

Regeringens proposition

1997/98:173

Verkställighet och återvändande - en del av
asylprocessen

Prop.
1997/98:173

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 20 maj 1998

Göran Persson

Pierre Schori
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvísning och utvisning skall föras över till Statens invandrarverk. Beslut av en polismyndighet om avvísning samt dom eller beslut om utvisning på grund av brott enligt 4 kap. 7 § utlänningslagen (1989:529) skall dock även fortsättningsvis verkställas av polismyndighet. Behovet av tillgång till polisiär kompetens tillgodoses genom att Statens invandrarverk ges möjlighet att överlämna ärenden till Polisen för genomförande av verkställighet. Ärenden får överlämnas när polisens insats är nödvändig på grund av att utlänningen håller sig undan och inte kan anträffas utan hjälp av polis eller när det på goda grunder kan antas att utlänningen inte kommer att lämna landet självmant och att tillgång till tvångsmedel behövs. Målet är att beslut om avvísning eller utvisning skall verkställas under värdiga former. Invandrarverket bör ges möjlighet att tillsammans med de humanitära frivilligorganisationerna och andra internationella organisationer, t.ex. Internationella migrationsorganisationen, utveckla formerna för ett samarbete om återvändande. Integrerade åtgärdsprogram för de som återvänder självmant bör eftersträvas, med insatser under utlänningens vistelse i Sverige, under utresan och i vissa fall även under en tid efter ankomsten till hemlandet. I de fall den avvisade eller utvisade medverkar vid verkställigheten och självmant lämnar landet bör Invandrarverket arrangera resan. I ärenden som överlämnats av Invandrarverket till polismyndighet bör utresorna även fortsättningsvis organiseras av Kriminalvårdens transporttjänst.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1999.

Innehållsförteckning

1 Förslag till riksdagsbeslut	3
2 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	4
3 Ärendet och dess beredning	8
4 Nuvarande ordning	9
4.1 Beslut om avvisning och utvisning	9
4.2 Underrättelse om beslut	10
4.3 Skyldighet att lämna landet	11
4.4 Ansvarig myndighet	12
4.5 Verkställighetsåtgärder	13
4.6 Verkställighetshinder	15
5 Humanitet och helhetssyn	16
5.1 Svensk migrationspolitik	16
5.2 Tillståndsprövning och självmant återvändande	18
5.3 Folkrättsliga aspekter	20
6 Internationella perspektiv	21
6.1 Europeiska unionen	22
6.2 Internationella migrationsorganisationen (IOM)	25
7 Verkställighet och ett värdigt återvändande	30
7.1 Ny ansvarsfördelning	30
7.2 Barnperspektivet	38
7.3 Tvångsmedel	40
8 Stödinsatser	46
8.1 Återvändandeprogram	46
8.2 Frivilligorganisationer	52
8.3 IOM:s återvändandearbete	56
9 Organisation och ekonomiska konsekvenser	57
9.1 Utresor	57
9.2 Ekonomiska konsekvenser	59
9.3 Genomförande	60
10 Författningskommentar	61
Bilaga 1 Sammanfattning av betänkandet (SOU 1997:128)	64
Bilaga 2 Betänkandets lagförslag	67
Bilaga 3 Remissinstanser	72
Bilaga 4 Lagrådsremissens lagförslag	73
Bilaga 5 Lagrådets yttrande	77
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 maj 1998	78

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1997/98:173

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).

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

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

dels att 5 kap. 3 §, 6 kap. 9 § samt 8 kap. 11-13 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 8 kap. 17 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §²

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.

Den verkställande myndigheten 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.

9 §³

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 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 b § görs,

polismyndigheten:

a) från det att *en utlänning begär att få resa in i landet* och till dess att ett ärende som skall prövas av *Statens invandrarverk* tas emot av verket eller utlänningen lämnat landet,

b) i och med att *en dom eller ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 §* tas emot för verkställighet,

c) i och med att ett beslut om avvisning eller utvisning *enligt 8 kap. 11 § andra stycket 3 eller ett*

¹ Lagen omtryckt 1994:515.

² Senaste lydelse 1995:773.

³ Senaste lydelse 1995:773.

ärende som lämnas över enligt 8 kap. 17 § tas emot för verkställighet, även om en sådan ansökan som avses i 2 kap. 5 b § 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

Statens invandrarverk:

a) i och med att ett ärende som skall prövas av Invandrarverket tas emot av verket och till dess att beslut meddelas eller, i förekommande fall, utlännningen har lämnat landet; 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, om ärendet överlämnats dit enligt 8 kap. 17 §,

b) i och med att Utlänningsnämndens eller regeringens beslut om avvisning eller utvisning tas emot för verkställighet, även om en sådan ansökan som avses i 2 kap. 5 b § görs, under förutsättning att ärendet inte har lämnats över till polismyndigheten enligt 8 kap. 17 §, 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.

Utlänningsnämnden:

i och med att *ärendet* tas emot och till dess att beslut meddelas och beslutet, i förekommande fall, tas emot av *Statens invandrarverk eller 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.

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.

Prop. 1997/98:173

8 kap.

11 §

Ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas av polismyndigheten eller, i fråga om beslut av regeringen, någon annan myndighet som regeringen bestämmer.

Beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas av Statens invandrarverk om inte annat sägs i andra eller tredje stycket.

Polismyndigheten skall verkställa

1. *polismyndighets beslut om avvisning,*

2. *domstols dom eller beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 §,*

3. *beslut om avvisning eller utvisning i ärenden där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet prövats, om regeringen eller Utlänningsnämnden bestämmer det.*

Invandrarverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende till polismyndigheten för verkställighet enligt de förutsättningar som anges i 8 kap. 17 §.

12 §

En polismyndighets beslut om avvisning, Statens invandrarverks beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet samt domstols dom eller beslut om utvisning skall verkställas snarast möjligt.

I andra fall än som avses i första stycket, skall en utlänning som har avvisats lämna landet inom två veckor och en utlänning som har utvisats lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vann laga kraft, om inte annat bestäms i beslutet.

Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att han inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, skall *polismyndigheten verkställa* beslutet så snart det kan ske.

Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att han inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, skall beslutet *verkställas* så snart det kan ske *av den myndighet som enligt 11 § är ansvarig för verkställigheten.*

13 §

Om *den* verkställande myndigheten finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten underrätta Statens invandrarverk om detta.

Invandrarverket får i ett sådant fall besluta i fråga om verkställigheten eller vidta de åtgärder i övrigt som behövs.

Om verkställigheten avser en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott, skall Invandrarverket skyndsamt överlämna ärendet till regeringen för prövning om verkställigheten inte kan genomföras.

Om *en* verkställande polismyndighet finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten underrätta Statens invandrarverk om detta.

17 §

Statens invandrarverk får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till polismyndigheten, om den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att genomföra verkställigheten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

2. Beslut om avvisning eller utvisning som vid utgången av år 1998 kommit in till polismyndigheten för verkställighet men som ännu inte verkställts handläggs enligt äldre föreskrifter.

3 Ärendet och dess beredning

Efter beslut av regeringen förordnade chefen för Kulturdepartementet i augusti 1994 en särskild utredare att undersöka hur beslut om avvisning och utvisning skall kunna verkställas under värdiga former och samtidigt så effektivt som möjligt samt att överväga vilken myndighet som bör ha huvudansvaret för verkställigheten. Utredningen, som arbetade under namnet Utredningen om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (Ku 1994:07) lade i maj 1995 fram delbetänkandet Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden (SOU 1995:55). I betänkandet föreslogs en rad organisatoriska ändringar, bl.a. att ansvaret för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut skulle föras över från polismyndigheterna till Statens invandrarverk. Betänkandet var av principkaraktär och innehöll inte närmare överväganden om utformningen av den förslagna ansvarsövergången och inte heller författningsförslag.

Genom beslut den 16 januari 1997 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om utlänningars rätt att vistas i landet att tillkalla en särskild utredare med det huvudsakliga uppdraget att föreslå hur ansvaret för att verkställa beslut om avvisning och utvisning kan flyttas över från polismyndigheterna till Statens invandrarverk. I uppdraget ingick även andra uppgifter, bl.a. att göra överväganden rörande utlänningslagens föreskrifter om institutet ny ansökan och om den inre utlänningskontrollen. Till särskild utredare utsågs chefsrådmannen Barbro Thorblad. Utredningen, som antog namnet Utredningen om verkställighet och kontroll i utlänningsärenden (UD 1997:02), lade i september 1997 fram betänkandet Verktällighet och kontroll i utlänningsärenden (SOU 1997:128).

En sammanfattning av utredningens betänkande och dess lagförslag, finns i *bilaga 1 och 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*.

I detta lagstiftningsärende behandlas den del av utredningens förslag som avser frågan om verkställighetsansvaret. Regeringen har i beslut den 5 februari 1998 överlämnat den del av betänkandet som behandlar institutet ny ansökan till Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (UD 1997:04, NIPU) för behandling. Den del av betänkandet som avser frågeställningar rörande inre utlänningskontroll bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Samtidigt som betänkandet Verktällighet och kontroll i utlänningsärenden remissbehandlades inhämtades även synpunkter rörande en skrivelse från Statens invandrarverk till Utrikesdepartementet angående gränskontrollverksamhet. I skrivelsen hemställer Invandrarverket om en översyn av utlänningslagstiftningen så att verket får vissa befogenheter vad avser gränskontroll. Socialförsäkringsutskottet föreslog i sitt betänkande Invandrings- och flyktingfrågor (bet. 1997/98:SfU9) ett tillkännagivande om att Invandrarverket skall få befogenheter vid gränskontroll som syftar till ett effektivare asylförfarande. I betänkandet

framhåller utskottet att rättssäkerheten därvid måste garanteras. Riksdagen har bifallit utskottets hemställan (rskr. 1997/98:164). Den nu aktuella frågan bereds för närvarande vidare inom Regeringskansliet. Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen angående denna fråga. Invandrarverkets deltagande i gränskontrollverksamhet torde tills dess kunna tillgodoses genom att verkets personal, vid behov, får förordnande som passkontrollanter.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 7 maj 1998 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Lagrådet har i sitt yttrande lämnat förslaget utan erinran. Lagrådets granskning har föranlett vissa redaktionella ändringar av remissens lagförslag.

4 Nuvarande ordning

4.1 Beslut om avvisning och utvisning

I 4 kap. utlänningslagen (1989:529, UtlL) finns bestämmelser om avvisning och utvisning. Bestämmelser för när en utlänning får *avvisas* finns i 1 och 2 §§. Avvisning kan bl.a. ske om utlänningen saknar pass, visering eller uppehållstillstånd eller om det kan antas att han kommer att begå brott i Sverige. Enligt 4 kap. 4 § UtlL skall frågan om avvisning prövas av Statens invandrarverk om utlänningen söker asyl, om utlänningen har en nära familjemedlem som söker asyl, om utlänningen kan komma att avvisas efter en begäran av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land eller om utlänningen utan avbrott har vistats i Sverige mer än tre månader när frågan väcks om hans avvisning. I övriga fall skall frågan om avvisning prövas av en polismyndighet. Ett avvisningsärende kan överlämnas från polismyndigheten till Invandrarverket, om polismyndigheten finner att det är tveksamt om avvisning bör ske.

En utlänning får *utvisas* från Sverige, om han uppehåller sig i landet efter att hans uppehållstillstånd har upphört att gälla. Enligt 4 kap. 5 § UtlL meddelas ett sådant beslut av Statens invandrarverk. En utlänning får dessutom utvisas om han döms för ett brott som kan leda till fängelse eller om en domstol undanröjer en tidigare meddelad villkorlig dom eller dom på skyddstillsyn. Av 4 kap. 8 § UtlL framgår att utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet. Det bör också nämnas att regeringen kan besluta om utvisning med stöd av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller om det kan befaras att utlänningen kommer att begå

eller medverka till brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften. Prop. 1997/98:173

Av 23 § förvaltningslagen (1986:223) följer att en polismyndighets och Statens invandrarverks beslut om avvisning eller utvisning vinner laga kraft tre veckor efter det att utlänningen delgavs beslutet, om det inte överklagas. Bestämmelser om överklagande finns i 7 kap. UtlL. Enligt 2 § får utlänningen överklaga en polismyndighets beslut om avvisning. Överklagandet sker till Statens invandrarverk. Utlänningen får enligt 3 § överklaga ett beslut om avvisning eller utvisning som har fattats av Invandrarverket. Överklagandet sker i dessa fall till Utlänningsnämnden, vars beslut inte kan överklagas utan vinner laga kraft direkt.

Ett ärende om avvisning eller utvisning kan i vissa fall under handläggningen överlämnas av Statens invandrarverk eller Utlänningsnämnden till regeringen. Överlämnandet sker på den handläggande myndighetens eget initiativ och enligt 7 kap. 11 § UtlL får så ske exempelvis om verket eller nämnden anser, att det är av särskild vikt för ledning av tillämpningen av utlänningslagen att regeringen avgör ett ärende, som kan antas få betydelse för en grupp utlänningar, som åberopar huvudsakligen samma skäl till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd. Statens invandrarverk har enligt samma bestämmelse möjlighet att i vissa fall överlämna ett ärende till Utlänningsnämnden för avgörande. En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott får enligt 7 kap. 8 § UtlL överklagas enligt vad som gäller om överklagande av allmän domstols dom eller beslut i brottmål.

4.2 Underrättelse om beslut

Av 21 § förvaltningslagen (1986:223) följer att den som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning skall underrättas om innehållet i beslutet. Den myndighet som ombesörjer underrättelsen får bestämma om den skall ske muntligen, genom vanligt brev, genom delgivning eller på annat sätt.

I detta sammanhang finns anledning att uppmärksamma en resolution från EU:s ministerråd av den 20 juni 1995 om minimigarantier vid handläggning av asylärenden. Enligt resolutionen skall beslut i asylärenden delges den sökande skriftligen. Om ansökan avslås, skall den sökande underrättas om skälen för beslutet och om sina möjligheter att få beslutet omprövat. Om det är möjligt enligt den nationella lagstiftningen, kan den asylsökande, på ett språk som han förstår, få ta del av eller underrättas om beslutets innehåll och om möjligheterna till överklagande (EGT Nr C 274/13).

Statens invandrarverk har utarbetat riktlinjer för hur utlänningen skall underrättas om beslut om avvisning eller utvisning i enlighet med nämnda resolution. Om utlänningen bor på en förläggning skickas beslutet till förläggningen, där personalen överlämnar beslutet till honom jämte ett mottagningsbevis. Den som överlämnar beslutet skall samtidigt informera utlänningen om möjligheten att överklaga, om vad nöjdförklaring innebär och om frivillig hemresa. Detta sker vanligtvis via tolk. Om förläggningsspersonalen inte lyckas anträffa utlänningen, skickas beslutet

till polismyndigheten på den ort där utlännningen senast vistades och därefter ankommer det på polismyndigheten att underrätta utlännningen om beslutet. Beslut om avvisning eller utvisning för utlännning med eget boende utanför förläggning skall, enligt Invandrarverkets riktlinjer, skickas till polismyndigheten på den ort där utlännningen är bosatt. Därefter är det polismyndighetens uppgift att underrätta utlännningen om beslutet. Detsamma gäller alltid beslut om avvisning med omedelbar verkställighet samt beslut om avvisning eller utvisning för utlännning, som är tagen i förvar.

Utlänningsnämnden har fastställt liknande anvisningar för expediering av beslut om avvisning eller utvisning. Beslutet skall i sin helhet expedieras till vuxen part (den som var över 18 år vid tiden för beslutet), partens ombud eller offentliga biträde, Invandrarverkets huvudkontor, till den av Invandrarverkets asylbyråer som meddelat det överklagade beslutet eller överlämnat ärendet till nämnden samt till den polismyndighet som skall verkställa beslutet. Första sidan av beslutet, på vilken nämndens beslut framgår men utan dess skäl, skall sändas till chefen för den förläggning där utlännningen bor eller är inskriven. Enligt Utlänningsnämndens anvisningar är det en tjänsteman på förläggningen som informerar utlännningen om beslutet om avvisning eller utvisning. En hel del av de ärenden som prövas av Utlänningsnämnden rör andra utlännningar än asylsökande. Dessa omfattas i regel inte av Invandrarverkets förläggningsverksamhet. Beslut om avvisning eller utvisning beträffande dessa utlännningar sänds till den uppgivna privatadressen samt till polismyndigheten på den ort där utlännningen är bosatt. Framgår det av handlingarna att utlännningen erhåller socialbidrag kan den nämnd eller den myndighet inom kommunen som ombesörjer utbetalningen av bidraget få första sidan av Utlänningsnämndens beslut.

4.3 Skyldighet att lämna landet

Den som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning är skyldig att lämna Sverige. Utgångspunkten i den svenska utlänningslagstiftningen är att verkställigheten i första hand skall ske genom att utlännningen frivilligt lämnar landet (prop. 1988/89:86 s. 116). Avvisnings- eller utvisningsbeslutet är att anse som verkställt om utlännningen har lämnat landet och beslutet har vunnit laga kraft, se 8 kap. 14 § UtlL.

Utlänningslagen innehåller en bestämmelse som uttryckligen anger inom vilken tid den som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning skall lämna landet. Bestämmelsen återfinns i 8 kap. 12 § och i den skiljs mellan beslut som skall verkställas snarast möjligt och sådana som innebär att utlännningen som regel får stanna en kortare tid i landet efter beslutet.

I 12 § första stycket anges vilka beslut som skall verkställas snarast möjligt. Det gäller lagakraftvunnen dom eller beslut av domstol om utvisning på grund av brott, avvisningsbeslut som har fattats av polismyndighet samt beslut av Invandrarverket om avvisning med förordnande enligt 8 kap. 8 § UtlL om omedelbar verkställighet.

Bestämmelsen i 8 kap. 8 § UtL innebär att Invandrarverket kan förordna att verkets beslut om avvisning får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft, om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund.

Av 12 § *andra* stycket följer att verkställighet i övriga fall skall ske genom att utlänningen lämnar landet inom en i bestämmelsen angiven tidsfrist. Den som har fått ett avvisningsbeslut skall lämna landet inom två veckor och den som har fått ett beslut om utvisning skall lämna landet inom fyra veckor. I båda fallen löper tiden från det att avlägsnandebeslutet vann laga kraft. Om det finns skäl för det, t.ex. på grund av längden på utlänningens vistelse i landet eller behovet av att underlätta verkställigheten, får den beslutande myndigheten i avlägsnandebeslutet ange en kortare eller längre tidsfrist inom vilken frivillig verkställighet skall ha skett. En kortare frist kan bestämmas om utlänningen vistas på en statlig förläggning och således normalt inte behöver vidta några egentliga åtgärder för att avveckla sin verksamhet i Sverige eller om det kan hållas för visst att han inte frivilligt kommer att lämna landet.

