "hederligandel" (s. 42):

"Kravet på hederligandel synes lämpligen kunna ges den formuleringen att sökanden skall ha fört en hederligandel. Härav följer emellertid inte att en person, som vid något tillfälle begått ett brott, för all framtid bör vara utesluten från möjlighet att erhålla svenskt medborgarskap. I praxis har man också bortsett från en del i mindre grad klandervärda förhållanden och i viss mån även från mera allvarliga sådana som ligger långt tillbaka i tiden."

Tidigare krävdes även att sökanden skulle ha möjlighet att försörja sig och sin familj. I samband med att försörjningskravet avskaffades år 1976 anförde föredragande statsrådet följande i prop. 1975/76:136 (s. 32 f.):

"Bristande försörjningsförmåga skall inte längre i och för sig utgöra naturalisationshinder. En annan fråga är i vad mån en sökande som medvetet underlåter att försöka ärligen försörja sig och i övrigt göra rätt för sig skall kunna naturaliseras. Ett av villkoren enligt 6 § medborgarskapslagen för naturalisation är att sökanden har fört en hederlig vandel.--- I naturalisationsärenden utreds om sökanden har begått brott eller om det föreligger vandelsanmärkningar av annat slag, såsom t.ex. misskötsamhet i arbetet, spritmissbruk, försummad underhållsplikt och förfallna obetalda bötes- och skatteskulder. I promemorian */Förvärv av svenskt medborgarskap, Ds A 1975:14/* (8.3.3) anføres att försörjningsvillkorets avskaffande medför konsekvenser i fråga om tillämpningen av vandelsvillkoret. I vissa av de fall då en ansökan nu avslås på grund av sökandens bristande försörjningsförmåga får i stället provas om vandelsvillkoret är uppfyllt. De fall som åsyftas är sådana då sökanden inte gör vad som skäligen kan begäras för att betala skatter, böter eller underhållsskulder eller för att försörja sig. Naturalisation innebär att en utlänning under vissa givna förutsättningar beviljas svenskt medborgarskap. Någon absolut rätt härtill föreligger inte, även om villkoren i och för sig är uppfyllda. Det måste vara rimligt att som förutsättning för naturalisation till svensk medborgare uppställa vissa skötsamhetskrav. I detta hänseende krävs för närvarande att sökanden har fört en hederlig vandel. Naturalisationsinstitutet förutsätter en diskretionär prövning av medborgarskapsansökningar. Det är därför naturligt att utforma vandelsvillkoret liksom övriga villkor positivt, dvs. att uppställa krav på hederlig vandel. Det nuvarande kravet att sökanden skall föra en hederlig vandel bör behållas. Det får i praxis närmare anges i vilka fall vandelsvillkoret inte skall anses uppfyllt. En sådan praxis finns sedan lång tid. Jag har inte för avsikt att nu generellt ange ändrade riktlinjer för denna. Den omständigheten att sökanden har uppburit socialhjälp eller underlåtit att betala skatter, böter och underhåll kan i vissa fall få betydelse för vandelsprövningen. Det bör emellertid endast i fall av mera allvarlig försummelse eller av asocialitet komma i fråga att av nu nämnda skäl avslå en naturalisationsansökan".

Utredningen redovisar i sitt betänkande (SOU 1994:33) den praxis som kommit att utvecklas rörande det s.k. vandelsvillkoret i medborgarskapsärenden. Redovisningen bygger i stor utsträckning på uppgifter i Invandraverkets handbok Medborgarskap. Från denna redovisning kan följande nämnas.

En sökande som begått brott och dömts för detta kan – om övriga villkor är uppfyllda – bli svensk medborgare efter en viss tid (karenstid) som varierar med påföljden. Exempelvis skall i praxis tre år ha förflutit efter brottets begående innan den som dömts till ett kortare fängelsestraff tas upp till svensk medborgare. Om domen eller verkställigheten ligger nära tidpunkten för medborgarskapsprövningen bedöms det i vissa fall lämpligt att vänta utöver den uppställda karenstiden med att ta upp sökanden till svensk medborgare. Även misstanke om brott vägs i vissa fall in vid prövningen. De karenstider som gäller är följande:

Dagsböter 60 – 79	1 år efter brottets begående
Dagsböter 80 –	
Fängelse 14 dagar	2 år efter brottets begående
Fängelse 1 mån –	3 år efter brottets begående
Fängelse 4 mån –	4 år efter brottets begående
Fängelse 8 mån –	5 år efter brottets begående
Fängelse 1 år –	6 år efter brottets begående
Fängelse 2 – 3 år	7 år efter brottets begående
Fängelse 4 – 5 år	8 år efter brottets begående
Fängelse 6 år –	10 år eller mer efter brottets begående
Villkorlig dom	1 år från det att den lagstadgade prövotiden om 2 år gått till ända, dvs. minst 3 år från lagakraftvunnen dom
Skyddstillsyn	1 år från det att den lagstadgade prövotiden om 3 år gått till ända, dvs. minst 4 år från den dag då påföljden började verkställas.

Utöver vad som redovisats ovan finns även fast praxis hur man skall räkna karenstider när t.ex. villkorlig dom eller skyddstillsyn har förenats med böter eller fängelse. Har sökanden gjort sig skyldig till upprepad brottslighet tillämpas vidare längre karenstider än de angivna.

Annan misskötsamhet än kriminalitet som kan medföra att en sökande inte anses uppfylla det nuvarande s.k. vandelsvillkoret kan enligt handboken vara underlåtenhet att fullgöra skattskyldighet, övriga förpliktelser mot det allmänna eller underhållsskyldighet mot enskild. För att det i dessa fall skall vara fråga om anmärkningar som kan medföra avslag är det inte tillräckligt att konstatera att sökanden har t.ex. obetalda skatteskulder eller skulder på bidragsförskott. Det krävs dessutom att sökanden har visat ovilja att göra rätt för sig.

I några fall har en ansökan avslagits med hänvisning till vandelsvillkoret eftersom sökanden inte tillfredsställande har kunnat förklara på vilket sätt han försörjer sig. Det har med andra ord funnits anledning anta att sökanden försörjt sig på ett oärligt eller asocialt sätt.

4.5 Uppehållstillstånd för vissa anhöriga

4.5.1 Uppehållstillstånd för make/maka eller sambo

Enligt 2 kap. 4 § 1 utlänningslagen (1989:529) får uppehållstillstånd ges till en utlänning som är nära anhörig till en i Sverige bosatt person eller som annars har särskild anknytning till Sverige. Det är således inte fråga om någon rätt för anhöriga att få tillstånd och inte heller anges vilka anhöriga som kan komma i fråga.

Av prop. 1988/89:86 Ny utlänningslag m.m. framgår att avsikten med uttrycket "nära anhörig" varit att beskriva den fasta praxis som utvecklats på detta område och som riksdagen också vid flera tillfällen ställt sig bakom. Av propositionen framgår vidare att till kretsen "nära anhöriga" räknas bl.a. make/maka eller sambo och att anknytning till nära anhörig endast kan åberopas i förhållande till en person som har beviljats uppehållstillstånd eller som är bosatt här utan att behöva tillstånd.

Utöver vad som framgår av den nämnda propositionen kan nämnas att enligt praxis tillstånd i princip inte beviljas om den ena parten är minderårig eller om det är fråga om månggifte samt att homosexuella förhållanden jämställs med heterosexuella.

Innan tillstånd beviljas sker en prövning av att förhållandet är seriöst. Enligt vad som inhämtats från Statens invandrarverk bygger den prövningen på uppgifter i ansökan om hur parterna lärt känna varandra, vilka kontakter de haft därefter, vilken kännedom de har om varandras familje-, bostads- och arbetsförhållanden samt om de kan kommunicera på ett gemensamt språk.

Det är enligt Invandrarverket inte möjligt att ställa upp någon generell regel för hur länge parterna skall ha känt varandra för att tillstånd skall beviljas. Om av föräldrar arrangerade äktenskap är ett känt inslag i det aktuella landets kultur beviljas tillstånd även om parterna tidigare inte haft någon närmare kontakt. För en svensk som under en semesterresa utomlands träffar någon som han eller hon önskar sammanbo med anses å andra sidan ett par veckors samvaro som alltför kort tid för att tillstånd skall beviljas. Har parterna fått kontakt via annons och aldrig träffats förutsätts en långvarig och flitig brevväxling innan tillstånd beviljas. Prövningen av om ett äktenskap eller sammanboende är att bedöma som seriöst sker med beaktande av seder och bruk i olika kulturer.

4.5.2 Uppskjuten invandringsprövning

Fram till början av 1970-talet utgjorde skenäktenskap och skenförhållanden inte något problem vid tillståndsgivningen. Sedan regleringen av invandringen vid denna tid skärpts började emellertid allt fler att åberopa äktenskap eller sammanboende med någon här bosatt för att därigenom få uppehållstillstånd i Sverige. Åtskilliga av dessa förhållanden upphörde efter mycket kort tid och inte sällan visade det sig att parterna aldrig haft någon närmare kontakt med varandra och aldrig sammanbott. I ett försök att komma till rätta med detta problem infördes i mitten av 1970-talet ett system med s.k. uppskjuten invandringsprövning, vilket innebar att flera tidsbegränsade tillstånd beviljades innan ett permanent tillstånd kunde påräknas och att det före varje förlängning skedde en kontroll av att äktenskapet eller förhållandet fortfarande bestod. Samtidigt uttalade Invandrarverkets styrelse att om omständigheterna var sådana att mycket talade för att det var fråga om ett skenförhållande kunde tillstånd inte påräknas – även om äktenskap ingåtts.

Invandrarpolitiska kommittén lämnade i sitt betänkande Invandringspolitiken Förslag (SOU 1983:29) en redogörelse för den praxis som kommit att utvecklas och föreslog att ett system med uppskjuten invandringssprövning under två år borde behållas när det var fråga om s.k. snabba anknytningar, dvs. fall där parterna känt varandra endast under en kortare tid. I prop. 1983/84:144 Invandrings- och flyktingpolitiken anförde föredragande statsrådet med anledning härav bl.a. följande (s. 73 f.):

"Jag anser också, i likhet med kommittén, att en ordning med *uppskjuten invandringssprövning* 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 anknytningen 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 invandringssprövning 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 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 provotiden 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 varit seriöst menat, i vart fall från sökandens sida."

Systemet med uppskjuten invandringssprövning har därefter vid många tillfällen kritiserats såväl i den allmänna debatten som i motioner i riksdagen. Kritiken har framför allt inriktats på att särskilt kvinnor av rädsla för att bli utvisade kan känna sig tvingade att stanna kvar i förhållanden där de blir misshandlade eller på annat sätt illa behandlade. De motiv som anfördes i den ovannämnda propositionen för systemet med uppskjuten invandringssprövning har dock varje gång frågan behandlats i riksdagen ansetts väga tyngst. Den praxis som lades fast genom uttalandena i propositionen tillämpas därför fortfarande.

Av 2 kap. 5 § första stycket utlänningslagen framgår att en utlänning som vill bosätta sig i Sverige skall ha beviljats uppehållstillstånd före inresan i landet. En ansökan får dock bifallas efter inresan i landet om utlänningen

- har rätt till asyl här,
- skall återförena sig med en nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och som han tidigare har sammanlevt med utomlands, eller
- det annars finns särskilda skäl.

Det principiella kravet på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före utlänningens inresa i landet infördes den 1 april 1981 i den dåvarande utlänningsförordningen (1981:137). Som motiv för den nya bestämmelsen anförde föredragande statsrådet i prop. 1979/80:96 Ny utlänningslag (s. 32) bl.a. följande:

"Den nuvarande möjligheten att under vistelse här som turist få till stånd en fullständig prövning av en ansökan om tillstånd att arbeta och bosätta sig här i Sverige medverkar till att handläggningen av utlänningsärenden tar lång tid. Det är ett allmänt om vittnat faktum att väntetiden för de berörda utlänningarna innebär en betydande psykisk press, bl.a. med hänsyn till att de i stor utsträckning är hänvisade till socialhjälp för sitt uppehälle och till sysslolöshet. Hotet om ett slutligt avslag på ansökningen och återsändande till hemlandet upplevs alltmer pressande ju längre vistelsen här har varat och ju starkare samhörigheten har blivit med Sverige genom personliga anknytningar och på annat sätt. Verkställigheten av ett avlägsnandebeslut blir på motsvarande sätt långt mer ingripande och svårare att uthärda än om avgörandet hade kommit kort efter inresan. Till detta kommer att samhället åsamkas betydande kostnader och att arbetsmarknaden störs genom omfattande illegala anställningar, särskilt inom vissa branscher."

I propositionen framhölls vidare att vissa undantag måste göras från denna huvudregel. Undantag borde således göras för utlänningar som var berättigade till asyl och vilkas skydd garanterades genom uttryckliga bestämmelser i utlänningslagen. När det gällde undantag i övrigt från huvudregeln framhöll föredraganden i nämnda proposition (s. 34) att undantag för det första måste göras för de klara familjesammanföringsfallen. Härmed avsågs då den situationen att en make/maka eller minderåriga barn kom hit för att förena sig med den andra maken eller maken respektive med föräldrarna. I fråga om andra familjesammanföringsfall borde det enligt föredraganden i allmänhet få anses naturligt att kräva att frågan om uppehållstillstånd prövades före inresan. I vissa fall kunde dock skälen även i dessa fall vara så ömmande att det skulle vara stötande att kräva att utlänningen återvände hem för att söka tillstånd därifrån. Allmänt sett var det dock enligt föredraganden angeläget att undantagen begränsades genom en strikt tillämpning.

Bestämmelserna om att uppehållstillstånd i princip skall vara ordnat före inresan i Sverige överfördes i stort sett oförändrade till 1989 års utlänningslag. I prop. 1988/89:86 gav föredraganden (s. 149) några exempel på när särskilda skäl borde kunna anses föreligga att bevilja uppehållstillstånd efter

inresan. Ansökan borde således kunna beviljas om utlänningen hade ett tillstånd som meddelats för annat ändamål än besök och som gick ut medan den nya ansökan var föremål för prövning. Ett annat fall som enligt föredraganden inte var ovanligt var att det på grund av utlänningens hälsa eller höga ålder framstod som orimligt att begära att ansökan skulle göras från hemlandet. Ett annat exempel var att det kunde antas att utlänningen skulle bli förhindrad att på nytt lämna sitt land om han eller hon återvände dit. Vidare borde enligt föredraganden tillstånd kunna beviljas en utlänning som ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en här i landet bosatt person som han eller hon redan hade eller väntade barn med.

I praxis beviljas uppehållstillstånd i de klara familjesammanföringsfallen med stöd av 2 kap. 5 § andra stycket 2. Har en anknytning genom äktenskap eller sammanboende uppkommit efter inresan i Sverige krävs enligt praxis för att tillstånd skall beviljas antingen att parterna sammanbott cirka ett år eller att de har eller väntar barn tillsammans. Tillstånd beviljas då med stöd av 5 § andra stycket 3. Enligt sistnämnda undantagsbestämmelse kan tillstånd också beviljas för anhöriga utanför kärnfamiljen, exempelvis för föräldrar som bör tillåtas bosätta sig hos barn här i landet. Det krävs då i praxis antingen att sökanden är i 80-årsåldern eller att det med hänsyn till sökandens hälsotillstånd inte kan krävas att han eller hon skulle återvända till hemlandet för att ge in ansökan därifrån.

Med stöd av 5 § andra stycket 3 beviljas också förlängt uppehållstillstånd i vissa fall av längre tidsbegränsade vistelser här, exempelvis för studier eller tidsbegränsade arbeten inom ramen för vad som brukar kallas internationellt utbyte. De tidsbegränsade anställningar det främst är fråga om avser gästforskare, anställda på chefsposter inom internationella företag samt professionella idrottsmän och tränare.

Av 5 § fjärde stycket framgår att regeringen får föreskriva om andra undantag från kravet på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan om det följer av en överenskommelse med främmande stat. Med stöd av denna bestämmelse har regeringen genom ändring (1992:1166) i utlänningsförordningen (1989:547) föreskrivit att en ansökan om uppehållstillstånd för en medborgare i ett land som ingår i EES-området skall kunna bifallas även om den görs efter inresan. Detsamma gäller för nära familjemedlemmar till en medborgare i ett EES-land oavsett sökandens medborgarskap. Den som efter inresan i Sverige ansöker om uppehållstillstånd kan således beviljas tillstånd utan hinder av bestämmelserna i 5 § första och andra styckena om han eller hon ingår äktenskap med en här i landet bosatt medborgare i ett EES-land. För den som ingår äktenskap med en svensk medborgare gäller däremot bestämmelserna i 5 § första och andra styckena.

4.5.4 Uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut

Före 1989 års utlänningslag fanns en omfattande reglering av möjligheterna för en utlänning att få en ny prövning av rätten att stanna i Sverige i samband

med verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Bl.a. skulle ett ärende på verkställighetsstadiet överlämnas av polismyndigheten till Invandrarverket om det förelåg tungt vägande humanitära skäl samt om det var tveksamt om eller hur verkställighet skulle ske. Föredragande statsrådet framhöll i prop. 1988/89:86 Ny utlänningslag att dessa detaljerade och komplicerade regler saknade motsvarighet såväl i andra länders utlänningslagstiftning som i svensk rätt när det gällde verkställighet av beslut inom andra rättsområden. Statsrådet framhöll vidare att ett handläggningssystem, som erbjöd i det närmaste obegränsade möjligheter att få ett ärende prövat på nytt, med nödvändighet ledde till att handläggningstiderna blev långa och att rättsosäkerhet skapades.

Genom 1989 års utlänningslag infördes ett nytt system för prövning av ansökningar när lagakraftvunnet beslut föreligger. Enligt 2 kap. 5 § tredje stycket utlänningslagen får en ansökan om uppehållstillstånd, när lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning föreligger, bifallas endast om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut och om utlänningen har rätt till asyl här eller det annars finns synnerliga skäl av humanitär art. En sådan ansökan, som tidigare avgjordes av Invandrarverket, prövas från den 1 juli 1994 av Utlänningsnämnden (7 kap. 17 § utlänningslagen).

Som motiv för den nya bestämmelsen anförde föredragande statsrådet i prop. 1988/89:86 bl.a. följande (s. 119 f.):

"För att en ny ansökan skall kunna bifallas och ett tidigare meddelat utvisnings- eller avvisningsbeslut alltså upphävas måste enligt min mening krävas att det förs fram omständigheter, som inte har prövats i det tidigare ärendet. Det får således aldrig bli fråga om en förnyad prövning av vad som har förekommit i det ärendet, något som skulle innebära ett ställningstagande till frågan om den tidigare bedömningen har varit riktig eller inte. Vidare måste krävas att de omständigheter som åberopas antingen innebär att utlänningen har rätt till asyl här eller innefattar synnerliga skäl av humanitär art. En regel av denna innebörd har tagits in i den bestämmelse som uttrycker huvudregeln att en ansökan om uppehållstillstånd inte kan beviljas så länge en utlänning befinner sig i Sverige (2 kap. 5 § tredje stycket lagförslaget).

Jag vill understryka att det i stort sett alltid måste kunna krävas att utlänningen lämnar alla relevanta uppgifter i ärendet om avvisning eller utvisning. Vidare måste det kunna krävas att de nya omständigheter som åberopas gör det uteslutet att avlägsna utlänningen ur landet. Principen att uppehållstillstånd normalt skall sökas från hemlandet måste upprätthållas.

Exempel på fall där tillstånd bör vägras är alltså de där utlänningen på verkställighetsstadiet åberopar anknytning till Sverige. Det är i dag inte ovanligt att en asylsökande under vistelsen i Sverige inleder ett förhållande med en i Sverige bosatt person. Om förhållandet haft tillräcklig varaktighet redan när frågan om uppehållstillstånd prövas första gången leder detta inte sällan till att utlänningen beviljas uppehållstillstånd även om asylskäl saknas.

Det är emellertid vanligt att ett förhållande inte har hunnit vara så lång tid att det anses kunna motivera ett uppehållstillstånd på grund av anknytning när tillståndsfrågan prövas; i sådana fall meddelas ett avlägsnandebeslut. Ibland dröjer det emellertid innan verkställighet hinner ske och i verkställighetsärendet åberopas då i stället att förhållandet nu har haft tillräckligt lång var-

aktighet och att kanske ett barn hunnit födas. Utvisningsbeslutet kan då komma att upphävas. Sådana förhållanden bör enligt min mening inte i fortsättningen kunna leda till att en ny ansökan bifalls och att avvisnings- eller utvisningsbeslutet upphävs. Av väsentlig betydelse för det system som jag föreslår är att det inte får finnas skäl att förhåla ett ärende.

Huvudregeln skall alltså vara att skäl, som kan åberopas från hemlandet eller från något annat land dit utlänningen utan risk kan sändas, inte skall kunna föranleda bifall till en ny ansökan som görs medan utlänningen fortfarande är kvar i Sverige. Detta skall gälla oberoende av om de omständigheter som åberopas har uppkommit före eller efter det att det första ärendet avgjordes."

Frågan om vilka kriterier som skall gälla för bifall till ny ansökan har där- efter behandlats i prop. 1993/94:94. Enligt i propositionen redovisad statistik lämnar en mycket stor andel av dem som fått avslag på sina ansökningar hos Utlänningsnämnden in en ny ansökan medan det är en mycket liten andel av de nya ansökningarna som leder till bifall. Regeringen fortsatte sedan (s. 84 f.):

"Reformeringen av lagstiftningen år 1989 har uppenbarligen inte haft avsedd effekt. Det förutsattes vid den nuvarande bestämmelsens tillkomst att antalet ansökningar skulle bli mycket begränsat. Som framgått ges emellertid i stor utsträckning en ny ansökan om uppehållstillstånd in då Utlännings- nämnden avslagit överklagande över ett beslut om avvisning eller utvisning. Invandrarverket har kommit att uppfattas som en slags "tredje" instans. Det är en utveckling som varken var förutsedd eller avsedd. Att ny ansökan ges in i den omfattning som sker i dag innebär att många utlänningar invaggas i en oftast helt orealistisk förhoppning om att de kommer att få stanna här. Det kan medföra att såväl verkställigheten som hemkomsten blir svårare än vad som hade varit nödvändigt. Det kan heller inte bortses från det faktum att en del ansökningar ges in enbart för att förhåla verkställigheten. De många ansök- ningarna medför en stor arbetsbelastning för Invandrarverket och bidrar därmed till längre handläggningstider i alla ärenden. Det innebär i sin tur stora kostnader för samhället."

För att minska antalet nya ansökningar föreslog regeringen i propositionen en skärpning av kriterierna för bifall till en ny ansökan. Enligt förslaget skulle en sådan ansökan kunna bifallas – förutom i de fall sökanden hade rätt till asyl – om ett genomförande av avvisningen eller utvisningen skulle innebära fara för utlänningens liv eller bestående men för hans psykiska eller fysiska hälsa. Vidare föreslogs i propositionen en inskränkning av möjligheterna till rättshjälp i denna typ av ärenden.

Socialförsäkringsutskottet godtog i sitt betänkande (1993/94:SfU11) i huvudsak förslaget till inskränkning av möjligheterna till rättshjälp. Utskottet sade sig vidare dela uppfattningen att antalet nya ansökningar medförde problem, inte minst med tanke på att de bidrog till längre handläggningstider i alla övriga ärenden. Utskottet ansåg emellertid att de dittillsvarande kriterierna för bifall till ny ansökan och de uttalanden som tidigare gjorts i förarbeten skulle gälla även i fortsättningen. Det blev också riksdagens beslut (rskr. 1993/94:188).

Den allmänna principen att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i Sverige infördes från den 1 april 1981 också för besöksfallen. Kraven för att uppehållstillstånd skulle få beviljas efter inresan sattes dock lägre för den som sökte uppehållstillstånd för besök än för den som sökte uppehållstillstånd för bosättning. Enligt dåvarande utlänningsförordning (33 §) fick således uppehållstillstånd "för viss kortare tid beviljas utlänning som har rest in i Sverige för besök och som har vägande skäl för en förlängning av vistelsetiden".