Av 12 § *tredje* stycket följer att beslutet om avvisning eller utvisning skall verkställas tvångsvis, om utlänningen inte frivilligt lämnar landet inom den i *andra* stycket angivna tidsfristen eller då det redan dessförinnan med säkerhet måste antas att utlänningen inte har för avsikt att lämna landet. Avlägsnandebeslutet skall i dessa fall verkställas så snart som möjligt.

Fullgör utlänningen inte sin skyldighet att lämna landet, gör han sig skyldig till en brottslig gärning, se 10 kap. UtL.

4.4 Ansvarig myndighet

Av 8 kap. 11 § UtL följer att ansvaret för att verkställa beslut om avvisning eller utvisning vilar på landets polismyndigheter. Från denna regel stadgas endast ett undantag. Regeringen kan bestämma att någon annan myndighet än polismyndighet skall verkställa de beslut om avvisning eller utvisning som regeringen har fattat. Denna möjlighet används endast i särskilda undantagsfall, som exempelvis i s.k. säkerhetsärenden, men skall inte närmare beröras i detta sammanhang.

Polisen har haft ansvar för verkställighet av beslut om att utlänningar skall lämna landet ända sedan Sverige fick en utlänningslagstiftning i början av detta sekel. Enligt 1914 års lag angående förbud för vissa utlänningar att här i riket vistas skulle en avvisad utlänning genom polismyndighetens försorg föras ut ur riket. Enligt samma lag var "konungens befallningshavare", vilket idag motsvaras av länsstyrelsen, ansvarig för verkställighet av beslut om utvisning. Verkställighetsansvaret delades mellan landets polismyndigheter och länsstyrelser under flera decennier. Enligt 1980 års utlänningslag (84 §) svarade polismyndigheterna för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning på grund av bristande uppehållstillstånd, medan länsstyrelserna ansvarade för verkställighet av utvisningsbeslut på grund av brott eller

4.5 Verkställighetsåtgärder

För att avvísnings- och utvisningsbeslut skall kunna verkställas på ett ändamålsenligt sätt krävs en fungerande kommunikation mellan berörda myndigheter. I 6 kap. utlänningsförordningen (1989:547, UtlF) finns bestämmelser om myndigheternas skyldighet att underrätta varandra om information och fattade beslut. Enligt 5 § skall beslut om avvísning eller utvisning som har meddelats av Statens invandrarverk och som har vunnit laga kraft eller som har meddelats av Utlänningsnämnden så snart som möjligt sändas för verkställighet till polismyndigheten i det polisdistrikt där utlänningen är bosatt eller huvudsakligen vistas. Enligt samma bestämmelse skall Statens invandrarverk genast underrätta polismyndigheten när verket med stöd av 8 kap. 8 § UtlL har förordnat att ett beslut om avvísning får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft.

Av 6 kap. 6 § UtlF följer att Invandrarverket eller Utlänningsnämnden omedelbart skall underrätta den verkställande polismyndigheten om beslut som innebär upphävande eller inhibition av ett avvísnings- eller utvisningsbeslut. Med inhibition avses att beslutet om avvísning eller utvisning tills vidare inte får verkställas. I 6 kap. 9 § UtlF finns bestämmelser om underrättelse om dom eller beslut om utvisning på grund av brott. När polismyndigheten har verkställt ett beslut om avvísning eller utvisning skall bland annat Statens invandrarverk underrättas, se 6 kap. 4 § UtlF. Enligt samma bestämmelse skall bland annat Rikspolisstyrelsen och Invandrarverket underrättas när en polismyndighet har verkställt ett beslut om utvisning på grund av brott. Sedan beslutet om avvísning eller utvisning har sänts över till polismyndigheten inleds verkställighetsarbetet. Om utlänningen har eget boende kallas han eller hon till ett förhör hos polisen. Förhörets syfte är att utreda förutsättningarna för att genomföra verkställigheten. Bor utlänningen på en flyktingförläggning och visar han eller hon tecken på att inte vilja lämna landet kontaktar Invandrarverket polismyndighet.

Verkställighetsarbetet försvåras inte sällan av att det råder oklarheter kring utlänningens rätta identitet och medborgarskap. Den verkställande myndigheten skall vid behov söka undanröja sådana oklarheter och dessutom klarlägga huruvida utlänningen innehar giltigt pass eller annan identitetshandling. Detta arbete är ofta tidsödande och kostsamt. Det kan exempelvis vara fråga om att göra förfrågningar hos utländska ambassader och konsulat i Sverige. Polismyndigheten kan med hjälp av Sveriges beskickningar i utlandet hämta in information från utländska myndigheter. Polismyndigheten använder sig ibland av de kontakter som finns upparbetade med polismyndigheter i andra länder och av den information som finns inom den internationella kriminalpolisorganisationen Interpol.

I polismyndighetens verkställighetsarbete ingår att planera avresan från Sverige. Detta bör ske i nära samverkan med utlänningen, som också bör få hjälp med att praktiskt förbereda sig inför resan.

För att säkerställa verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning kan den verkställande polismyndigheten tillgripa tvångsmedel. I 6 kap. UtL regleras möjligheterna att ta utlänningen i *förvar* eller ställa honom under *uppsikt*.

Av 6 kap. 2 § tredje punkten UtL följer att en utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar om det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas på annan grund än brott eller om fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Dessutom krävs att det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning anta att han kommer att hålla sig undan eller begå brott här i landet. Möjligheten att ta en utlänning som är under 18 år i förvar är mer begränsade och regleras i 6 kap. 3 § UtL.

Enligt 6 kap. 9 § UtL fattas beslut om förvar av den myndighet som handlägger ärendet. Av bestämmelsen framgår bl.a. att med handläggande myndighet avses polismyndigheten i och med att ett beslut om avvisning eller utvisning har tagits emot för verkställighet. Av 9 § följer vidare att beslut om förvar också kan meddelas av Invandrarverket eller av Utlänningsnämnden under handläggningen av ärendet om avvisning eller utvisning och fram till dess att ärendet har övertagits av annan myndighet för överprövning eller verkställighet av beslutet.

Polismyndigheten har möjlighet att fatta beslut om förvar även i ärenden som inte handläggs av polisen. Enligt 6 kap. 9 § femte stycket UtL får polismyndigheten besluta att tillfälligt ta en utlänning i förvar, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Polismyndighetens beslut om tillfälligt förvar skall skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet och denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar skall fortsätta att gälla. Av 11 § polislagen (1984:387) följer att en polisman i vissa fall får omhänderta en utlänning i avvaktan på polismyndighetens beslut.

Från och med den 1 oktober 1997 svarar Statens invandrarverk för att beslut om förvar verkställs. Detta framgår av bestämmelsen i 6 kap. 16 § UtL. I samma kapitel finns bestämmelser om behandlingen av dem som hålls i förvar. De innebär bl.a. att Invandrarverket har ansvaret för förvarslokalerna.

En utlänning som kan tas i förvar kan i stället ställas under uppsikt. Bestämmelser härom finns i 6 kap. 5 § UtL. Uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling, på vissa tider anmäla sig till polismyndigheten eller underkasta sig de andra villkor som har meddelats för att säkerställa uppsikten. Uppsikt bör alltid användas i stället för förvar, om det kan anses tillräckligt. Beslut om uppsikt fattas av den myndighet som handlägger ärendet enligt vad som har sagts ovan om beslut om förvar.

När verkställighetsutredningen har färdigställts och avresa skall ske, tar den verkställande polismyndigheten kontakt med Kriminalvårdens transporttjänst, som på uppdrag av polismyndighet beställer biljetter och ordnar resan. Under år 1997 transporterades knappt 3 500 avvisade eller

Den verkställande polismyndigheten avgör huruvida utlänningen bör åtföljas av eskort under resan från Sverige och om den ska genomföras av transporttjänstens personal eller av polis. Motivet för att besluta om eskort kan exempelvis vara säkerhetsskäl eller att utlänningen kan få svårt att passera gränser på grund av att han saknar pass eller andra resedokument. I dessa fall betecknas eskorten som bevakning. Det förekommer också att eskorten motiveras av hänsyn till utlänningens behov av stöd under resan på grund av exempelvis sjukdom eller ålder. I dessa fall brukar eskorten betecknas som beledsagning. Av Transporttjänstens statistik framgår att 43 procent av dem som transporterades från Sverige under år 1997 åtföljdes av någon form av eskort.

Polismyndigheten avgör huruvida eskorten skall utgöras av polis eller av personal från Kriminalvårdens transporttjänst. Det förekommer inte sällan att eskorten utgörs av personal från båda myndigheterna. I Verkställighetsutredningen redovisades att polispersonal medverkade i 41 procent av de eskorterade verkställighetsresorna under andra halvåret 1995. Av statistik från Kriminalvårdens transporttjänst för första kvartalet 1998 uppges att polispersonal medverkade i 31 procent av de eskorterade verkställighetsresor som genomfördes under perioden. I kapitel 9.1 lämnas en redogörelse för det arbete Kriminalvårdens transporttjänst utför i samband med verkställighet av avlägsnandebeslut.

4.6 Verkställighetshinder

8 kap. UtL innehåller bestämmelser om så kallade verkställighetshinder. Enligt 1 § får ett beslut om avvisning eller utvisning aldrig verkställas till ett land om det finns skälig anledning att tro att utlänningen där skulle riskera dödsstraff eller kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Verkställighet får inte heller ske till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett annat land där han skulle utsättas för en sådan risk. I 2 § behandlas frågan om verkställighetshinder vid risk för förföljelse. Av 4 § framgår att en utlänning inte får sändas till sitt hemland eller till ett land där han riskerar att sändas vidare till hemlandet om han har synnerliga skäl mot detta och han har lämnat sitt hemland på grund av att han behöver skydd till följd av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av en miljökatastrof.

Enligt bestämmelsen i 4 kap. 12 § UtL skall frågan om verkställighetshinder föreligger beaktas redan vid prövningen av frågan om avvisning eller utvisning. Framkommer härvid att ett avlägsnandebeslut inte skulle gå att verkställa, bör ett sådant beslut inte fattas (prop. 1988/89:86 s. 166). Det innebär att bestämmelserna om verkställighetshinder i 8 kap. UtL har sin främsta betydelse när hindret har uppkommit eller blivit känt först efter det att beslutet om avvisning eller utvisning har vunnit laga kraft. Om den verkställande polismyndigheten finner att det föreligger verkställighetshinder eller att ytterligare besked

behövs, skall myndigheten enligt 8 kap. 13 § UtL underrätta Statens invandrarverk, som därefter får besluta i fråga om verkställigheten eller vidta de åtgärder som behövs. Verket kan bl.a. anvisa lämplig transportväg eller lämpligt transportmedel eller besluta om inhibition, vilket innebär att avlägsnandebeslutet tills vidare inte får verkställas (prop. 1988/89:86 s. 203). När frågan om verkställighetshinder uppkommer ger utlännningen i praktiken ofta in en ny ansökan om uppehållstillstånd och begär inhibition av det avlägsnandebeslut som ligger till grund för verkställigheten. Särskilda regler gäller om det är fråga om verkställighet av dom eller beslut om utvisning på grund av brott.

5 Humanitet och helhetssyn

5.1 Svensk migrationspolitik

Migrationspolitikens mål är att i en värld präglad av ökad öppenhet, samverkan och utbyte på alla områden verka för att migration till och från vårt land kan ske i reglerade former samt att värna asylrätten. Detta skall ske på ett sätt som svarar mot kraven på öppenhet och utbyte och präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens mänskliga rättigheter. Migrationen tar sig idag olika former. Den möjliggörs bl.a. genom den fria rörlighet som råder inom Norden och den fria rörligheten av arbetskraft som finns inom EU samt de möjligheter som gäststuderande har att tillfälligt få uppehållstillstånd här i landet. Dessa möjligheter är dock begränsade och invandringen till Sverige de senaste åren har huvudsakligen bestått av personer som sökt asyl och av anhöriga till dem som redan bor i Sverige. Att värna asylrätten i Sverige är en viktig del i arbetet för mänskliga rättigheter. Sverige sluter vidare aktivt upp kring principen om att nära anhöriga måste ha möjlighet att bo i samma land.

Människor som behöver och söker skydd här, ofta för att deras mänskliga rättigheter kränkts, skall veta att de är välkomna, i enlighet med de konventioner som Sverige anslutit sig till och vår egen lagstiftning. Människor som inte har behov av skydd utifrån de internationella och nationella kriterier Sverige följer, skall också veta att de inte kan tas emot och varför. För att lagstiftningen om migration skall fylla sin funktion, bl.a. att garantera skydd för dem som verkligen behöver det, måste den vara tydlig, effektiv och rättssäker. I asylprocessen skall alla bemötas med värdighet och respekt.

Omfattande och mångfacetterade kontakter finns redan över gränserna och för enskilda individer leder detta ibland till bosättning i ett annat land, t.ex. vid äktenskap. Det är dock sällan fråga om att stora befolkningsgrupper vill lämna sitt land, annat än i akuta krissituationer. De ekonomiska skillnader som råder mellan världens olika länder gör ändå att det antalsmässigt är åtskilliga som stadigvarande eller tillfälligt vill bosätta sig i ett land med bättre levnadsvillkor än deras eget kan

erbjuda dem. Vad som här sagts gäller inte minst Sverige. Redan den omständigheten att en femtedel av befolkningen själv eller genom någon förälder har ursprung i ett annat land talar för detta. Bredden av kontaktytorna framgår av att invandring hit skett från snart sagt alla länder.

En del av de åtaganden Sverige gjort är absoluta vilket följer av internationella överenskommelser som Sverige ingått. I vissa avseenden går Sverige dock längre än dessa överenskommelser kräver, både när det gäller att tillgodose skyddsbehov och anhörigas önskemål om att bosätta sig här eller att ta individuella humanitära hänsyn. Det kan t.ex. röra sig om de som på grund av yttre eller inre väpnad konflikt behöver skydd eller på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland.

Som helhet måste Sverige dock beakta vårt lands förmåga att ta emot nya invandrare och säkra goda villkor nu och i framtiden för alla som bor i landet. Detta medför att fri invandring inte är möjlig under nuvarande förhållanden i Sverige och vår omvärld.

Kravet på helhetssyn är ett grundläggande inslag i det migrationspolitiska beslut riksdagen fattade år 1996 (prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80). I takt med att migrationen globalt har blivit mer omfattande och orsakerna mer sammansatta har allt högre krav på helhetssyn och samverkan ställts. Därför är det nödvändigt att de politiska åtgärderna på migrationsområdet baseras på denna helhetssyn och genomförs i samverkan, såväl nationellt som internationellt.

Den övergripande inriktningen är att migrationspolitiken skall vara human, tydlig och konsekvent. I första hand gäller det att tydliggöra för dem som vill bosätta sig i Sverige vilka förutsättningar som i så fall måste vara uppfyllda. De som efter en noggrann och rättssäker prövning inte beviljas uppehållstillstånd måste förväntas acceptera ett sådant beslut. När så inte sker hotas i förlängningen trovärdigheten i politiken och uppslutningen kring asylrätten. Bäst är om presumtiva migranter redan i hemlandet får klart för sig om de saknar tillräckliga skäl att få bosätta sig i Sverige. De lockas då inte att under felaktiga förutsättningar bege sig hit. Ett misslyckat försök till emigration innebära alltid stora påfrestningar för den enskilde individen då han eller hon, kanske efter avsevärd tid, tvingas återvända till hemlandet. Ur humanitär synpunkt är mycket vunnet på att försöket inte görs. Genom de ändringar som gjordes den 1 januari 1997 i utlänningslagen preciserades kriterierna för skyddsbehov och under vilka förutsättningar dessa kan leda till uppehållstillstånd. Nödvändigt för att en förebyggande effekt skall kunna nås är emellertid att rättstillämpningen dessutom är konsekvent. Så länge som ojämlikheten i världen består kommer invandringssystemet i Sverige och andra länder att vara utsatt för tryck. Individers och familjers i och för sig förståeliga önskan att söka sig en bättre tillvaro i Sverige möter vårt lands behov av att upprätthålla invandringsregleringen. För att de stora resurser som satsas skall komma till största möjliga nytta är det viktigt att skyddsregler, asyلفörfarande och särskilda åtgärder för invandrare i Sverige även i fortsättningen är underställda samma krav på rättvisa, effektivitet och flexibilitet som andra områden av lagstiftningen och förvaltningen. Det är av stor vikt för

5.2 Tillståndsprövning och självant återvändande

Regeringens bedömning: Det bör vara en prioriterad fråga att få fler personer att, i enlighet med utlänningslagen, lämna landet självant efter att de har fått ett beslut om avvisning eller utvisning och att användningen av tvångsåtgärder minimeras.

Den som tagit sig till Sverige och som inte får sin ansökan om uppehållstillstånd beviljad är skyldig att självant lämna landet i enlighet med vad som föreskrivs i utlänningslagen. Det förväntas av den sökande som fått avvisnings- eller utvisningsbeslut att han eller hon respekterar detta beslut. I viss utsträckning infriar också de sökande den förväntan vi har på dem att fullgöra denna skyldighet. Det är angeläget att finna vägar att få fler att göra detta.

En så långt det är möjligt klarläggande utredning på ett tidigt stadium och ett väl motiverat beslut bör kunna ha viss betydelse och även kunna leda till att beslut i första instans i ökad utsträckning används för bedömning av utsikterna i andra instans och om ett återvändande på detta stadium är att föredra framför en förlängd process. Åtgärder i denna riktning är redan vidtagna genom de ändringar i utlänningslagen, i fråga om utförligare motiveringar och muntlighet, som trädde i kraft den 1 januari 1997. Detta måste kombineras med information om ärendeprocessen men även om den återvändandeverksamhet som kan erbjudas i Invandrarverket regi.