När bestämmelserna om krav på att ett uppehållstillstånd i princip skall ha beviljats före inresan i Sverige fördes över från den tidigare utlänningsförordningen till 1989 års utlänningslag kom dock samma bestämmelser att gälla för bosättningsfallen och besöksfallen. Det innebär att den nuvarande lagen ställer krav på att det skall finnas "särskilda skäl" för att en ansökan om uppehållstillstånd för besök skall få beviljas efter inresan. Semantiskt skulle detta kunna uppfattas som en skärpning i förhållande till tidigare bestämmelser där det ställdes krav på "vägande skäl". Av prop. 1988/89:86 Ny utlänningslag m.m. framgår dock inte att någon skärpning varit avsedd. De tillämpande myndigheterna torde heller inte ha vidtagit några ändringar i tidigare mycket liberala praxis, som innebär att uppehållstillstånd för i vart fall ett kortare besök beviljats så snart vistelsens karaktär av besök och inte bosättning gjorts trolig.

Statens invandrarverk påpekade i en skrivelse till Arbetsmarknadsdepartementet den 10 juli 1991 (dnr. 211-91-4838) att lagstiftningens ordalag inte stämde med den praxis som utvecklats när det gäller möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd för besök efter inresan i landet. Verket hemställde att lagstiftningen skulle utformas så att besöksfallen och behovet av förlängning reglerades särskilt. Enligt skrivelsen borde kraven för ett besökstillstånd inte ställas högt, men det borde finnas *något* skäl till att ansökan inte från början gjorts för hela den avsedda tiden. Regeringen uppdrog åt utredningen om översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m. att överväga frågan.

4.7 Verkställighet i vissa fall av beslut om avvisning och utvisning

Av 8 kap. 7 § sista stycket UtL framgår att en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott inte får verkställas förrän en ådömd fängelsepåföljd har avtjänats eller verkställigheten av den har flyttats över till ett annat land. Någon motsvarande bestämmelse finns inte när det gäller fängelsepåföljd och verkställighet av beslut om avvisning eller om utvisning som inte har beslutats av domstol. Inte heller finns reglerat hur man skall förfara när det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning och samtidigt en förundersökning har inletts eller åtal har väckts mot utlänningen.

Det förekommer i ett fåtal fall per år att en utlänning döms till fängelsestraff utan att domstolen beslutar om utvisning och det samtidigt föreligger ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Något formellt hinder

mot att omedelbart verkställa beslutet om avvisning eller utvisning finns då inte – trots att det ådömda fängelsestraffet inte avtjänats. Motsvarande problem kommer upp i något fler fall när det gäller en utlänning, som tidigare meddelats ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som vunnit laga kraft, och som gör sig skyldig till brott som skall utredas eller åtal väckts som ännu inte prövats. Den omständigheten att det föreligger att lagakraftvunnet avlägsnandebeslut utgör inte i sig grund för åklagaren att besluta om att inte väcka åtal eller att dra tillbaka ett väckt åtal. Samtidigt finns det inget hinder i utlänningslagen mot att det lagakraftvunna beslutet verkställs omedelbart även om utlänningsen står under åtal för ett mycket grovt brott.

5 Riksdagens framställning

I betänkandet 1993/94:SfU27 Uppehållstillstånd för anhöriga har socialförsäkringsutskottet på eget initiativ tagit upp frågan om bestämmelserna för och hanteringen av uppehållstillstånd i asylärenden där utlänningsen har anknytning till en här i landet bosatt person. Utskottet anser i betänkandet att det finns anledning för regeringen att skyndsamt se över hur anknytningar som uppkommer under asyltid eller därefter skall hanteras och överväga förändringar.

Utskottet redogör i betänkandet bl.a. för vissa motioner som tidigare behandlats av utskottet och som då inte lett till några förslag från utskottets sida. I motionerna uppges att en mängd svenska kvinnor skulle förmenas rätten att leva tillsammans med sin man genom att Invandrarverket avslår ansökningar om uppehållstillstånd med motiveringar som att förhållandet är "oseriöst" eller av "icke tillräcklig varaktighet" eller att det är "för stor åldersskillnad" mellan parterna.

I betänkandet redovisas även uppgifter som lämnats av Återföreningen, en sammanslutning av i huvudsak kvinnor, gifta eller sammanboende med män som inte fått uppehållstillstånd i Sverige. Enligt dessa uppgifter skulle de flesta av medlemmarnas män ha kommit hit som asylsökande och under den långa väntetiden bildat familj. Föreningen uppgav också att den ursprungliga asylansökan och utredningen låg till grund även för prövningen av en senare anknytningsansökan. Någon särskild anknytningsutredning skulle oftast inte ha gjorts om uppehållstillstånd söktes under vistelsen i Sverige.

Utskottet hänvisar i betänkandet vidare till det ovan citerade uttalandet i prop 1988/89:86 om att en s.k. ny ansökan i princip inte bör kunna bifallas enbart på grund av en återopad anknytning genom äktenskap eller sammanboende med någon här bosatt. Utskottet fortsätter därefter (s. 4):

"Enligt utskottets mening har emellertid utvecklingen därefter, inte minst vad gäller antalet asylsökande och de långa väntetiderna, varit sådan att frågan hur de uppkomna anknytningarna skall hanteras åter bör studeras. Inte minst bör barnens situation beaktas i de fall utlänningsen har eller väntar barn med någon som är bosatt i Sverige.

Vid utskottets behandling av frågan i betänkandet 1993/94:SfU14 framkom uppgifter som tyder på att det finns skäl att se över formerna för hur

frågan om anknytning till Sverige skall hanteras och utredas i ett pågående asylärende.

Prop. 1994/95: 179

Utskottet vill även erinra om de skillnader som kan uppstå beroende på om den anhörige i Sverige är svensk medborgare eller medborgare i ett annat EES-land. En asylsökande som är gift med en medborgare i annat EES-land än Sverige torde nämligen ha rätt att få uppehållstillstånd här.

Utskottet anser således att det finns anledning för regeringen att skyndsamt se över hur anknytningar som uppkommer under asyltid eller därefter hanteras och överväga förändringar i dessa avseenden."

6 Behovet av åtgärder

6.1 Levnadssättets betydelse i ärenden om uppehållstillstånd och medborgarskap

Regeringens bedömning: Det är naturligt att kräva ett skötsamt och hederligt beteende av en utlänning som önskar bosätta sig i Sverige. Utlänningslagstiftningen anger inte i vilka fall och under vilka förutsättningar utlänningar kan vägras uppehållstillstånd med hänvisning till deras levnadssätt. Detta har utvecklats i praxis. Med hänsyn till frågans vikt och kravet på ett rättssäkert förfarande bör det i lag regleras när en ansökan om uppehållstillstånd får avslås med hänvisning till sökandens bristande skötsamhet och hederlighet.

När det gäller kravet på ett skötsamt och hederligt levnadssätt som villkor för svenskt medborgarskap, finns det anledning att se över såväl denna prövning som de s.k. karenstider som skall förflyta innan den som begått brott kan tas upp till svensk medborgare.

Utredningen: Utvisningsutredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker en klarare reglering när det gäller vilken vikt ett skötsamt och hederligt levnadssätt skall ha vid prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd. Den allmänna inriktningen på utvisningsutredningens förslag tillstyrks genomgående av myndigheterna bland remissinstanserna. Utredningens förslag avstyrks i väsentliga delar av samtliga frivilligorganisationer.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgått av redovisningen under avsnitten 4.1.1 och 4.1.2 har möjligheterna att avslå en ansökan om uppehållstillstånd med hänvisning till sökandens levnadssätt helt utvecklats i praxis. Inte minst av rättssäkerhetsskal är det otillfredsställande att en så viktig fråga inte är närmare reglerad. Att en ansökan om uppehållstillstånd kan avslås med hänvisning till utlänningens levnadssätt bör komma till klart uttryck i utlänningslagen.

Att utlänningar som beviljas uppehållstillstånd eller svenskt medborgarskap begår brott eller på annat sätt för ett gravt asocialt levnadssätt strax efter

det att tillstånd beviljats kan bidra till främlingsfientlighet och rasism. Det drabbar den stora majoriteten laglydiga invandrare och det försvårar möjligheterna att föra en human flykting- och invandringspolitik. Det finns därför skäl att i något större utsträckning än i dag väga in bristande skötsamhet och hederlighet vid prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap. För att göra detta möjligt måste de utredningar som ligger till grund för avgörandena i dessa ärenden vara så grundliga att de gör det möjligt att göra en reell prövning av utlänningens skötsamhet och hederlighet.

6.2 Upphållstillstånd efter inresan

Regeringens bedömning: Det principiella kravet på att uppehållstillstånd skall vara beviljat före inresan i Sverige bör behållas. Möjligheterna att få uppehållstillstånd efter inresan bör dock vidgas för de fall där det är uppenbart att ansökan skulle ha bifallits om den gjorts före inresan. Likaså bör det finnas något större möjligheter än i dag att få uppehållstillstånd för den som har ett lagakraftvunnet beslut om avvísning eller utvisning. De krav som utlänningslagen anger för att uppehållstillstånd för besök skall få beviljas efter inresan bör ändras så att de bättre stämmer överens med den praxis som utvecklats.

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens.

Departementspromemorian: Bedömningarna i departementspromemorian stämmer överens med regeringens.

Synpunkter vid utfrågningen: Samtliga närvarande vid utfrågningen välkomnade förslaget att vidga möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd efter inresan. Flera av de närvarande framförde samtidigt att det egentligen är tillämpningen av den nuvarande lagstiftningen som blivit alltför restriktiv och att det borde finnas möjligheter att inom den nuvarande lagstiftningens ram tillämpa en väsentligt mer generös praxis.

Remissinstanserna som yttrat sig över departementspromemorian: De flesta remissinstanserna tillstyrker att möjligheterna vidgas att bevilja uppehållstillstånd när det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvísning eller utvisning. *Statens invandrarverk (SIV)* avstyrker förslaget och framför farhågor för att det skulle kunna leda till ett ökat antal skenäktenskap. SIV ifrågasätter också i likhet med *Justitiekanslern* behovet av en särbehandling av denna fråga och anser att förslagen bör avvakta resultatet av nu pågående utredningar.

Skälen för regeringens bedömning: Nuvarande lagreglering och praxis när det gäller möjligheterna för anhöriga till här bosatta personer att få uppehållstillstånd har i den allmänna debatten kritiserats på flera punkter. Socialförsäkringsutskottet har i sitt nämnda betänkande 1993/94:SfU27 tagit upp några av dessa, nämligen

- de materiella förutsättningarna för uppehållstillstånd på grund av anknytning genom äktenskap eller sammanboende,
- möjligheterna att få uppehållstillstånd efter inresan, samt
- möjligheterna att få uppehållstillstånd när lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning föreligger.

I den allmänna debatten har också stark kritik riktats mot de ibland långa handläggningstiderna i denna typ av ärenden.

De materiella förutsättningarna för att tillstånd skall beviljas på grund av anknytning kommer att behandlas av en parlamentarisk kommitté (Ku 1994:10), som kommer att fortsätta det arbete som påbörjades av Invandrar- och flyktingkommittén. Den nya kommittén skall redovisa sina överväganden sommaren 1995.

Den kritik som förts fram när det gäller de materiella förutsättningarna för tillstånd synes i stor utsträckning vara riktad mera mot bedömningarna i enskilda fall än mot regelsystemet som sådant. I dag gäller att ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd som görs från annat land inte kan överklagas. Sökanden har dock alltid möjlighet att ge in ytterligare en ansökan. Mot bakgrund av det stora antalet ansökningar som varje år avgörs av Invandrarverkets tillståndsbyrå kan det emellertid inte helt uteslutas att felbedömningar kan ha skett i enskilda fall. Asylprocessutredningen (Ku 1994:06) har i uppdrag att överväga om en allmän rätt bör införas att överklaga beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd. Utredningen skall ha avslutat sitt arbete i mars 1995.

När det gäller de tidigare långa väntetiderna bör framhållas att de i stor utsträckning hängde samman med det exceptionellt stora antal asylsökande som sökte sig hit åren 1992 och 1993 och att handläggningstiderna nu kunnat reduceras högst avsevärt.

Det är angeläget att de förslag som läggs fram i denna proposition kan genomföras så snart som möjligt. Det finns inte skäl att avvakta nu pågående utredningsarbete, som inte kommer att beröra de frågor som tas upp här.

Kravet på uppehållstillstånd före inresan

De skäl som tidigare anförts som motiv för att uppehållstillstånd i princip skall ha beviljats före inresan i Sverige och som redovisats i avsnitt 4.5.3 är alltså giltiga. Kravet utgör ett viktigt led i upprätthållandet av en reglerad invandring. Det framstår också som rimligt att den som kommit hit för en kortare tids vistelse men som under besöket i Sverige träffar någon som han eller hon vill dela sitt liv med återvänder hem för att från hemlandet ge in en ansökan om tillstånd för bosättning här och där avvaktar svar på ansökan. Det principiella kravet på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i Sverige bör därför finnas kvar.

Socialförsäkringsutskottet erinrar i sitt betänkande om att skillnader kan uppstå beroende på om den anhörige i Sverige är svensk medborgare eller medborgare i ett annat land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbets-

området (EES). En asylsökande som är gift med en medborgare i annat EES-land än Sverige torde enligt utskottet nämligen ha rätt att få uppehållstillstånd här.

Det är i och för sig riktigt att det vid rättstillämpningen kan uppstå en viss skillnad beroende på om den utlänning som söker tillstånd åberopar anknytning till en svensk medborgare eller till en medborgare i ett annat EES-land som vistas här med tillstånd. I det senare fallet ger EU-medlemskapet eller EES-avtalet rätt till uppehållstillstånd och denna rätt finns även när ansökan görs efter inresan. Skillnaden kommer emellertid att minska genom de förslag som nu läggs fram om att vidga möjligheterna till uppehållstillstånd efter inresan. Det måste också beaktas att ett av syftena med Europeiska unionen och EES-avtalet är att underlätta arbetskraftens fria rörlighet inom EU och EES-området. Att dessa regler i enstaka fall får till följd att anhöriga tredjelandsmedborgare får en automatisk rätt till uppehållstillstånd som inte är förenlig med de principer som i övrigt tillämpas för invandringspolitiken är knappast ett tillräcklig skäl att ändra de senare reglerna. Syftet med reglerna om att tillstånd skall sökas före inresan och den uppskjutna invandringsprövningen är som framgått av den tidigare redogörelsen att undvika kringgåendet av de principer som gäller.

Regeringen anser dock att de undantagsbestämmelser i lagen som anger när uppehållstillstånd får beviljas efter inresan har kommit att få en alltför snäv utformning. Det gäller framfört allt i de fall utlänningen söker asyl här men efter någon tid också åberopar familjeanknytning som skäl för bosättning i Sverige. Det framstår som stötande att någon som söker uppehållstillstånd efter inresan i landet, och som uppenbart skulle ha beviljats tillstånd om prövningen gjorts före inresan, skall tvingas återvända till ett kanske avlägset hemland för att därifrån ge in ansökan.

Tillämpningen av undantagsbestämmelserna har på denna grund blivit föremål för allvarig kritik i den allmänna debatten. Att medborgare i EES-staterna numera generellt kan få en ansökan om uppehållstillstånd prövad efter inresan utgör vidare ett skäl för att liberalisera bestämmelserna för medborgare även i andra stater. Möjligheterna att få uppehållstillstånd efter inresan i Sverige bör därför vidgas så att de omfattar de fall där det är uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan.

Uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut

När det gäller anknytningar som uppkommer eller åberopas först efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning måste bl.a. följande beaktas.

Som framgått av redovisningen i avsnitt 4.5.4 var väsentliga motiv för de nya bestämmelserna i 1989 års utlänningslag att undvika den tidsutdräkt i handläggningen som tidigare ordning gett upphov till och att få en handläggning av utlänningsärenden som mer liknade den i andra förvaltningsärenden och i andra länder. Den nuvarande utlänningslagen bygger i fråga om verkställighet av avlägsnandebeslut på den mycket angelägna principen att

beslut av förvaltningsmyndigheter skall verkställas. Den principen kommer till klart uttryck i ett par olika bestämmelser i utlänningslagen. Det gäller för det första den strikta regleringen i 2 kap. 5 § tredje stycket utlänningslagen av när en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas när det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Principen kommer också till uttryck i 8 kap. 12 § utlänningslagen där det föreskrivs att en utlänning som har avvisats skall lämna landet inom två veckor och en utlänning som har utvisats inom fyra veckor från det beslutet vann laga kraft, om inte annat bestäms i beslutet.

Principen att avlägsnandebeslut skall verkställas kommer också till uttryck i den s.k. Dublin-konventionen som EG-staterna undertecknade år 1990. Som en följd av EU-medlemskapet kommer också Sverige att ansluta sig till denna konvention.

Mot bakgrund av vad ovan anförts kan det enligt regeringens bedömning inte komma i fråga att ha generella regler som ger rätt till uppehållstillstånd för den som brutit mot utlänningslagens bestämmelser och undandragit sig verkställighet av ett lagakraftvunnet beslut och under denna tid får en anknytning som enligt vanliga regler skulle kunna ligga till grund för uppehållstillstånd. En sådan ordning skulle inte stämma överens med de grundläggande principerna för utlänningslagstiftningen och för handläggningen av förvaltningsärenden i allmänhet. Den skulle också kunna leda till upprepade prövningar av nya ansökningar och därmed till lång tidsutdräkt i dessa ärenden; förhållanden som tidigare starkt kritiserats. Det kan heller inte bortses från att det skulle uppmuntra till skenförhållanden. En ny möjlighet skulle öppnas för den som fått avslag att ändå få stanna i landet. Vad nu anförts måste gälla oavsett om den i Sverige bosatta parten är medborgare i ett EES-land eller inte.

Vad ovan sagts hindrar inte att de nuvarande bestämmelserna i vissa fall kan medföra resultat som kan te sig stötande. Det gäller då framför allt fall där en anknytning uppstår eller återopas först efter det att lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning föreligger och det samtidigt är uppenbart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om anknytningen återopats innan slutligt beslut meddelats i ärendet. Riksdagens framställning är ett uttryck för detta.

Det är i allmänhet fråga om fyra olika typer av skäl som brukar anföras av sökande som inte vill eller anser sig kunna återvända till hemlandet för att därifrån ge in en ansökan om uppehållstillstånd.

- Sökanden har fått avslag på en asylansökan men uppger sig inte våga återvända till hemlandet av fruktan för trakasserier eller förföljelse där.
- Sökanden vill inte återvända till hemlandet därför att han eller hon kommer att bli förhindrad att lämna det på nytt, ofta därför att han eller hon inte har och inte heller tror sig kunna få en passhandling som berättigar till utresa.
- Sökanden kan i och för sig återvända men parterna vill inte vara åtskilda under den tid det tar att få ansökan behandlad, inte sällan beroende på att kvinnan väntar nedkomst inom kort eller nyligen har fått barn.
- Sökanden kan i och för sig återvända men uppger sig sakna ekonomiska möjligheter att resa fram och tillbaka.

Ofta är det givetvis i praktiken fråga om en kombination av två eller flera av nu angivna skäl.

Det rör sig således ofta om skäl som för parterna måste framstå som mycket beaktansvärda. Den grundläggande principen att ett lagakraftvunnet beslut skall verkställas innan en anknytning prövas måste dock av skäl som tidigare anförts upprätthållas så långt som möjligt. Det framstår också som stötande att ha en särskild reglering med möjlighet till positiva beslut som enbart tar sikte på personer som trotsat reglerna om verkställighet. Enbart den omständigheten att sökanden numera har en sådan anknytning hit som i och för sig skulle kunna läggas till grund för uppehållstillstånd bör således inte leda till bifall till en ny ansökan.

Undantag från huvudregeln bör dock göras i något större utsträckning än för närvarande. Det gäller framför allt i situationer när en verkställighet skulle innebära att parterna under lång tid hindrades från att träffas liksom då det annars föreligger mycket starka humanitära skäl. De humanitära skälen avser ofta i praktiken främst den härvarande parten, särskilt då det finns barn i förhållandet.

Upphållstillstånd för besök

När det gäller uppehållstillstånd för besök har den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 5 § första stycket utlänningslagen, som redovisats i avsnitt 4.6, en utformning som inte helt stämmer överens med den praxis som utvecklats. Praxis är som nämnts mer generös än vad ordalydelsen i den nämnda bestämmelsen ger intryck av. Den praxis som i dag tillämpas då det gäller att bevilja uppehållstillstånd för besök efter inresan förefaller väl avvägd.

Förlängning av tillstånd för en tidsbegränsad vistelse här för exempelvis studier eller tidsbegränsat arbete beviljas i dag regelmässigt trots att sökanden befinner sig i landet. Även på denna punkt bör nuvarande praxis behållas.

Lagbestämmelsen bör därför ändras så att den bättre stämmer överens med tillämpningen.

7.1 Upphållstillstånd för asylberättigade utlänningar

Regeringens förslag: Nuvarande ordning som innebär att asyl får vägras en flykting endast om synnerliga skäl talar emot det ändras inte. När det gäller de factoflyktingar och krigsvägrare förs en uttrycklig bestämmelse in i utlänningslagen om att brottslighet kan utgöra ett särskilt skäl att inte bevilja asyl. Om brottsligheten ligger på gränsen till vad som ensamt skulle kunna utgöra grund för avslag får även andra allvarliga anmärkningar mot utlänningens levnadssätt vägas in. De skäl som talar emot att asyl beviljas skall vägas mot det skyddsbehov utlänningen har.

Utredningen: Utvisningsutredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen föreslår dock att även annan allvarlig eller upprepad misskötsamhet än brottslighet skall kunna utgöra ett särskilt skäl att vägra asyl.

Remissinstanserna: *Göteborgs tingsrätt* anser att det skulle vara värdefullt om det gavs klarare riktlinjer för hur allvarlig brottsligheten skall vara för att hindra asyl samt att det bör utformas föreskrifter om vilka rutiner som skall gälla för s.k. incidentrapporter från förläggningarna för asylsökande. *Rikspolisstyrelsen* anför att det av en kommande proposition bör framgå vad som avses med "allvarlig eller upprepad misskötsamhet". *Utlänningsnämnden* framhåller att misstänkt brottslighet samt asocialitet och allmän normlöshet bör få inverka endast då det i övrigt föreligger brottslighet som ligger på gränsen för vad som ensamt skulle kunna hindra uppehållstillstånd. Flera remissinstanser, främst bland frivilligorganisationerna, anser att endast fällande dom i brottmål bör få tillmätas betydelse i asylärendet.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått av redovisningen i avsnitt 4.1.1 får asyl vägras en flykting endast om synnerliga skäl talar emot det. "Synnerliga skäl" anknyter till de s.k. uteslutandegrunderna i 1951 års Genève-konvention angående flyktingars rättsliga ställning (se kap. 1, artikel 1 C samt F i konventionen). Där framgår bl.a. att asyl får vägras om sökanden gjort sig skyldig till brott mot freden eller krigsförbrytelse eller grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet. Möjligheterna att vägra asyl för den som är flykting i enlighet med Genève-konventionen regleras således i huvudsak av konventionens bestämmelser. Någon ändring är inte aktuell.

När det gäller krigsvägrare och de factoflyktingar har enligt vad som redovisats i avsnitt 4.1.1 i tidigare förarbeten uttalats att asyl bör kunna vägras med hänvisning till sökandens levnadssätt. Någon klar praxis har dock inte utvecklats.

Regeringen bedömer att asyl bör kunna vägras krigsvägrare och de factoflyktingar när det föreligger allvarliga anmärkningar mot deras sköt-

samhet och hederlighet. Detta bör komma till uttryck i utlänningslagen. I princip bör det vara fråga om lagakraftvunnen dom som avser fängelsestraff av inte alltför kort varaktighet för att ett avslag skall övervägas. Det är inte möjligt att lägga fast hur långt fängelsestraff det skall vara fråga om för att ett avslag på asylansökan skall aktualiseras. Det måste alltid bli fråga om en bedömning i det enskilda fallet där också straffets längd måste vägas mot utlännings skyddsbehov. Det kan vidare finnas anledning att se inte bara till straffets längd utan också till gärningens art. Grova oaktssamhetsbrott som visserligen leder till fängelsestraff men där återfallsrisken normalt är liten skulle därvid kunna anses som något mindre allvarliga än brott som lett till fängelsestraff av samma längd men där återfallsrisken typiskt sett är större.

I motsats till utredningen bedömer regeringen att allvarlig eller upprepad misskötsamhet som inte är konstaterad genom lagakraftvunnen dom inte ensamt bör kunna leda till avslag. Endast då det är fråga om brottslighet som ligger på gränsen till vad som ensamt skulle kunna hindra uppehållstillstånd bör annan misskötsamhet kunna vägas in. Det måste då vara fråga om förhållanden som är otvetydigt konstaterade, exempelvis en av utlännen erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom. Det kan även vara fråga om annan misskötsamhet där de faktiska omständigheterna är helt klarlagda. Som framgår av förslag i avsnitt 15 får dock ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte verkställas om allmänt åtal väckts men inte prövats – såvida åtalet inte läggs ned.

Regeringen vill i detta sammanhang något beröra de s.k. incidentrapporter som upprättas på förläggningar för asylsökande. Dessa rapporter innehåller bl.a. uppgifter om hot mot personal och om allmänt störande uppträdande och upprättas primärt för att underlätta bedömningen av var en asylsökande bör placeras och vilka åtgärder som bör sättas in. Rapporterna fyller inte de krav som måste ställas på det underlag som i tillståndsärendet skall läggas till grund för en bedömning av sökandens levnadssätt. I princip måste i detta sammanhang krav ställas på att det skall vara fråga om förhållanden som i vart fall lett till polisanmälan.

Vad ovan sagts gäller i första hand brottslighet och annan misskötsamhet i Sverige. Den tillståndsgivande myndigheten torde endast i ett mycket begränsat antal fall ha tillgång till uppgifter om brottslighet och andra anmärkningar i fråga om skötsamheten i annat land. När uppgifter om exempelvis brottslighet i annat land kommer fram måste hänsyn också tas till att straffmätningen för samma brott kan skilja sig högst avsevärt mellan olika länder. Bedömningen bör då ske med utgångspunkt i vilket straff som sannolikt skulle ha utdömts i Sverige. Gärningar som inte är straffbelagda i Sverige bör normalt inte vägas in även om de i ett annat land föranlett ett fängelsestraff av avsevärd längd.

Regeringens förslag: I utlänningslagen förs in en bestämmelse om att utlännings skötsamhet och hederlighet skall beaktas vid prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd. Endast otvetydigt konstaterad misskötsamhet skall beaktas. Någon självständig betydelse skall således inte tillmätas exempelvis s.k. incidentrapporter från förläggningar för asylsökande. Anmärkningar i fråga om levnadssättet måste alltid vägas mot de skäl utlännen har för att få uppehållstillstånd.

Utredningen: Utvisningsutredningens förslag till lagtext stämmer i sak överens med regeringens. Utredningen anser dock att även anmärkningar som inte alltid är klart konstaterade skall kunna vägas in vid en samlad bedömning av en tillståndssökandes skötsamhet och hederlighet.

Remissinstanserna: *Göteborgs tingsrätt*, *Riksåklagaren* och *Rikspolisstyrelsen* anser att det bör ges riktlinjer för var gränsen skall gå för att anmärkningar i fråga om levnadssättet skall medföra avslag på en ansökan. *Utlänningsnämnden* och flera frivilligorganisationer anser i princip att endast lagförd brottslighet bör ha inverkan. Nämnden framhåller vidare att nivån för vad som kan tolereras bör vara låg. *FARR* framför att, när det gäller barnfamiljer, barnens bästa och deras rätt till båda föräldrarna alltid måste sättas främst.

Skälen för regeringens förslag: Nuvarande praxis, som innebär att utlännings skötsamhet och hederlighet vägs in vid prövning av ansökningar om uppehållstillstånd, bör lagfästas. Samma principer bör därvid gälla i tillämpliga delar som i fråga om asylberättigade utlännings. Det innebär då bl.a. att – förutom lagakraftvunna domar – endast otvetydigt konstaterad misskötsamhet bör beaktas. Som anförts i föregående avsnitt kan det exempelvis vara fråga om en av utlännen erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom eller annan misskötsamhet där de faktiska omständigheterna är helt klarlagda. Vilken tyngd som anmärkningarna skall ha för att uppehållstillstånd skall vägras måste också, i likhet med vad som ovan föreslagits beträffande asylberättigade utlännings, bli beroende på en bedömning i det enskilda fallet. Spännvidden mellan de skäl som icke asylberättigade utlännings kan åberopa är dock väsentligt större än när det gäller krigsvägrare och de factoflyktingar. Det kan här röra sig om utlännings som kan åberopa humanitära skäl av sådan styrka att avslag bör kunna komma i fråga endast om det föreligger sådana skäl som skulle kunna medföra avslag för en flykting. Det kan å andra sidan vara fråga om en utlännings som åberopar anknytning till Sverige i någon form och där anknytningen ligger på gränsen till vad som skulle kunna läggas till grund för att bevilja tillstånd. I det senare fallet bör även mindre allvarliga anmärkningar i fråga om levnadssättet kunna läggas till grund för ett avslag – givetvis under förutsättning att det rör sig om otvetydigt konstaterade anmärkningar. När det gäller anknytningsförhållanden där det finns barn med i bilden måste

7.3 Tidsbegränsade uppehållstillstånd

Regeringens förslag: Tidsbegränsade uppehållstillstånd skall i större utsträckning än i dag få meddelas under en provotid när det råder tveksamhet om en sökandes skötsamhet och hederlighet. En särskild bestämmelse om det förs in i utlänningslagen.

Utredningen: Utvisningsutredningen anser i likhet med regeringen att tidsbegränsade uppehållstillstånd bör användas i ökad omfattning när det föreligger tveksamhet om sökandens skötsamhet och hederlighet. Utredningen anser dock i motsats till regeringen att detta bör kunna ske utan någon lagändring.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag att tidsbegränsade uppehållstillstånd skall användas i större utsträckning när det råder tveksamhet om utlänningsens skötsamhet och hederlighet. *Göteborgs tingsrätt* anser att detta inte bör ske endast genom en ändrad praxis utan att det krävs en författningsändring. *Caritas* och *Sveriges kristna råd – Sveriges frikyrkosamråd* anser att tidsbegränsade uppehållstillstånd bör kunna användas även vid fall av grövre anmärkningar i fråga om levnadssättet än vad utredningen tänkt sig och att "provotiden" då bör kunna sättas så pass lång som 4–5 år. *Caritas* framhåller vidare att användningen av tidsbegränsade uppehållstillstånd bör regleras genom lag. *Röda korset*, *Rädda Barnen*, *Svenska flyktingrådet* och *SIOS* avstyrker utredningens förslag i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått av redovisningen i avsnitt 4.1.3 finns – trots avsaknad av en uttrycklig lagbestämmelse – inget som hindrar att tidsbegränsade uppehållstillstånd meddelas i större utsträckning än för närvarande när det råder tveksamhet om sökandens skötsamhet och hederlighet. Som framgår av redovisningen har det tvärtom i förarbeten förutsatts att så skall kunna ske. I praxis har det emellertid skett endast vid ett fåtal tillfällen.

Enligt regeringens bedömning bör tidsbegränsade uppehållstillstånd i större utsträckning än för närvarande meddelas som en form av provotid när sökanden gjort sig skyldig till brott. Det kan te sig stötande att den som gjort sig skyldig till relativt allvarlig brottslighet omedelbart därefter beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Enligt vad som uttalats i föregående avsnitt om levnadssättets betydelse i ärenden om uppehållstillstånd bör självfallet – om brottsligheten inte är så allvarlig att domstol beslutat om utvisning – i första hand prövas om brottsligheten skall leda till ett avslag på ansökan om uppehållstillstånd. Skäl att meddela ett tidsbegränsat uppehållstillstånd torde därför i huvudsak föreligga om omständigheterna är sådana att uppehållstillstånd borde vägras men det för tillfället inte skulle vara möjligt att verk-

ställa ett avlägsnandebeslut. Så kan vara fallet när förhållandena i sökandens hemland gör en verkställighet dit omöjlig för tillfället men där en ändring av förhållandena bedöms som möjlig inom överskådlig tid. Även i vissa fall när anknytning till Sverige åberopas kan dock förhållandena vara sådana att det inte framstår som rimligt att trots viss brottslighet avslå ansökan och att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd under en provotid då kan vara lämpligt.

Ett skäl att inte i större utsträckning bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd av skäl som hänför sig till sökandens levnadssätt har tidigare angetts vara att de personer det gäller då inte skulle komma att folkbokföras och omfattas av det kommunala flyktingmottagandet och att kommunerna då heller inte skulle få statlig ersättning enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Om tidsbegränsat tillstånd beviljas under vad som i praktiken blir en form av provotid måste dock utgångspunkten vara att de personer det gäller inte kommer att begå ytterligare brott och att det därför är rimligt att anta att de efter en tid i regel kommer att beviljas permanent uppehållstillstånd. Tillståndet kan då ses som en form av uppskjuten invandringssprövning och folkbokföring kan då ske trots att det första tillståndet avser en kortare tid än ett år. Därmed kommer också den nyssnämnda ersättningsförordningen att bli tillämplig på alla som varit registrerade vid en förläggning för asylsökande.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd medför emellertid nackdelar även för den enskilde utlänningen. Utlänningen kommer i ett sådant fall att leva i osäkerhet om framtiden, en osäkerhet som dock beror på hans eller hennes eget handlande. Det är också troligt att den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kommer att möta större svårigheter på arbetsmarknaden än den som har ett permanent tillstånd.

Avsikten är således inte att tidsbegränsat uppehållstillstånd skall beviljas alla utlänningar som gjort sig skyldiga till brott eller annan grov missköt-samhet. Tidsbegränsat uppehållstillstånd bör i princip endast meddelas i de fall som angetts ovan. Av EU-reglerna följer vidare att uppehållstillstånd för EU-medborgare inte kan tidsbegränsas av skäl hänförliga till utlänningens levnadssätt.

7.4 Återkallelse av uppehållstillstånd

Regeringens förslag: Möjligheterna att återkalla ett uppehålls-tillstånd om utlänningen inte lever skötsamt och hederligt vidgas. För att ett beviljat uppehållstillstånd skall återkallas måste dock krävas allvarigare anmärkningar i fråga om levnadssättet än vad som krävs för att det första uppehållstillståndet skall vägras. Anmärkningarna måste alltid vägas mot det skyddsbehov utlänningen har och mot de skäl i övrigt utlänningen kan åberopa för sin bosättning i Sverige. Den tid under vilken ett uppehållstillstånd får återkallas utsträcks från två till tre år.

Utredningen: Utvisningsutredningen föreslår att de nuvarande bestämmelserna om återkallelse av uppehållstillstånd när en utlänning inte försörjer sig på ett ärligt sätt avskaffas och att i stället en möjlighet införs att återkalla ett uppehållstillstånd om inte utlänningen lever skötsamt och hederligt. Utredningen anser vidare att det är naturligt att låta förutsättningarna för återkallelse vara en återspeglning av förutsättningarna för tillstånd. Den tid under vilken ett uppehållstillstånd får återkallas föreslås utsträckt från två till tre år.

Remissinstanserna: *Göteborgs tingsrätt* och *Rikspolisstyrelsen* tillstyrker i huvudsak utredningens förslag. *Utlänningsnämnden* framhåller att en myndighet i princip måste vara förhindrad att återkalla ett uppehållstillstånd enbart på grund av en brottmålsdom, i vilken domstolen efter övervägande inte beslutat om utvisning. Nämnden ifrågasätter vidare om ett så vitt begrepp som "hederlig vandel" står i överensstämmelse med EES-avtalets regler om återkallelse. Bland annat *Röda korset* och *FARR* anser i likhet med utredningen att förutsättningarna för återkallelse bör vara en återspeglning av förutsättningarna för tillstånd. *Caritas* finner det däremot självklart att uppehållstillstånd bör kunna vägras på betydligt svagare grunder än vad som gäller för återkallelse. *Caritas* avstyrker därför förslaget i likhet med bl.a. *Rädda Barnen*, *Sveriges kristna råd* – *Sveriges frikyrkosamråd* och *Svenska flyktingrådet*.

Skälen för regeringens förslag: De nuvarande bestämmelserna om återkallelse av uppehållstillstånd med hänvisning till utlänningens levnadssätt har visat sig svåra att tillämpa. Det är enligt regeringens bedömning angeläget att denna möjlighet finns och också kan tillämpas när det gäller utlänningar som gjort sig skyldiga till mycket allvarlig misskötsamhet utan att det därför föreligger ett av domstol meddelat beslut om utvisning. I motsats till utvisningsutredningen anser emellertid regeringen i likhet med några remissinstanser att reglerna för återkallelse inte bör vara en återspeglning av förutsättningarna för tillstånd. För att ett beviljat uppehållstillstånd skall återkallas måste krävas betydligt allvarligare anmärkningar mot utlänningens skötsamhet och hederlighet än vad som krävs för att det första tillståndet skall vägras. Återkallelse bör således komma i fråga endast om utlänningen dömts till ett fängelsestraff av avsevärd längd eller om det annars föreligger otvetydigt konstaterade anmärkningar i fråga om levnadssättet.

Består anmärkningarna enbart av en brottmålsdom där domstolen efter övervägande inte beslutat om utvisning bör uppehållstillståndet dock inte återkallas. Det skulle kunna te sig stötande om en domstol och en förvaltningsmyndighet på samma bakgrundsmaterial skulle komma till olika resultat i fråga om utlänningens rätt att stanna kvar här. Att läget kan vara annorlunda innan det första uppehållstillståndet beviljats återkommer regeringen till i avsnitt 7.5. En brottmålsdom där domstolen inte beslutat om utvisning bör dock kunna vägas in i bedömningen när det förutom domen föreligger andra allvarliga anmärkningar.

Regeringen bedömer att förslagen ovan inte strider mot direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder

som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa och som bland annat innebär att återkallelse av tillstånd och åtföljande beslut om utvisning skall grunda sig uteslutande på den berörda personens eget uppförande.

Ett problem när det gäller återkallelse av uppehållstillstånd har inte sällan varit att Statens invandrarverk på ett alltför sent stadium fått kännedom om anmärkningar i fråga om utlänningens levnadssätt. Tidsfristen för återkallelse bör därför som utredningen föreslagit utsträckas från två år till tre år.

7.5 Domstols utvisningsbeslut – myndighets beslut i tillståndsärenden

Regeringens bedömning: Den prövning som en förvaltningsmyndighet gör när det gäller frågan om en utlänning skall beviljas uppehållstillstånd är inte densamma som den prövning som en domstol gör när det gäller om en utlänning skall utvisas. Något principiellt hinder kan därför inte anses föreligga för en förvaltningsmyndighet att vid bedömning av en utlännings skötsamhet och hederlighet i ett ärende om uppehållstillstånd väga in även en dom där en domstol efter prövning inte funnit skäl att utvisa en utlänning. Detta gäller i vart fall innan det första uppehållstillståndet beviljats. Något annorlunda ställer det sig om domstolen efter prövning funnit att en utlänning som sedan tidigare har uppehållstillstånd inte bör utvisas. Det kan i ett sådant fall framstå som stötande om en administrativ myndighet därefter skulle besluta att utvisa utlänningen på i princip samma skäl som domstolen prövat.

Utredningen: Utredningen anser att om en domstol har övervägt frågan om utvisning och av andra skäl än att det föreligger verkställighetshinder funnit att utvisning inte skall ske, saken bör anses vara avgjord i och med det. Brottsligheten bör då inte ensam utgöra grund för att vägra uppehållstillstånd. Annorlunda får man enligt utredningen se på frågan om det föreligger andra anmärkningar mot utlänningens skötsamhet och hederlighet, t.ex. olika former av ohederligt eller klandervärt beteende eller småbrottslighet som föranlett åtalsunderlåtelse eller beivrats i summarisk straffprocess.

Remissinstanserna: *Caritas* har inget att erinra mot utredningens synpunkter. *Röda korset* anser att utvisning av administrativ myndighet inte bör vara möjlig när skyddsbehövande berörs och grunden skulle vara en dom i förening med andra anmärkningar i fråga om utlänningens levnadssätt. *Göteborgs tingsrätt* och *Utlänningsnämnden* anser att det bör göras skillnad mellan de fall där domstolen tagit ställning i utvisningsfrågan innan utlänningen beviljats uppehållstillstånd och andra fall. Tingsrätten framhåller beträffande de förra fallen att den administrativa myndighetens prövning av

en ansökan om uppehållstillstånd primärt gäller om utlänningen trots brottsligheten bör beviljas en förmån eller inte. Domstolens ställningstagande i utvisningsfrågan gäller däremot om brottsligheten skall utlösa en påföljdsliknande reaktion eller inte. Tingsrätten anser därför att den administrativa myndigheten i större utsträckning än vad utredningen funnit bör kunna neka uppehållstillstånd trots att domstolen inte meddelat utvisningsbeslut.

Skälen för regeringens bedömning: I likhet med Göteborgs tingsrätt bedömer regeringen att det finns en klar skillnad mellan den prövning som en förvaltningsmyndighet skall göra när det gäller frågan om en utlänning skall beviljas uppehållstillstånd och den prövning som en domstol gör när det gäller om en utlänning skall utvisas på grund av brott som han gjort sig skyldig till. Som tingsrätten framhåller gäller förvaltningsmyndighetens prövning av en ansökan om uppehållstillstånd – såvida det inte är fråga om asyl – primärt om utlänningen trots brottsligheten skall beviljas en förmån eller inte. Domstolens prövning i utvisningsfrågan gäller däremot om brottsligheten skall medföra en påföljdsliknande reaktion eller inte.

Ovanstående resonemang gäller i princip oavsett när domstolens övervägande i utvisningsfrågan sker. Som framhållits i avsnitt 7.4 kan det dock för den enskilde te sig märkligt om en förvaltningsmyndighet och en domstol på samma bakgrundsmaterial kommer till olika resultat när det gäller en utlänning fortsatta rätt att vistas här. Ett tidigare beviljat uppehållstillstånd bör därför inte återkallas enbart på grund av en dom i brottmål där domstolen efter övervägande inte beslutat om utvisning.

Något hinder kan däremot inte anses föreligga mot att en förvaltningsmyndighet avslår en ansökan om uppehållstillstånd med hänvisning till sökandens levnadssätt när anmärkningen består av en brottmålsdom där domstolen inte beslutat om utvisning. Att anmärkningarna måste vara särskilt grova för att tillstånd skall vägras asylberättigade utlänningar och utlänningar med mycket starka humanitära skäl framgår i avsnitten 7.1 och 7.2. Att det krävs betydligt allvarigare vandelsanmärkningar för att återkalla ett beviljat uppehållstillstånd än vad som krävs för att det första tillståndet skall vägras framgår av avsnitt 7.4.

8 Avvisning

Regeringens bedömning: Förutsättningarna för avvisning av en utlänning som kan antas komma att begå brott ändras inte för närvarande.

Utredningen: Utvisningsutredningens förslag innebär att en utlänning skulle kunna avvisas om han under sitt besök genom propaganda eller agitation kan antas komma att göra sig skyldig till hets mot folkgrupp eller uppvigling. Detsamma skulle enligt förslaget gälla t.ex. musikgrupper eller

andra artister, vars texter innehåller budskap som det kan bedömas utgöra brott att framföra.

Prop. 1994/95: 179

Remissinstanserna: Rikspolisstyrelsen, Caritas och FARR tillstyrker utredningens förslag. Länsstyrelsen i Stockholms län och Utlänningsnämnden framhåller att förslaget kan komma i strid med den grundlagsfästa yttrande- och demonstrationsfriheten. Sveriges kristna råd – Sveriges frikyrkosamråd avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: De nuvarande bestämmelserna i 4 kap. 2 § UtlL om avvisning med hänvisning till sökandens skötsamhet och hederlighet tillämpas sällan. Huvudorsaken torde vara att myndigheterna endast i undantagsfall i samband med utlänningens inresa har sådan kännedom om hans eller hennes levnadssätt att det är möjligt att göra någon bedömning av om det föreligger grund för avvisning av nämnda skäl. Bestämmelserna har emellertid heller inte ansetts göra det möjligt att avvisa en utlänning som här i landet kan antas komma att göra sig skyldig till brott såsom hets mot folkgrupp – såvida han eller hon inte tidigare dömts till frihetsstraff. Det kan i vissa fall framstå som stötande att en utlänning inte kan avvisas trots att det framstår som sannolikt att han eller hon här i landet kommer att göra sig skyldig till uttalanden som är straffbelagda enligt svensk lag.

Ett par remissinstanser har emellertid framfört farhågor för att en sådan tillämpning skulle kunna komma i konflikt med den grundlagsfästa yttrande- och demonstrationsfriheten. Med hänsyn till denna frågas stora vikt bör utredningens förslag inte genomföras utan ytterligare beredning.

Regeringen förutsätter att frågan kommer att belysas av den flyktingpolitiska kommittén (Ku 1994:10), som har i uppdrag att se över den svenska flykting- och invandringspolitiken. Kommittén skall redovisa sina förslag den 1 juli 1995. Frågan om en ändring av avvisningsbestämmelserna i enlighet med utvisningsutredningens förslag bör övervägas på nytt tillsammans med övriga förslag från flyktingpolitiska kommittén.

9 Utredning i ärenden om uppehållstillstånd

Regeringens förslag: Utredningarna i ärenden om uppehållstillstånd bör i större utsträckning än i dag ta upp förhållanden som behövs för pröva om utlänningen fyller det krav på ett skötsamt och hederligt levnadssätt som utgör en förutsättning för uppehållstillstånd. För att underlätta utredningarna på denna punkt skall Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden få ha terminalåtkomst till vissa uppgifter ur polisregistret.

Utredningen: Utredningen anser att en utlännings kriminalitet och övriga skötsamhet alltid bör kontrolleras innan beslut fattas beträffande en

ansökan om uppehållstillstånd. Sökanden bör lämna uppgifter om sig själv under straffansvar.

Prop. 1994/95: 179

Remissinstanserna: *Utlänningsnämnden* anser att en översyn bör göras av de informationsrutiner som finns mellan Invandrarverket, polismyndigheter och domstolar. *Rikspolisstyrelsen* anser att Invandrarverkets handläggning skulle underlättas om verket fick terminalåtkomst till uppgifter i polisregister i samma utsträckning som i dag gäller för länsstyrelse i körkortsärenden. *Svenska kyrkans församlingsnämnd* avvisar förslaget att en asylsökande under straffansvar skulle åläggas att lämna ofördelaktiga uppgifter om sig själv.

Skälen för regeringens förslag: I likhet med utredningen bedömer regeringen att det är angeläget att en utlännings skötsamhet och hederlighet kontrolleras innan beslut fattas beträffande en ansökan om uppehållstillstånd. Den blankett som Statens invandrarverk fastställt för ansökan om uppehållstillstånd innehåller en försäkran som sökanden skall underteckna om att de uppgifter som lämnas är riktiga och fullständiga. De uppgifter som avses rör framför allt uppgifter om sökandens identitet och om sökandens närmaste släktingar. Att utöka dessa uppgifter med att sökanden skall lämna uppgifter även om sin skötsamhet och hederlighet under straffansvar synes inte meningsfullt eller lämpligt. Uppgifter som avser levnadssättet före ankomsten till Sverige är i allmänhet inte möjliga att kontrollera. Sökandens skötsamhet och hederlighet i Sverige kan kontrolleras på bättre sätt än genom sökandens egna uppgifter.

Utdrag ur polisregister tas alltid in av Invandrarverket när det gäller ansökningar om bosättning som görs här i landet. Det är av praktiska skäl inte möjligt att kontinuerligt fordra in nya utdrag så att dessa alltid är helt aktuella. Enligt verkets egna riktlinjer får således utdragen inte vara äldre än tre månader när beslut fattas i ärendet. Detta problem skulle kunna lösas om Statens invandrarverk, som Rikspolisstyrelsen föreslagit, fick terminalåtkomst till vissa uppgifter ur polisregistret.

Av 3 § lag (1965:94) om polisregister m.m. framgår att regeringen får förordna att en myndighet, som har rätt att få utdrag ur polisregister, får ha terminalåtkomst till polisregister. Med stöd av denna bestämmelse har regeringen bestämt att länsstyrelser i körkortsärenden får ha terminalåtkomst till polisregister såvitt avser uppgiften om en person förekommer i registret eller inte. En sådan rätt för Invandrarverket skulle innebära att verket kunde fordra in nytt aktuellt utdrag i de ärenden där det kan behövas och därmed säkerställa att verket alltid kan fatta beslut på grundval av aktuella uppgifter om sökandensandel. Även Utlänningsnämnden har emellertid behov av att ha tillgång till aktuella uppgifter när nämnden fattar beslut. Regeringen har därför för avsikt att förordna att Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden får ha terminalåtkomst till polisregister såvitt avser uppgiften om en person förekommer i registret eller inte.

Regeringens bedömning: Någon möjlighet att återkalla ett beslut om naturalisation bör inte införas.