Vad som redan sagts om vikten av att rättstillämpningen är konsekvent gäller också i fråga om att få dem som nekats uppehållstillstånd att acceptera det fattade beslutet och lämna Sverige. Erfarenhetsmässigt är detta svårt att uppnå om den sökande får den uppfattningen, att det ändå finns en möjlighet att till slut få stanna här och att chanserna ökar ju längre han eller hon lyckas hålla sig kvar. Åtskilliga är i så fall beredda att stå ut med de påfrestningar detta medför och att om så behövs hålla sig undan myndigheterna. Särskilt olyckligt är när barnfamiljer gör detta. Principen om konsekvens är därför viktig inte bara för att upprätthålla respekten för lagstiftningen och uppfylla kravet på likhet inför lagen. Den har också stor betydelse för barn som befinner sig i denna situation. En avvägning måste dock alltid göras av vad humaniteten kräver i det enskilda fallet. Särskilt gäller detta när barn är inblandade.

Det är således önskvärt att den avvisade eller utvisade inser fördelarna med att självant snabbt återvända till hemlandet. Myndigheterna bör på ett flexibelt sätt verka för att detta sker i största möjliga utsträckning. En organiserad verksamhet som bidrar till att göra vistelsen i Sverige aktiv och meningsfull också med tanke på ett eventuellt återvändande bör kunna bidra till detta. Samverkan med frivilligorganisationer, samfund och internationella organ kan vara till nytta i denna strävan.

Ansträngningar bör i första hand göras att få dem som inte har rätt att vistas här att lämna landet självmant inom de tidsfrister som utlänningslagen föreskriver. I de fall den enskilde inte rättar sig efter myndigheternas beslut, eller i de fall det finns anledning att anta att han eller hon kommer att underlåta detta, måste myndigheterna vara beredda att se till att verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning ändå genomförs utan onödigt dröjsmål. Detta är generellt sett också vad som från humanitära utgångspunkter är bäst för den enskilde. Att mänskliga rättigheter för den återvändande nogsamt skall respekteras är därvid en självklarhet. Humanitära hänsynstaganden krävs av myndigheterna i genomförandet av åtgärderna. Det är viktigt att den avvisades eller utvisades personliga integritet respekteras oavsett vilken myndighet som har ansvaret.

Ett negativt beslut på en ansökan om uppehållstillstånd som innebär att utlännningen måste återvända till hemlandet är alltid förknippat med stor besvikelse. Han eller hon måste ompröva tidigare planer och drömmar och ställa in sig på att bygga sin framtid i hemlandet. Detta kan vara en svår process. Ur denna aspekt är det därför angeläget att klart ange vilka utgångspunkter som bör ligga till grund för utformningen av migrationsreglerna. Härigenom skapas bättre förutsättningar att få till stånd ett effektivt system och större möjligheter att nå förståelse för behovet av ett självmant återvändande hos såväl enskilda som myndigheter.

Regleringen av invandringen i utlänningslagen bygger på respekt för mänskliga rättigheter och den enskildes integritet. Självfallet skall detta avspeglas även i myndigheternas kontakt med utlännningen då han eller hon måste lämna landet efter beslut om avvisning eller utvisning. Det betyder bland annat att användningen av tvångsmedel skall minimeras och vara noggrant reglerad. Samtidigt måste det finnas förutsättningar för att genomföra verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skyndsamt och effektivt. Många människor som måste lämna landet far illa av den ovisshet som uppkommer om verkställigheten drar ut på tiden. Det gäller även många av dem som själva väljer att på olika sätt hålla sig kvar i landet. Ur humanitär aspekt är det därför angeläget att tiden mellan det att utlännningen får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och återvändandet blir kort. Av samma skäl bör regelverket vara tydligt och tillämpningen av reglerna måste, som nämnts, vara förutsebar. Otydlighet skapar osäkerhet, vilket i många fall försvårar utlänningsens situation i Sverige. Kravet på humanitet medför slutligen att utlänningsens återkomst till hemlandet bör underlättas så långt det är möjligt.

För att arbetet med återvändandet skall kunna bedrivas effektivt är det också nödvändigt att utlänningslagstiftningen och dess tillämpning är konsekvent. Den som har nekats uppehållstillstånd måste få ett tydligt besked om att det lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning är slutgiltigt. Möjligheten att motivera avvisade och utvisade personer till att lämna Sverige minskar om de får uppfattningen att de fortfarande har möjlighet att få stanna i landet och att deras chanser ökar ju längre de lyckas dröja sig kvar här. Principen om konsekvens hänger nära samman med kravet på rättvisa. I detta begrepp ligger ett krav på likhet inför lagen.

Lika fall skall så långt det är möjligt behandlas lika. Annars riskerar utlänningslagstiftningens trovärdighet att undermineras, vilket långsiktigt försvårar arbetet med att verkställa fattade beslut.

Slutligen bör vikten av en väl avvägd användning av samhällets resurser framhållas. Behovet av insatser varierar kraftigt mellan olika ärenden. Många gånger kan en verkställighet genomföras med en begränsad insats av samhällets resurser. Det kan exempelvis vara fråga om att ordna rent praktiska saker som biljetter och andra resehandlingar. Andra ärenden fordrar mer omfattande och resurskrävande åtgärder i form av exempelvis eftersökning eller eskort. Det är angeläget att verksamheten utformas så att resurserna kan koncentreras till de ärenden som kräver omfattande åtgärder. Det är ärendets karaktär som, efter en rationell bedömning av myndigheten, är avgörande för vilka behov och resurser som krävs. Det är därför nödvändigt att tydliggöra myndigheternas ansvar och det är en stor fördel att kunna koncentrera bedömningarna av ett ärendes behov till en myndighet, som har det övergripande ansvaret och helhetssynen på invandringen.

5.3 Folkrättsliga aspekter

Det är en folkrättslig princip att varje stat skall ta emot sina egna medborgare. Detta innebär att återvändande inte enbart berör enskilda individer med avvisnings- eller utvisningsbeslut utan även relationerna mellan stater. Enligt FN:s deklaration om mänskliga rättigheter är det en mänsklig rättighet att fritt få lämna och att få återvända till den stat i vilken man är medborgare. På motsvarande sätt finns det en mellanstatlig folkrättslig skyldighet för stater att ta emot de av sina medborgare som inte längre får vistas i en annan stat. Det är en viktig migrationspolitisk uppgift att genom internationellt samarbete verka för att alla stater följer denna princip utan att ställa andra krav än som gäller medborgarens identitet.

Under 1980- och 1990-talen har det blivit allt vanligare att vissa stater inte återtar sina egna medborgare. I flera fall reser dessa stater krav på kompensation i olika former för att ett återtagande skall komma till stånd. Staterna kan också mer indirekt visa sig vara mindre benägna att samarbeta på ett konstruktivt och effektivt sätt med de myndigheter som söker verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut. Enligt en uppskattning som gjordes 1994 har det ingåtts mellan 60 och 70 särskilda återtagandeavtal där ena parten är en västeuropeisk stat. Detta visar på hur frågan om återtagande börjar bli allt mer komplicerad. Återtagandeavtal ingås för att förmå ett annat land att efterleva mellanstatliga folkrättsliga principer. Där det funnits behov har Sverige varit berett att ingå sådana avtal, som t.ex. med Förbundsrepubliken Jugoslavien den 16 januari 1998.

Den folkrättsliga principen om staters skyldighet att återta sina egna medborgare ligger till grund för återvändandepolitiken. Att asylsökande som inte fått uppehållstillstånd i Sverige kan återvända är av stor vikt för asylsystemets trovärdighet. Att skapa förutsättningar för ett självmant och

värdigt återvändande är i det avseendet en del av värnandet om asylrätten. Asylrätten urholkas i längden om personer som har fått sin ansökan om uppehållstillstånd prövad och inte ansetts ha skyddsbehov ändå stannar kvar i Sverige enbart för att de inte återtas av det land där de är medborgare eller haft sin hemvist.

Asylsökande och andra som nekats uppehållstillstånd lever i en påfrestande tillvaro så länge det är oklart om de kan återvända. Långdragna procedurer i samband med återvändande bidrar till ett onödigt lidande hos dessa människor, vilket kan undvikas om återtagandeproblemen minimerades. I takt med att antalet personer som inte återtas ökar, tvingas dessutom stater att införa mer restriktiva viseringsregler. Detta hotar i längden både chanserna för bona fide asylsökande samt det fria resandet mellan länder.

Av förståeliga skäl har de flesta stater vissa krav vad gäller bevisföring vid fastställandet av medborgarskap, såsom pass eller annan identitetshandling. En del stater har dock särskilt höga krav. Ett antal stater kräver särskilda laissez-passer eller resedokument vid återresa för egna medborgare. Ofta krävs det också att den avvisade eller utvisade självmant medverkar vid ansökan om resedokument. Det förekommer att en del av de personer som skall avvisas eller utvisas föredrar att inte medverka till detta. Oavsett den avvisades eller utvisades medverkan bör det i alla avseenden vara en grundläggande princip i relationen stater emellan att en person som nekats uppehållstillstånd i en annan stat bereds möjlighet att återvända. I sammanhanget är det viktigt att återigen understryka att tvångsmedel så långt som det är möjligt bör undvikas i samband med verkställigheter. Som grundprincip gentemot de stater som inte är beredda att återta sina egna medborgare, skall Sverige hänvisa till den folkrättsliga principen. Vad gäller andra åtgärder och sanktioner bör valet av instrument alltid stå i proportion till problemets tyngd. I första hand bör sådana åtgärder och sanktioner användas som ligger inom ramen för migrationspolitiken, t.ex. kontinuerliga konsulära påtryckningar samt viseringspolitik. Först när dessa instrument inte längre är verkningsfulla, bör mer effektiva åtgärder samt sanktionsmedel övervägas. Återtagandefrågor bör då i större utsträckning kunna sammankopplas med förhandlingar och avtal om handel, investeringar och andra ekonomiska relationer. En sådan sammankoppling skulle ligga i linje med den helhetssyn på migrationspolitikens område som förespråkades i regeringens proposition 1996/97:25. Sådana kopplingar har också föreslagits inom ramen för EU:s migrationspolitiska samarbete.

6 Internationella perspektiv

Vikten av att ett återvändande för personer med avvisnings- och utvisningsbeslut kan ske på ett humant och värdigt sätt uppmärksammas också i ett internationellt perspektiv. Inom ramen för det europeiska samarbetet har en rad åtgärder tagits för att motverka att personer utan giltigt uppehållstillstånd vistas i medlemsstaterna. En del av detta arbete

är att underlätta ett självantat återvändande. Flera internationella organisationer arbetar också allt mer med återvändandefrågor. Där bland märks särskilt Internationella migrationsorganisationen (IOM). Prop. 1997/98:173

6.1 Europeiska unionen

EU:s ministerråd antog år 1997 ett beslut angående utbyte av information om bistånd till medborgare i tredje land som frivilligt återvänder till hemlandet (EGT L147, 5.6.97, s. 3). Av beslutet följer bl.a. följande. De medlemsstater som har vidtagit åtgärder för att utarbeta program för att stödja medborgare i tredje land som vistas lagligen eller olagligen i någon medlemsstat att frivilligt återvända till sitt ursprungsland skall avlägga rapport om dessa program en gång om året till rådets generalsekretariat, som därefter skall låta vidarebefordra informationen till samtliga medlemsstater och till kommissionen. Informationen skall omfatta vissa närmare angivna uppgifter.

Rådet framhåller att politiken gentemot medborgare i tredje land som vistas lagligt i medlemsstaterna bör syfta till integration. Bistånd till återvandring av de som vistas lagligen i en medlemsstat bör inte utformas så att risk föreligger att det tolkas som en återspeglning av en politik som aktivt främjar frivillig återvandring utan sådant bistånd syftar endast till att underlätta för dem som av egen fri vilja har beslutat sig för att återvända.

Enligt rådet ligger ett sådant bistånd som syftar till frivilligt återvändande av medborgare i tredje land som vistas olagligen i en medlemsstat i linje med den europeiska humanitära traditionen. Sådant stöd kan bidra till en värdig lösning för att minska antalet medborgare i tredje land som vistas olagligen i medlemsstaterna förutsatt att biståndet inte i sig utnyttjas otillbörligen.

Humanitära frivilligorganisationer har under år 1997 kunnat söka bidragsmedel från EU till projekt om återvändande av personer med tillfälliga eller permanenta uppehållstillstånd. EU-medel kunde, enligt en gemensam åtgärd antagen i juli 1997 (EGT L 205, 31.7.97, s. 3), beviljas projekt som inriktades på möjligheter till utbildning för personer under 18 år, yrkesutbildning, information om de ekonomiska och administrativa strukturerna i hemländerna samt hjälp med transporter. Under år 1997 beviljades medel till tre svenska projekt om utbildning inför hemresan (Naturresursforum, Teamia och Röda Korset). Projektbidrag kan även beviljas för år 1998.

Dublinkonventionen

Dublinkonventionen har tillkommit för att garantera att var och en som söker asyl i någon av EU:s medlemsstater skall få sin ansökan prövad och att den asylsökande inte skall sändas från en medlemsstat till en annan utan att någon stat anser sig ha ansvar för prövningen. Detta skall garanteras genom konventionens bestämmelser som gör att det alltid går att peka ut vilken stat som är ansvarig.

Huvudprincipen skall enligt konventionen vara att den medlemsstat där sökanden först rest in eller har uppehållstillstånd eller visering eller där sökanden har familjeanknytning skall vara ansvarig för prövningen av en asylansökan även om den gjorts i en annan medlemsstat.

Om en medlemsstat i vilken en asylansökan har gjorts bedömer att en annan medlemsstat är ansvarig för prövningen, kan den första staten begära att den senare staten skall överta ansvaret för sökanden. Om en sådan begäran inte görs inom sex månader, faller ansvaret för prövningen på den stat i vilken asylansökan har gjorts. Överföringen av en asylsökande till den medlemsstat som är ansvarig för prövningen måste ske senast en månad efter accepterandet av övertagandet eller senast en månad efter avgörandet av den rättsliga talan som utlänningen fört mot beslutet om överföring.

När det med ledning av ovannämnda kriterier inte kan fastställas vilken medlemsstat som är ansvarig, är den första medlemsstat i vilken asylansökan gjorts ansvarig för prövningen. Rörande fall där en asylansökan har gjorts i en medlemsstat och den sökande sedan rest vidare till en annan medlemsstat föreskriver konventionen sammanfattningsvis följande. Den stat som är ansvarig för prövningen av en asylansökan är förpliktad att återta en asylsökande som har gjort en ansökan i en annan medlemsstat, att återta den som har återkallat en ansökan som är under prövning och som har gjort en asylansökan i en annan medlemsstat samt att återta den vars ansökan har avslagits och som olovligen befinner sig i en annan medlemsstat. Tidsfristerna för dessa fall är kortare än de ovannämnda. Den stat som tillfrågas om ett sådant återtagande skall svara på begäran inom åtta dagar räknat från det att begäran görs.

Varje medlemsstat har också rätt att med den sökandes samtycke pröva en asylansökan som framställts till den, även om prövningen inte åligger staten enligt konventionen.

Rekommendationer

Enligt fördraget om Europeiska unionen skall medlemsstaterna betrakta bl.a. asylpolitiken och invandringsspolitiken som frågor av gemensamt intresse. Det gäller också politiken rörande medborgare i tredje land i fråga om bl.a. kampen mot olaglig invandring, bosättning och arbete inom medlemsstaternas territorier. Rådet har betonat att man önskar förbättra effektiviteten vid verkställigheten av avlägsnandebeslut samt att Europeiska unionen på rådsnivå bör anta rekommendationer för att säkerställa effektiviteten i verkställighetsarbetet. Nedan behandlas några av dessa rekommendationer behandlas.

EG:s ministrar med ansvar för invandring antog år 1992 en rekommendation beträffande metoder för avvisning och utvisning. Enligt rekommendationen bör den som får ett beslut om avvisning eller utvisning på lämpligt sätt underrättas om skälen för beslutet, om intresset av nationell säkerhet inte hindrar att så sker. Beslutet om avvisning eller utvisning bör verkställas så snart som möjligt. Nödvändiga tvångsmedel bör finnas för att begränsa friheten för dem som kan förväntas bli föremål för avvisning eller utvisning. Åtgärder som behövs för att fastställa

utlänningens identitet skall vidtas så tidigt som möjligt. För att undvika dröjsmål vid anskaffandet av resedokument bör kontakt tas i god tid med ambassaden eller konsulatet för den stat till vilken utlänningen skall avvisas eller utvisas. Medlemsstaterna bör överväga behovet av eskort för att säkerställa att den avvisade eller utvisade når fram till sin destination. Eskort kan erfordras på grund av att den avvisade eller utvisade är i behov av beledsagning eller på grund av att han eller hon kan antas motsätta sig avvisningen eller utvisningen och därför kan utgöra en fara för sig själv eller för andra. När eskort är nödvändig bör samråd ske med transportören i god tid.

EG:s ministrar med ansvar för invandring antog år 1992 en rekommendation om transitering vid avvisning och utvisning med bl.a. följande innehåll. Den medlemsstat som har beslutat att avvisa eller utvisa en medborgare i tredje land bör i princip göra det utan att utlänningen transiterar via en annan medlemsstats territorium. En medlemsstat kan dock begära att en annan medlemsstat tillåter transitering när särskilda skäl, särskilt effektivitet, snabbhet och sparsamhet, påkallar det. Utgångspunkten är att den anmodade staten skall bifalla en begäran om transitering. I ett särskilt tillägg fastslås att då ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs med flygtransport vid genomresa i transiteringsområdet på en flygplats bör undantag göras från kraven på tillstånd för inresa och transitering, så att det i ett sådant fall kan vara tillräckligt att informera transiteringsstaten. Rekommendationen föreskriver vidare att den stat som beslutat om avvisningen eller utvisningen skall meddela transiteringsstaten om det är nödvändigt att ledsaga utlänningen. Transiteringsstaten kan välja att tillåta den stat som beslutat om avvisning eller utvisning att själv sköta ledsagningen eller besluta att sköta ledsagningen själv eller tillsammans med den andra staten. Om avvisningen eller utvisningen av någon anledning inte kan verkställas, kan transiteringsstaten utan formaliteter återsända den avvisade eller utvisade till den ansökande staten.

EU:s ministerråd antog år 1995 en rekommendation om samråd och samarbete vid verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut (EGT C 5, 10.1.96, s.3). Rådet anger inledningsvis vissa principer som medlemsstaternas regeringar bör tillämpa dels för att i samarbete få fram handlingar som är nödvändiga för att genomföra verkställigheten, dels för att medlemsstaterna i samarbete skall kunna utverka transitering vid densamma. Rådet rekommenderar medlemsstaterna att genomföra verkställigheter av avvisnings- eller utvisningsbeslut i samråd med andra medlemsstater på grundval av ett antal principer. Den medlemsstat som har beslutat om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land skall se till att beslutet verkställs. Den beslutande medlemsstaten kan begära att en annan medlemsstat skall medverka för att verkställigheten skall kunna genomföras med flygtransport. Varje medlemsstat skall, enligt rekommendationen, meddela övriga medlemsstater vilken myndighet som har det samordnande ansvaret för flygtransporter av avvisade och utvisade utlänningar.

Internationella migrationsorganisationen (IOM) är en mellanstatlig organisation som bildades år 1951 för att arbeta med flyktingsituationen i Europa efter andra världskriget. I dag är ett hundratal stater, däribland Sverige, medlemmar i organisationen. Den har sitt säte i Genève och bedriver verksamhet från cirka 70 olika kontor runt om i världen. Organisationens högsta beslutande organ, rådet, i vilket bl.a. Sverige ingår, har uppdragit åt organisationen att arbeta med återvändandefrågor, bl.a. beträffande personer som har fått avvisnings- eller utvisningsbeslut. IOM beräknar att organisationen varje år hjälper cirka 100 000 människor att återvända.

IOM har sedan år 1979 arbetat operativt med en rad olika program för att bistå bl.a. asylsökande som självmant velat återvända till sina hemländer. Programmens innehåll och finansiering fastställs i avtal mellan IOM och den uppdragsgivande staten. Kostnaderna belastar den stat som ingått avtalet. IOM kan bl.a. bistå med att informera om återvändandeprogrammen och om möjligheterna att återvända till hemlandet. Vidare kan IOM arrangera resan till hemlandet samt beledsaga utlännningen under resan och vid ankomsten till hemlandet. IOM arbetar bl.a. med att underlätta inpassering i ankomstlandet. IOM kan slutligen ge visst stöd till utlännningen efter hemkomsten. Det kan exempelvis vara fråga om att ordna sjukvård eller att försöka ordna arbete eller utbildning. Särskilda insatser kan göras för utsatta personer som minderåriga och sjuka.

Sverige har sedan länge anlitat organisationen för transporter bl.a. av kvotflyktingar till Sverige. I det följande beskrivs ett antal europeiska länders samarbetsprogram med IOM.

Belgien

Belgien har ingått avtal med IOM. Avtalet innebär att IOM skall bistå personer som har fått avslag på sin ansökan om asyl, som har valt att återkalla sin ansökan eller som vill lämna Belgien av något skäl. IOM skall enligt avtalet informera om möjligheten att återvända, arrangera hemresan samt bistå utlännningen vid hemkomsten. Kostnaden för programmet har budgeterats motsvarande cirka 7 300 svenska kronor per person. I detta belopp ingår resekostnader. Enligt IOM lämnade cirka 8 200 personer Belgien med hjälp av programmet under perioden 1984 - 1995. Av dessa återvände 85 procent till sina hemländer, medan återstoden valde att resa till andra länder.

Danmark

I Danmark kan vissa grupper av utlänningar få ekonomiskt stöd för att självmant kunna lämna Danmark. Reglerna är förhållandevis detaljerade och innebär i huvudsak att ersättning utgår för resekostnader och för vissa kostnader för transport av lösöre och arbetsredskap. Utlänningarna kan dessutom i regel erhålla vissa kontantbelopp för att underlätta ankomsten

till hemlandet eller det tredje land i vilket de erhållit uppehållstillstånd. Kontantbeloppen varierar mellan 2 000 och 15 000 danska kronor för vuxna och mellan 1 000 och 5 000 danska kronor för barn.

Frivilligorganisationen Dansk Flyktinghjälp har givits en viss roll i administreringen av de danska återvändandeprogrammen. Organisationen svarar bl.a. för all information om programmen samt tar emot vissa av de bidragsansökningar som görs. Enligt Dansk Flyktinghjälp har flera av programmen haft svårt att fungera tillfredsställande och antalet ansökningar har varit relativt begränsat.

Nederländerna

Sedan år 1992 har Nederländernas avtal med IOM om program för återvändande till bl.a. Etiopien. IOM skall bistå utlännningar som saknar uppehållstillstånd i Nederländerna och som vill lämna landet men inte kan göra det på grund av ekonomiska skäl. IOM bistår i huvudsak med att skaffa resedokument, arrangera hemresan samt med att beledsaga utlännningen i samband med avresan från Nederländerna. Ett visst finansiellt stöd ges också till dem som självmant lämnar landet. Kostnaden för programmet är budgeterad till motsvarande cirka 8 200 svenska kronor per person. Under år 1994 lämnade 1 406 utlännningar Nederländerna med hjälp av IOM. För åren 1995 och 1996 var motsvarande siffror cirka 1 400 respektive 1 200.

Nederländerna har ingått ett särskilt avtal med Etiopien om ett samarbetsprogram kring stöd till återvändande. Avtalet undertecknades i augusti 1997. Programmet gäller i tre år och kan utnyttjas av 700 - 900 etiopiska medborgare som sökt asyl men nekats uppehållstillstånd i Nederländerna. Programmet har tillkommit för att uppmuntra till ett ökat självmant återvändande och för att även erbjuda stöd vid återkomsten till hemlandet. Programmet leds av en styrgrupp med representanter för Nederländerna och Etiopien. I enlighet med avtalet skall Nederländerna under en period stödja både den återvändande och ge stöd till orten där han eller hon bosätter sig. Avtalet och programmet skall ses som ett pilotprojekt. Med motivationsskapande arbete i Nederländerna söker myndigheterna att uppmuntra till ett självmant återvändande. Broschyrer som informerar om programmet skall distribueras bland potentiella återvändare.

Inför återvändandet ges ett bidrag på motsvarande ca 1 900 kronor per person eller minst ca 4 750 kronor per familj. Nederländerna står även för kostnaderna för transport. En summa på ca 950 kronor per person delas ut för att täcka förnödenheter under nio månader efter hemkomsten. Ersättningen innan avfärd, transporterna och uppehälle de första dagarna efter hemkomsten betalas ut och organiseras via ett samarbete med IOM. Däremot är det inte IOM som ombesörjer projekten i Etiopien. Genom ett särskilt projektkontor i Addis Abeba skall Nederländerna ge stöd till lokala projekt (community based programmes) som omfattar både återvändande och befolkningen i området som inte lämnat landet.

Schweiz har som utgångspunkt att alla asylsökande skall kunna erhålla stöd för självmant återvändande. År 1993 antog Schweiz ett handlingsprogram för hur landet skall underlätta sådant återvändande. Samma år träffade Schweiz avtal med IOM om samarbete för att genomföra handlingsprogrammet. Enligt avtalet skall IOM observera och analysera utvecklingen i frågor som rör självmant återvändande. IOM skall vidare samordna schweiziska och utländska program för återvändande, övervaka och utvärdera relevanta projekt inom området samt samarbeta med nationella och internationella organ som är verksamma i frågor som rör självmant återvändande.

Flera olika insatser kan göras för att stödja självmant återvändande inom ramen för det schweiziska handlingsprogrammet. Redan under handläggningen av asylärendet får de asylsökande information om möjligheterna att få stöd för att självmant återvända till sina hemländer. De kan under vistelsen i Schweiz dessutom erbjudas kortare utbildningar inom olika områden som bedöms som användbara för att underlätta återkomsten till hemlandet. Det kan t.ex. vara utbildning i olika verkstadsmekaniska ämnen, husbyggande eller jordbruk. De kan dessutom erhålla finansiellt stöd för att underlätta återvändandet. Stödet uppgår till motsvarande cirka 3 000 - 7 000 svenska kronor. Pengarna skall som regel betalas ut innan avfärden från Schweiz.

Den schweiziska regeringen har vid sidan av det allmänna handlingsprogrammet särskilda återvändandeprogram för utlänningar från vissa länder. För närvarande finns ett program för återvändande till Bosnien-Hercegovina och det finns planer på att inleda ett särskilt program för Kosovo. Tidigare har det funnits program för Chile, Rumänien och Turkiet. Programmen utformas och administreras av det schweiziska justitiedepartementet med stöd av ett särskilt bemyndigande i den schweiziska utlänningslagstiftningen, enligt vilket departementet skall arbeta för att utlänningar skall reintegreras i sina hemländer. För år 1997 har nämnda departement tilldelats motsvarande drygt 500 miljoner svenska kronor för arbetet.

Enligt återvändandeprogrammet för Bosnien-Hercegovina utgår stöd till asylsökande som under handläggningen av asylärendet beslutar sig för att återvända till hemlandet och till dem som har nekats uppehållstillstånd och som lämnar Schweiz självmant inom den lagstadgade tidsfristen. Stödet uppgår till motsvarande cirka 21 000 svenska kronor per vuxen och cirka 11 000 kronor per barn jämte resekostnader. Pengarna betalas ut efter hemkomsten till Bosnien-Hercegovina av det schweiziska Departementet för utveckling och tekniskt samarbete (DEZA), vilket bedriver verksamhet på plats i Bosnien-Hercegovina. Vid sidan av stödet till enskilda utgår stöd till återuppbyggandet av lokala strukturer i Bosnien-Hercegovina. När stöd betalas ut till en enskild, utgår motsvarande belopp till lokala projekt i den enskildes hemkommun. De lokala projekten kan avse t.ex. uppförande av bostäder och skolor eller olika insatser inom jordbruket. IOM bistår på uppdrag av den schweiziska staten med information om programmet och med handläggning av de ansökningar som kommer in. Bosnienprogrammet trädde i kraft i juni

1996 och den ursprungliga avsikten var att det skulle pågå t.o.m. december månad samma år. Programmet var ursprungligen dimensionerat för att ge stöd till 1 000 personer, men antalet inkomna ansökningar uppgick till hela 2 700 i slutet av år 1996. Det schweiziska justitiedepartementet beslöt därför att programmet skall pågå också under år 1997 och förmodligen också under år 1998. Vid slutet av augusti 1997 hade ytterligare 3 300 personer registrerats till 1997 års återvändandeprogram.

Representanter för det schweiziska återvändarprogrammet till Bosnien-Hercegovina har poängterat vikten av information och rådgivning. Potentiella återvandrare måste få reda på att programmen existerar och vad de innebär. Korrekta och realistiska uppgifter om situationen i Bosnien-Hercegovina och om alternativen är viktiga för att väl avvägda beslut skall kunna fattas om ett självmant återvändande. Det har också påpekats att det är viktigt att stödet till återvändare inte blir oproportionerligt stort i förhållande till de generella levnadsvillkoren i ursprungslandet. Det är också viktigt att knyta återvändandet till mer generella bistånds- och återuppbyggnadsprogram.

Programmet för Rumänien hade en mycket begränsad omfattning. Det turkiska programmet pågick från mars 1996 t.o.m. mars 1997 och var ett slags pilotprogram som fick omfatta högst 100 turkiska medborgare som hade sökt asyl eller erhållit tillfälliga uppehållstillstånd i Schweiz. Den totala kostnaden för programmet var budgeterad till motsvarande drygt 2,5 miljoner svenska kronor. Enligt programmet skulle IOM bistå med ekonomisk hjälp åt dem som önskade återvända till Turkiet. De fick pengar till resekostnaderna samt motsvarande drygt 3 000 kronor per person och månad under det första halvåret efter hemkomsten.

IOM har dessutom ingått avtal med Schweiz om att bistå utlänningar som har särskilda svårigheter att återvända till sitt hemland på grund av sjukdom. IOM informerar om möjligheterna att få vård i hemlandet, samordnar och organiserar genomförandet av behandlingen samt erlägger betalning för vårdkostnader.

Tyskland

Tyskland har haft samarbetsavtal med IOM sedan år 1979. Programmen omfattar utlännningar som har nekats asyl men som har tillfälliga uppehållstillstånd i Tyskland, utlännningar som har återkallat sina ansökningar om asyl för att återvända till sina hemländer, utlännningar som tidigare har beviljats asyl samt utlännningar som har beviljats tillfälliga uppehållstillstånd och som vill lämna Tyskland för att resa till ett tredje land.

Det s.k. REAG-programmet handläggs av IOM i samarbete med UNHCR, olika frivilligorganisationer samt lokala och regionala myndigheter. Enligt programmet utgår bidrag till täckande av kostnader i samband med resan från Tyskland. I genomsnitt utbetalas motsvarande knappt 4 000 svenska kronor för varje resa.

Kostnaden för REAG-programmet under år 1997 är budgeterad till drygt 34 miljoner tyska mark, eller motsvarande knappt 150 miljoner svenska kronor.

Stöd för självmant återvändande kan dessutom utgå enligt det s.k. GARP-programmet. Detta omfattar utlännningar från ett tiotal länder, däribland Albanien, Eritrea, Etiopien, Ghana och Libanon. Enligt detta program kan utlännningen erhålla bidrag till täckande av resekostnader samt ett visst finansiellt bidrag för att underlätta ankomsten till hemlandet. Bidraget betalas ut av IOM efter avresan från Tyskland och dess storlek varierar beroende på till vilket land utlännningen återvänder. Det maximala beloppet uppgick i december 1995 till motsvarande knappt 3 500 svenska kronor. Kostnaden för GARP-programmet under år 1997 är budgeterad till 30 miljoner tyska mark, eller motsvarande cirka 130 miljoner svenska kronor.

Från år 1979 t.o.m. år 1994 lämnade cirka 156 000 personer (bl.a. gästarbetare och asylsökande) Tyskland med hjälp av REAG-programmet. Av dessa återvände cirka 94 000 personer till sina hemländer, medan återstoden valde att resa till andra länder. Vid slutet av oktober 1997 hade nära 62 400 personer återvänt till Bosnien-Hercegovina med hjälp av återvändandeprogram.

7 Verkställighet och ett värdigt återvändande

7.1 Ny ansvarsfördelning

Regeringens förslag: Huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvísning och utvisning förs över till Statens invandrarverk. Beslut av en polismyndighet om avvísning samt dom eller beslut om utvisning på grund av brott enligt 4 kap. 7 § UtlL skall dock även fortsättningsvis verkställas av polismyndighet. Behovet av tillgång till polisiär kompetens tillgodoses genom att Statens invandrarverk ges möjlighet att överlämna ärenden till polismyndighet för att genomföra en verkställighet. Ärenden får överlämnas när polisens insats är nödvändig på grund av att utlänningen håller sig undan och inte kan hittas utan hjälp av polis eller när det på goda grunder kan antas att utlänningen inte kommer att lämna landet självmant och att tillgång till tvångsmedel behövs.

Utredningens förslag överensstämmer i stora drag med regeringens men har modifierats genom att den föreslagna rätten för Invandrarverket att begära biträde av polismyndighet har ersatts med en möjlighet för Invandrarverket att överlämna ärenden till polismyndighet.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som uttalat sig är positiva till, eller har inte något att erinra mot, att Invandrarverket övertar ansvaret för verkställigheten av avvísnings- och utvisningsbeslut. Myndigheterna är, med några undantag, mer negativt inställda än vad de humanitära frivilligorganisationerna är. Flera har anfört farhågor mot att Invandrarverket även skall få arbetsuppgifter av polisiär karaktär och att Invandrarverkets dubbla roller riskerar minska tilltron till verket som beslutande myndighet. *Justitieombudsmannen* anför att den föreslagna ordningen kommer att ge upphov till komplikationer i de fall där tre myndigheter (Invandrarverket, polismyndigheten och Kriminalvårdens transporttjänst) skall samverka och att detta kan ifrågasättas ur såväl principiell som effektivitetssynpunkt. En alternativ lösning är enligt Justitieombudsmannen att ansvaret för verkställigheten går över från Invandrarverket till polismyndigheten i de fall behov av polisiär insats uppkommer. *Rikspolisstyrelsen* ifrågasätter om förslaget medför någon renodling av myndigheternas ansvarsområde då det reella ansvaret ändå kommer att ligga kvar hos Polisen eftersom man bedömer behovet av polisiär kompetens och befogenhet som stort i dessa ärenden. Vidare anser man att förslaget skulle leda till oönskad uttunning av den polisiära kompetensen på utlänningsområdet. *Socialstyrelsen* anför att Statens invandrarverks brist på geografisk spridning kräver vidare utredning och framhåller att garantier måste skapas för att verkställigheten av sjuka människor sker med beaktande av de krav som följer av sjukdomen. Man poängterar att möjligheterna till att verkställigheten sker genom att

utlännningen frivilligt lämnar landet ökar om verkställighetsfrågan beaktas under hela handläggningen av ett ärende. *Statskontoret* anser att invändningarna mot förslaget är så allvarliga att en överföring inte bör komma i fråga utan menar att det inom nu gällande ansvarsfördelning finns utrymme för de förbättringar och effektiviseringar som utredningen pekar på. *Invandrarverket* anför att den stora vinsten med en överföring av ansvaret är att hela processen då kommer att hållas samman hos en myndighet som därvid kan skapa sig en helhetssyn. Arbetet kan bedrivas mer koncentrerat och man har stor hjälp av informationssystemet STAMM. Genom sina övriga ansvarsområden har *Invandrarverket* mer eller mindre kontinuerlig kontakt med de sökande, inklusive de som har eget boende. Verket framhåller att den geografiska spridningen av verksamheten är tillräcklig och möter de behov som uppstår i och med ett övertagande av verkställighetsansvaret. *Invandrarverket* understryker vikten av att polisens kvarstående ansvar och befogenheter förtydligas och preciseras för de fall verket påkallar biträde. *Advokatsamfundet* anför att utredningen av en sökandes asylskäl försvåras om verkställighetsfrågan samtidigt skall beaktas. Samfundet anser vidare att handläggarens objektivitet påverkas om utrednings- och verkställighetsärendet handläggs parallellt och att processekonomiska skäl talar mot förfarandet i de fall ansökningen bifalls. *Barnombudsmannen* och *Rädda Barnen* saknar en analys av verkställighetsfrågan ur ett barnperspektiv och efterlyser förslagets konsekvenser för barn. *Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR)* anser att det skall fastställas i lag att en barnfamilj inte får splittras vid avvisning/utvisning annat än i undantagsfall och när det föreligger synnerliga skäl. *FARR*, *Caritas* och *Amnesty International* anser att frågan om verkställighet i allmänhet inte bör aktualiseras förrän *Invandrarverket* fattat beslut i grundärendet.