Utredningen: Utredningens bedömning stämmer helt överens med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna ansluter sig till utredningens bedömning. *Hovrätten för Skåne och Blekinge* anser att det bland annat i terroristfall föreligger ett behov av att kunna återkalla ett svenskt medborgarskap. Hovrätten hade därför önskat en grundligare genomgång av frågan än vad som gjorts av utredningen. *Kammarrätten i Stockholm*, *Länsrätten i Uppsala län*, *Riksåklagaren* och *Rikspolisstyrelsen* anser att en återkallelseregel skulle fylla en funktion även om den skulle komma att tillämpas i mycket begränsad omfattning. Rikspolisstyrelsen anför bl.a. att det är stötande att en återkallelsemöjlighet saknas, i synnerhet om falska uppgifter lämnats för att dölja ett kriminellt förflutet eller en terroristanknytning.

Skälen för regeringens bedömning: Det finns i och för sig starka skäl som talar för att införa en möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap som förvärvats på grundval av falska uppgifter. Det kan, som Rikspolisstyrelsen framhållit, te sig stötande att det inte finns möjlighet att återkalla medborgarskapet för en person som naturaliserats i en falsk identitet som tillkommit för att dölja ett kriminellt förflutet eller en terroristanknytning.

Det finns dock samtidigt tungt vägande skäl som talar emot att införa en återkallelsemöjlighet. En sådan möjlighet skulle bl.a. innebära att det skulle komma att finnas två sorters svenskt medborgarskap, ett oåterkalleligt för den som blivit svensk medborgare vid födseln och ett som kan återkallas för den som förvärvat medborgarskapet genom naturalisation.

En person som berövats sitt svenska medborgarskap skulle vidare i de flesta fall bli statslös. Huvudprincipen är nämligen att den som naturaliseras måste avsäga sig sitt tidigare medborgarskap om han eller hon inte förlorar det automatiskt. Det är sannolikt att den som berövas det svenska medborgarskapet inte heller kan få tillbaka det tidigare. Avsikten med att återkalla medborgarskapet är givetvis att det skall bli möjligt att avlägsna vederbörande från landet. Det torde dock inte vara möjligt för den som blivit statslös. Även i andra fall torde det inte sällan föreligga verkställighetshinder, exempelvis om det rör sig om en person som skulle riskera tortyr eller dödsstraff vid en verkställighet. Följden skulle således bli att det skulle komma att finnas ett antal personer här i landet som blivit statslösa eller av andra skäl inte kan avlägsnas härifrån. Det är självfallet otillfredsställande med en grupp som i princip inte har rätt att vistas i Sverige men som på grund av verkställighetsproblem ändå måste tillåtas bli kvar här, åtminstone för tillfället. Det blir exempelvis tveksamt vilka rättigheter och skyldigheter som dessa personer skall ha här i landet.

Som bl.a. Statens invandrarverk påpekat skulle en återkallelse av svenskt medborgarskap också kunna leda till familjerättsliga komplikationer exempelvis när barn blivit svenska medborgare i samband med att en förälder naturaliserades.

Vid en vägning av skälen för och emot en möjlighet att återkalla ett beslut om naturalisation finner regeringen att övervägande skäl talar emot att införa en sådan möjlighet. För att i möjligaste mån undvika att svenskt medborgarskap beviljas på grundval av falska uppgifter anser regeringen, i likhet med utredningen, att det är av största vikt att beslut om medborgarskap föregås av en noggrann utredning om sökandens identitet och vandel. Regeringen återkommer till denna fråga i avsnitt 12.

11 Levnadssättets betydelse i medborgarskapsärenden

11.1 Krav på ett skötsamt och hederligt levnadssätt

Regeringens förslag: Tyngdpunkten i prövningen av levnadssättet skall ligga på en bedömning av sökandens framtida levnadssätt. Den bedömningen skall göras mot bakgrund av sökandens tidigare levnadssätt.

Utredningens förslag: Utvisningsutredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens.

Remissinstanserna: *Hovrätten för Skåne och Blekinge, Svenska kommunförbundet och Caritas* instämmer i huvudsak med utredningens förslag att prövningen av utlänningens skötsamhet och hederlighet skall avse framtiden. *Rikspolisstyrelsen, SIV och Brottsförebyggande rådet* är tveksamma till förslaget om ett antagande om framtida hederlighet och skötsamhet som krav för naturalisation och pekar på svårigheterna att göra en sådan prognos. De flesta frivilligorganisationer avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: En förutsättning för att naturalisation skall beviljas är enligt gällande medborgarskapslag att utlänningen har "fört en hederlig vandel". Bakom detta krav torde ligga dels att det kan framstå som stötande om en utlänning som gjort sig skyldig till brott strax därefter skulle tas upp till svensk medborgare, dels att man vill undvika att en person som i framtiden kan antas komma att begå brott får svenskt medborgarskap. Även om kravet i lagtexten har formulerats så att utlänningen skall ha "fört en hederlig vandel" görs i själva verket i praxis en prognos om utlänningens framtida levnadssätt; en prognos som grundas på utlänningens tidigare levnadssätt. Att det i stor utsträckning är en fråga om en bedömning av utlänningens framtida levnadssätt bör komma till klart uttryck i lagtexten.

Den ändring som ovan föreslagits bör komma att få viss inverkan på de s.k. karenstider som i dag tillämpas. Regeringen återkommer till denna fråga i nästa avsnitt.

11.2 Karenstider

Regeringens bedömning: Den tid (karenstid) som skall ha förflutit innan en utlänning som begått brott tas upp till svensk medborgare bör i större utsträckning än i dag fastställas efter en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Dessa karenstider får endast ses som en form av riktlinjer vid myndigheternas prövning av naturalisationsansökningar. En individuell prövning av samtliga omständigheter i ärendet måste alltid göras. För den som begått ett grovt brott bör något längre karenstider än i dag tillämpas.

Utredningen: Utvisningsutredningen föreslår en skärpning när det gäller den tid (karenstid) som skall ha förflutit innan en utlänning som begått brott kan tas upp till svensk medborgare. Utredningen lägger vidare fram en mycket detaljerad förteckning över vilka karenstider som den anser bör gälla i olika fall.

Remissinstanserna: *Länsrätten i Uppsala län, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, SIV, Svenska kommunförbundet och Röda korset* tillstyrker i huvudsak utredningens förslag. *Hovrätten för Skåne och Blekinge* ifrågasätter lämpligheten av denna form av motivlagstiftning, dvs. att myndigheterna förväntas ändra praxis enbart på grund av uttalanden i förarbeten. *Sveriges advokatsamfund* anser att förslaget är alltför stelbent och detaljerat och att förslaget bör utarbetas med färre olika karenstider än vad utredningen föreslagit. Hovrätten delar i likhet med flera frivilligorganisationer heller inte utredningens uppfattning att karenstider skall gälla även vid påföljd i form av penningböter. *Rädda Barnen* och *Svenska flyktingrådet* pekar på att karenstidernas utformning kan leda till stötande resultat i vissa fall genom att tiden vid fängelsestraff räknas från brottets begående medan den vid villkorlig dom och skyddstillsyn räknas från provotidens utgång. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* framhåller vikten av att det sker en kontroll av att sökanden verkligen haft faktiskt hemvist i Sverige, eftersom vandelsprövningen annars kan bli ofullständig. *Länsstyrelsen i Stockholms län* pekar på att det nuvarande s.k. vandelsvillkorets tillämpning i anmälningsärenden rörande medborgare i annat nordiskt land kan leda till att en anmälan måste bifallas trots att sökanden till fullo inte avtjänat ett ådömt fängelsestraff.

Skälen för regeringens bedömning: Utredningen har i betänkandet redovisat följande förslag till vilka karenstider som bör tillämpas vid olika påföljder för brott. Prop. 1994/95: 179

En utlänning kan tas upp till svensk medborgare tidigast sedan den för varje fall angivna karenstiden löpt ut.

Penningböter	Individuell prövning av karenstiden
Dagsböter 30-	1 år efter brottets begående
Dagsböter 60-	2 år efter brottets begående
Dagsböter 100-	3 år efter brottets begående
Fängelse 1 mån-	4 år efter brottets begående
Fängelse 4 mån-	5 år efter brottets begående
Fängelse 8 mån-	6 år efter brottets begående
Fängelse 1 år-	7 år efter brottets begående
Fängelse 2 år-	8 år efter verkställt straff
Fängelse 4 år-	9 år efter verkställt straff
Fängelse 6 år-	10 år eller mer efter verkställt straff
Villkorlig dom	1 år från det att den lagstadgade prøvotiden om 2 år gått till ända, dvs. tidigast 3 år från lagakraftvunnen dom
Skyddstillsyn	1 år från det att den lagstadgade prøvotiden om 3 år gått till ända, dvs. tidigast 4 år från den dag påföljden började verkställas
Övriga vandelsanmärkningar	Individuell prövning av karenstiden, dock tidigast två år efter det att vandelsanmärkningen upphört

Regeringen bedömer att dessa tider i huvudsak är väl avvägda. Regeringen vill emellertid i likhet med utredningen betona att dessa karenstider måste ses endast som riktpunkter för en bedömning av om villkoret om ett skötsamt och hederligt levnadssätt kan anses vara uppfyllt. En individuell prövning måste alltid göras. Det kan således finnas skäl att underskrida de av utredningen föreslagna karenstiderna när det är fråga om brott där återfallsrisken generellt sett måste bedömas vara mycket låg som t.ex. vid vissa oaktsambetsbrott. Å andra sidan kan det liksom i hittillsvarande praxis finnas skäl att tillämpa något längre karenstid för den som under vistelsen här vid upprepade tillfällen dömts för brott, särskilt då det i brottsbilden ingår mycket grova brott. Detsamma gäller om prövningen i medborgarskapsärendet ligger nära i tiden för brottet eller straffets avtjänande.

Vidare måste tillses att en tillämpning av karenstiderna inte leder till resultat som framstår som märkliga. Regeringen instämmer i och för sig med utredningens förslag att karenstiden för den som dömts till villkorlig dom eller skyddstillsyn bör räknas från provotidens utgång. Detta får emellertid inte leda till att utlänningen får vänta längre på sitt svenska medborgarskap än om han eller hon i stället dömts till någon månads fängelse, där karenstiden räknas från brottets begående. Att karenstiden vid fängelsestraff ofta räknas från tidpunkten för brottet får liksom hittills heller inte leda till att medborgarskap beviljas förrän straffet tillfullo avtjänats.

12 Utredning i medborgarskapsärenden

Regeringens förslag: Utredningarna i ärenden om svenskt medborgarskap görs fylligare än i dag när det gäller frågor som kan ha betydelse för prövningen av om villkoret om ett skötsamt och hederligt levnadssätt är uppfyllt. För att underlätta utredningarna på denna punkt skall Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden få ha terminalåtkomst till vissa uppgifter ur polisregistret.

Utredningen: Utvisningsutredningen framhåller vikten av en ingående och omsorgsfull prövning eftersom beslut om svenskt medborgarskap är oåterkalleligt. En längre hemvisttid som villkor för naturalisation skulle medföra att sökandens levnadssätt och identitet kunde utredas och prövas bättre än för närvarande. Utredningen pekar på att det kan finnas anledning att överväga en förlängning av kvalifikationstiden för svenskt medborgarskap men lägger inte fram något förslag om det.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i frågan tillstyrker genomgående en mer noggrann kontroll i samband med ansökan om svenskt medborgarskap. Bland annat *Rikspolisstyrelsen* anser att kontrollen av sökandens identitet bör ges större vikt men ifrågasätter i övrigt om det är möjligt att komma så mycket längre än i dag. Flera myndigheter instämmer i utredningens uttalande att det kan finnas anledning att överväga en förlängning av kvalifikationstiden för svenskt medborgarskap. Frivilligorganisationerna anser genomgående att fem års kvalifikationstid är tillräckligt. *Svenska kyrkans församlingsnämnd* anser att de fördelar som skulle stå att vinna med en förlängning är försumbara jämfört med de nackdelar som ytterligare väntan skulle innebära för det stora flertalet invandrare vilkas levnadssätt är klanderfritt.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen bedömer att det är av stor vikt att prövningen i medborgarskapsärenden görs så noggrann som möjligt, särskilt mot bakgrund av ställningstagandet i avsnitt 10 att någon möjlighet att återkalla ett beslut om naturalisation inte bör införas. Det är i sammanhanget mycket viktigt att kontrollen också innefattar i vilken utsträck-

ning sökanden rent faktiskt vistats i Sverige sedan uppehållstillstånd beviljades första gången.

Prop. 1994/95: 179

Den rätt för Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden till terminalåtkomst till uppgifter ur polisregister som föreslagits i avsnitt 9 bör självfallet avse inte bara ärenden om uppehållstillstånd utan också ärenden om svenskt medborgarskap. Därigenom säkerställs att beslut även i medborgarskapsärenden kan fattas på grundval av så aktuella uppgifter som möjligt om sökandens skötsamhet och hederlighet.

Någon förlängning av kvalifikationstiden för svenskt medborgarskap bör inte genomföras för närvarande.

13 Uppehållstillstånd för vissa anhöriga

13.1 Uppehållstillstånd före lagakraftvunnet beslut

Regeringens förslag: Utlänningar skall efter inresan i Sverige kunna beviljas uppehållstillstånd för bosättning inte bara om de har rätt till asyl eller av humanitära skäl bör få bosätta sig här. De skall också kunna beviljas uppehållstillstånd om det är uppenbart att de skulle ha fått tillstånd på grund av anknytning om prövningen skett före inresan i Sverige.

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens.

Synpunkter vid utfrågningen: Samtliga närvarande vid utfrågningen instämde i syftet med utredningens förslag. Praktiskt taget samtliga framförde samtidigt att utredningens förslag till lagtext, som innebär att tillstånd skulle kunna beviljas efter inresan om det skulle vara inhumant mot utlänningen eller någon honom närstående eller om det annars skulle överskrida rimlighetens gränser att kräva att han lämnar landet, inte fyller de krav på klarhet som bör ställas på en lagtext.

Remissinstanserna som yttrat sig över departementspromemorian: I samband med remissbehandlingen av departementspromemorian har några av frivilligorganisationerna framfört att uppehållstillstånd alltid bör kunna beviljas efter inresan när anknytning enligt 2 kap. 4 § första stycket 1 åberopas.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått av redovisningen i avsnitt 4.5.3 har i förarbeten till den nuvarande lagstiftningen angetts några situationer där uppehållstillstånd bör kunna beviljas efter inresan i landet – utöver de fall då utlänningen har rätt till asyl här. Även i fortsättningen bör undantag från huvudregeln göras i de fall som tidigare angetts, dvs. när någon kommer hit för att förena sig med en nära familjemedlem som han eller hon tidigare bott tillsammans med utomlands och när utlänningen efter inresan i landet ingått äktenskap med eller inlett ett samboförhållande med

någon här bosatt eller parterna har eller väntar barn tillsammans. Till skillnad mot vad som tillämpas i dag bör i det senare fallet i fortsättningen något krav inte ställas på att parterna skall ha sammanbott viss tid. Det avgörande bör i stället, som utredningen föreslagit, vara om förhållandet kan bedömas vara seriöst och om det är uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om prövningen skett före inresan i Sverige. Den omständigheten att parterna känt varandra endast en kort tid kan dock givetvis medföra att anknytningen inte bedöms vara av sådan karaktär att det framstår som uppenbart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om ansökan gjorts före inresan. Tveksamhet när det gäller sökandens skötsamhet och hederlighet kan också medföra att det inte är uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om ansökan gjorts från ett annat land. Liksom hittills bör s.k. uppskjuten invandringsprövning tillämpas när tillstånd beviljas på grund av ett äktenskap eller sammanboende som varat endast en kortare tid.

För andra anhöriga, t.ex. föräldrar som önskar bosätta sig hos barn här i landet, bör inte som i dag krav ställas på att sökandena har uppnått viss ålder för att tillstånd skall kunna beviljas efter inresan. Om föräldrarna uppfyller vanliga krav för bosättning här i landet saknas anledning att kräva att de skall återvända till hemlandet för att därifrån ge in ansökan.

De situationer som beskrivits ovan bör kunna täckas genom att det i lagtexten anges att tillstånd får beviljas efter inresan om det är uppenbart att utlänningen skulle ha beviljats tillstånd på grund av anknytning om prövningen skett före inresan. Den bedömningen kan självfallet göras först i samband med prövningen av ansökan.

Det ligger i sakens natur att krav på att tillstånd skall ha beviljats före inresan inte kan ställas om en utlänning har rätt till asyl eller av humanitära skäl bör få bosätta sig här. I dag beviljas tillstånd med stöd av 2 kap. 5 § andra stycket 3 när humanitära skäl föreligger. Det stora flertalet fall som får tillstånd av humanitära skäl är asylsökande som inte haft tillräckliga skäl för att beviljas asyl men som ändå bedöms böra få stanna här (politisk-humanitära skäl). Det förekommer även att tillstånd beviljas av mer renodlat humanitära skäl, t.ex. för en person som är svårt sjuk. I inget av dessa fall krävs att sökanden lämnar Sverige för att ge in en ansökan om uppehållstillstånd. Motsvarande undantag från kravet på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan måste självfallet gälla även i fortsättningen. Undantaget från huvudregeln beträffande denna kategori bör klart anges i lagtexten.

Några av de remissinstanser som yttrat sig över förslagen i departementspromemorian om uppehållstillstånd för anhöriga har även tagit upp förslagen i prop. 1994/95:21. Bland annat Utlänningsnämnden påpekar att förslaget i den nämnda propositionen innebär att nuvarande 2 kap. 5 § första stycket 3 utgår. Nämnden framhåller att det är praktiskt taget omöjligt att ange alla situationer som bör föranleda undantag från huvudregeln och att en regel som i allmänna ordalag sätter gränsen för när undantag kan göras är erforderlig. Nämnden anser vidare att det vore lämpligare att utforma undantaget från huvudregeln när det gäller uppehållstillstånd på grund av anknytning i en separat mening. Det skulle enligt nämnden kunna ske genom att ange att, utan

hinder av 2 kap. 5 § första stycket, uppehållstillstånd får ges till en utlänning med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 1 om det står klart att utlänningen skulle ha fått tillståndet om prövningen skett före inresan i Sverige.

De påpekanden som gjorts av främst Utlänningsnämnden bör föranleda vissa ändringar i utformningen av 2 kap. 5 § första stycket i jämförelse med det förslag som lades i prop. 1994/95:21. Ändringarna behandlas vidare i författningskommentaren.

13.2 Uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut

Regeringens förslag: Om en utlänning skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som vunnit laga kraft, skall en s.k. ny ansökan från utlänningen få beviljas om det skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning.

Departementspromemorian: Förslagen i departementspromemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker de föreslagna lagändringarna. Några anser att uttrycket "strida mot humanitetens krav" i 2 kap. 5 b § i promemorians lagförslag är oklart och ett par föreslår att ordet "inhumant" skall användas i stället. *Sveriges advokatsamfund* föreslår att uttrycket "stötande för rättskänslan" används.

SIV och *Utlänningsnämnden* påpekar att innebörden av den föreslagna utformningen av lagtexten blir att lägre krav än i dag skall ställas också när det gäller att bifalla ansökningar som vilar på enbart humanitär grund utan att någon form av anknytning föreligger och att detta inte framgår av motiven.

SIV framhåller vidare att det erfarenhetsmässigt visat sig mycket svårt eller omöjligt att utreda varför en utlänning inte kan få ett hemlandspass och därmed skulle bli förhindrad att lämna hemlandet på nytt om han återsänds dit. Utlänningsnämnden anser att förslaget i departementspromemorian på denna punkt innebär att utlänningen skulle få hela bevisbördan när det gäller orsaken till varför han eller hon inte kan få ett hemlandspass.

SIV framför också farhågor för att förslaget innebär en risk för ett ökat antal skenförhållanden.

Några av frivilligorganisationerna anser att de exempel som ges i promemorian ger uttryck för en alltför restriktiv tolkning av den föreslagna lagtexten och ett par vänder sig särskilt mot vad som sägs i promemorian om att den nya bestämmelsen måste tillämpas restriktivt. *Svenska kyrkans församlingsnämnd* och *Svenska flyktingrådet* anser att tillstånd alltid bör beviljas när det finns barn i ett förhållande. *Föreningen Återföreningen* vänder sig särskilt mot att uttryck som lång tid och avsevärd tid används. Återföreningen anser att särskild hänsyn bör tas till fall där verkställigheten inte kunnat genomföras inom sex månader på grund av omständigheter utanför sökandens egen kontroll. Återföreningen anser vidare att tillstånd alltid bör beviljas om den

svenska parten kan uppvisa läkarintyg som styrker psykiska problem hos sig själv eller hos berörda barn. Föreningen föreslår också att de nya bestämmelserna skall ges retroaktiv verkan.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått av redovisningen i avsnitt 4.5.4 får en ansökan om uppehållstillstånd som görs här i landet, när det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, bifallas bara om ansökan grundar sig på omständigheter som inte prövats tidigare och sökanden har rätt till asyl här eller det annars finns synnerliga skäl av humanitär art. Med synnerliga skäl av humanitär art avses i första hand skäl som är hänförliga till sökanden själv. I något enstaka undantagsfall har dock en ansökan beviljats trots att de humanitära skälen varit hänförliga främst till en annan person än sökanden.

Den grundläggande principen att ett lagakraftvunnet beslut skall verkställas innan en anknytning prövas måste, som framhållits i avsnitt 6.2, upprätthållas. En viss uppmjukning borde dock gå att genomföra utan att de principer som diskuterats träds för när, t.ex. i de fall det finns starka skäl att anta att utlänningens anhöriga här i landet – oftast en kvinna med barn – skulle lida allvarligt men av en separation. Att en ny ansökan kan bifallas även i en sådan situation bör komma till bättre uttryck i lagtexten. Det kan ske genom att nuvarande 2 kap. 5 § tredje stycket 2 ges en något vidare formulering. Formuleringen "om det skulle strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten av avvisningen eller utvisningen" ger ett något vidgat utrymme att bevilja uppehållstillstånd när ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning föreligger.

En sådan lagändring bör leda till att något fler ansökningar än i dag bifallas utan att den samtidigt medför en ökning av antalet ansökningar. Det är angeläget att verkställighet inte genomförs i fall som skulle te sig stötande och att de tillämpande myndigheterna är lyhörda för vad som kan utgöra humanitära skäl av sådan styrka att uppehållstillstånd bör beviljas. Särskild hänsyn bör tas till fall där vistelsetiden i Sverige efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning kommit att bli lång på grund av förhållanden utanför sökandens egen kontroll, t.ex. om verkställighet av praktiska skäl inte varit möjlig under avsevärd tid. Någon gräns för hur lång tid som skall ha förflutit efter lagakraftvunnet beslut för att tillstånd skall beviljas kan inte sättas upp. Det måste alltid bli fråga om en sammanvägning av samtliga omständigheter i varje enskilt fall.

Den föreslagna lagändringen skulle få följande konsekvenser för de olika fall som beskrivits i avsnitt 6.2.

Liksom hittills bör en ansökan inte beviljas enbart därför att sökanden uppger att han eller hon vid en återkomst skulle komma att bli utsatt för trakasserier eller förföljelse – såvida inte nya omständigheter kommer fram som gör att sökanden har rätt till asyl här. Utgångspunkten måste vara att myndigheterna fattat ett riktigt beslut i asylärendet.

I de fall sökanden uppger att han eller hon skulle bli förhindrad att lämna hemlandet på nytt om han eller hon återvänder dit måste man skilja mellan olika situationer. Enbart den omständigheten att sökanden saknar pass och

kanske kommer att få svårigheter att få ett pass som berättigar till utresa från hemlandet bör inte automatiskt leda till att ansökan beviljas. Om orsaken exempelvis är att sökanden gjort sig skyldig till brott eller har obetald underhållsskyldighet i hemlandet bör uppehållstillstånd i regel inte beviljas – såvida det inte är fråga om brottslighet som i Sverige knappast skulle leda till påföljd. Annorlunda ställer det sig om det kan antas att svårigheter för sökanden att få pass och utresetillstånd beror på någon form av trakasserier från hemlandets myndigheter. Tillstånd bör då som regel beviljas. Som SIV påpekat kan det många gånger vara svårt att utreda varför sökanden skulle ha svårt att få ett hemlandspass. Det innebär dock inte att någon särskild bevisbörda i detta avseende skulle läggas på utlänningen. Det måste alltid bli fråga om att den tillämpande myndigheten mot bakgrund av alla kända fakta gör en bedömning av vad som är sannolikt.