Skälen för regeringens förslag: Remissinstanserna har i sina yttranden fokuserat på problematiken kring hur man tillgodoser behovet av tvångsmedel vid en överflyttning av verkställighetsansvaret. Detta är naturligt då redan Verkställighetsutredningen (SOU 1995:55) föreslog att ansvaret för att verkställa beslut om avvisning och utvisning skulle föras över från polismyndigheterna till Statens invandrarverk och att behovet av polisiär kompetens kunde tillgodoses med hjälp av handräckning. I detta förslag instämde Flyktingpolitiska kommittén (SOU 1995:75). Det nu föreliggande utredningsförslaget har i stora delar baserats på det underlag som presenterades av Verkställighetsutredningen och är fokuserat på frågan om hur en sådan överflyttning skulle kunna ske. Till bilden hör emellertid även andra frågor som för fullständighetens skull här skall belysas mer ingående.

Redan av utredningsdirektiven framgår att såväl önskemålet att renodla myndigheternas ansvarsområden som det förhållandet att bristande effektivitet och andra svårigheter kan uppkomma då olika myndigheter samverkar vid verkställighet av beslut talar för att verkställighetsansvaret bör flyttas från landets polismyndigheter till Statens invandrarverk. Det förhållandet att Polisen kommer att ha kvar ansvaret för vissa verkställighetsärenden förändrar inte denna bedömning.

En av utredningens huvuduppgifter var att granska huruvida det föreligger avgörande invändningar mot överförandet av verkställighetsansvaret till Invandrarverket. Regeringens syn på de invändningar som belysts i utredningen är i korthet följande.

En invändning som tas upp är det förhållandet att verket skulle komma att få ansvaret för utredning av utlänningens rätt att vistas i Sverige, fatta beslut i frågan *samt* verkställa ett beslut om att utlänningen skall avvisas eller utvisas. Att samla såväl den beslutande funktionen som den verkställande i en och samma hand utgör ett avsteg från principen om att beslutande och verkställande organ bör hållas åtskilda. Bland remissinstanserna har bl.a. Sveriges advokatsamfund ifrågasatt en sådan ordning. Redan i det nuvarande systemet verkställer emellertid polismyndigheterna sina egna beslut om avvisning. Det går inte helt att bortse från att en sådan ordning riskerar att i viss mån undergräva tilltron till rättssäkerheten och föranleda misstro mot myndigheten. Detta förhållande måste dock ställas mot de positiva effekter en sådan ordning kan komma att ge, såsom en förändrad syn på handläggningen av dessa ärenden. Avsikten är att hela processen mer skall komma att handla om att förmå de som avvisats eller utvisats att självmant lämna landet än att behöva tillgripa tvångsåtgärder. Ett sådant förändringsarbete kan bäst ske i Invandrarverkets regi som ett led i helhetsansvaret för immigrationsfrågorna. Vad gäller rättssäkerheten så garanteras den även av att beslut om avvisning eller utvisning kan överklagas till Utlänningsnämnden eller i förekommande fall till regeringen.

Det kan ifrågasättas om ett övertagande av den verkställande funktionen verkligen kommer att påverka synen på Invandrarverket, på så sätt att det skulle framstå som en myndighet med delvis polisiära drag. Genom att verkställighetsansvaret flyttas över till Invandrarverket fullföljs den process som tidigare påbörjats och verket får ett heltäckande ansvar som immigrationsmyndighet. I jämförelse med det ansvar verket fått genom överföringen av förvarsfrågorna, vilket mer har drag av polisiär verksamhet, framstår denna risk som liten. Riksdagen har beslutat att en ny myndighet med ansvar för integrationsfrågor skall bildas. Därmed har även den intressekonflikt undanröjts som kan ligga i att en och samma myndighet ansvarar för frågor om en utlänningens rätt att uppehålla sig i landet och åtgärder för integration.

Utredningen pekar vidare på de risker som ett uppdelat verkställighetsansvar kan innebära. Invandrarverket kommer att få huvudansvaret för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut men polismyndigheten kommer även fortsättningsvis att ha verkställighetsansvaret för vissa typer av avlägsnandeärenden. Att utlänningslagstiftningen därmed skulle bli mer svåröverskådlig och i sin tur leda till att handläggningen av utlänningsärenden komplicerades, överensstämmer inte med regeringens uppfattning. Den förändrade syn som regeringen vill få till stånd på uppgiften som verkställande myndighet, är viktig även i detta sammanhang. Det skall dras en tydlig gräns mellan olika typer av avlägsnandeärenden så att det framstår klart vilken myndighet som har ansvaret. Invandrarverket föreslås få ansvar för att möjliggöra återvändandet för de utlänningar som accepterar myndigheternas beslut

och självmant lämnar landet, liksom att förmå så många som möjligt att välja detta alternativ. Polismyndighetens uppgift är att se till att de som vägrar att rätta sig efter besluten lämnar landet.

Även efter en överflyttning kommer behovet av att tillgripa tvångsmedel i vissa verkställighetsärenden att kvarstå. Det gäller framförallt de utlänningar som medvetet försvårar genomförandet av verkställigheten genom att hålla sig undan. Omfattningen av detta problem är svår att uppskatta. Vid utgången av 1997 var 3 580 personer efterlysta i samband med att deras avvisnings- eller utvisningsbeslut skulle verkställas. Bland dessa torde åtskilliga ha lämnat landet utan myndigheternas kännedom. Regeringens bedömning är att den här typen av problem, att den avvisade eller utvisade medvetet håller sig undan, kommer att minska på sikt genom att Invandrarverket får huvudansvaret för verkställighetsärendena och kommer att arbeta med dessa på ett annat sätt än vad som sker idag.

Utredningen framhåller vidare att tillgänglig statistik talar för att vår nuvarande ordning för verkställighet fungerar väl vid en internationell jämförelse och att det alltid kan ifrågasättas om det är lämpligt att förändra ett förhållandevis effektivt system. Rikspolisstyrelsen instämmer i detta konstaterande och pekar på förutsättningar att göra verksamheten ännu effektivare om den behålls inom polisväsendet. Med den gränsdragning i ansvarsfördelningen som regeringen föreslår finns inget som talar för att effektiviteten skulle sjunka i dessa ärenden. Effektivitetsvinster kan göras genom att ansvaret flyttas från ett stort antal lokala myndigheter till en central utlänningsmyndighet. Invandrarverkets ställning som en myndigheter under Utrikesdepartementet är i detta sammanhang en fördel. Det ger förutsättningar för ett nära och effektivt samarbete mellan verket och utlandsmyndigheterna som kan innebära att utlänningen kan återvända snabbare till sitt hemland än vad som idag är möjligt. Genom att samla ansvaret hos Invandrarverket förbättras möjligheterna till ett effektivt agerande i ett tidigt skede i förhållande till länder där problem förekommer i verkställighetssammanhang. I fråga om antalet kan man säga att polismyndigheterna varit framgångsrika i verkställighetsarbetet. Men i statistiken döljer sig också många långdragna verkställigheter. Delvis beror detta, som redan nämnts, på omständigheter utanför myndigheternas kontroll. Den typen av ärenden kommer inte helt att kunna undvikas i framtiden heller. Genom sitt direkta samverkan med Utrikesdepartementet i migrationsfrågor och med sitt ansvar för hela asylprocessen finns det dock goda förutsättningar för att Invandrarverket t.ex. skall kunna förkorta de genomsnittliga tiderna mellan beslut om avvisning eller utvisning och verkställigheten.

Med den förändrade syn på verkställighetsfrågan som regeringen vill få till stånd, finns goda skäl att anta att antalet utlänningar som rättar sig efter myndigheternas beslut och självmant lämnar landet kommer att öka. I denna process har Invandrarverket en avgörande roll. Verket skall på olika sätt motivera den avvisade eller utvisade att själv medverka till ett värdigt återvändande genom att fokusera på individuellt anpassade åtgärder. Detta är ett argument som måste väga tungt i sammanhanget. Invandrarverket har också genom sitt arbete med olika

återvändningsprojekt i samverkan med SIDA, exempelvis för somalier och bosnier bosatta här i landet, skaffat sig värdefull kompetens och erfarenhet i situationer där insatser för återuppbyggnad är viktiga förutsättningar för återvändandet. Denna kompetens och erfarenhet är värdefull också för verket som verkställande myndighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Bland de asylsökande som nekats uppehållstillstånd finns många som kommer från tidigare konfliktområden men där situationen i landet senare stabiliserats.

En av de mer markerade invändningar utredningen presenterat mot att föra över verkställighetsansvaret på Invandrarverket är begränsningarna i verkets lokalisering och geografiska spridning. Flera remissinstanser, framförallt Rikspolisstyrelsen, har framhållit detta som ett stort problem. Invandrarverket har i sitt yttrande konstaterat att utredningen inte gjort någon närmare analys av hur stora resurser de olika polismyndigheterna lagt på verkställighetsfrågorna. Det som Invandrarverket har framhållit i sitt yttrande är att de kommuner och orter som är intressanta i verkställighetsarbetet är naturligen de där verket bedriver mottagningsverksamhet och de orter där verket har prövningsverksamhet. Dessa verksamheter förekommer också integrerat på flera håll i landet och förstärker Invandrarverkets möjligheter att arbeta för att fler avvisade och utvisade motiveras att lämna landet självmant. Mot den bakgrunden måste Invandrarverkets geografiska täckning anses tillräcklig för de nya arbetsuppgifter som enligt förslaget kommer att läggas på verket.

Helhetsyn i handläggningen

För att kravet på effektivitet skall kunna uppfyllas är det angeläget att handläggningen av utlänningsärenden präglas av en *helhetssyn*. Däri ligger att frågan om verkställighet/återvändande bör beaktas under hela handläggningen av ett utlänningsärende. Enligt Verkställighetsutredningen är det främst oklarheter kring utlänningens identitet och nationalitet som försvårar verkställigheten av avlägsnandebeslut (SOU 1995:55 s. 57). Förutsättningarna för att effektivt kunna bringa klarhet i dessa frågor är i regel bättre om arbetet inleds tidigt under handläggningen av ärendet om uppehållstillstånd. Dessa uppgifter är, som framhållits i migrationspolitiska propositionen (prop. 1996/97:25), av grundläggande betydelse för bedömningen av frågan om uppehållstillstånd och måste därför uppmärksammas redan i detta ärende. Övertagandet av verkställighetsansvaret ger Invandrarverket ytterligare skäl för att beakta dessa frågor även ur ett verkställighetsperspektiv. Detta synsätt får dock inte leda till att de specifika verkställighetsfrågorna tas upp innan det är aktuellt med ett avvisningsbeslut, på så sätt som Sveriges Advokatsamfund befarar. Det måste dras en tydlig skiljelinje vid tidpunkten för Invandrarverkets beslut. Före det att ett avvisningsbeslut har fattats skall verket naturligtvis inte vidta några åtgärder som kan tolkas som ett initierande av planering för ett återvändande. Flertalet av de frågor som har betydelse för om utlänningen skall kunna återvända till sitt hemland, såsom bl.a. identitet och nationalitet, är dock i hög grad relevanta i själva tillståndsärendet. Arbetet med dessa frågor får

naturligtvis aldrig tillåtas inverka negativt på utredningen av den sökandes asylskäl. Prop. 1997/98:173

Det har ibland också gjorts gällande att Invandrarverket inte i tillräcklig grad beaktar de verkställighetshinder som kan föreligga och som enligt 4 kap. 12 § UtL skall beaktas i ett ärende rörande avvisning eller utvisning. Beslut som inte går att verkställa skall heller inte fattas. Risken för sådan eventuell försummelse bör, som Svenska Röda Korset anført, minska om det är samma myndighet som ansvarar för avlägsnande- och verkställighetsärenden.

I det här sammanhanget bör Utrikesdepartementets och utrikesrepresentationens betydelse i handläggningen av enskilda ärenden beröras. För att avvisnings- eller utvisningsbeslut skall kunna verkställas till vissa länder förutsätts det i många fall att diplomatiska kontakter tas med det mottagande landets utrikesförvaltning. Invandrarverket har ett väl utbyggt kontaktnät vid utlandsmyndigheterna i de länder varifrån många människor söker sig till Sverige. Detta inte minst genom den omfattande verksamhet med handläggning av ärenden om visering och uppehållstillstånd som utlandsmyndigheterna utför efter bemyndigande från Invandrarverket. I enskilda asylärenden begär Invandrarverket vidare utredningar från utlandsmyndigheterna rörande förhållandena i det aktuella landet. Detta innebär att verket och utlandsmyndigheten redan i ett tidigt skede kan ha haft kontakt angående frågor, som har betydelse för utlänningens möjligheter att återvända till sitt hemland. Genom att Invandrarverket får ansvaret för verkställigheten av avvisnings- och utvisningsbeslut kan i detta hänseende effektivitetsvinster göras genom att vissa verkställighetsproblem som berör ett stort antal personer, exempelvis kosovoalbaner och feylikurder, kan hanteras i ett större sammanhang.

Inom Utrikesdepartementet pågår för närvarande ett arbete som avser att förstärka samverkan och integrationen mellan Invandrarverket, Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna i handläggningen av utlänningsärenden och migrationspolitiska frågor. Detta kommer att ge Invandrarverket större förutsättningar att verka i förhållande till de för verkställighetsarbetet aktuella länderna.

Invandrarverket som ansvarig myndighet

Under senare år har ansvaret för utredning och handläggning av ärenden i fråga om uppehållstillstånd successivt flyttats över från Polisen till Statens invandrarverk. Invandrarverket har således numera det samlade ansvaret för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd och därmed självklart den bästa kännedomen om förhållandena i olika ärenden och länder. Därtill kommer att Invandrarverket handlägger och avgör ärenden om visering, arbetstillstånd, flyktingförklaring och medborgarskap samt utfärdar resedokument och främlingspass. En annan viktig uppgift för verket är arbetet med återvändningsfrågor.

Inom Invandrarverket finns därmed samlat en både bred och djup kompetens i en lång rad frågor som rör utlännings- och migration. Denna kompetens gör att Invandrarverket, på ett helt annat sätt än någon annan

myndighet, har förutsättningar att motivera de utlänningar som inte har rätt att stanna här, att självmant lämna landet och återvända till sina hemländer. En överflyttning av ansvaret till Invandrarverket möjliggör på sikt att de utlänningar som inte har rätt att stanna här i landet i större utsträckning lämnar landet självmant. Genom sin kontinuerliga kontakt med utlänningen kan Invandrarverket genom olika typer av insatser motivera den avvisade eller utvisade att självmant återvända.

Invandrarverket kan genom sina övriga ansvarsområden skaffa sig en helhetsbild av utlänningsärendets karaktär och har därmed underlag för att bedöma hur man på bästa sätt skall underlätta för utlänningen att lämna landet självmant. I sin ställning som central utlänningsmyndighet får nu Invandrarverket även ansvaret för att förändra synen på verkställighetsarbetet. Genom sina kontakter med bl.a. de humanitära frivilligorganisationerna kan Invandrarverket vidareutveckla formerna för hur ett värdigare återvändande för de som har nekats uppehållstillstånd här i landet skall kunna åstadkommas. Det ger Invandrarverket bättre möjligheter att ta fram metoder för att en humanitär grundsyn i det svensk asylförfarandet skall prägla kontakten mellan myndigheten och utlänningen då han eller hon skall lämna landet.

Polisens huvuduppgift är att förebygga brott samt upprätthålla ordning och säkerhet i samhället. Polisen har vidare till uppgift att biträda andra myndigheter i deras verksamhet när behov uppstår att använda tvångsmedel. Som en logisk följd av detta och med ambitionen att renodla myndigheternas ansvarsområden finns det enligt regeringens uppfattning tunga skäl att ge Invandrarverket huvudansvaret för verkställighetsarbetet.

Utgångspunkten i den svenska utlänningslagstiftningen är att verkställigheten skall ske genom att utlänningen frivilligt lämnar landet (prop. 1988/89:86 s. 116). Utlänningslagen innehåller vidare en bestämmelse som uttryckligen anger inom vilken tid den som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning skall lämna landet, se 8 kap. 12 § andra stycket. Den som fått ett avvisningsbeslut skall lämna landet inom två veckor och den som fått ett utvisningsbeslut skall lämna landet inom fyra veckor. Detta sker redan idag i viss omfattning. För många handlar det om praktiska svårigheter snarare än om en ovilja att rätta sig efter det fattade beslutet.

Återvändandet bör dessutom kunna underlättas genom att utlänningen på ett tidigt stadium får information om innebörden av beslutet att han eller hon inte får stanna i Sverige. Därför skall Invandrarverket i nära anslutning till det av verket fattade avlägsnandebeslutet ta kontakt med utlänningen och informera denne om beslutsproceduren och de villkor som gäller om han eller hon väljer att acceptera beslutet och självmant lämna landet. Detta kan lämpligen göras i nära anslutning till att utlänningen underrättas om beslutet. Exempelvis kan verket informera om de återvändandeprogram som IOM tillhandahåller och som de som självmant lämnar landet kan komma i åtnjutande av. Innehållet i dessa och andra exempel på vilken typ av hjälp och stöd verket kan bidra med finns utvecklat i avsnitt 8. Även i detta avseende borde det föreligga bäst förutsättningar för korrekt och fullständig information om det är samma handläggande myndighet i ärendena om uppehållstillstånd som i fråga om

verkställighet. I detta skede kan Invandrarverket också erbjuda och upplysa utlänningen om den organiserade verksamhet verket bedriver och som riktar sig till de som förbereder sig på att återvända till hemlandet. Detta är ett alternativ till den ordinarie organiserade verksamhet som verket bedriver och som är obligatorisk för att den asylsökande skall ha rätt till fullt dagbidrag. Självfallet är det den enskilde som själv avgör vilken typ av organiserad verksamhet som han eller hon vill delta i, utan att detta påverkar rätten till dagbidrag. Om utlänningen väljer att stanna och överklaga Invandrarverkets beslut bör verket finnas tillgängligt för de behov av kontakt som utlänningen kan ha under den tid ärendet handläggs av Utlänningsnämnden.

Fastställs verkets beslut av Utlänningsnämnden, eller i förekommande fall av regeringen, skall verket i nära anslutning till detta beslut på nytt ta kontakt med utlänningen för att ta upp frågan om återvändande. Invandrarverket bör, så långt det är möjligt, planera återvändandet tillsammans med utlänningen. Verket har också genom sin organisationsuppbyggnad större möjligheter än polismyndigheterna att samordna utresan för en större grupp personer som skall återvända till samma land. Som exempel på andra samordningsåtgärder kan nämnas de återvändandeprogram som behandlas i avsnitt 8.

Vid myndigheternas planering av utresan krävs humanitära hänsynstaganden och respekt för den avvisades eller utvisades personliga integritet. Som Socialstyrelsen påpekar bör särskilt beaktas de behov som sjuka samt gamla människor kan ha. Dessa personer kan under vissa omständigheter vara i behov av en ledsagare under återresan och det bör ankomma på Invandrarverket att erbjuda en sådan i dessa fall. En annan grupp som måste beaktas särskilt i detta sammanhang är de ensamma barnen. Hur denna grupp bör behandlas utvecklas i avsnitt 7.2.

Kravet på humanitet medför att det måste finnas förutsättningar för att genomföra en verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning i nära anslutning till det fattade beslutet. Många människor som måste lämna landet far illa av den ovisshet som uppkommer om återvändandet till hemlandet drar ut på tiden. Här har Invandrarverket större möjligheter än polismyndigheterna att uppfylla kravet på en snabb och effektiv handläggning genom sin organisationsuppbyggnad och sitt nära samarbete med Utrikesdepartementet och dess utlandsmyndigheter. Även den möjlighet verket har till kontinuerlig kontakt med utlänningen, under tiden före slutligt beslut, är till hjälp i detta sammanhang. Kravet på humanitet ställer också anspråk på att regelverket är tydligt och tillämpningen av reglerna förutsägbart samt att utlänningens återkomst till hemlandet underlättas så långt det är möjligt.

För att arbetet med återvändandet skall kunna bedrivas effektivt är det också nödvändigt att utlänningslagstiftningen och dess tillämpning är konsekvent. Den som har nekats uppehållstillstånd måste få ett tydligt besked om att det lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning är slutgiltigt. I det här skedet kan det vara en fördel om det är samma personal inom Invandrarverkets mottagningssystem som tidigare har haft kontakt med utlänningen som nu tar kontakt med honom eller henne inför verkställigheten. Arbetet med att förmå personer som inte har rätt att

vistas i Sverige att självmant lämna landet blir med den föreslagna ordningen en viktig uppgift för Invandrarverket. Många utlänningar har under sin vistelse här i landet kommit i kontakt med någon av de humanitära frivilligorganisationerna. Frivilligorganisationerna fyller en viktig funktion som en oberoende part med vilken den asylsökande kan diskutera sitt ärende, bl.a. för att ta ställning om alla möjligheter till prövning är uttömda. Frågan om samverkan mellan verket och frivilligorganisationerna behandlas i avsnitt 8.2.

Möjligheten att motivera utlänningar till att självmant lämna Sverige minskar om de får uppfattningen att de fortfarande har möjlighet att få stanna i Sverige och att deras chanser ökar ju längre de lyckas dröja sig kvar här i landet. Det är därför viktigt att Invandrarverket i sin kontakt med utlänningen verkar för att denne inte håller sig undan. I detta sammanhang är frivilligorganisationernas insatser av stor vikt. Genom att deras möjligheter att nå fram till utlänningen med information är större än myndigheternas, skulle mycket vara vunnet om fler av dessa organisationer vill delta i detta förebyggande arbete.

7.2 Barnperspektivet

Som Barnombudsmannen och Rädda Barnen konstaterar saknas i utredningen en analys av verkställighetsfrågan ur ett barnperspektiv. Regeringen instämmer i att detta är en brist men vill framhålla att denna fråga redan har behandlats i den migrationspolitiska propositionen (prop. 1996/97:25). I det bakomliggande arbetet gjorde såväl Flyktingpolitiska kommittén (SOU 1995:75) som Barnkommittén (SOU 1996:115) den övergripande bedömningen att svensk lagreglering och tillämpning i huvudsak är förenlig med FN:s barnkonvention. Att hänsyn till barns bästa redan tas i utlänningsärenden kan exemplifieras genom den självklara huvudprincipen i hanteringen av utlänningsärenden som sedan länge har varit att barn inte skall behöva leva åtskilda från sina föräldrar. Regeringen gjorde dock bedömningen att vissa förtydliganden i utlänningslagstiftningen borde göras. Den s.k. portalparagrafen infördes därför i 1 kap. 1 § andra stycket UtL som ett uttryck för att den väl etablerade principen i svensk rätt om barnets bästa skulle komma till klart uttryck i lagen. I bestämmelsen föreskrivs att i fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Alla ärendetyper i utlänningslagen omfattas av denna föreskrift. Det innebär att detta blir en central bestämmelse för Invandrarverket i arbetet med barn, som kommit hit ensamma eller tillsammans med sina föräldrar; i hela asylprocessen liksom vid återvändande och verkställighet av beslut.

De barn som kommit ensamma, utan någon vårdnadshavare, bör uppmärksammas särskilt av Invandrarverket, vilket också sker redan idag. Det kan ändå finnas anledning att peka på hur tillämpningen av portalparagrafen bör avspeglas i en verkställighetssituation. I de fall ett s.k. ensamkommande barn inte anses ha rätt till uppehållstillstånd här i landet bör Invandrarverket, efter att ha försäkrat sig om och var anhöriga

finns, utse en ledsagare som kan följa barnet till hemlandet eller tredje land för att barnet där skall kunna återförenas med sina anhöriga. Det bör här noteras att när det gäller denna kategori rör det sig om ett tiotal barn per år som återsänds.

I arbetet med barn är det av särskild vikt att verket tillsammans med de humanitära frivilligorganisationerna kan finna former för ett samarbete. Invandrarverket håller på att utveckla de riktlinjer som finns rörande arbetet med ensamkommande barn i asylprocessen. Förutom utlänningslagstiftningen och dess förarbeten har barnkonventionen stor inverkan på verkets faktiska handlande inom exempelvis mottagnings-systemet samt för utredningsmetodik och prioriteringar. I Invandrar-verkets arbete med ensamkommande barn inleds familjeefterforskning omgående i samband med att utredningen om uppehållstillstånd påbörjas. I en handlägningsplan framgår hur familjeåterföreningstanken hålls levande med barnet, samt vem som ansvarar för olika åtgärder. Personalen ger under hela utredningstiden information om möjligheterna att återvända.

I anknytning till detta är det intressant att nämna de synpunkter som Barnkommittén framförde i sitt delbetänkande rörande verkställighet av avlägsnandebeslut avseende barnfamiljer. Kommitténs uppfattning var att de människor som avvisas eller utvisas behöver både stöd och tid att förbereda sig för återvändandet och när verkets beslut om avvisning eller utvisning fattats skall inriktningen av åtgärder anpassas till det beslutet. Det kan annars, ansåg kommittén, uppfattas som att myndigheterna ger dubbla budskap till den familj som väntar på beslut om uppehållstillstånd. Om myndigheten å ena sidan fattar beslut om avvisning och å andra sidan förbereder en anpassning till svenska förhållanden finns risk för att bearbetningen av återvändandet inte kommer igång. I avvisningsärenden rörande barnfamiljer är det av synnerlig vikt att beslutet motiveras på sådant sätt att den sökande familjen förstår skälen för beslutet. I de flesta fall krävs riktade stödinsatser med ett strukturerat motivationsarbete. En avvisad barnfamilj kan också behöva stöd och hjälp vid återkomsten till hemlandet och i detta sammanhang är det viktigt att samarbetet med frivilligorganisationerna utvecklas mera.

Även den fråga som FARR tar upp i sitt remissyttrande om familjesplittring vid tidpunkten för verkställighet har behandlats i migrationspolitiska propositionen. Inledningsvis kan konstateras att denna situation tillhör undantagen. Enligt Verkställighetsutredningens undersökning redovisades endast 11 fall av familjesplittring av 2 320 verkställda ärenden. Riksdagen har behandlat frågan nyligen och avslagit en motion med samma yrkande som FARR nu framställer (1997/98:SfU9). Även om familjesplittring i högsta grad är en oönskad situation, kan den i särskilda fall vara svår att undvika. Barnkommittén konstaterade "att det är myndigheternas skyldighet att så långt som möjligt förhindra en familjesplittring och att ett tillfälligt åtskiljande av en familj, om man vet att den är tillfällig, inte kan sägas stå i strid med statens åtaganden enligt barnkonventionen". Kommittén hade därför inga förslag till regeländringar eller andra åtgärder i den delen. Frågan huruvida verkställighet av ett avvisnings- utvisningsbeslut skulle innebära en

kränkning av artikel 8 (rätten till skydd för privat- och familjeliv) i europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har prövats av Europadomstolen i fallet Cruz Varas m.fl. mot Sverige (46/1990/237/307). Fallet gällde en man som utvisats från Sverige till Chile. Han hade därigenom kommit att skiljas från sin familj, som också hade utvisats men där verkställigheten inte kunnat genomföras då familjen gått under jorden och på så sätt gjort sig oåtkomlig för den svenska polisen. Europadomstolen fann att splittringen av familjen var en följd av familjens eget handlande och inte berodde på myndigheternas utvisningsbeslut. Något brott mot artikel 8 ansågs därför inte föreligga.

Då barn göms läggs en börda av förhoppningar och ansvar på barnen som svårligen kan vara förenlig med omtanke om barnets bästa. Mest tragiskt är det när ensamma barn utan asylskäl sänds iväg för att själva finna sig en bättre framtid i ett främmande land utan föräldrarna, med eller utan avsikt att dessa senare skall kunna återförena sig med barnet i det nya landet. Mot bakgrund av detta och risken för att utnyttjandet av barn på det här sättet skulle kunna tillta anser regeringen att det inte är möjligt att med barnets bästa för ögonen hantera denna fråga i någon annan ordning än vad som sker idag. Regeringen står därmed fast vid sin tidigare inställning att det inte är möjligt att införa ett absolut förbud mot familjesplittring i dessa situationer. Det kan däremot inte nog understrykas att myndigheterna har ett ansvar att undvika situationer som leder till familjesplittring.

Barnkommittén har i sitt slutbetänkande (SOU 1997:116) gjort en praxisgenomgång av ärenden enligt utlänningslagen, före och efter portalparagrafens instiftande, för att skaffa sig en uppfattning huruvida lagstiftarens intentioner om barnets bästa fått genomslag i tillämpningen av utlänningslagen. Inledningsvis konstaterar kommittén att det i många fall finns omständigheter som är mycket individuella och komplexa till sin natur. Redan av den anledningen är stor försiktighet påkallad när det gäller att dra generella slutsatser. Till detta skall läggas att det material kommittén gått igenom var begränsat och att det då förflutit relativt kort tid sedan portalbestämmelsen om barnets bästa infördes. Mot denna bakgrund ansåg kommittén det vara svårt att bedöma om lagstiftarens intentioner om barnets bästa hade fått genomslag i tillämpningen av utlänningslagen eller inte. En arbetsgrupp har under våren tillsatts inom Utrikesdepartementet för att bl.a. utvärdera tillämpningen av portalbestämmelsen. Utvärderingen skall vara klar till hösten 1998.

7.3 Tvångsmedel

Behov av tvångsmedel

Syftet med regeringens förslag att överföra verkställighetsansvaret till Statens invandrarverk är att med olika typer av insatser minska behovet av tvångsmedel vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut.

Uppskattningen av antalet ärenden i fråga om verkställighet där tvångsmedel är nödvändiga varierar kraftig mellan de olika berörda myndigheterna. Regeringen är övertygad om att det skall bli möjligt att systematiskt minska behovet av att använda tvångsåtgärder med den nya föreslagna ordningen. Verkställighetsutredningen (SOU 1995:55) fann genom sin kartläggning av verkställighetsärenden att polismyndigheterna betraktade 137 av totalt 2 320 verkställda avvisnings- och utvisningsbeslut som "svårartade verkställigheter". Rikspolisstyrelsen har i sitt remissyttrande kommenterat detta och betonar att det man där redovisat avsåg de mest komplicerade fallen och att tvångsmedel använts även i många andra fall.

Det kommer alltid att finnas de som inte respekterar myndigheternas beslut och därför kommer att vägra att lämna landet självmant. Behovet av polisiär kompetens kommer därför att finnas kvar och måste kunna tillgodoses även om Invandrarverket anförtros huvudansvaret för att beslut om avvisning och utvisning verkställs. Med uttrycket "polisiär kompetens" avses här dels förmågan och behörigheten att bedriva polisiärt spanings- och eftersökningsarbete, dels förmågan och behörigheten att tillgripa tvångsmedel.

Utredningen har övervägt tre olika alternativ för att tillgodose behovet av polisiär kompetens inom den nya ansvarsfördelningen. Det första alternativet innebär att polisiär kompetens tillförs Invandrarverkets egen organisation, dvs. att Invandrarverkets personal får behörighet att efter erforderlig utbildning utföra eftersökningsarbete och använda tvångsmedel. Det andra - som är det alternativ som utredningen förordar - är att Statens invandrarverk, med bibehållet verkställighetsansvar, får begära biträde av polismyndighet med vissa åtgärder. Det tredje alternativet innebär att verkställighetssystemet utformas så att Invandrarverket kan besluta att *överlämna ansvaret* för verkställigheten till polismyndigheten. Så skulle exempelvis kunna ske när Invandrarverket bedömer att det i ett visst ärende finns behov av polisiärt spaningsarbete eller att behov av tvångsmedel kan uppkomma.

Polisiär kompetens

Statens invandrarverk har hittills inte haft någon polisiär kompetens. Detta förhållande förändrades i viss mån i fråga om användning av tvång när Invandrarverket tog över ansvaret för förvarsinstitutet den 1 oktober 1997. Den nya utformningen av reglerna för förvar finns i 6 kap. utlänningslagen.

Invandrarverkets personal har i de nya förvarsreglerna givits rätt att använda visst tvång för att syftet med förvarsinstitutet skall kunna tillgodoses och för att ordningen och säkerheten i förvarslokalerna skall kunna upprätthållas. Utgångspunkten har varit att tvångsmedlen skall vara så få som möjligt (prop. 1996/97:147 s. 28 ff). En i förvar tagen utlänning får under vissa förutsättningar hållas avskild från övriga förvarstagna (22 §) samt kroppsvisiteras (26 §). Invandrarverkets personal får dessutom hindra att en förvarstagen utlänning avviker från förvarslokalen och denne får i övrigt underkastas nödvändig begränsning av

rörelsefriheten (21 §). Enligt en särskild bestämmelse (17 §) skall polismyndigheten på begäran av Invandrarverket lämna det biträde som behövs för att genomföra ett beslut om förvar. Med denna formulering avses att polismyndigheten skall delge utlänningen beslutet om förvar och därefter transportera honom eller henne till förvarslokalen. Med formuleringen avses även den situationen att utlänningen har avvikit från förvarslokalen och därför skall återföras. På begäran av Invandrarverket skall polismyndigheten även lämna biträde för att förflytta en utlänning som hålls i förvar. Så kan ske när utlänningen exempelvis är rymnings- eller våldsbenägen.

Som framgår av ovanstående redovisning har Invandrarverket givits förhållandevis begränsade befogenheter att använda tvång i den ordning som sedan den 1 oktober i fjol gäller för förvarsverksamheten. Verket saknar i princip helt befogenheter att med stöd av de nu redovisade reglerna använda tvång utanför förvarslokalerna och deras närmaste omgivningar.

Regeringen instämmer med utredningen om att det finns en grundläggande skillnad mellan att ge Invandrarverket rätt att använda tvång för att säkerställa ordningen och säkerheten i förvarslokaler och att ge Invandrarverket en vidare befogenhet att använda tvång ute i samhället för att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut. Det kan redan av principiella skäl ifrågasättas om det är lämpligt att skapa en organisation med delvis polisiära befogenheter vid sidan av den ordinarie polismakten. Viktigt att väga in är också risken för att en sådan ordning kan påverka synen på Invandrarverkets övriga verksamhet och dess personal.

Till dessa mer principiellt grundade invändningar skall läggas att det knappast kan vara samhällsekonomiskt försvarbart att bygga upp och bibehålla en polisiär kompetens vid sidan av det ordinarie polisväsendet. Det gäller även befogenheten och förmågan att med polisiära metoder eftersöka de utlänningar som håller sig undan verkställighet.

Flera remissinstanser har mycket tydligt uttalat att Invandrarverket inte bör utrustas med egen polisiär kompetens. Utredningens slutsats är att mycket starka skäl kan anföras mot alternativet att tillföra polisiär kompetens till Invandrarverkets egen organisation. Regeringen delar remissinstansernas och utredningens bedömning. Detta alternativ framstår således inte som en framkomlig väg.

Handräckning

En annan möjlighet är att, som utredningen föreslagit, behovet av polisiär kompetens tillgodoses genom att Statens invandrarverk, med bibehållet verkställighetsansvar, får möjlighet att begära biträde av polismyndighet.

Som utredningen påpekar finns i åtskilliga författningar bestämmelser om att polis skall hämta personer som inte självmant inställer sig till en förrättning eller för genomförandet av annan myndighetsutövning. Polisen har exempelvis till uppgift att hämta den som skall föras till kriminalvårdsanstalt för att avtjäna straff och att till vårdinrättning föra den som skall omhändertas för tvångsvård. Som framgår ovan har det nyligen införts en bestämmelse om att polis på begäran av

Invandrarverket skall lämna biträde för att genomföra beslut om att ta utlännings i förvar. I dessa fall har Invandrarverket fullt ansvar, utan undantag, vilket under alla förhållanden inte kan bli fallet vid verkställighet av beslut om avvisning och utvisning eftersom Polisen alltså kommer att ha ansvar för bl.a. verkställigheten av utvisningsbeslut som meddelats av domstol.

Tanken med detta alternativ är enligt utredningen, att Invandrarverket skall kunna begära biträde av en polismyndighet för att genomföra en verkställighet. En sådan begäran skall få göras när polisens biträde är nödvändigt på grund av att utlänningsen håller sig undan och inte kan påträffas utan hjälp av polis eller då tillgång till tvångsmedel behövs. Bestämmelsen om biträde av polis bör, enligt utredningen, också utformas så att det klart framgår dels i vilka situationer som Invandrarverket skall kunna begära biträde, dels vilka åtgärder som polismyndigheten skall bistå med. Polisens erfarenhet av spaningsarbete och polisens möjlighet att företa husrannsakan med stöd av 20 § polislagen (1984 :387) kommer sannolikt att behöva utnyttjas i verkställighetsärenden även framdeles.