En annan vanlig orsak till svårigheter att få hemlandspass är att det rör sig om en man som inte gjort värnpliktstjänstgöring. Inte heller i sådana fall bör tillstånd automatiskt beviljas. Förhållandena kan dock vara sådana att det på grund av att det är fråga om osedvanligt lång värnpliktstjänstgöring eller tjänstgöring under osedvanligt stränga förhållanden framstår som stridande mot humanitetens krav att inte bevilja tillstånd. Det finns exempel på länder där straffet för den som inte inställt sig i tid till sin militärtjänstgöring är att tiden för militärtjänstgöringen fördubblas och att tjänstgöringen på så sätt kan komma att bli mycket lång. I ett sådant fall bör det normalt anses att det skulle strida mot humanitetens krav att inte bevilja tillstånd.

Det kan tänkas även andra situationer där det står klart att en person under lång tid – på annan grund än problem med att få pass – skulle vara förhindrad att på nytt lämna hemlandet om han eller hon återvänder dit. Omständigheterna kan då vara sådana att tillstånd bör beviljas. Man måste dock alltid se till varför en person kan antas få svårigheter att återvända hit. Att sökanden skulle tvingas avtjäna fängelsestraff för brott kan, såvida det inte är fråga om ett politiskt färgat brott, regelmässigt inte medföra att tillstånd bör beviljas. Tillstånd bör självfallet heller inte beviljas om det finns anledning att anta att sökanden har verkat för en organisation som gjort sig skyldig till övergrepp av olika slag eller om det eljest finns skäl hänförliga till allmän ordning och säkerhet att inte bevilja tillstånd.

Att parterna inte vill vara åtskilda under den tid det tar att få en ansökan från annat land prövad eller att sökanden uppger sig av ekonomiska skäl inte kunna återvända för att ge in en ansökan bör normalt heller inte anses vara tillräckliga skäl för att bevilja en ansökan.

Situationen kan dock vara annorlunda i det enskilda fallet. Så kan exempelvis vara fallet om väntetiden kan komma att bli osedvanligt lång på grund av praktiska svårigheter för sökanden att ge in en ansökan om uppehållstillstånd från sitt hemland. Vidare måste barnens situation särskilt beaktas i detta sammanhang. Ett barn måste i regel antas komma att lida sådan skada av en långvarig separation att tillstånd bör beviljas. Enbart den omständigheten att parterna hunnit få ett gemensamt barn bör dock inte automatiskt leda till bifall om utlänningen har möjlighet att utan större omgång ge in en ansökan

från annat land och att återvända hit om ansökan beviljas. I det enskilda fallet kan emellertid kvinnans eller barnets fysiska eller psykiska hälsa vara sådan att även en kortare separation från mannen eller fadern skulle kunna få svåra följder. I sådana fall bör uppehållstillstånd beviljas.

Det måste betonas att vad ovan anförts endast är exempel på situationer där sådana humanitära skäl kan tänkas föreligga som bör medföra att en ansökan bifalls. Det är fråga om exemplifieringar och självfallet inte om någon fullständig uppräknings.

14 Uppehållstillstånd för besök

Regeringens förslag: Uppehållstillstånd för förlängning av en pågående vistelse här för besök eller annan tidsbegränsad vistelse skall få beviljas efter inresan om utlänningen kan åberopa vägande skäl för en förlängning.

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen har dock inte tagit upp andra fall av tidsbegränsad vistelse än besök.

Synpunkter vid utfrågningen: De som vid utfrågningen framförde synpunkter på frågan om besökstillstånd tillstyrkte att lagtexten bringas i bättre överensstämmelse med praxis. *Rikspolisstyrelsen* och *SIV* ifrågasatte om det finns anledning att ställa krav på att det skall finnas synnerliga skäl för att besökstillstånd skall få beviljas för längre tid än det ursprungliga tillståndet.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått av redovisningen i avsnitt 4.6 är nuvarande praxis när det gäller att efter en utlännings inresa i landet bevilja uppehållstillstånd för besök mer generös än vad lagtextens ordalag ger intryck av. Det saknas anledning att skärpa nuvarande praxis. Lagtexten bör därför ändras så att den bättre motsvarar den praxis som utvecklats. Bestämmelsen bör bilda en egen paragraf, 5 a §.

I likhet med vad som i dag gäller bör således uppehållstillstånd för besök kunna beviljas efter inresan om det framstår som helt klart att det är fråga om en vistelse för besök och att utlänningen inte kan antas komma att arbeta här illegalt eller försöka bosätta sig här. I regel torde också få krävas att utlänningen kan anföra något skäl till varför han eller hon inte från början sökt tillstånd för hela den planerade vistelsen här.

I likhet med vad som framförts från ett par myndigheter vid utfrågningen bedömer regeringen att det inte finns skäl att som utredningen föreslagit ställa upp några särskilda krav för att tillstånd skall få beviljas för längre tid än det ursprungliga tillståndet. Avgörande för bedömningen av om tillstånd bör beviljas bör inte vara längden av det första tillståndet utan om den sökta för-

längningen kan anses ha karaktär av besök och om utlänningen har någon förklaring till varför han eller hon från början sökt endast ett kortare tillstånd.

Regeringen bedömer vidare att det heller inte finns skäl att som utredningen föreslagit ställa upp en längsta tid för ett besökstillstånd. Längden av det sökta tillståndet kan dock givetvis påverka bedömningen av om det är fråga om ett rent besök. Det måste således tillhöra undantagen att det finns skäl att bevilja tillstånd för besök för så lång tid som ett år. Fall kan dock tänkas där exempelvis föräldrar som inte längre är yrkesverksamma bör medges relativt långvariga uppehållstillstånd för besök hos barn här i landet. Om tillstånd skulle beviljas för längre tid än ett år skulle sökanden kunna komma att folkbokföras här och vistelsen skulle då i regel inte längre ha karaktär av besök.

Som framgått av redovisningen för gällande praxis i avsnitt 4.5.3 beviljas i dag förlängda uppehållstillstånd i vissa fall av tidsbegränsad vistelse här med stöd av 2 kap. 5 § andra stycket 3 utlänningslagen. Framför allt gäststuderande och gästforskare utgör relativt stora grupper och förlängt tillstånd beviljas i praxis efter inresan utan krav på att det skall föreligga några särskilda skäl. Förlängning av sådana tillstånd bör i stället beviljas med stöd av den nya 5 a §.

15 Verkställighet i vissa fall av beslut om avvisning och utvisning

Regeringens förslag: Ett beslut om avvisning eller utvisning får inte i något fall verkställas förrän en ådömd fängelsepåföljd har avtjänats eller verkställigheten har flyttats över till ett annat land. Verkställighet får inte heller ske om allmänt åtal har väckts men inte prövats såvida inte åtalet läggs ned.

Utredningen: Utredningen om översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m. föreslår att, om det föreligger ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning och samtidigt en av domstol ådömd fängelsepåföljd som inte förenats med utvisning, domstolen skall få förordna att avvisnings- eller utvisningsbeslutet får verkställas utan hinder av att påföljden inte avtjänats. På motsvarande sätt skall ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning få verkställas utan hinder av att utlänningen står under åtal, om åklagaren medger det.

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks med vissa reservationer av *Kammarrätten i Jönköping*, *Rikspolisstyrelsen*, *SIV*, *Utlänningsnämnden* och *Sveriges advokatsamfund*. Flera av dessa motsätter sig dock att åklagare skall få besluta att ett väckt åtal inte skall prövas och påpekar vidare att det av förslaget inte framgår vad som skall hända beträffande ett inte avtjänat straff

om utlänningen återvänder till Sverige. Förslaget avstyrks i allt väsentligt av *Hovrätten för Västra Sverige*, *Huddinge tingsrätt* och *Riksåklagaren*. Hovrätten anför bl.a. att den föreslagna ändringen innebär ett avsteg från den grundläggande principen att ett i Sverige ådömt straff skall avtjänas här (eller verkställigheten flyttas över till annat land) innan avvisning eller utvisning sker. Även förslaget att en åklagare skall kunna besluta att ett väckt åtal inte skall prövas ter sig enligt hovrätten främmande. Huddinge tingsrätt och Riksåklagaren anser att i stället ett förtydligande bör föras in i 8 kap. 7 § UtL för att klargöra att ett beslut om avvisning eller utvisning inte i något fall får ske innan en ådömd fängelsepåföljd har avtjänats.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått av redovisningen i avsnitt 4.7 är det i dag inte reglerat hur man skall förfara när en utlänning har dömts till fängelsepåföljd och det samtidigt föreligger ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning som inte har beslutats av domstol. Inte heller är det reglerat hur man skall förfara när det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning och samtidigt åtal har väckts men ännu inte prövats.

Utredningen har föreslagit att en domstol som dömer en utlänning till fängelsepåföljd som inte förenas med ett utvisningsbeslut samtidigt skall få förordna att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning skall få verkställas utan hinder av att fängelsepåföljden inte avtjänats. På motsvarande sätt skulle enligt utredningen ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning få verkställas utan hinder av att utlänningen står under åtal, om åklagaren medger det.

Utredningens förslag har mött stark kritik från flera remissinstanser. Bl.a. har framförts att det inte framgår av förslaget vad som skall hända om en utlänning återvänder till Sverige efter att ha avvisats eller utvisats utan att ha avtjänat ett ådömt frihetsstraff. Den tyngsta kritiken avser dock att det är en grundläggande princip att ett i Sverige ådömt frihetsstraff också skall avtjänas här – såvida inte verkställigheten flyttas över till ett annat land.

Regeringen har i och för sig viss förståelse för utredningens förslag. Det kan i vissa fall te sig onödigt att en utlänning skall avtjäna ett kortare fängelsestraff här när det ändå föreligger ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Det har också i praktiken förekommit att verkställighet till ett tredje land inte längre varit möjlig på grund av den tidsutdräkt som fängelsestraffet medfört.

Avgörande måste emellertid enligt regeringens bedömning vara att det skulle te sig stötande om en utlänning skulle kunna begå brott här i landet utan att i realiteten riskera någon form av påföljd. I likhet med vad som gäller när en domstol dömt till fängelse och samtidigt beslutat om utvisning bör därför föreskrivas att ett beslut om avvisning eller utvisning inte i något fall får verkställas innan en ådömd fängelsepåföljd har avtjänats (eller verkställigheten har flyttats över till annat land). På motsvarande sätt bör föreskrivas att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas innan ett allmänt åtal som väckts antingen prövats eller åtalet lagts ned. Att beslut om åtalsunderlåtelse får meddelas även sedan åtal väckts framgår av 20 kap. 7 a § rätteg

gångsbalken. Om åtalet avser endast ett lindrigare brott torde åklagaren inte sällan vara beredd att meddela beslut om åtalsunderlåtelse när det föreligger ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.

Prop. 1994/95: 179

16 Avslag på ansökan om uppehållstillstånd och samtidigt beslut om avvisning eller utvisning

Regeringens förslag: När en ansökan om uppehållstillstånd som görs här i landet avslås, skall samtidigt meddelas beslut om avvisning eller utvisning, om det inte finns "särskilda skäl" som talar emot det.

Utredningen: Förslaget från utredningen om översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m. stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i denna del har tillstyrkt utredningens förslag eller lämnat det utan erinran. *Hovrätten för Västra Sverige* tillägger dock att hovrätten inte finner det klart framgå att det finns behov av eller vinster med den föreslagna ändringen.

Skälen för regeringens förslag: Det är naturligt att den som befinner sig i landet och som vägras uppehållstillstånd också skall lämna landet och att huvudregeln därför bör vara att beslut om avvisning eller utvisning samtidigt meddelas. Det nuvarande kravet på att det skall föreligga "synnerliga skäl" för att i denna situation avlägsnandebeslut inte skall meddelas har dock medfört att praxis på denna punkt blivit ytterst restriktiv. Det kan emellertid i vissa situationer finnas skäl att avslå en ansökan om uppehållstillstånd utan att samtidigt meddela beslut om avvisning eller utvisning. Det gäller exempelvis om det framstår som sannolikt att sökanden vid ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd frivilligt kommer att lämna landet utan att något avlägsnandebeslut meddelas. Det kan också vara fråga om att det framstår som tveksamt om det skulle vara möjligt att tvångsvis verkställa ett avlägsnandebeslut men där sökanden sannolikt har möjlighet att på egen hand bege sig till ett annat land. Lagstiftningen bör därför ändras så som utredningen föreslagit. Att beslut om avvisning eller utvisning skall meddelas när en ansökan om uppehållstillstånd avslås skall således fortfarande vara huvudregeln. Att sådant beslut får underlätas om det föreligger "särskilda skäl" innebär emellertid en något större frihet för de tillämpande myndigheterna att besluta så som framstår som praktiskt och lämpligt i det enskilda fallet.

Regeringens förslag: En polismyndighet skall ha möjlighet att ta hand om en utlännings pass inte bara i samband med en ansökan om uppehållstillstånd utan också i samband med verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, i avvaktan på att beslutet kan verkställas.

Utredningen: Förslaget från utredningen om översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m. stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i denna del tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *SV* pekar dock på att pass också kan tas om hand som en form av uppsikt enligt 6 kap. 5 § UtlL och anser att reglerna för omhändertagande av pass bör samordnas.

Skälen för regeringens förslag: Det är inte ovanligt att en utlännings passhandling försvinner på verkställighetsstadiet och att det på goda grunder kan antas att utlänningen själv förstört eller avhänt sig handlingen. Det medför regelmässigt en fördröjning av verkställigheten, ibland under avsevärd tid, och medför därmed stora kostnader. I vissa fall kan verkställigheten på detta sätt helt omöjliggöras.

Enligt 6 kap. 5 § UtlL kan visserligen en utlännings passhandling tas om hand enligt reglerna för uppsikt. För beslut om uppsikt krävs emellertid att samma förutsättningar föreligger som i fråga om beslut om förvar. Möjligheterna att ta hand om en utlännings passhandling med stöd av 6 kap. 5 § är därför mycket begränsade. Det finns enligt regeringens bedömning inte skäl att ställa upp samma stränga förutsättningar för ett beslut om att ta hand om en utlännings passhandling som för ett beslut om frihetsberövande. Samma förutsättningar för omhändertagande av pass som enligt 5 kap. 3 § UtlL gäller när en utlännings ansöker om uppehållstillstånd bör därför också gälla i samband med verkställigheten.

Som Statens invandrarverk påpekat kan det ifrågasättas om det finns behov av att ha kvar möjligheten att ta hand om en utlännings passhandling som en form av uppsikt. Den föreslagna ändringen i 5 kap. 3 § innebär emellertid att en passhandling kan tas om hand antingen i samband med en ansökan om uppehållstillstånd eller i samband med en verkställighet. Omhändertagande av en passhandling som en form av uppsikt kan däremot ske även i vissa andra situationer. Med hänsyn härtill bör sistnämnda bestämmelser inte ändras för närvarande. Det kan dock finnas anledning att överväga frågan på nytt om det skulle visa sig att det inte längre föreligger något reellt behov av att ha kvar möjligheten att ta hand om en utlännings pass som en form av uppsikt.

Regeringens förslag: I 6 kap. 1 § utlänningslagen klargörs att skyldigheten för en utlänning att under sex timmar stanna kvar för utredning i ett ärende inte kräver beslut om förvar.

Utredningen: Förslaget från utredningen om översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m. stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanser: Ingen av de remissinstanser som yttrat sig i denna del har ifrågasatt att ett förtydligande av lagtexten behövs på denna punkt. *Hovrätten för Västra Sverige* och *SIV* har dock synpunkter på formuleringen av den föreslagna ändringen.

Skälen för regeringens förslag: Nuvarande utformning av 6 kap. 1 § UtL har lett till en viss tvekan om en utlännings skyldighet att stanna kvar för utredning skulle vara att anse som en form av frihetsberövande som kräver beslut om förvar. Detta torde inte ha varit avsikten med bestämmelsen. Avsikten torde ha varit att i likhet med vad som är fallet i fråga om bestämmelserna i 23 kap. 9 § rättegångsbalken föreskriva en längsta tid under vilken någon är skyldig att stanna kvar utan att beslut om tvångsåtgärd behöver fattas. Bestämmelsen i 6 kap. 1 § bör därför utformas så att denna avsikt klart framgår av lagtexten.

19 Beslutsbehörighet vid beslut om förvar och uppsikt

Regeringens förslag: I 6 kap. 9 § utlänningslagen förs in bestämmelser som klart anger vilken myndighet som i olika situationer skall fatta beslut om förvar och uppsikt.

Utredningen: Förslaget från utredningen om översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m. stämmer i huvudsak överens med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker genomgående en ändring av lagtexten så att det klarare framgår vilken myndighet som i en given situation skall anses vara handläggande myndighet. De flesta som yttrat sig har dock framfört olika lagtekniska synpunkter på utformningen av lagändringen.

Skälen för regeringens förslag: Erfarenheten har visat att den nuvarande utformningen av 6 kap. 9 § UtL inte sällan ger upphov till tveksamhet om vilken myndighet som i olika situationer skall anses vara den handläggande myndigheten och därmed vara den som har att besluta om förvar och uppsikt. Bestämmelsen bör som utredningen föreslagit förtydligas så att

20 Ändring efter omprövning

Regeringens förslag: Förvaltningslagens regler för omprövning av beslut i samband med att ett beslut överklagas skall gälla också för Statens invandrarverk.

Utredningen: Förslaget från utredningen om översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m. stämmer i huvudsak överens med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i denna del har ingen erinran mot att förvaltningslagens bestämmelser om omprövning skall gälla även för Statens invandrarverk. *SIV* framhåller dock att en särskild reglering i utlänningslagen synes överflödig om förvaltningslagens bestämmelser skall gälla.

Skälen för regeringens förslag: Genom den förvaltningslag (1986:223) som trädde i kraft den 1 januari 1987 blev myndigheterna skyldiga att under vissa förutsättningar ompröva beslut som myndigheten meddelat som första instans. En förutsättning för omprövning enligt förvaltningslagen är att beslutet är uppenbart oriktigt. Invandrarverket fick emellertid enligt den bestämmelse som nu finns i 7 kap. 10 § UtlL en något vidare möjlighet att ompröva sina beslut. Invandrarverket får således ompröva ett beslut om det är "oriktigt" medan det enligt förvaltningslagen som nämnts krävs att det skall vara "uppenbart oriktigt".

Huvudskälet till denna särlösning för Invandrarverkets del var att man ville försöka minska antalet överklagandeärenden hos regeringen genom att ge Invandrarverket större möjligheter att ompröva sina beslut. Detta skäl finns emellertid inte längre sedan Utlänningsnämnden från den 1 januari 1992 övertagit regeringens roll som överklagandeinstans när det gäller Invandrarverkets beslut enligt utlänningslagen. Det finns därför heller inte skäl till att omprövningsmöjligheterna skall vara annorlunda utformade när det gäller ärenden enligt utlänningslagen än när det gäller förvaltningsärenden i allmänhet.

Som Invandrarverket påpekat bör då nuvarande 7 kap. 10 § UtlL helt kunna utgå.

Regeringens förslag: En ny bestämmelse om rättelse av beslut som rör "fel" person skall föras in i utlänningslagen med rättegångsbalkens rättelsebestämmelse som förebild.

Utredningen: Förslaget från utredningen om översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m. stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: *Utlänningsnämnden* och *Sveriges advokatsamfund* tillstyrker förslaget i dess helhet. Advokatsamfundet tillägger att beslut bör kunna undanröjas även om det inte vunnit laga kraft. *Hovrätten för Västra Sverige* avstyrker förslaget i den del det ger möjlighet för en myndighet att undanröja ett lagakraftvunnet beslut som myndigheten själv fattat. *SIV* anser att förslaget inte fyller något praktiskt behov.

Skälen för regeringens förslag: Det är inte ovanligt att en utlänning söker asyl eller uppehållstillstånd på annan grund i en annan identitet än den riktiga. Identiteten är ofta svår att fastställa eftersom många helt saknar tillförlitliga identitetshandlingar. Det är därför heller inte ovanligt att beslut hinna meddelas innan den riktiga identiteten blir känd.

Innebär beslutet att tillstånd beviljats uppkommer i regel inga problem. Huvudregeln är då enligt 2 kap. 9 § UtlL att tillståndet skall återkallas. Har utlänningen utvisats på grund av brott är bestämmelsen i 30 kap. 13 § tredje stycket rättegångsbalken om rättelse av beslut tillämplig. Har utlänningen däremot avvisats eller utvisats enligt beslut av en förvaltningsmyndighet kan beslutet inte ändras – i vart fall inte om inte utlänningen själv ansöker om resning. Särskilt när avvisnings- eller utvisningsbeslutet är förbundet med förbud att återvända till Sverige under viss tid är det angeläget att kunna ändra felaktiga beslut. En rättelsebestämmelse som kan användas i sådana situationer bör därför, som utredningen föreslagit, föras in i utlänningslagen med rättelsebestämmelsen i rättegångsbalken som förebild.

22 Överklagande av Utlänningsnämndens beslut i medborgarskapsärenden

Regeringens förslag: Genom ändring i medborgarskapslagen slås fast att Utlänningsnämndens beslut i medborgarskapsärenden inte kan överklagas till regeringen.

Skälen för regeringens förslag: Av 7 kap. UtlL följer att Utlänningsnämndens beslut inte kan överklagas till regeringen. Något motsvarande stadgande finns inte i medborgarskapslagen. Statens invandrarverks beslut i

naturalisationsärenden och vissa andra ärenden enligt medborgarskapslagen kunde tidigare överklagas till regeringen. När Utlänningsnämnden inrättades den 1 januari 1992 övertog nämnden regeringens tidigare roll som överinstans i dessa ärenden. Av prop. 1991/92:30 om en särskild nämnd för utlänningsärenden framgår (s. 28) att avsikten inte varit att det skulle vara möjligt att överklaga Utlänningsnämndens beslut vidare till regeringen. Det har heller inte i praktiken förekommit att så skett. Det bör dock uttryckligen framgå av medborgarskapslagen att någon sådan möjlighet till överklagande inte finns.

23 Författningskommentarer

23.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

2 kap.

4 §

I paragrafen införs ett nytt *tredje stycke*. Innebörden av den nya bestämmelsen har närmare kommenterats i den allmänna motiveringen, avsnitten 7.1 och 7.2. I enlighet med Lagrådets förslag har den tidigare i olika sammanhang använda termen "vandel" inte använts. I stället används i paragrafen formuleringen att utlänningen kan förväntas leva "skötsamt och hederligt".

Möjligheterna att vägra uppehållstillstånd med hänvisning till sökandens levnadssätt har helt utvecklats i praxis. Av rättssäkerhetsskäl bör en bestämmelse om detta föras in i lagen. Samtidigt bör framgå att prövningen skall göras med utgångspunkt i en bedömning av utlänningens förväntade framtida levnadssätt. En sådan bedömning måste självfallet göras med beaktande av utlänningens tidigare levnadssätt. Att tyngdpunkten läggs på en bedömning av det framtida levnadssättet innebär dock att det kan finnas anledning att se olika på tidigare brottslighet beroende på om det rör sig om ett brott som begåtts med uppsåt eller om ett brott utan uppsåt eftersom återfallsrisken i allmänhet måste bedömas vara väsentligt lägre vid den senare typen av brott.

4 b §

Paragrafen är ny. Den har utformats i enlighet med förslag av Lagrådet. I likhet med vad som gäller i fråga om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd av skäl som hänför sig till utlänningens levnadssätt har möjligheterna att av sådana skäl tidsbegränsa uppehållstillståndet för en utlänning helt utvecklats i praxis. Kravet på rättssäkerhet måste anses vara sådant att förutsättningarna för att tidsbegränsa ett uppehållstillstånd klart bör framgå av lagtexten. Den nya bestämmelsen har närmare kommenterats i den allmänna motiveringen, avsnitt 7.3.

5 §

Nuvarande 2 kap. 5 § har som utredningen föreslagit delats upp i tre paragrafer, varav den första betecknas 5 §. I denna paragraf finns bestämmelser om det principiella kravet på att uppehållstillstånd skall vara beviljat före inresan i Sverige jämte undantagen från denna huvudregel. Paragrafen har utformats i enlighet med förslag av Lagrådet.

Det första undantaget (punkt 1) har inte ändrats. Liksom hittills skall gälla att den som har rätt till asyl är undantagen från huvudregeln.

Genom en ny punkt 2 görs undantag för de fall då en utlänning av humanitära skäl bör tillåtas bosätta sig här (jfr 2 kap. 4 § första stycket 2 utlänningslagen).

De allra flesta fall där uppehållstillstånd i dag beviljas med stöd av den nuvarande punkten 3 kommer enligt förslaget att falla in antingen under den nya punkten 2 eller under det nya tredje stycket. Det kan dock tänkas förekomma ett mycket litet antal fall som inte kan hänföras till något av de nämnda nya undantagen. Det finns därför behov av att ha kvar en allmän regel som medger undantag från huvudregeln. Det kan exempelvis i något enstaka fall tänkas röra sig om en person som av arbetsmarknadsskäl bör tillåtas bosätta sig här. För att markera att det rör sig om absoluta undantagsfall bör punkt 3 utformas så att undantag får göras om det föreligger "synnerliga skäl" i stället för som i dag om det finns "särskilda skäl".

I ett nytt *tredje stycke* har förts in undantag för utlänningar som bör tillåtas bosätta sig här på grund av anknytning. Det har behandlats närmare i avsnitt 13.1. Den gamla punkten 2 i andra stycket ryms inom det nya tredje stycket.

Undantaget har tagits in i ett särskilt stycke i stället för som en punkt i andra stycket för att markera att det finns en principiell skillnad mellan undantagen i andra stycket och det i tredje stycket. För att undantaget i tredje stycket skall vara tillämpligt krävs att det skall vara uppenbart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om utlänningen ansökt om tillstånd från annat land än Sverige. Detta innebär att det normalt på befintligt utredningsmaterial skall framstå som klart att tillstånd skulle ha beviljats. Det förhållandet att viss kompletterande utredning kan behöva göras behöver dock inte automatiskt leda till att bestämmelsen inte är tillämplig. En kontroll av uppgifter som sökanden lämnat och som enkelt kan utföras behöver t.ex. inte innebära att sökanden skall behöva lämna Sverige för att söka tillstånd utifrån.

5 a §

Paragrafen är ny. Här behandlas förutsättningarna för att tillstånd för besök och annan tidsbegränsad vistelse skall få beviljas efter inresan i landet. Frågan har behandlats i avsnitt 14.

5 b §

Paragrafen är ny och ersätter nuvarande 5 § tredje stycket. Förutom vissa smärre redaktionella ändringar har förutsättningarna för bifall till en s.k. ny

Ändringen har gjorts för att göra det möjligt att i något större utsträckning än i dag bevilja en ny ansökan främst när det föreligger anknytning genom äktenskap eller sammanboende. Ändringen innebär emellertid att något lägre krav än i dag kan ställas även när renodlat humanitära skäl åberopas utan att det föreligger någon form av anknytning till Sverige.

6 §

Uppdelningen av 5 § i tre paragrafer medför att en ändring av hänvisningen i 6 § måste göras.

11 §

Enligt gällande lag får ett uppehållstillstånd återkallas om utlänningen inte försörjer sig på ett ärligt sätt eller om han på grund av ett tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Enligt ändringen i *första stycket* får ett uppehållstillstånd återkallas om utlänningen handlat på ett sådant sätt att allvarliga anmärkningar föreligger mot hans levnadssätt. Lagtexten har utformats något annorlunda än vad utvisningsutredningen föreslagit för att markera att det krävs grövre anmärkningar mot utlänningens skötsamhet och hederlighet för att återkalla ett beviljat uppehållstillstånd än för att vägra ett uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 §.

Förslaget innebär inte bara en förenkling i förhållande till den nuvarande lagtexten utan också en viss utvidgning av de materiella möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd. Till skillnad från i dag kommer således ett uppehållstillstånd att kunna återkallas för den som dömts för brott som inte medfört en frihetsberövande påföljd. Som framhållits i den allmänna motiveringen i avsnitt 7.4 måste det dock i så fall vara fråga om mycket allvarliga anmärkningar mot utlänningens skötsamhet och hederlighet. Det kan exempelvis vara fallet om en person vid upprepade tillfällen dömts för brott och därigenom visat sig inte vara beredd att följa grundläggande normer i vårt samhälle.

Ändringen i *andra stycket* innebär att den tid under vilken frågan om återkallelse av ett uppehållstillstånd måste väckas utsträcks från två år till tre år räknat från den dag utlänningen bosatte sig här med uppehållstillstånd.

3 kap.

4 §

Paragrafen har utformats i enlighet med förslag av Lagrådet. I likhet med vad som anförts i kommentaren till 2 kap. 4 § rörande uppehållstillstånd i allmänhet bör det av lagtexten framgå att även asyl i vissa fall kan vägras om utlänningen gjort sig skyldig till brott. Det bör ske genom att det i *andra stycket* anges att särskilda skäl att vägra tillstånd för krigsvägrare och de

factoflyktingar kan vara utlänningens brottslighet. Till skillnad mot vad som föreslås i 2 kap. 4 § i fråga om uppehållstillstånd i allmänhet har här uttrycket "brottslighet" i stället för "leva skötsamt och hederligt" använts för att markera att det måste vara fråga om mycket allvarliga anmärkningar för att asyl skall vägras med hänvisning till sökandens levnadssätt.

4 kap.

2 §

Ändringen i *första stycket* 2 har gjorts för att bättre beskriva de situationer där bestämmelsen i dag tillämpas. En smärre redaktionell ändring har samtidigt gjorts.

Avvisning på i bestämmelsen angiven grund sker huvudsakligen av utlänningar som kommit hit på högst tillfälliga besök. Det är då något oegentligt att som nuvarande lagtext tala om den "som tänker söka sitt uppehålle i Sverige", vilket för tankarna till en person som har för avsikt att bosätta sig här.

6 §

Ändringen innebär att beslut om avvisning eller utvisning får underlåtas i något större utsträckning än i dag i samband med att en ansökan om uppehållstillstånd avslås.

5 kap.

3 §

Ändringen i *första stycket* innebär att även Utlänningsnämnden i samma utsträckning som Statens invandrarverk eller en polismyndighet får ta hand om en utlännings pass eller identitetshandling.

Ändringen i *andra stycket* innebär att en polismyndighet får ta hand om en utlännings identitetshandling även i samband med verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning i avvaktan på att verkställighet kan ske. Beslut om omhändertagande av utlänningens identitetshandling kan då fattas av polismyndigheten när det finns ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som vunnit laga kraft eller som eljest får verkställas.

6 kap.

1 §

Ändringen i *första stycket* är av närmast redaktionell art och har gjorts för att klart markera att en utlännings skyldighet att stanna kvar för utredning inte kräver beslut om förvar. Nuvarande bestämmelse tillämpas enligt fast praxis på detta sätt redan i dag.

Andra stycket har lagts till på förslag av Lagrådet. Om utlänningen vägrar att stanna kvar för utredning får beslutas att han eller hon skall hållas kvar under högst sex timmar utan att beslut om förvar behöver meddelas.

9 §

Ändringarna i 9 § innebär ett förtydligande av vilken myndighet som i olika situationer skall anses vara handläggande myndighet i ett utlänningsärende och därmed behörig att fatta beslut om förvar eller uppsikt. Några sakliga ändringar är inte avsedda.

Enligt *tredje stycket* skall beslut i frågor om förvar eller uppsikt i ärenden hos regeringen fattas av det statsråd som har att föredra ärendet. I nuvarande lagtext används uttrycket "det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag". Den formuleringen leder tankarna till att det är ett statsråd som har till uppgift att föredra samtliga ärenden enligt utlänningslagen. Ändringen har gjorts för att markera att så inte behöver vara fallet. Från den 1 januari 1995 handläggs sålunda ärenden enligt 7 kap. 16 § inom Justitiedepartementet medan övriga ärenden enligt utlänningslagen handläggs inom Arbetsmarknadsdepartementet.

Den utförligare regleringen i andra och tredje styckena av vilken myndighet som skall anses vara handläggande myndighet gör det nödvändigt att i ett nytt *fjärde stycke* ange att Utlänningsnämnden och regeringen i vissa situationer inte skall anses som handläggande myndighet innan någon åtgärd vidtagits i ärendet. Om det föreligger ett beslut om avvisning eller utvisning som skall verkställas skall således Utlänningsnämnden respektive regeringen anses som handläggande myndighet först om beslut om inhibition meddelas. Så tillämpas också nuvarande bestämmelser.

7 kap.**17 §**

Uppdelningen av 5 § i tre paragrafer medför att en följdändring måste göras när det gäller hänvisningen i 17 §.

18 §

Paragrafen är ny och har formulerats i enlighet med förslag av Lagrådet. Den har utformats med rättelsebestämmelsen i 30 kap. 13 § tredje stycket rättegångsbalken som förebild.

8 kap.**7 §**

Ändringen i *fjärde stycket* innebär att ett beslut om avvisning eller utvisning inte i något fall får ske förrän en ådömd fängelsepåföljd har avtjänats eller verkställigheten av den har flyttats över till ett annat land. Motsvarande skall gälla om allmänt åtal har väckts på så sätt att verkställighet då inte får ske förrän åtalet prövats eller läggs ned. Har dom meddelats med anledning av åtalet måste denna självfallet ha vunnit laga kraft innan verkställighet får ske.

23.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap

Prop. 1994/95: 179

6 §

Ändringen i *första stycket 3* innebär – i likhet med vad som föreslagits i fråga om prövningen av ärenden om uppehållstillstånd – att tyngdpunkten i prövningen av utlänningsens levnadssätt i medborgarskapsärenden skall ligga på en bedömning av sökandens framtida levnadssätt. I medborgarskapsärenden sker detta i stor utsträckning redan i dag. Ändringen innebär därför i huvudsak en anpassning av lagtexten till rådande praxis.

Vidare har redaktionella ändringar gjorts i paragrafen.

12 §

I ett nytt *tredje stycke* har förts in en bestämmelse av innebörd att Utlänningsnämndens beslut i ärenden enligt medborgarskapslagen inte kan överklagas till regeringen.

23.3 Förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

41 §

Uppdelningen av 2 kap. 5 § utlänningslagen i tre paragrafer medför att en ändring av hänvisningen i 41 § 8 rättshjälpslagen måste göras.

Sammanfattning av betänkandet Uppehållstillstånd och avvisning (SOU 1993:120)

Utredningen föreslår vissa preciseringar och även skärpningar i fråga om kravet på skötsamhet hos dem som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige.

Flyktingar, krigsvägrare och s.k. de facto flyktingar har rätt till uppehållstillstånd (asyl). En *flykting* får vägras asyl endast om det föreligger synnerliga skäl att inte bevilja asyl. Härmed avses i princip endast mycket grov brottslighet. Utredningen föreslår ingen förändring av den bestämmelsen.

Krigsvägrare och *de facto flyktingar* får vägras asyl om det föreligger särskilda skäl. Därmed avses främst brottslighet som dock inte behöver vara av så allvarlig art som när fråga är om en flykting. Utredningen föreslår att en ansökan om asyl skall kunna avslås om det med hänsyn till utlänningens brottslighet eller annan allvarlig eller upprepad misskötsamhet eller annars finns särskilda skäl att inte bevilja asyl.

Uppehållstillstånd får beviljas bl.a. utlänningar med nära anhöriga i Sverige och utlänningar som av humanitära skäl bör få bosätta sig här. I dessa fall är det inte fråga om någon rätt till uppehållstillstånd. Som en förutsättning för uppehållstillstånd i dessa fall föreslår utredningen att det skall kunna förväntas att utlänningen för en hederlig vandel. Detta innebär att brottslighet, även i mindre omfattning, och allmän normlöshet bör kunna motivera avslag i vissa fall. Vid ställningstagandet till en ansökan om uppehållstillstånd måste dock alltid en avvägning ske med utgångspunkt i de skäl som åberopas som grund för ansökan.

Utredningen föreslår att det i tveksamma fall ges tillfälligt uppehållstillstånd i stället för permanent tillstånd.

Även sedan ett uppehållstillstånd meddelats måste det kunna krävas att utlänningen sköter sig och följer samhällets regler. Ett uppehållstillstånd bör därför, i nära överensstämmelse med vad som för närvarande är fallet, kunna återkallas om utlänningen brister i de förutsättningar som utgjorde grund för beviljande av tillståndet. Den tid under vilken återkallelse kan aktualiseras bör förlängas från nuvarande två till tre år.

En utlänning som vill resa in i Sverige får under vissa förutsättningar avvisas, antingen direkt vid gränsen eller inom kortare tid efter inresan. Utredningen föreslår att möjligheterna till avvisning ökas i fråga om utlänningar som kan befaras komma att begå brott.

Tillgången på uppgifter som behövs för att bedöma om en tillståndssökande utlänning uppfyller vandelskraven bör enligt utredningens mening förbättras.

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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 4 och 11 §§, 3 kap. 4 § samt 4 kap. 2 §
utlänningslagen (1989:529)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §

Uppehållstillstånd får ges till

1. en utlänning som är nära anhörig till en i Sverige bosatt person eller som annars har särskild anknytning till Sverige,
2. en utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige, eller
3. en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt.

Regeringen får föreskriva att uppehållstillstånd kan ges även i andra fall.

*Vid prövningen av en ansökan
om uppehållstillstånd enligt denna
paragraf skall utlänningensandel
beaktas.*

*Uppehållstillstånd får ges till den
som kan förväntas föra en hederlig
andel.*

11 §

Om utlänningen har rest in i landet, får ett uppehållstillstånd återkallas

1. om han *inte försörjer sig på ett
ärligt sätt* eller bedriver sådan verk-
samhet som kräver arbetstillstånd
utan att ha sådant tillstånd.

2. om han *på grund av ett tidigare
ådömt frihetsstraff eller någon annan
särskild omständighet kan antas
komma att begå brott i Sverige eller i
något annat nordiskt land,* eller

1. om han bedriver sådan verk-
samhet som kräver arbetstillstånd
utan att ha sådant tillstånd.

2. om han *inte för en hederlig
andel,* eller

3. om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas
att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverk-
samhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Återkallelse enligt första stycket
får *endast ske* om frågan har väckts
innan utlänningen har varit bosatt
här i *två* år med uppehållstillstånd.

Återkallelse enligt första stycket
får *ske endast* om frågan har väckts
innan utlänningen har varit bosatt här
i *tre* år med uppehållstillstånd.

¹ Lagen omtryckt 1994:515.

Regeringen får föreskriva att uppehållstillstånd får återkallas för de utlänningar som omfattas av avtalet om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) även i andra fall än de som anges i första stycket.

3 kap.

4 §

En utlänning som avses i 1 § har rätt till asyl.

Asyl får dock vägras om

1. det av hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja asyl.

2. det beträffande en utlänning som omfattas av 1 § 2 eller 3 finns särskilda skäl att inte bevilja asyl.

2. Det beträffande en utlänning som omfattas av 1 § 2 eller 3 på grund av brottslighet eller annan allvarlig eller upprepad misskötsamhet eller annars finns särskilda skäl att inte bevilja asyl.

3. utlänningen har rest in från Danmark, Finland, Island eller Norge och kan sändas åter till något av dessa länder i enlighet med en överenskommelse mellan Sverige och det landet, såvida det inte är uppenbart att han inte kommer att beviljas uppehållstillstånd där.

4. utlänningen i annat fall före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och, om han återsänds dit, är skyddad mot förföljelse eller, i förekommande fall, mot att sändas till en krigsskådeplats eller till hemlandet och också mot att sändas vidare till ett annat land där han inte har motsvarande skydd, eller

5. utlänningen har särskild anknytning till ett annat land och där är skyddad på det sätt som anges i 4.

Regeringen får föreskriva undantag från andra stycket 4 för de fall då utlänningens anknytning till Sverige är av sådan art att han inte bör nekas att få sin ansökan om asyl prövad här.

4 kap.

2 §

En utlänning får vidare avvisas

1. om det kan antas att han kommer att sakna tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller i något annat nordiskt land, som han tänker besöka, samt för sin hemresa,

2. om han tänker söka sitt uppehålle i Sverige eller i något annat nordiskt land och det kan antas att han inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller att han kommer att bedriva sådan verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd,

2. om det kan antas att han under sin vistelse i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller att han kommer att bedriva sådan verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd,

3. om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land.

4. om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land, eller

5. om det med stöd av lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att avvisning kan ske.

En utlänning får avvisas även i andra fall när det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att han annars beger sig till det landet.

Avvisning enligt denna paragraf får inte ske senare än tre månader efter utlänningsans ankomst till Sverige och inte om utlänningsans har visering eller uppehållstillstånd.

3. om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff, *vad som annars är känt om hans person* eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land,

Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över betänkandet Uppehållstillstånd och avvisning (SOU 1993:120)

Prop. 1994/95: 179
Bilaga 3

Efter remiss har yttrande över förslaget avgivits av Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK), Hovrätten för Nedre Norrland, Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Stockholms län, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen (RPS), Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Riksrevisionsverket, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Statens invandrarverk (SIV), Utlänningsnämnden, Svenska kyrkans församlingsnämnd, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska röda korset, Rädda Barnens riksförbund, Sveriges advokatsamfund, Caritas Sverige, Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer och flyktingmottagningar (RIB), Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige (SIOS), Svenska flyktingrådet och Sveriges kristna råd – Sveriges frikyrkosamråd. Dessutom har yttrande kommit in från Flyktinggruppernas och asylkommittéernas Riksråd (FARR).

Riksåklagaren har till sitt yttrande bifogat yttranden från överåklagarna vid åklagarmyndigheterna i Stockholm och Malmö.

Rädda Barnen och Svenska flyktingrådet har lämnat ett gemensamt yttrande.

Sammanfattning av betänkandet Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden m.m. (SOU 1994:33)

Prop. 1994/95: 179
Bilaga 4

En utlänning kan på ansökan tas upp till svensk medborgare (naturaliseras) om vissa i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap angivna villkor är uppfyllda. För naturalisation fordras att utlänningen fyllt arton år, sedan fem år eller, i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare, sedan två år har hemvist här i riket, samt fört en hederligandel.

Det förekommer att svenskt medborgarskap beviljas på grundval av falska uppgifter, som varit av avgörande betydelse för beslutet. Detta förhållande aktualiserar frågorna om ett sådant beslut om naturalisation kan vara en nullitet (verkningslöst) resp. om det bör införas en möjlighet att återkalla medborgarskap som förvärvats med hjälp av bedrägliga metoder.

När det gäller frågan om ett beslut om naturalisation kan sakna verkan konstaterar utredningen att stor försiktighet alltid måste iakttas vid antagandet att ett gynnande förvaltningsbeslut är en nullitet. Försiktigheten gör sig gällande med ökad styrka ju större betydelse beslutet har för den enskilde. Rättsverkningarna av ett naturalisationsbeslut är betydande. Med hänsyn härtill kan enligt utredningens uppfattning ett beslut om naturalisation, även om det fattats på grundval av falska uppgifter, på den grunden i allmänhet inte anses vara en *nullitet*.

Någon möjlighet att *återkalla* ett beslut om naturalisation som meddelats på grundval av falska uppgifter bör enligt utredningens mening inte införas. Utredningen har vid sitt ställningstagande särskilt beaktat att en person som berövas sitt medborgarskap i allmänhet skulle bli statslös men samtidigt sannolikt svår att avlägsna ur landet. Det skulle skapa en ny kategori personer i landet, icke önskvärda och utanför de normala integrationsprocesserna. Detta förhållande skulle medföra negativa konsekvenser inte bara för den enskilde och Sverige utan även för t.ex. barn som blivit svenska medborgare i samband med föräldrarnas naturalisation.

Ett bättre sätt att undvika att naturalisation sker på grundval av falska uppgifter är att mycket noggrant kontrollera utlänningensandel och identitet före ett ställningstagande till medborgarskap. Denna kontroll bör därför göras mer omfattande än vad som för närvarande är fallet.

När det gäller kravet på *hederligandel* som villkor för naturalisation föreslår utredningen att prövningen tydligare inriktas på att göra en bedömning av hur sökanden kan komma att uppföra sig i framtiden. För att möjliggöra en prognos om ett framtida levnadssätt bör en skärpt granskning ske i medborgarskapsärenden.

Innan en utlänning som dömts för brott kan komma i fråga för svenskt medborgarskap skall enligt gällande ordning en s.k. karenstid utan misskötsamhet förflyta. Tidens längd är beroende av brottets allvarlighet. Utredningen föreslår förlängning av karenstiderna, särskilt när det gäller narkotikabrott, grov integritetskränkande brottslighet och allvarlig ekonomisk brottslighet.

För att möjliggöra att sökandensandel och identitet skall kunna utredas bättre än för närvarande kan det enligt utredningen finnas anledning överväga en förlängning av kvalifikationstiden för svenskt medborgarskap för andra än nordiska medborgare. Något förslag härom läggs dock inte fram.

Prop. 1994/95: 179
Bilaga 4

Förslag till lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap
skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹

Utlänning, som

*Utlänning kan på ansökan tas upp
till svensk medborgare (naturali-
seras) om han*

1. fyllt aderton år;
2. sedan fem år eller, i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare, sedan två år har hemvist här i riket; samt
3. fört en hederligandel, *kan på ansökan upptagas till svensk medborgare (naturaliseras).*

1. fyllt arton år,
2. sedan fem år eller, i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare, sedan två år har hemvist här i riket; samt
3. fört *och kan förväntas komma att föra* en hederligandel.

Finnes det medföra gagn för riket att sökanden upptages till svensk medborgare eller har sökanden förut ägt svenskt medborgarskap eller är sökanden gift med svensk medborgare eller föreligga eljest med hänsyn till sökandens förhållanden särskilda skäl för dennes upptagande till svensk medborgare, må naturalisation beviljas, även om de i första stycket stadgade villkoren icke äro uppfyllda.

Frågor om naturalisation prövas av Statens invandrarverk. Regeringen avgör dock om naturalisation skall beviljas på grund av att det är till gagn för riket.

Förlorar sökande, som har utländskt medborgarskap, ej detta i och med sin naturalisation utan fordras härför medgivande av den utländska statens regering eller annan myndighet, må som villkor för medborgarskapets förvärvande stadgas, att sökanden inför Statens invandrarverk inom viss tid styrker att dylikt medgivande lämnats.

I ett beslut om naturalisation skall det bestämmas huruvida naturalisationen skall omfatta även sökandens ogifta barn under aderton år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

¹ Senaste lydelse 1991:1574.

Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över betänkandet Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden m.m. (SOU 1994:33)

Prop. 1994/95: 179
Bilaga 6

Efter remiss har yttrande över betänkandet kommit in från Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Hovrätten för Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Uppsala län, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Riksrevisionsverket, Statskontoret, Statens invandrarverk, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Svenska kyrkans församlingsnämnd, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska röda korset, Rädda Barnen, Sveriges advokatsamfund, Caritas, Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige (SIOS), Svenska flyktingrådet och Sveriges kristna råd – Sveriges frikyrkosamråd. Yttrande har vidare kommit in från Afrosvenskarnas riksförbund.

Riksåklagaren har bifogat yttranden från Överåklagaren vid Åklagarmyndigheten i Stockholm samt från regionåklagarmyndigheterna i Malmö och Västerås.

Rikspolisstyrelsen har bifogat ett yttrande från Säkerhetspolisen.

Sammanfattning av betänkandet Särskilda skäl –
utformning och tillämpning av
2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen
(SOU 1994:60)

Prop. 1994/95: 179
Bilaga 7

Uppehållstillstånd efter inresa

Enligt 2 kap. 5 § utlänningslagen skall den utlänning som vill bosätta sig i Sverige ha beviljats uppehållstillstånd före inresan. Detta är huvudregeln från vilken undantag får göras.

När det gäller tillämpningen av 5 § andra stycket knyter sig intresset primärt till innebörden/tolkningen av begreppet "särskilda skäl". Att den som är berättigad till asyl skall få stanna här följer redan av vår anslutning till 1951 års Genève-konvention och den kvalificerade anknytning som beskrivs i andra stycket 2 kan endast vålla smärre, om ens några, tillämpningssvårigheter. Det kan konstateras att de som är kritiska till den nuvarande ordningen inte sällan skjuter in sig på regleringen som sådan när det egentligen är sättet att tillämpa den på som man är missnöjd med; generellt sett kan hävdas att kritiken egentligen gällt och gäller den, som det anses, alltför restriktiva tillämpningen av dispenskriteriet "särskilda skäl" (2 kap. 5 § andra stycket 3).