Flera remissinstanser har uttryckt farhågor över utredningens förslag. Rikspolisstyrelsen har i sitt remissyttrande uttryckt att det med en sådan ordning föreligger risk för att nödvändiga resurser inte finns tillgängliga hos polismyndigheten vid tidpunkten för Invandrarverkets begäran om biträde och att man därför inte kan leva upp till verkets krav på skyndsam handläggning. Detta skulle leda till försämrade effektivitet. JO pekar på de problem som kan uppstå då flera myndigheter skall samarbeta på det sätt som utredningen föreslagit.

Enligt regeringens uppfattning finns det anledning att ta de betänkligheter som remissinstanserna uttalat på allvar. Med utredningens lösning finns det risk för att oklarhet uppstår om vilken myndighet som har det egentliga ansvaret i de ärenden där Invandrarverket begär polisens biträde. Polisens roll och ansvar i denna situation skulle bli otydlig och man uppnår inte den renodling av myndigheternas ansvarsområden som bör eftersträvas. Därför kan regeringen inte ställa sig bakom utredningens förslag.

Överlämnande

För att fullfölja tanken om att renodla myndigheternas ansvarsområden, är det enligt regeringens uppfattning en bättre lösning att Invandrarverket i de fall där polisiär kompetens krävs ges en möjlighet att *överlämna* ärendet och därmed ansvaret för verkställigheten till polismyndigheten. På det viset undviks den sammanblandning av ansvar som flera remissinstanser riktat kritik mot i utredningens förslag. Ordningen bör konstrueras så att ansvaret för verkställighet lämnas över till polismyndigheten då Invandrarverket har uttömt sina möjligheter att motivera den enskilde att självant lämna landet och det på goda grunder kan antas att någon form av tvångsåtgärder är nödvändiga för att beslutet skall kunna verkställas. Anledningen till att gränsen för överlämnandet bör förläggas dit är att regeringen instämmer med utredningen och

remissinstanserna om att det är olämpligt att Invandrarverket ges rätt att självt använda tvångsmedel.

Invandrarverket har genom sina olika ansvarsområden kunnat skaffa sig en god bild av utlänningen och ärendets karaktär. Verket är därmed den myndighet som har de bästa förutsättningarna att bedöma och fatta beslut om vilka ärenden som måste överlämnas till polismyndighet, på grund av att man bedömer att tvång kommer att behövas för att genomföra verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Det kan exempelvis vara fallet när en utlänning inte visar några tecken på att vilja lämna landet inom de tidsfrister som gäller. Ett annat exempel på när Invandrarverket får överlämna ett ärende är när utlänningen håller sig undan och inte kan anträffas utan polisens medverkan. Rikspolisstyrelsen har i sitt remissyttrande rörande utredningens förslag om handräckning, uttryckt farhågor för att det hos Invandrarverket skulle göras alltför lättvindiga och slentrianmässiga bedömningar om när polisens biträde behövs. Detta är en viktig aspekt som även är relevant i förhållande till regeringens förslag. I lagförslaget anges vilka kriterier som skall föreligga för att Invandrarverket skall få överlämna ett ärende. Invandrarverket bör vara restriktivt i sin bedömning om vilka ärenden som skall överlämnas till Polisen. I de fall verket har uttömt sina egna möjligheter att få kontakt med utlänningen kan det finnas behov av polisiärt eftersöknings- eller spaningsarbete. Regeringens förslag innebär att Invandrarverket åläggs huvudansvaret för verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Som redan nämnts, är verket den enda myndighet som har underlag för att göra bedömningen om vilka ärenden som skall överlämnas till polismyndighet. Mot den bakgrunden bör endast Invandrarverket ha rätt att besluta vilka ärenden som skall lämnas över och varken polismyndigheten eller någon annan myndighet skall kunna motsätta sig ett sådant beslut. Ett ärende som är överlämnat till en polismyndighet skall dessutom aldrig kunna återlämnas till Invandrarverket, oavsett om utlänningen i sin kontakt med polisen sagt sig vara villig att lämna landet självmant.

Den ordning som regeringen nu föreslår innebär att den myndighet som har att utföra det egentliga arbetet, t.ex. efterspaningsarbetet, också kommer att ha det fulla ansvaret för ärendet. Detta överensstämmer helt med vad Rikspolisstyrelsen framfört i sitt remissyttrande om att det formella ansvaret bör följa det reella.

Regeringen anser därför, till skillnad från utredningen, att denna lösning innebär bättre möjlighet att utveckla metoder och upprätthålla kompetens för att avvisningar även hos polisen skall ske på så värdigt sätt som möjligt och med användning av minimum av tvångsåtgärder. Denna strävan är, som nämnts tidigare, en viktig utgångspunkt för tanken att flytta över verkställighetsansvaret till Invandrarverket. Det förhållandet att Polisen kommer att behålla ansvaret för vissa typer av verkställighetsärenden ligger också helt i linje med detta resonemang. Enligt regeringens uppfattning bör den föreslagna ansvarsfördelningen inte heller påverka den polisiära kompetensen på utlänningsområdet på sådant sätt som Rikspolisstyrelsen befarar.

Utredningen tog upp frågan om den bristande effektivitet och de svårigheter som riskerar att uppkomma då olika myndigheter samverkar vid

verkställandet av beslut. Att denna risk skulle öka om ansvaret för verkställigheten under handläggningen flyttas från en myndighet till en annan bedömer regeringen inte som trolig. Det är snarare så att med den tydliga avgränsning av de inblandade myndigheternas ansvarsområden som görs i förslaget vinner man både i tid och effektivitet. Det finns dessutom flera positiva effekter som utredningen förbisett. De båda myndigheterna kan med denna lösning helt koncentrera sig på den typ av ärenden där deras särskilda kompetens och resurser utnyttjas på bästa sätt.

Regeringen kan alltså inte instämma i utredningens slutsats att det finns avgörande invändningar mot en ordning som innebär att ansvaret för verkställigheten övergår från Statens invandrarverk till polismyndigheten när det finns behov av polisiär kompetens. Ett förslag med denna innebörd läggs därför fram.

8 Stödinsatser

8.1 Återvändandeprogram

Regeringens bedömning: Avvisade eller utvisade bör i vissa fall erbjudas stöd när de återvänder till hemlandet självmant. Statens invandrarverket bör ges möjlighet att tillsammans med de humanitära frivilligorganisationerna och internationella organisationer utveckla formerna för ett samarbete om återvändande. Särskilt bör möjligheten till ett samarbete med Internationella migrationsorganisationen (IOM) kunna undersökas. Samarbetsavtal bör ges en flexibel form så att de kan tillgodose skilda förutsättningar och behov som de återvändande kan ha. Integrerade åtgärdsprogram som innehåller insatser under utlännings vistelse i Sverige, under utresan och i vissa fall även under en tid efter ankomsten till hemlandet, bör eftersträvas. Invandrarverket bör fungera som ett samverkansorgan för detta stöd.

Utredningens förslag: Regeringens bedömning överensstämmer i stort med utredningens förslag. På grundval av remissyttrandena anser dock regeringen att Invandrarverket tillsammans med frivilligorganisationerna skall vidareutveckla formerna för en eventuell samverkan.

Remissinstanserna: *Statskontoret* föreslår att Invandrarverket i samråd med frivilligorganisationerna och IOM vidare utreder och föreslår hur dessa kan engageras i arbetet för att öka graden av frivillighet vid återvändande av utlännings som har fått beslut om avvisning eller utvisning. *Statens invandrarverket* tillstyrker förslaget om att stöd bör ges till frivilligorganisationerna samt att samarbete bör inledas med IOM. *Utlänningsnämnden* delar utredningens tveksamhet till möjligheterna att med hjälp av renodlade finansiella bidrag motivera ett självmant återvändande. Utlänningsnämnden tillstyrker förslaget att Invandrarverket får möjlighet att stödja frivilligorganisationernas verksamhet med att underlätta för personer som nekas uppehållstillstånd i Sverige att återvända. Även *Rikspolisstyrelsen*, som för övrigt avstyrker en överflyttning av verkställighetsansvaret, tillstyrker förslaget om samarbete med IOM och framhåller att en sådan samverkan kan genomföras oavsett vilken myndighet som har verkställighetsansvaret. *Svenska Röda Korset* välkomnar utredningens förslag om stöd till frivilligorganisationerna. *Advokatsamfundet* tillstyrker förslaget. Individuella bidrag till enskilda utlännings bör undvikas eftersom ett sådant bidrag kan ge incitament till personer att ansöka om asyl för att komma ifråga för bidrag. *Sveriges Kristna Råd* intar en positiv ståndpunkt om medverkan till återvändande och kan tänka sig diskutera en medverkan förutsatt att omsorgen om de asylsökande hålls i förgrunden. Frivilliga organisationers roll i asylprocessen bör övervägas i ett sammanhang och ses som en helhet.

Svenska flyktingrådet understryker vikten av att de som nekas uppehållstillstånd förstår att deras ansökan handlagts på ett korrekt sätt och att beslutet är väl underbyggt för att de skall acceptera beslutet. Frivilligorganisationerna kan medverka till att underlätta förståelsen för beslutet. Svenska flyktingrådet delar inte alla uppfattningar i utredarens förslag men kan ändå tillstyrka att stöd ges till frivilligorganisationerna och IOM. *Amnesty International* ser positivt på utredarens förslag att frivilligorganisationernas kunskap och erfarenhet tas tillvara. Frågan bör dock diskuteras vidare i frivilligorganisationerna. Amnesty tar för egen del i princip inte emot statliga bidrag för att kunna stå helt oberoende. *Barnombudsmannen* är positiv till förslaget om stöd för att underlätta för dem som nekats uppehållstillstånd i Sverige att frivilligt lämna landet. Man påpekar vidare att det är bra att frivilligorganisationernas roll lyfts fram och att de får en given roll redan under planeringen av verkställigheten av beslut om avvísning och utvisning. *Rädda Barnen* finner det uteslutet att på myndigheters uppdrag medverka vid verkställigheten av beslut om avvísning och utvisning. En sådan medverkan kunde ge sken av att de berörda personerna ges ett bättre skydd och stöd än vad som vore möjligt. *Caritas* tillstyrker förslaget i stort men anser att frivilligorganisationernas förtroende hos asylsökande inte får urholkas genom att organisationerna tar emot den föreslagna typen av statligt stöd. I princip ser Caritas positivt på ett IOM-samarbete men understryker att villkoren måste redovisas bättre. Caritas kan för närvarande inte tillstyrka förslaget i denna del. *Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR)* tillstyrker att ekonomiskt och annat stöd ges till de som nekas uppehållstillstånd, men avstyrker att frivilligorganisationerna skulle medverka vid utresorna. FARR tillstyrker att Invandrarverket inleder samtal med frivilligorganisationerna kring frågan om stöd för återvändande, men avstyrker förslaget att statligt stöd skulle utgå till frivilligorganisationerna så att de blir delaktiga i transportverksamheten. IOM är enligt FARR en lämplig samarbetspartner eftersom organisationen har tillkommit på regeringars initiativ. FARR föreslår även att visst stöd bör ges till uppföljning av de återvändandes situation efter hemkomsten.

Skälen för regeringens bedömning: Det är av humanitära skäl angeläget att bistå utlänningar som vill lämna Sverige för att återvända till sitt hemland. Detta gäller också vissa utlänningar som har nekats uppehållstillstånd i Sverige. Regeringens övergripande ambition är att återvändande skall vara värdigt och självmant och att tvångsmedel så långt som möjligt skall undvikas. För att uppnå denna målsättning är det av vikt att involvera frivilligorganisationer och internationella organisationer som IOM i återvändandet och att ge ett mer genomtänkt stöd till de personer som skall återvända och gör så självmant. Ett sådant stöd kan omfatta både insatser inför återvändandet och möjligheten att med begränsade insatser underlätta återkomsten till utlänningens hemland. Frivilligorganisationernas kunskaper och erfarenheter kan vara en hjälp i detta arbete. I sammanhanget kan nämnas att FN:s flyktingkommissarie genom sin exekutivkommitté uttalat att man ser positivt på program som erbjuder rådgivning och stöd för att personer

som inte är i behov av internationellt skydd självmant skall kunna återvända till sina hemländer. Flyktingkommissarien kan också tänka sig en egen roll vid återvändandeprogram. Även EU:s ministerråd har uttalat liknande tankegångar i det beslut som antogs den 26 maj 1997 angående utbyte av information om bistånd till medborgare i tredje land som frivilligt återvänder till hemlandet. Det finns betydande invändningar mot att ge utlänningar som har nekats uppehållstillstånd renodlade finansiella bidrag för att de självmant skall kunna lämna Sverige. Istället bör man i samarbete med frivilligorganisationer och internationella organisationer som IOM erbjuda integrerade åtgärdsprogram för de som är beredda att återvända självmant. Invandrarverket bör tillsammans med frivilligorganisationerna utveckla formerna för samarbete om sådan verksamhet som underlättar ett värdigt och självmant återvändande av personer som fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Sådan verksamhet kan finansieras delvis genom att använda en del av de resurser som förs över till verket i samband med övertagandet av verkställighetsansvaret.

Stöd till återvandring

Direktiven till utredningen angav att utredaren skulle belysa förutsättningarna för att utlänningar som har befunnits sakna skäl för uppehållstillstånd i högre grad självmant lämnar Sverige och, när detta inte sker, hur beslut om avvisning och utvisning skall kunna såsom hittills verkställas på ett värdigt och effektivt sätt.

Insatser av olika slag för att utlänningar som har nekats uppehållstillstånd självmant skall lämna Sverige benämns vanligen *återvändandeprogram*. Sverige har endast begränsade erfarenheter av sådana program. Däremot har vissa insatser gjorts för utlänningar som har önskat återvända till sina hemländer efter att ha vistats i Sverige med uppehållstillstånd. En beskrivning av dessa s.k. *återvandringsprogram* ges i prop. 1996/97:25 s. 269 ff. I det följande anges några exempel på verksamhet med inriktning på frivillig återvandring.

År 1989 godkände riksdagen regeringens förslag till utgångspunkter för en återvandrarpolitik (prop. 1988/89:100 bil.12). Som en grundläggande princip fastslogs, att all återvandring skall vara frivillig. Det är därför viktigt att i sammanhanget understryka skillnaden mellan *återvandring* som avser personer som har uppehållstillstånd i Sverige och vars återvandring är helt frivillig och *återvändande* som avser personer som inte uppfyller eller inte längre uppfyller villkoren för uppehållstillstånd i Sverige. Dessa personer måste lämna landet men bör i möjligaste mån kunna göra det självmant och under värdiga former.

Regeringens förslag till en återvandringspolitik poängterade att en frivillig återvandring bör vara noga planerad och förberedd, i första hand av flyktingen själv och dennes familj men med en viktig roll för enskilda organisationer. Det förutsågs i 1989 års riktlinjer att återvandringen skulle kunna komma att öka väsentligt och därmed även informationsbehoven om ursprungsländerna. Invandrarverket förutsattes bevaka behovet av sådan information och studiecirkelmateriel om exilens villkor och om återvandring. Enligt riktlinjerna skulle också det stöd som den svenska

staten lämpligen kan ge åt enskilda flyktingar som har återvandrat ses som en del av det humanitära biståndet till andra länder. Det ansågs också att återvandringsfrågorna borde ges stor uppmärksamhet inom ramen för Sveriges deltagande i det internationella samarbetet.

Svenskt stöd för frivillig återvandring till Chile utgick under ett antal år med cirka 10-15 miljoner kronor årligen. Ett liknande stöd gavs tidigare i förhållande till Uruguay. Ett program för att stödja arbetsintegrationen för återvandrare, PRAL, upprättades vid mitten av 1980-talet av ett antal chilenska frivilligorganisationer under IOM:s överinseende. Svenska Diakonia spelade en viktig roll vid programmets tillkomst och Sveriges bistånd har sedan dess förmedlats genom Diakonia. Projekten har sannolikt inte haft avgörande betydelse för den återvandring till Chile som skett från Sverige men kan ha underlättat den första vistelsetiden för ett mindre antal personer. Erfarenheterna i Chile visar att förberedelserna i Sverige varit det mest avgörande för om återvändandet blivit lyckat eller ej samt att inträdet i arbetslivet är den absolut viktigaste enskilda faktorn för en lyckosam återintegration.

Budgetåret 1994/95 fördelade Invandrarverket drygt 600 000 kronor för projekt inriktade på återvandring. Flera studieförbund gavs projektmedel för att utveckla studiecirkelverksamhet inför återvandring. Ett antal invandrar- och flyktingorganisationer har beviljats projektmedel under senare år för att inom den egna organisationen arbeta med förberedelser för återvandring. Det gäller de chilenska riksförbunden, Kurdiska riksförbundet, Eritreanska riksförbundet, Salvadoranska riksförbundet, Kroatiska riksförbundet samt Bosnien-Hercegovinas riksförbund i Sverige.

Budgetåret 1998 har 23,3 miljoner kronor beviljats för återvandringsinsatser som i första hand riktar sig till flyktingar och övriga skyddsbehövande som vill återvända till sitt ursprungsland. Dessutom har ca 10 miljoner kronor beviljats för användning till särskilda bidrag för återvandring enligt förordningen (1984:890) om bidrag till flyktingars resor från Sverige för bosättning i annat land. Ett bidrag på högst 10 000 kronor per person och högst 40 000 kronor per familj har kunnat utgå. Under 1997 beviljades detta bidrag till 1 061 personer, varav 755 personer var medborgare i Bosnien-Hercegovina.

Återvandring till Bosnien-Hercegovina har varit av särskild betydelse under de senaste åren. Sverige har givit stöd åt ett nordiskt pilotprojekt i samarbete med Svenska Röda Korset för temporärt återvändande av medicinsk personal till Bosnien-Hercegovina. I samarbete med IOM har Sverige givit bidrag åt ett projekt för att underlätta återvandring av välutbildade nyckelpersoner till Bosnien-Hercegovina. Mellan september 1996 och februari 1998 återvandrade 29 personer från Sverige inom dessa program och ytterligare 62 ärenden var fortfarande under behandling. Regeringen avsatte under budgetåret 1998 10 miljoner kronor för informations- och utbildningsinsatser med inriktning på att förbereda och underlätta för flyktingar i Sverige att återvända. En del av dessa resurser har kommit att utnyttjas av återvandrare till Bosnien-Hercegovina som ett sätt att förbereda återuppbyggnadsarbetet efter hemkomsten.