Jag delar uppfattningen att den nuvarande regleringen med krav på tillstånd före inresan i första hand genom det sätt på vilken den – i principiell överensstämmelse med direktiven – tillämpas, framstår som alltför rigid och ogenerös på gränsen till inhuman. Å andra sidan är det obestriddligen så att kravet på att uppehållstillstånd skall ha ordnats före inresan utgör såväl ett viktigt led i upprätthållandet av den reglerade invandring som statsmakterna bestämt sig för, som ett verksamt medel för kontroll av de personer som av skilda skäl vill komma hit. Regleringen fyller sålunda en definitiv funktion och jag är inte beredd att förorda att den avskaffas; huvudregeln bör alltså öven fortsättningsvis vara den att uppehållstillstånd skall ha sökts och erhållits före inresan. Däremot bör tillämpningen avgjort kunna mjukas upp och "förmänskligas". Jag menar alltså att betydligt större hänsyn bör kunna tas till de mänskliga inslagen i ett ansökningsärende än vad dagens hårt schabloniserade tillämpning medger eller anses medge. Överhuvudtaget bör tillämpningen enligt min mening individualiseras och undantag från huvudregeln medges där det saknas grundad anledning att ifrågasätta motiven bakom den gjorda ansökan. Det förhållandet att Sverige genom EES-avtalet fått ge avkall på sin "suveränitet" när det gäller att avgöra vem som skall få uppehållstillstånd och att uppehållstillstånd för EES-medborgare får beviljas efter inresan kan givetvis inte undgå att påverka tillämpningen även när det gäller andra utlänningslagar.

En reglering enligt ovan blir – lika litet som den nuvarande – särskilt väl ägnad att användas på besöksfallen. En förlängning i sådana fall bör få beviljas om utlänningslagens önskar förlänga en vistelse för enbart besök och det finns skäl för en sådan förlängning. Bestämmelsen bör emellertid uttryckligen

ange att förlängning inte får avse längre tid än det ursprungliga meddelade eller annars gällande tillståndet. En längsta tid bör också fastställas, den kan lämpligen sättas till ett år. Dessa längsta tider bör dock kunna överskridas om det föreligger "synnerliga skäl" för det. Regleringen av "besöksfallen" bör samlas i en egen paragraf.

Avvisning/utvisning och fängelsepåföljd

Om det föreligger ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning och samtidigt en av domstol ådömd fängelsepåföljd som inte förenats med utvisning, skall domstolen kunna förordna att avvisnings- eller utvisningsbeslutet får verkställas utan hinder av att påföljden inte har avtjänats. På motsvarande sätt skall ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning få verkställas utan hinder av att utlänningen står under åtal, om åklagaren medger det.

Avslag/återkallelse och samtidigt förordnande om av/eller utvisning

Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller om ett sådant tillstånd återkallas medan utlänningen befinner sig i Sverige, skall samtidigt beslut om avvisning eller utvisning meddelas. Beslut om avvisning eller utvisning behöver dock inte meddelas om det finns anledning att anta att utlänningen redan lämnat landet eller om det annars finns särskilda skäl som talar mot beslut om avvisning eller utvisning.

Omhändertagande av pass

En polismyndighet skall ha möjlighet att ta hand om en utlännings pass inte bara i samband med en ansökan om uppehållstillstånd utan också i samband med verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, i avvaktan på att verkställighet kan ske.

Kvarhållande efter inresa m.m.

Bestämmelsen om skyldigheten för en utlänning att stanna kvar för utredning bör utformas som en motsvarighet till den bestämmelse om skyldighet att stanna kvar för förhör som finns i 23 kap. 9 § rättegångsbalken.

Beslutsbehörighet vid förvar och uppsikt

I varje ärende kan uppstå situationer där det kan diskuteras vilken myndighet som är "handläggande" och som därmed har att svara för beslut om förvar eller uppsikt. Nuvarande författningstext ger inte i alla lägen ett direkt och

tydligt svar på frågan vilken myndighet som skall anses vara handläggande. Förslaget till ny lagtext innehåller inte några reella sakliga nyheter. Syftet är att ge paragrafen en sådan utformning att kraven på tydlighet och tillämpbarhet tillgodoses bättre än för närvarande.

Prop. 1994/95: 179

Bilaga 7

Ändring efter omprövning

Den i förhållande till förvaltningslagen vidgade möjlighet som Statens invandrarverk har att ompröva ett tidigare meddelat beslut bör inte finnas kvar. Förvaltningslagens bestämmelser om omprövning bör gälla även för Invandrarverket.

Beslut avseende "fel" person

En ny bestämmelse om rättelse av beslut rörande en person som lämnat felaktiga uppgifter om sin identitet bör föras in i utlänningslagen. Bestämmelsen bör utformas med rättegångsbalkens rättelsebestämmelse som förebild.

Lagförslag i betänkandet Särskilda skäl –
utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra
bestämmelser i utlänningslagen (SOU 1994:60)

Prop. 1994/95: 179
Bilaga 8

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

Häri genom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)

dels att nuvarande 2 kap. 5 § skall betecknas 5 a §,

dels att 4 kap. 6 och 9 §§, 5 kap. 3 §, 6 kap. 1 och 9 §§, 7 kap. 10 § samt
8 kap. 7 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 2 kap. 5 b och 5 c §§
samt 7 kap. 17 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §

5 a §

Om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan om uppehållstillstånd görs eller prövas, får ansökan inte bifallas.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till asyl här,

2. utlänningen skall återförening med en nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och som han tidigare har sammanlevt med utomlands, eller

3. det annars finns särskilda skäl.

Om utlänningen skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får dock en ansökan om uppehållstillstånd från honom bifallas bara om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

En utlänning som vill bosätta sig i Sverige skall ha fått uppehållstillstånd innan han reser in i landet. Görs ansökan om uppehållstillstånd efter inresan får den inte bifallas. Detta gäller dock inte om det skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden, vara inhumant mot utlänningen eller någon som står honom nära eller annars överskrida rimlighetens gränser att kräva att utlänningen lämnar landet för att utifrån ansöka om uppehållstillstånd.

Görs ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som befinner sig i landet men som enligt ett lagakraftvunnet förordnande skall avvisas eller utvisas härifrån gäller bestämmelserna i 5 c §.

1. utlänningen har rätt till asyl här, eller

2. det annars finns synnerliga skäl av humanitär art.

Regeringen får föreskriva att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas även i andra fall än som anges i andra stycket, om det följer av en överenskomst med främmande stat.

5 b §

En ansökan om uppehållstillstånd för att förlänga en pågående vistelse här för besök eller av liknande anledning får bifallas om utlänningen kan åberopa sakliga skäl för förlängningen. Därvid gäller dock att förlängningen inte, med mindre det föreligger synnerliga skäl, får gälla längre tid än det ursprungliga tillståndet och inte i något fall längre än ett år

5 c §

Föreligger det ett lagakraftvunnet förordnande om att en utlänning skall avvisas eller utvisas ur landet, får en ansökan om uppehållstillstånd från honom bifallas medan han befinner sig i Sverige bara om ansökan grundar sig på omständigheter som inte prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. han har rätt till asyl här, eller

2. det annars föreligger synnerliga skäl av humanitär art.

4 kap.

6 §

Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller ett uppehållstillstånd återkallas medan utlänningen befinner sig i Sverige skall samtidigt beslut meddelas om avvisning eller utvisning, om inte synnerliga skäl talar mot detta.

Avslås en ansökan om uppehållstillstånd eller återkallas ett sådant tillstånd medan utlänningen befinner sig i Sverige, skall samtidigt förordnas att utlänningen skall avvisas eller utvisas. Sådant förordnande får underlåtas om det finns anledning anta att utlänningen redan har lämnat landet eller annars särskilda skäl talar mot att det meddelas.

9 §

När en domstol enligt 34 kap. brottsbalken beslutar att förändra en påföljd, som en utlänning har dömts till förutom utvisning, får domstolen även meddela det beslut beträffande utvisningen, som förändringen av påföljd ger anledning till.

Dömer domstolen en utlänning, som enligt ett lagakraftvunnet förordnande av en utlänningsmyndighet skall avvisas eller utvisas från landet, till fängelsepåföljd utan att samtidigt förordna om hans utvisning på grund av brottet, skall domstolen avgöra om fängelsepåföljden skall avtjänas eller inte innan avvisningen eller utvisningen verkställs.

Står en utlänning, som skall avvisas eller utvisas enligt ett lagakraftvunnet förordnande av en utlänningsmyndighet, under åtal för gärning på vilken kan följa fängelse, skall åklagaren avgöra om åtalet skall prövas eller inte innan avvisningen eller utvisningen verkställs.

När en domstol enligt 34 kap. brottsbalken beslutar att förändra en påföljd, som en utlänning har dömts till förutom utvisning, får domstolen även meddela det beslut beträffande utvisningen, som förändringen av påföljd ger anledning till.

5 kap.

3 §

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.

Utlänningsnämnden, Statens invandrarverk eller polismyndigheten får ta hand om pass eller annan identitetshandling för en utlänning som vid ankomsten till Sverige eller därefter ansöker om uppehållstillstånd. Handlingen får behållas till dess utlänningen får det begärda tillståndet eller lämnar landet.

Polismyndigheten får i samband med verkställigheten av ett förordnande om avvisning eller utvisning ta hand om handling, som avses i första stycket, i avvaktan på att verkställigheten kan ske.

6 kap.

1 §

För utredning i samband med inresa eller utresa eller i samband med kallelse eller hämtning enligt 5 kap. 6 § får en utlänning hållas kvar, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar, om inte beslut har meddelats om förvar enligt 2 eller 3 §.

En utlänning är inte, om han inte tas i förvar enligt 2 eller 3 §, skyldig att stanna kvar för utredning i samband med inresa eller utresa eller i anledning av kallelse eller hämtning med stöd av 5 kap. 6 § längre än sex timmar.

9 §

Beslut om förvar eller uppsikt fattas av den myndighet som handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning. I ärenden som handläggs av regeringen får det statsråd, som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag, under handläggningen besluta om förvar eller uppsikt. Beslut att ta eller hålla någon i förvar kan inte fattas av regeringen. Mot svarande gäller beträffande uppsikt.

Den verkställande myndigheten fattar beslut om förvar eller uppsikt, när ett beslut om avvisning eller utvisning har lämnats till myndigheten för verkställighet.

Utan hinder av första stycket får ett beslut om förvar eller uppsikt meddelas av Statens invandrarverk i ett ärende där handlingarna ännu inte har sänts över till Utlänningsnämnden och av en polismyndighet där handlingarna inte har överlämnats till Invandrarverket.

Beslut om förvar eller uppsikt fattas av den myndighet som handlägger ärendet.

Handläggande myndighet är

1 polismyndigheten

a) från och med att begäran om inresa eller ansökan om uppehållstillstånd görs och, i förekommande fall, till dess ärendet tagits emot av Statens invandrarverk,

b) i och med att ett beslut med förordnande om avvisning eller utvisning mottas för verkställighet, även om en sådan ansökan som avses i 2 kap. 5 c § därefter görs.

2 Statens invandrarverk i och med att en ansökan om uppehållstillstånd tas emot och till dess beslut har fattats; överklagas beslutet eller får det verkställas utan hinder av att det inte vunnit laga kraft eller på annan grund är verket handläggande myndighet till dess ärendet tagits emot av Utlänningsnämnden respektive polismyndigheten.

3 Utlänningsnämnden i och med att ärendet tas emot och till dess beslut fattats och beslutet, i förekommande fall, tagits emot av polismyndigheten för verkställighet.

Polismyndigheten får också fatta beslut om att tillfälligt ta en utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Beslut med stöd av detta stycke skall skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, och denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar eller uppsikt skall fortsätta att gälla

När ett ärende tagits emot i det departement som har att bereda frågor som avses i denna lag, anses regeringen som handläggande myndighet. Beslut i frågor om förvar eller uppsikt fattas av det statsråd som har att föredra sådana frågor.

Är såväl Invandrarverket,

Utlänningsnämnden eller regeringen som polismyndigheten att anse som handläggande myndighet, är verket respektive nämnden att anse som sådan, om någon av dem med stöd av 8 kap. 9 eller 10 § förordnat att verkställigheten skall avbrytas.

Ett ärende skall, efter det att expediering har skett, anses som mottaget av den andra myndigheten vid tjänstetidens början andra dagen efter den då expediering skedde, om inte lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid föranleder annat.

Handläggande myndighet har att pröva om ett av annan myndighet meddelat beslut om förvar eller uppsikt skall bestå eller inte.

En polismyndighet får tillfälligt ta en utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt, även om myndigheten inte enligt andra stycket är handläggande myndighet, förutsatt att omständigheterna är sådana att den handläggande myndigheten beslut inte hinner avvaktas. Ett sådant beslut av polismyndigheten skall skyndsamt anmälas till den handläggande myndigheten, som har att utan dröjsmål pröva om förvaret eller uppsikten skall bestå.

7 kap.

10 §

Finner Statens invandrarverk att ett beslut som verket har meddelat som första instans är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall verket ändra beslutet om det inte blir till nackdel eller skulle sakna betydelse för utlännningen.

Omprövning får ske även om beslutet överklagas till Utlänningsnämnden. Sedan Invandrarverket har överlämnat handlingarna i ärendet till Utlänningsnämnden, får verket ompröva sitt beslut bara om Utlänningsnämnden begär yttrande från verket

Finner Statens invandrarverk, till följd av överklagande eller av annan anledning, att ett beslut som verket har meddelat som första instans är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall verket ändra beslutet, om det inte därigenom skulle bli till nackdel eller skulle sakna betydelse för utlännningen (omprövning).

Sedan Invandrarverket efter ett överklagande överlämnat ärendet till Utlänningsnämnden, får verket ompröva sitt beslut bara om nämnden begär yttrande från verket

7 kap.

17 §

Har en utlänning lämnat oriktiga uppgifter om sitt namn, sin nationalitet eller annan omständighet av betydelse i identitetshänseende och har beslut fattats på grundval av dessa uppgifter, får den myndighet, som fattat beslutet, besluta om rättelse. Har beslutet vunnit laga kraft får den myndighet, som senast beslutade i ärendet, besluta om rättelse av sitt avgörande och samtidigt undanröja det oriktiga beslutet.

8 kap.

7 §

En polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas även om det har överklagats.

Statens invandrarverks beslut om avvisning eller utvisning får verkställas fastän beslutet inte har vunnit laga kraft, om utlänningen har avgett nöjdförklaring.

Verkställighet får också ske om utlänningen har avgett nöjdförklaring beträffande en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott och åklagaren medger det. Verkställighet av utvisningen får dock inte ske förrän en ådömd fängelsepåföljd har avtjänats eller verkställigheten av den har flyttats över till ett annat land

Statens invandrarverks *förordnande* om avvisning eller utvisning får verkställas fastän *förordnandet* inte har vunnit laga kraft, om utlänningen har avgett nöjdförklaring.

Domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott får verkställas om utlänningen förklarat sig nöjd med domen eller beslutet och åklagaren medger att verkställighet får ske, förutsatt att ådömd fängelsepåföljd har avtjänats eller verkställigheten av den har flyttats över till ett annat land.

Föreligger beträffande en utlänning ett lagakraftvunnet förordnande om avvisning eller utvisning och samtidigt en av domstol ådömd fängelsepåföljd som inte förenats med utvisning, får förordnandet om avvisning eller utvisning verkställas utan hinder av att påföljden inte avtjänats, om domstolen bestämt att så får ske. Verkställigheten av förordnandet som nu sagts beträffande utlänning som står under åtal får, om åtalet avser brott som kan förskylla fängelse, också ske, förutsatt att åklagaren medger det

Förteckning över deltagare vid utfrågning den 19 maj 1994

Prop. 1994/95: 179
Bilaga 9

Kammarrätten i Jönköping	Oscar Thurén
Huddinge tingsrätt	Britt Björneke
Rikspolisstyrelsen	Hans Rosenqvist
Arbetsmarknadsstyrelsen	Ing-Marie Hansson
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering	Christina Persson
Statens invandrarverk	Bernt-Inge Wretby
	Kenneth Fluor
Utlänningsnämnden	Ulla Stigenberg
Sveriges advokatsamfund	Per Stadig
Svenska Röda korset	Eva Ulfvebrand
Rädda Barnen	Anders Sundqvist
Föreningen Återföreningen	Sylvia Skarin Agha

Riksdagens ombudsmän, som inte deltog vid utfrågningen, har kommit in med ett yttrande. Härutöver har yttrande kommit in från en enskild person.

**Förteckning över remissinstanser som avgett
yttrande över betänkandet Särskilda skäl –
utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra
bestämmelser i utlänningslagen (SOU 1994:60)**

Prop. 1994/95: 179
Bilaga 10

Efter remiss har yttrande över förslaget avgivits av Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK), Hovrätten för Västra Sverige, Kammarrätten i Jönköping, Huddinge tingsrätt, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen (RPS), Socialstyrelsen, Riksskatteverket, Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Statens invandrarverk (SIV), Utlänningsnämnden, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Svenska Röda korset, Svenska kyrkans församlingsnämnd och Sveriges kristna Råd – Sveriges Frikyrkosamråd. Yttrande har dessutom kommit in från en enskild person.

Riksåklagaren har bifogat yttranden från överåklagarna vid länsåklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och

Malmö. Rikspolisstyrelsen har bifogat yttranden från polismyndigheterna i Stockholms, Malmöhus samt Göteborgs och Bohus län.

Svenska kyrkans församlingsnämnd har inget eget yttrande utan hänvisar till yttrandet från Sveriges kristna råd, där Svenska kyrkan är representerad.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)¹

dels att 2 kap. 5 och 6 §§ samt 7 kap. 17 § skall ha följande lydelse,

dels att det i 2 kap. skall införas två nya paragrafer, 5 a och 5 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §

Om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan om uppehållstillstånd görs eller prövas, får ansökan inte bifallas.

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha beviljats sådant tillstånd före inresan i landet. Om ansökan om uppehållstillstånd görs efter inresan får den inte bifallas.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till asyl här,
2. utlänningen skall återförena sig med en nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och som han tidigare har sammanlevt med utomlands, eller

2. utlänningen av humanitära skäl bör få bosätta sig här, eller

3. det annars finns särskilda skäl.
(tredje stycket se vid 5 b §)

3. det är uppenbart att utlänningen skulle ha fått uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 1 om utlänningen ansökt om tillstånd från annat land än Sverige.

Regeringen får föreskriva att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas även i andra fall än som anges i andra stycket, om det följer av en överenskommelse med främmande stat.

5 a §

En ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av en pågående vistelse här för besök eller annan tidsbegränsad vistelse får, utan hinder av 5 § första stycket, bifallas om utlänningen kan åberopa vägande skäl för förlängningen.

¹ Lagen omtryckt 1994:515.

5 § tredje stycket

Om *utlännningen* skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får *dock* en ansökan om uppehållstillstånd från honom bifallas *bara* om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlännningen har rätt till asyl här, eller
2. det annars finns synnerliga skäl av humanitär art.

5 b §

Om *en utlännning* skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd från honom, *utan hinder av 5 § första stycket*, bifallas om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlännningen har rätt till asyl här, eller
2. det annars finns synnerliga skäl av humanitär art.

6 §

Arbetsstillstånd skall ges för viss tid. Det får avse visst slag eller vissa slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs.

I fråga om arbetsstillstånd tillämpas 5 § *första och andra stycket* på motsvarande sätt.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om arbetsstillstånd.

I fråga om arbetsstillstånd tillämpas 5 och 5 a §§ på motsvarande sätt.

7 kap.

17 §

Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § *tredje stycket* ges in till och prövas av Utlänningsnämnden.

Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § ges in till och prövas av Utlänningsnämnden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

Sammanfattning av en inom Kulturdepartementet i november 1994 upprättad promemoria

Prop. 1994/95: 179
Bilaga 12

I promemorian framhålls att den nuvarande utlänningslagen i fråga om verkställighet av avlägsnandebeslut bygger på den mycket angelägna principen att beslut av förvaltningsmyndigheter skall verkställas. Denna grundläggande princip innebär att ett lagakraftvunnet beslut måste verkställas innan en anknytning prövas i ett ärende om uppehållstillstånd. Denna princip måste upprätthållas så långt som möjligt.

Undantag från huvudregeln bör dock kunna göras i något större utsträckning än för närvarande. Det gäller framför allt i situationer när en verkställighet skulle innebära att parterna under lång tid hindrades från att träffas liksom då det annars föreligger mycket starka humanitära skäl. De humanitära skälen avser ofta i praktiken främst den härvarande parten, särskilt då det finns barn i förhållandet.

Om en utlänning skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som vunnit laga kraft skall en s.k. ny ansökan från honom beviljas om det skulle strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten. En sådan lagändring bör leda till att något fler ansökningar än i dag bifalls.

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen¹ (1989:529).

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)²

dels att 2 kap. 5 och 6 §§ samt 7 kap. 17 § skall ha följande lydelse,

dels att det i 2 kap. skall införas två nya paragrafer, 5 a och 5 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §

Om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan om uppehållstillstånd görs eller prövas, får ansökan inte bifallas.

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha beviljats sådant tillstånd före inresan i landet. Om ansökan om uppehållstillstånd görs efter inresan får den inte bifallas.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till asyl här,
2. utlänningen skall återföreninga sig med en nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och som han tidigare har sammanlevt med utomlands, eller
3. det annars finns särskilda skäl.

(tredje stycket se vid 5 b §)

Regeringen får föreskriva att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas även i andra fall än som anges i andra stycket, om det följer av en överenskommelse med främmande stat.

2. utlänningen av humanitära skäl bör få bosätta sig här, eller

3. det är uppenbart att utlänningen skulle ha fått uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 1 om utlänningen ansökt om tillstånd från annat land än Sverige.

5 a §

En ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av en pågående vistelse här för besök eller annan tidsbegränsad vistelse får, utan hinder av 5 § första stycket, bifallas om utlänningen kan åberopa vägande skäl för förlängningen.

¹ Endast ändringen i 2 kap. 5 b § behandlas i denna promemoria. Övriga lagändringar ingick i den återkallade propositionen.

² Lagen omtryckt 1994:515.

5 § tredje stycket

Om *utlänningen* skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får *dock* en ansökan om uppehållstillstånd från honom bifallas *bara* om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningen har rätt till asyl här, eller

2. det annars *finns synnerliga skäl av humanitär art*.

5 b §

Om *en utlänning* skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd från honom, *utan hinder av 5 § första stycket*, bifallas om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningen har rätt till asyl här, eller

2. det annars *skulle strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten av avvisningen eller utvisningen*

6 §

Arbetstillstånd skall ges för viss tid. Det får avse visst slag eller vissa slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs.

I fråga om arbetstillstånd tillämpas 5 § *första och andra stycket* på motsvarande sätt.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om arbetstillstånd.

I fråga om arbetstillstånd tillämpas 5 och 5 a §§ på motsvarande sätt.

7 kap.

17 §

Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § *tredje stycket* ges in till och prövas av Utlänningsnämnden.

Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § ges in till och prövas av Utlänningsnämnden.

Denna lag träder i kraft den 00 xxx 1995.

Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över departementspromemorian

Prop. 1994/95: 179
Bilaga 14

Efter remiss har yttrande över promemorian avgivits av Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK), Kammarrätten i Jönköping, Rikspolisstyrelsen (RPS), Socialstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Statens invandrarverk (SIV), Utlänningsnämnden, Sveriges advokatsamfund, Svenska röda korset, Svenska kyrkans församlingsnämnd, Rädda Barnen, Sveriges Kristna Råd, Svenska flyktingrådet, Caritas och Föreningen Återföreningen.

Yttrande har vidare avgivits av Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR).

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)¹

dels att 7 kap. 10 § skall upphöra att gälla,

dels att rubriken före 7 kap. 10 § skall utgå,

dels att 2 kap. 4 och 11 §§, 3 kap. 4 §, 4 kap. 2 och 6 §§, 5 kap. 3 §,
6 kap. 1 och 9 §§ samt 8 kap. 7 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 2 kap. 4 b § och 7 kap.
18 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §

Uppehållstillstånd får ges till

1. en utlänning som är nära anhörig till en i Sverige bosatt person eller
som annars har särskild anknytning till Sverige,

2. en utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige, eller

3. en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning
ordnad på något annat sätt.

Regeringen får föreskriva att uppehållstillstånd kan ges även i andra fall.

*Vid prövningen av en ansökan
om uppehållstillstånd enligt denna
paragraf skall beaktas om utlänning-
en kan förväntas föra en hederlig
vandel.*

2 kap.

4 b §

*Om det med hänsyn till utlän-
ningensandel råder tveksamhet om
uppehållstillstånd bör beviljas, får ett
tidsbegränsat uppehållstillstånd ges
under en provotid.*

11 §²

Om utlänningen har rest in i landet, får ett uppehållstillstånd återkallas

1. om han *inte* försörjer sig på ett
ärligt sätt eller bedriver sådan verk-
samhet som kräver arbetstillstånd
utan att ha sådant tillstånd,

1. om han bedriver sådan verk-
samhet som kräver arbetstillstånd
utan att ha sådant tillstånd,

¹ Lagen omtryckt 1994:515.

² Senaste lydelse 1994:1696.

2. om han *på grund av ett tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land*, eller

2. om han *handlat på ett sådant sätt att det finns allvarliga anmärkningar mot hans vandel*, eller

3. om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Återkallelse enligt första stycket får *endast ske* om frågan har väckts innan utlänningen har varit bosatt här i två år med uppehållstillstånd.

Återkallelse enligt första stycket får *ske endast* om frågan har väckts innan utlänningen har varit bosatt här i tre år med uppehållstillstånd.

Regeringen får föreskriva att uppehållstillstånd får återkallas för de utlänningar som omfattas av avtalet om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) även i andra fall än de som anges i första stycket.

3 kap.

4 §

En utlänning som avses i 1 § har rätt till asyl.

Asyl får dock vägras om

1. det av hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja asyl,

2. det beträffande en utlänning som omfattas av 1 § 2 eller 3 finns särskilda skäl att inte bevilja asyl,

2. det beträffande en utlänning som omfattas av 1 § 2 eller 3 *på grund av brottslighet eller annan särskild anledning* finns skäl att inte bevilja asyl,

3. utlänningen har rest in från Danmark, Finland, Island eller Norge och kan sändas åter till något av dessa länder i enlighet med en överenskommelse mellan Sverige och det landet, såvida det inte är uppenbart att han inte kommer att beviljas uppehållstillstånd där,

4. utlänningen i annat fall före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och, om han återsänds dit, är skyddad mot förföljelse eller, i förekommande fall, mot att sändas till en krigsskådeplats eller till hemlandet och också mot att sändas vidare till ett annat land där han inte har motsvarande skydd, eller

5. utlänningen har särskild anknytning till ett annat land och där är skyddad på det sätt som anges i 4.

Regeringen får föreskriva undantag från andra stycket 4 för de fall då utlänningens anknytning till Sverige är av sådan art att han inte bör nekas att få sin ansökan om asyl prövad här.

4 kap.

2 §

En utlänning får vidare avvisas

1. om det kan antas att han kommer att sakna tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller i något annat nordiskt land, som han tänker besöka, samt för sin hemresa,

2. om han tänker söka sitt uppehålle i Sverige eller i något annat nordiskt land och det kan antas att han inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller att han kommer att bedriva *sådan* verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd,

3. om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land,

4. om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land, eller

5. om det med stöd av lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att avvisning kan ske.

En utlänning får avvisas även i andra fall när det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att han annars beger sig till det landet.

Avvisning enligt denna paragraf får inte ske senare än tre månader efter utlänningsansökan och inte om utlänningsansökan har visering eller uppehållstillstånd.

2. om det kan antas att han *under sin vistelse* i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller att han kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd,

3. om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff, *vad som annars är känt om hans person* eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land,

6 §

Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller ett uppehållstillstånd återkallas medan utlänningsansökan befinner sig i Sverige skall samtidigt beslut meddelas om avvisning eller utvisning, om inte *synnerliga* skäl talar mot detta.

Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller ett uppehållstillstånd återkallas medan utlänningsansökan befinner sig i Sverige skall samtidigt beslut meddelas om avvisning eller utvisning, om inte *särskilda* skäl talar mot detta.

5 kap.

3 §

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.

Om en utlänning vid ankomsten till Sverige eller därefter ansöker om uppehållstillstånd får *Utlänningsnämnden*, 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

Polismyndigheten får i samband med verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning ta hand om en sådan handling i avvaktan på att verkställigheten kan ske.

6 kap.

1 §

För utredning i samband med inresa eller utresa eller i samband med kallelse eller hämtning enligt 5 kap. 6 § får en utlänning hållas kvar, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar, om inte beslut har meddelats om förvar enligt 2 eller 3 §.

En utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning i samband med inresa eller utresa eller i samband med kallelse eller hämtning enligt 5 kap. 6 §, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar, om inte beslut har meddelats om förvar enligt 2 eller 3 §.

9 §

Beslut om förvar eller uppsikt fattas av den myndighet som handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning. I ärenden som handläggs av regeringen får det statsråd, som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag, under handläggningen besluta om förvar eller uppsikt. Beslut att ta eller hålla kvar någon i förvar kan inte fattas av regeringen. Motsvarande gäller beträffande uppsikt.

Den verkställande myndigheten fattar beslut om förvar eller uppsikt, när ett beslut om avvisning eller utvisning har lämnats till myndigheten för verkställighet.

Utan hinder av första stycket får ett beslut om förvar eller uppsikt meddelas av Statens invandrarverk i ett ärende där handlingarna ännu inte har sänts över till Utlänningsnämnden och av en polismyndighet i ett ärende där handlingarna inte har överlämnats till Invandrarverket.

Beslut om förvar eller uppsikt fattas av den myndighet som handlägger ärendet.

Handläggande myndighet är

1 polismyndigheten

a) från det att begäran om inresa eller ansökan om uppehållstillstånd görs och till dess ärendet tagits emot av Statens invandrarverk eller utlänningen lämnat landet,

b) i och med att ett beslut om avvisning eller utvisning tas emot för verkställighet, även om en sådan ansökan som avses i 2 kap. 5 § tredje stycket görs,

2 Statens invandrarverk i och med att ärendet tas emot och till dess att beslut har fattats; överklagas beslutet eller får det verkställas trots att det inte vunnit laga kraft eller på annan grund är verket handläggande myndighet till dess ärendet tagits emot av Utlänningsnämnden respektive polismyndigheten, och

3 Utlänningsnämnden i och med att ärendet tas emot och till dess att beslut fattats och beslutet, i förekommande fall, tagits emot av polismyndigheten för verkställighet.

När ett ärende tagits emot i det departement som har till uppgift att bereda frågor som avses i denna lag, anses regeringen som handläggande myndighet. Beslut i frågor om förvar eller uppsikt fattas av det statsråd som har att föredra ärendet. Beslut att ta eller hålla någon i förvar kan inte fattas av regeringen. Motsvarande gäller beträffande uppsikt.

I ett ärende där beslut om inhibition kan meddelas med stöd av 8 kap. 10 § första eller andra stycket skall Utlänningsnämnden respektive regeringen inte anses som handläggande myndighet innan beslut om inhibition meddelats.

Polismyndigheten får också fatta beslut om att tillfälligt ta en utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Beslut med stöd av detta stycke skall skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, och denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar eller uppsikt skall fortsätta att gälla.

7 kap.

18 §

Har en utlänning lämnat oriktiga uppgifter om sitt namn, sin nationalitet eller annan omständighet av betydelse i identitetshänseende och har beslut fattats på grundval av dessa uppgifter får den myndighet som fattat beslutet besluta om rättelse.

8 kap.

7 §

En polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas även om det har överklagats.

Statens invandrarverks beslut om avvisning eller utvisning får verkställas fastän beslutet inte har vunnit laga kraft, om utlänningen har avgett nöjdförklaring.

Verkställighet får också ske om utlänningen har avgett nöjdförklaring beträffande en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott och åklagaren medger det. *Verkställighet av utvisningen får dock inte ske förrän en ådömd fängelsepåföljd har avtjänats eller verkställigheten av den har flyttats över till ett annat land.*

Verkställighet får också ske om utlänningen har avgett nöjdförklaring beträffande en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott och åklagaren medger det.

Ett beslut om avvisning eller utvisning får inte verkställas förrän en ådömd fängelsepåföljd har avtjänats eller verkställigheten av den har flyttats över till ett annat land.

Har allmänt åtal väckts mot utlänningen får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas förrän åtalet prövats eller lagts ned.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap

Prop. 1994/95:179
Bilaga 15

Härigenom föreskrivs att 6 och 12 §§ lagen (1950:382)¹ om svenskt medborgarskap skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Utlänning, som

1. fyllt aderton år;
2. sedan fem år eller, i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare, sedan två år har hemvist här i riket; samt
3. fört en hederlig vandel, kan på ansökan upptagas till svensk medborgare (naturaliseras).

Finnes det medföra gagn för riket att sökanden upptages till svensk medborgare eller har sökanden förut ägt svenskt medborgarskap eller är sökanden gift med svensk medborgare eller föreligga eljest med hänsyn till sökandes förhållanden särskilda skäl för dennes upptagande till svensk medborgare, må naturalisation beviljas, även om de i första stycket stadgade villkoren icke äro uppfyllda.

Frågor om naturalisation prövas av Statens invandrarverk. Regeringen avgör dock om naturalisation skall beviljas på grund av att det är till gagn för riket.

Förlorar sökande, som har utländskt medborgarskap, ej detta i och med sin naturalisation utan fordras härför medgivande av den utländska statens regering eller annan myndighet, må som villkor för medborgarskapets förvärvande stadgas, att sökanden inför Statens invandrarverk inom viss tid styrker att dylikt medgivande lämnats.

Föreslagen lydelse

6 §²

Utlänning kan på ansökan tas upp till svensk medborgare (naturaliseras) om han

1. fyllt arton år,
2. sedan fem år eller, i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare, sedan två år har hemvist här i riket, samt
3. fört och kan förväntas komma att föra en hederlig vandel.

Även om dessa villkor inte är uppfyllda kan naturalisation beviljas,
– om det är till gagn för landet att sökanden blir svensk medborgare,
– om den sökande tidigare har varit svensk medborgare eller är gift med en svensk medborgare, eller
– om det med hänsyn till den sökandes förhållanden finns särskilda skäl för ett svenskt medborgarskap.

Frågor om naturalisation prövas av Statens invandrarverk. Regeringen avgör dock om naturalisation skall beviljas på grund av att det är till gagn för landet.

Om en sökande med utländskt medborgarskap inte förlorar det i och med sin naturalisation utan krävs det för detta ett medgivande av den utländska statens regering eller någon annan myndighet, kan det som villkor för att få medborgarskapet anges att den sökande inför Statens invandrarverk inom viss tid styrker att ett sådant medgivande lämnats.

¹ Lagen omtryckt 1984:682.

² Senaste lydelse 1991:1574.

Nuvarande lydelse

I ett beslut om naturalisation skall det bestämmas huruvida naturalisationen skall omfatta även sökandens ogifta barn under *aderton* år.

Föreslagen lydelse

I ett beslut om naturalisation skall det bestämmas huruvida naturalisationen skall omfatta även sökandens ogifta barn under *arton* år.

Prop. 1994/95: 179
Bilaga 15

12 §³

Statens invandrarverks beslut enligt denna lag får överklagas till Utlänningsnämnden utom i fall som avses i andra stycket.

Beslut av en länsstyrelse, Statens invandrarverk eller Utlänningsnämnden enligt 11 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Utlänningsnämndens beslut får inte överklagas i andra fall än som avses i andra stycket.

Bestämmelser om Utlänningsnämnden finns i 7 kap. 3 § andra stycket utlänningslagen (1989:529).

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

³ Senaste lydelse 1995:11.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1995-02-20

Närvarande: Justitierådet Torkel Gregow, justitierådet Lars Å.
Beckman, regeringsrådet Sigvard Holstad,

Enligt en lagrådsremiss den 9 februari 1995 (Arbetsmarknadsdepartementet)

har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),
2. lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Bengt Rانland.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen

2 kap.

4 §

De föreslagna ändringarna i utlänningslagen avser främst den betydelse som i ärenden om uppehållstillstånd skall tillmätas frågan om utlänningen kan förväntas iakttä ett skötsamt levnadssätt. I den föreslagna bestämmelsen används härvid termen vandel. I det nya tredje stycket i förevarande paragraf anges sålunda att vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt paragrafen skall beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel.

Ordet vandel måste numera betraktas som något ålderdomligt. Det framstår också säkerligen för många som svårförståeligt. Beskrivningen i förvarande bestämmelse är dessutom för snäv på så sätt att det inte torde vara avsett att endast kräva att utlänningen skall vara hederlig. Han skall också vara skötsam i sitt levnadssätt. Med hänsyn till vad nu sagts förordar Lagrådet att bestämmelsen ges den lydelsen att utlänningen kan förväntas "leva skötsamt och hederligt".

Om termen vandel utmönstras i förevarande paragraf, bör följdändringar göras i 4 b och 11 §§.

4 b §

I denna paragraf, som är ny, föreskrivs att, om det med hänsyn till utlänningens vandel råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för ges under en provotid.

Vad som i bestämmelsen sägs om provotid har inte föranlett andra föreskrifter om innebörden därav, t ex om vad utlänningen har att iakttä under sådan tid. Det ligger i sakens natur att, när frågan om uppehållstillstånd tas

upp till omprövning vid utgången av den tid för vilken det tidsbegränsade tillståndet har gällt, vad som blir känt om utlänningens förhållanden under denna tid skall beaktas. Enligt den allmänna motiveringen förhåller det sig dessutom så, att skäl att meddela tidsbegränsat uppehållstillstånd främst föreligger när omständigheterna är sådana att uppehållstillstånd borde vägras men det för tillfället inte är möjligt att verkställa ett avlägsnandebeslut; i sådana fall torde det inte finnas anledning att utlänningen skall vara underkastad en provotid.

På grund av det anförda förordar Lagrådet att orden "under en provotid" får utgå ur bestämmelsen.

Om vad Lagrådet i det föregående har föreslagit beträffande 4 § godtas, bör vidare ordet vandel i förevarande paragraf bytas ut mot "förväntade levnadssätt".

11 §

I denna paragraf, som reglerar frågan om återkallelse av uppehållstillstånd då utlänningen har rest in i landet, anges i första stycket 2 i förslaget att tillståndet får återkallas, om han handlat på ett sådant sätt att det finns allvarliga anmärkningar mot hans vandel.

Om termen vandel i föregående bestämmelse ersätts av andra uttryck enligt vad Lagrådet har förordat, bör samma ord i förevarande bestämmelse bytas ut mot "levnadssätt".

3 kap.

4 §

Enligt paragrafens andra stycke 2 i dess nuvarande lydelse får asyl vägras om det beträffande en utlänning som omfattas av 1 § 1 och 3 finns särskilda skäl att inte bevilja asyl. I lagrådsremissen föreslås att orden "finns särskilda skäl" ändras till "på grund av brottslighet eller annan anledning finns skäl".

Av författningskommentaren kan utläsas att syftet med lagändringen är att det lagtexten uttryckligen skall framgå att asyl i vissa fall kan vägras om utlänningen gjort sig skyldig till brott. Som den föreslagna bestämmelsen utformats innebär den att möjligheterna att vägra asyl vidgas betydligt. Enligt vad som upplysts vid lagrådsföredragningen har detta dock inte varit avsikten. Bestämmelsen bör därför utformas så att det för att vägra asyl alltså krävs att det finns särskilda skäl att inte bevilja asyl. Vidare bör bestämmelsen jämkas i redaktionellt hänseende.

Mot bakgrund av det anförda förordar Lagrådet att förevarande paragrafs andra stycke 2 ges följande lydelse: "det beträffande en utlänning som omfattas av 1 § 1 eller 3 på grund av brottslighet eller någon annan omständighet finns särskilda skäl att inte bevilja asyl."

I paragrafen föreskrivs i dag att en utlänning får hållas kvar högst viss tid för utredning bl.a. i samband med inresa eller utresa. Enligt det remitterade förslaget skall det i stället föreskrivas att en utlänning i samma situationer och med samma tidsbegränsning är skyldig att stanna kvar för utredning. Avsikten med ändringen är enligt författningskommentaren att klart markera att en utlännings skyldighet att stanna kvar för utredning inte är att anse som någon form av frihetsberövande som kräver särskilt beslut.

Lagrådet vill för sin del inte motsätta sig att paragrafen omarbetas så att det uttryckligen anges att utlänningen har en skyldighet att under angivna förutsättningar stanna kvar för utredning under högst viss tid. Efter en sådan ändring torde det stå helt klart bl.a. att det i normalfallet – då utlänningen fullgör denna skyldighet – inte behövs något särskilt beslut om tvångs-ingripande. Enligt Lagrådets mening bör det emellertid även i fortsättningen klart framgå av paragrafen att en utlänning som vägrar att stanna kvar för utredning i enlighet med bestämmelserna får kvarhållas. Det rör sig ju i sådant fall om ett frihetsberövande (se t.ex. betänkandet, SOU 1975:75, Medborgerliga fri- och rättigheter s. 337 f). Det är mot den bakgrunden angeläget att befogenheten att kvarhålla utlänningen erhåller ett klart och otvetydigt lagstöd (jfr 2 kap. 8 och 12 §§ regeringsformen).

I enlighet med det sagda bör den föreslagna bestämmelsen kompletteras med en andra mening av förslagsvis följande lydelse:

"Vägrar utlänningen att fullgöra denna skyldighet, får han kvarhållas."

I denna paragraf, som är ny, har tagits upp en bestämmelse om rättelse av beslut med 390 kap. 13 § tredje stycket rättegångsbalken som förebild. I bestämmelsen föreskrivs att, om en utlänning har lämnat oriktiga uppgifter om sitt namn, sin nationalitet eller annan omständighet av betydelse i identitetshänseende och beslut har fattats på grundval av dessa uppgifter, den myndighet som fattat beslutet får besluta om rättelse.

Lagrådet har inte någon erinran mot att myndigheter, som har meddelat beslut i utlänningsärenden, ges befogenhet att i efterhand själva rätta uppgift om utlänningens identitet i beslutet, i fall det visar sig att uppgiften som denne har lämnat härom var oriktig. Vad som anförts i den allmänna motiveringen i remissen (s. 50) kan emellertid uppfattas som om bestämmelsen är avsedd att ge myndigheterna rätt att ändra sina beslut i sak. Där ange sålunda bl.a. att det är angeläget att kunna få bort felaktiga beslut ur olika register och förteckningar samt att det inte bör möta något hinder mot att "i denna situation" låta en myndighet undanröja lagakraftvunna beslut som den själv har fattat. Det i bestämmelsen använda uttryckssättet "har beslut fattats på grundval av dessa uppgifter" ger också visst stöd för nämnda uppfattning.

Med anledning härav vill Lagrådet framhålla att bestämmelsen inte ger utlänningsmyndigheterna annan befogenhet än att rätta oriktiga identitetsuppgifter. Om uppdagandet av rätta förhållandet angående en utlännings identitet anses böra medföra ändring i sak av det meddelade beslutet, måste till stöd härför åberopas någon annan bestämmelse.

Den föreslagna bestämmelsen bör jämkas i förtydligande syfte och kan förslagsvis ges följande lydelse:

"Har en utlänning lämnat oriktig uppgift om sitt namn, sin nationalitet eller annan omständighet av betydelse för hans identitet och har uppgiften tagits in i en myndighets beslut, får myndigheten besluta om rättelse."

Förslaget till lag om ändring i lagen om svenskt medborgarskap

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om upptagande av utlänning till svensk medborgare (naturalisation). I första stycket 3 anges att utlänning kan på ansökan naturaliseras om han fört en hederlig vandel. I lagrådsremissen föreslås att bestämmelsen ändras så att det krävs att utlänningen "fört och kan förväntas komma att föra en hederlig vandel".

Lagrådet har i anslutning till granskningen av förslaget till ändring av 2 kap. 4 § utlänningslagen anfört, att ordet vandel numera måste betraktas som något ålderdomligt, och har föreslagit att uttrycket "föra en hederlig vandel" byts ut mot "leva skötsamt och hederligt". Enligt Lagrådets mening bör också i lagen om svenskt medborgarskap ordet vandel utmönstras.

Mot bakgrund av det anförda förordar Lagrådet att första stycket 3 i förevarande paragraf ges följande jämkade lydelse:

"3. har levt skötsamt och hederligt och kan förväntas även i framtiden iakttä ett sådant levnadssätt."

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)¹

dels att 2 kap. 5 och 6 §§ samt 7 kap. 17 § skall ha följande lydelse,

dels att det i 2 kap. skall införas två nya paragrafer, 5 a och 5 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §

Om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan om uppehållstillstånd görs eller prövas, får ansökan inte bifallas.

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. Om ansökan om uppehållstillstånd görs efter inresan får den inte bifallas.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till asyl här,
2. utlänningen skall återförena sig med en nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och som han tidigare har sammanlevt med utomlands, eller

3. det annars finns särskilda skäl.
(tredje stycket se vid 5 b §)

2. utlänningen av humanitära skäl bör få bosätta sig här, eller

3. det annars finns synnerliga skäl.

Trots första stycket får uppehållstillstånd beviljas med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 1 om det är uppenbart att utlänningen skulle ha fått uppehållstillstånd om han ansökt om tillstånd från något annat land än Sverige.

Regeringen får föreskriva att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas även i andra fall än som anges i andra stycket, om det följer av en överenskommelse med främmande stat.

Regeringen får föreskriva att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas även i andra fall än som anges i andra och tredje stycket, om det följer av en överenskommelse med främmande stat.

¹ Lagen omtryckt 1994:515.

5 § tredje stycket

Om *utlänningen* skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får *dock* en ansökan om uppehållstillstånd från honom bifallas *bara* om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningen har rätt till asyl här, eller
2. det annars finns *synnerliga skäl av humanitär art*.

5 a §

En ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av en pågående vistelse här för besök eller annan tidsbegränsad vistelse får, trots 5 § första stycket bifallas, om utlänningen kan åberopa vägande skäl för förlängningen.

5 b §

Om *en utlänning* skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd från honom, *trots 5 § första stycket bifallas*, om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningen har rätt till asyl här, eller
2. det annars skulle *strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning*.

6 §

Arbetsstillstånd skall ges för viss tid. Det får avse ett visst slag eller vissa slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs.

I fråga om arbetsstillstånd tillämpas 5 § *första och andra stycket* på motsvarande sätt.

I fråga om arbetsstillstånd tillämpas 5 och 5 a §§ på motsvarande sätt.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om arbetsstillstånd.

7 kap.

17 §

Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § *tredje stycket* ges in till och prövas av Utlänningsnämnden.

Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § ges in till och prövas av Utlänningsnämnden.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1995-02-28

Närvarande: justitierådet Torkel Gregow, justitierådet Lars Å. Beckman, regeringsrådet Sigvard Holstad.

Enligt en lagrådsremiss den 23 februari 1995 (Arbetsmarknadsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Bengt Ranland.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

2 kap.

5 §

Enligt paragrafens första stycke i dess nuvarande lydelse får en ansökan om uppehållstillstånd inte bifallas om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan görs eller prövas. I lagrådsremissen föreslås att första stycket skall bestå av två meningar. Enligt den första skall en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ha beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. Enligt den andra meningen får ansökan om uppehållstillstånd inte bifallas om den görs efter inresan.

Lagrådet noterar här att den nya andra meningen inte innehåller någon motsvarighet till det nuvarande förbudet mot att bifalla en ansökan, om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan prövas. Såvitt framgår av lagrådsremissen är emellertid någon ändring i detta avseende inte avsedd. Mot den bakgrunden bör andra meningen ändras i förtydligande syfte. Avfattningen av första meningen bör jämkas redaktionellt.

Med hänvisning till det anförda förordar Lagrådet att första stycket ges följande lydelse:

"En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall utverka ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan."

Lagrådet vill påpeka att denna lydelse av andra meningen medger att en ansökan som har gjorts medan utlänningen är i Sverige kan bifallas, om utlänningen har lämnat landet när ansökningen prövas. Om en sådan tillämpning inte skulle vara önskvärd, bör lydelsen jämkas till närmare överensstämmelse med den nuvarande bestämmelsen.

Om första stycket ändras i enlighet med Lagrådets förslag bör även det nya tredje stycket ges ändrad avfattning. Lagrådet förordar att tredje stycket ges följande lydelse.

"Vad som föreskrivs i första stycket hindrar inte heller att uppehållstillstånd beviljas med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 1, om det är uppenbart att utlänningen skulle ha fått uppehållstillstånd om prövningen hade skett före inresan i Sverige."

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 1995

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande och statsråden Sahlin, Hjelm-Wallen, Peterson, Hellström, Thalén, Freivalds, Wallström, Persson, Tham, Schori, Blomberg, Hedborg, Andersson, Winberg, Uusmann, Nygren, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson

Föredragande: statsrådet Leif Blomberg

Regeringen beslutar proposition 1995/96:179 Ändringar i utlänningslagen (1989:529).