Invandrarverkets återvandringsverksamhet har byggt upp en kompetens och erfarenhet vilket kan komma väl till användning vid ett samarbete med frivilligorganisationer och internationella organ om återvändande av avvisade och utvisade personer.

Stöd till återvändande

När det gäller utlännningar som har nekats uppehållstillstånd har det tidigare i huvudsak handlat om att formlost ge mindre summor för att täcka utlänningsens kostnader under resan från Sverige. Under år 1997 utfärdades en tidsbegränsad förordning om bidrag till resor från Sverige för bosättning i annat land för utlännningar som vägrats uppehållstillstånd (SFS 1997:127). Förordningen, som trädde i kraft den 1 maj 1997 gav Invandrarverket rätt att besluta om sådant ekonomiskt stöd. Bidrag har kunnat ges i de fall då beslutet inte kunnat verkställas inom två år från att det vunnit laga kraft eller om utlänningsen tidigare beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § UtL eller tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder. Bidrag har också kunnat ges om det i samband med avvisning eller utvisning förordnats att verkställighet av beslutet inte får ske mot utlänningsens vilja inom viss tid och utlänningsen under den angivna fristen frivilligt rättar sig efter beslutet. Bidraget får inte ges till en utlänningsen som genom att hålla sig undan eller på annat sätt själv medverkat till att beslutet inte kunnat verkställas. Maximalt 5 000 kronor per vuxen och 30 000 kronor per familj har kunnat lämnas i bidrag.

Förordningen infördes delvis med tanke på det stora antalet medborgare från Förbundsrepubliken Jugoslavien, bland dem etniska albaner från Kosovo, som utan egen förskyllan blivit kvar i Sverige under lång tid efter att de fått avslag på sina ansökningar. Stödet utformades även med tanke på medborgare från Bosnien-Hercegovina, men självfallet kunde personer från alla medborgarskapsgrupper som uppfyllde kriterierna söka stödet.

Nästan samtliga ansökningar om stöd har fått bifall. Under perioden april till december 1997 beviljades totalt 95 återvändandebidrag. Av dessa bidrag gick 38 till medborgare i Bosnien-Hercegovina och 47 till medborgare i Kroatien. Övriga bidrag fördelades mellan medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien, El Salvador, Iran, och Peru. Enligt en beräkning hade 21 personer vid tillfället för beslutet vistats i Sverige upp till 24 månader, 15 personer mellan 25 och 36 månader, 54 personer mellan 37 och 48 månader och 2 personer hade vistats här i 53 respektive 63 månader. Det vore av humanitära skäl en önskvärd förbättring om flertalet av dessa personer hade kunnat förkorta sina väntetider. Orsakerna till de långa väntetiderna i dessa fall varierar och grundar sig delvis på förhållanden i ursprungsländerna, vilket påverkat beslutsprocessen och bedömningen av skäl för tidsbegränsade uppehållstillstånd eller för verkställighetshinder.

Den största medborgarskapsgruppen bland de som skulle ha kunnat söka stödet, personer från Förbundsrepubliken Jugoslavien, har inte haft möjlighet att återvända hem och dessa har därmed inte heller sökt stödet. Förbundsrepubliken Jugoslavien har inte tagit emot dessa medborgare och

Sverige har under en längre tid förhandlat om det återtagandeavtal som undertecknades i januari 1998 men som ännu inte ratificerats av den jugoslaviska sidan. Bortsett från denna grupp har personer från fler medborgarskapsgrupper än de förväntade sökt stödet.

I de länder som erbjuder stöd till återvändande har frågan ibland ställts om inte personer utan skyddsbehov lockas att som asylsökande ta sig till dessa länder enbart för att kunna utnyttja stödet. Erfarenheterna visar dock att stödet i så fall måste vara betydande i relation till hemlandets kostnadsläge och till de kostnader som är förenade med en flykt, för att detta skall vara tillräckligt attraktivt. De regler som normalt omger ett stöd leder även till att det inte bara är mycket svårt utan också både tids- och resurskrävande att otillbörligen försöka utnyttja det. Det stöd som har erbjudits i Sverige har kunnat utnyttjas av fler men av olika anledningar har dessa personer inte sökt stödet. En del lämnar landet på egen hand och utan att utnyttja stödet. Andra väljer att hålla sig undan verkställighet av beslut om avvisning och utvisning med förhoppningen att till slut få stanna i Sverige. Enskilda mottagningsenheter anger att bidraget inte i sig har varit så omfattande att det är ett tillräckligt motiv för ett självmant återvändande. Det innebär dock ett stöd till dem som ser positivt på ett återvändande men där det finns praktiska svårigheter. Stödet är till nytta för många av dessa personer som vill återvända men som saknar resurser för att på egen hand bekosta hemresan och den första tiden därefter.

Upplysningar om möjligheten att söka bidraget har gått ut via informationsblad som översatts till sex olika språk och som funnits tillgängliga på Invandrarverkets olika enheter. Information om möjligheten till återvändande har tagits upp från det att den asylsökande först kommer i kontakt med enheten. Upplysningar om möjligheten till återkallande av ansökan samt nöjdförklaring har också lämnats vid lämplig tidpunkt under vistelsetiden i verkets mottagningssystem. Även polisen har informerat om möjligheten att söka bidraget.

Ett renodlat finansiellt stöd till resor kan uppmuntra till att de som nekats uppehållstillstånd i viss mån självmant lämnar Sverige. Ett effektivare stöd är ett integrerat åtgärdsprogram vars innehåll kan anpassas till förutsättningarna och behoven i det enskilda fallet. Att få stöd till själva hemresan är inte alltid tillräckligt för att personer skall inse fördelarna med att återvända och nackdelarna med att utan uppehållstillstånd försöka hålla sig kvar i Sverige. Ofta behövs det också information och rådgivning om vilka förhållanden som råder i hemlandet för att återvändandet skall bli självmant. Om personer med avvisnings- och utvisningsbeslut kan skaffa sig en mer heltäckande och aktuell bild över situationen i hemlandet blir det lättare att fatta ett välavvägt beslut om att återvända.

Människor som har valt att lämna sitt hemland för att bosätta sig i Sverige har ofta en stark vilja att få stanna här. Detta gäller oavsett om de har sökt sig till Sverige på grund av ett skyddsbehov eller på grund av andra omständigheter. De har brutit upp från sin tidigare tillvaro och inte sällan med betydande uppoffringar tagit sig till Sverige. Många har förhoppningar om att här kunna skapa en betydligt bättre framtid för sig

själva och sin familj. Det är mot denna bakgrund som förutsättningarna till ett självmant återvändande bör ses.

Att erbjuda dem som har nekats uppehållstillstånd i Sverige mer betydande finansiella bidrag för att de självmant skall kunna lämna landet är förenat med såväl principiella betänkligheter som praktiska svårigheter. Regeringen bedömer därför att den typen av stöd för återvändande bör ersättas med integrerade åtgärdsprogram. Först och främst bör stöd inte utformas på ett sådant sätt att dess syfte kan missuppfattas av den avvisade eller utvisade. Syftet med ett stöd är att underlätta ett återvändande för utlänningar som fått beslut om avvisning eller utvisning. Sådana utlänningar skall erbjudas möjligheten att delta i program som både syftar till ett värdigare återvändande och ny etablering i hemlandet.

Renodlade finansiella bidrag kan i sig inte uppfylla dessa målsättningar. De praktiska svårigheterna med sådana bidrag gäller bl.a. fastställandet av nivån på bidragen. Den måste vara tillräckligt hög för att få avsedd effekt, men den bör samtidigt inte vara så hög att bidragen får utlänningar att söka sig till Sverige enbart för bidragets skull. Härtill kommer att ett belopp som är lämpligt för att underlätta återvändande till exempelvis Bosnien-Hercegovina kan motsvara flera årslöner i ett annat land. Beloppet måste därför anpassas efter förhållandena i det enskilda fallet, vilket i sin tur kan uppfattas som orättvist och diskriminerande av dem som erhåller lägre belopp än andra utlänningar. Till en början kan också en del negativa reaktioner möta utlänningen i hemlandet om han eller hon återvänder med för de lokala förhållandena betydande tillgångar. Med integrerade åtgärdsprogram skapas dock större möjligheter att undvika både de principiella problemen och svårigheterna med gränsdragningar.

Deltagande i de aktiviteter som erbjuds genom samarbete med frivilligorganisationerna eller IOM, t.ex. information och rådgivning, viss utbildningsverksamhet före hemresan eller återintegrationsverksamhet i ankomstlandet, bör vara helt frivilligt. Stödet skall finnas som en möjlighet för de personer som rättar sig efter myndigheternas beslut och inte undanhåller sig verkställighet av beslutet. För de personer vars ärenden överlämnas till polismyndigheterna blir denna form av stöd inte aktuellt.

8.2 Frivilligorganisationer

Frivilligorganisationernas arbete med asylsökande

Ett flertal ideella organisationer, kyrkor och samfund är verksamma i frågor som berör asylsökande och flyktingar. Deras insatser skiftar starkt i inriktning och omfattning alltefter organisationernas förutsättningar och ideologiska hemvist. Verksamheten är ett viktigt komplement till det stöd och mottagande som tillhandahålls från statsmakternas och från kommunernas sida. Det finns dock få organisationer som enbart ägnar sig åt flyktingfrågor. Någon övergripande samarbetsorganisation för flyktingfrågor existerar inte, till skillnad från t.ex. i Danmark.

Gemensamt för många svenska frivilligorganisationer är den växande internationella verksamhet i vilken de är nationell part. Särskilt inom områdena konfliktförebyggande humanitärt arbete och insatser för flyktingar och fördrivna personer har de internationella frivilligorganisationerna kommit att spela en allt större roll. Denna utveckling har sannolikt betydelse också i fråga om organisationernas förutsättningar att delta i det nationella arbetet, t.ex. i fråga om återvändande för dem som inte har tillstånd att uppehålla sig i Sverige.

Bland den verksamhet som de frivilligorganisationerna bedriver inom nu aktuellt område kan nämnas följande.

Svenska Röda Korset är sedan lång tid verksamt inom området. Kontakterna med Röda Korsets omfattande internationella humanitära verksamhet handhas av Centralstyrelsen, där det också finns en särskild flyktingenhet. Denna ansvarar bl.a. för Röda Korsets policy i flyktingfrågor och bedriver opinionsbildning m.m. Basen för stöd- och kontaktverksamheten i förhållande till enskilda utlänningar utgörs dock av Röda Korsets regionala organisation, där det finns en flyktingansvarig i vart och ett av de 24 distrikten. Röda Korset arbetar även med frivillig återvandring. I dag finns två särskilda kontor i Sverige för rådgivning i dessa frågor. Röda Korset planerar att öppna ytterligare sådana kontor. Därutöver bedriver organisationen stödverksamhet genom närmare tusentals frivilliga, som på olika sätt ger stöd till asylsökande och flyktingar. Under år 1996 hade de flyktingansvariga och de frivilligt verksamma kontakter med närmare 15 000 personer.

Rädda Barnen engagerar sig främst genom informations- och opinionsarbete och söker på så sätt driva på reformarbetet med flyktingbarnens situation i fokus. I många av Rädda Barnens länsförbund och lokalavdelningar arbetar man med praktiska insatser, t.ex. genom att organisera vän-/kontaktfamiljer för asylsökande och flyktingar.

Svenska Flyktingrådet samlar organisationer och enskilda kring kurser och seminarier, bl.a. i flyktingrätt, familjeåterförening och kulturmöten samt i fråga om opinionsbildning.

Svenska kyrkan kommer genom sina 2 500 församlingar i kontakt med många invandrare och flyktingar. Åtskilliga församlingar har anställd personal som hjälper till med särskilt stöd i asylprocessen. Svenska kyrkans församlingsnämnd har huvudansvaret för Svenska kyrkans policy i flyktingarbetet.

Sociala Missionen är Svenska Missionsförbundets diakonala centrum och bedriver kurativ verksamhet för asylsökande och flyktingar. Sociala Missionen har sedan 1986 arbetat med att stödja presumtiva återvandrare i deras förberedelser inför återvändande, både på det praktiska och på det psykologiska planet. Verksamheten består av information, vidareutbildning och psyko-sociala insatser. Metoderna har utvecklats från att inledningsvis ha en tyngdpunkt på individuell rådgivning till mer grupporienterade arbetsformer. Man når också svensk personal som kommer i kontakt med återvandringsfrågor. Under senare år har 200 000–500 000 kronor beviljats per budgetår av Invandrarverket för sådan verksamhet. Huvudsakligen har latinamerikaner (främst chilener) vänt sig till projektet. Åtskilliga av dessa har varit svenska medborgare. Under de

senaste åren har organisationer bland eritreaner, salvadoraner och kurder haft kontakt med Sociala Missionen för att dra nytta av dess erfarenheter. Sociala Missionen har vidare medverkat i mottagandet av bosnierna och har då från början tagit upp återvändningsaspekten.

Caritas bedriver omfattande verksamhet i Sverige för asylsökande och flyktingar. Organisationen är den svenska delen av den internationellt verksamma katolska hjälporganisationen. Caritas arbetar bl.a. med ofrivilligt återvändande från Sverige, genom att erbjuda personer som uppehåller sig illegalt i landet en möjlighet till visst stöd i hemlandet om de återvänder.

Sveriges Kristna Råd är en ekumeniskt inriktad samarbetsorganisation i vilken de lutherska, katolska, ortodoxa och frikyrkliga kyrkofamiljerna möts. Utöver att ge råd och stöd till församlingsmedlemmar runt om i landet, vilka engagerat sig för enskilda asylsökande och flyktingar, anordnar Sveriges Kristna Råd utbildningar, seminarier m.m. i vilka också företrädare för myndigheter deltar. Man har på så sätt tillhandahållit mötesplatser för olika parter, bl.a. i syfte att förbättra samverkan och samsyn, för att så långt möjligt undvika tvångsvisa verkställigheter av beslut om avvisning och utvisning.

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar bedriver sedan några år verksamhet i förhållande till enskilda asylsökande och andra utlänningar som söker råd och stöd. Byrån är ett resultat av samverkan mellan Amnesty International Svenska sektionen, Caritas, Rädda Barnen, Svenska kyrkan och Svenska Flyktingrådet. Verksamheten är förlagd till Stockholm. Fem personer arbetar på heltid och ger råd i stor utsträckning åt personer som har fått avvisningsbeslut och därför vänder sig till byrån.

Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR) driver en omfattande frivillig verksamhet till stöd för asylsökande samt deras biträden genom sina asylkommittéer och flyktinggrupper på 21 orter i Sverige. Inriktningen är information, råd och praktiskt stöd i enskilda ärenden, oftast i det skede då det föreligger ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. FARR försöker även i vissa fall underlätta återvändandet för av- och utvisade personer genom kontakter med svenska myndigheter och andra frivilligorganisationer.

Invandrarverket och frivilligorganisationerna

En förbättrad samverkan med de frivilligorganisationerna ligger i linje med ambitionen om ett värdigt återvändande och målsättningen att så långt som möjligt undvika att beslut om avvisning och utvisning verkställs med tvångsmedel. Som påpekades av utredningen bygger framgången i IOM:s insatser också på ett aktivt samarbete med nationella frivilligorganisationer.

Frivilligorganisationerna fyller en viktig funktion som en oberoende part till vilken de asylsökande kan vända sig för att diskutera och ta ställning till om myndigheternas beslut om avvisning eller utvisning är skäligt. Frivilligorganisationerna utformar själva den roll de önskar ha ifråga om återvändande. Hos flera frivilligorganisationer pågår en intern översyn angående detta.

Från myndigheternas sida är det viktigt att de som får ett beslut om avvisning eller utvisning förstår att deras ansökan handlagts på ett korrekt sätt och att beslutet är väl underbyggt för att de skall acceptera beslutet. Det är angeläget att tiden av ovisshet kan minimeras. Det är troligt att en mer ingående information och vetskapen om återvändandeprogram skulle uppmuntra avvisade eller utvisade att i större utsträckning återvända självmant.

Det kan påpekas att frivilligorganisationerna har samlat värdefulla erfarenheter genom sitt engagemang vid frivillig återvandring. Detta arbete omfattar bl.a. biståndsverksamhet med bl.a. stöd till återuppbyggnad av områden som tidigare varit i konflikt. Liknande erfarenheter kan även myndigheterna dra lärdom av i arbetet med att utveckla återvändandeprogram. Flertalet frivilligorganisationer skulle genom samarbete med sina systerorganisationer i vissa länder kunna ge utlänningar information och rådgivning om situationen i ursprungslandet. Den omständigheten att återvändarstöd kan komma i fråga både för insatser i Sverige och för insatser i en mottagningsstruktur i det land till vilket utlänningen återvänder bidrar till att systerorganisationerna kunde få en roll även vid återintegrationsarbetet.

Utredningen förde en diskussion om eventuell samverkan med frivilligorganisationerna inom detta område och om en sådan samverkan skulle kunna omfatta ekonomiskt stöd. Utredningen angav att ett sådant ekonomiskt stöd i huvudsak kunde utformas på två olika sätt. Antingen skulle stöd kunna betalas ut till frivilligorganisationer med utgångspunkt i deras faktiska kostnader. Alternativet vore ett mer generellt stöd och då antingen till olika frivilligorganisationer eller till ett samverkansorgan, om en sådan ordning kommer till stånd. Utredningen påpekade dock att frågan om det över huvud taget är möjligt eller lämpligt med sådant stöd till annat än ett samverkansorgan bör penetreras närmare.

Flera remissinstanser uttrycker en viss tveksamhet ifråga om samverkan med de verkställande myndigheterna. En sådan samverkan skulle kunna påverka de asylsökandes syn på frivilligorganisationerna i negativ riktning. Detta gäller delvis om frivilligorganisationerna skulle ta emot ekonomiskt stöd och därmed riskera att hamna i beroendeställning. En tveksamhet har också kommit till uttryck från några organisationer när det gäller att ta emot ekonomiskt stöd för medverkan i återvändandeverksamhet. Regeringens bedömning är därför att det i nuläget inte finns underlag för att föreslå en mer fast samverkan med frivilligorganisationerna.

Tveksamhet har också framförts beträffande utredningens förslag om att frivilligorganisationerna kunde motivera till ett ökat självmant återvändande genom att följa med som ledsagare på utresan. En sådan ordning skulle enligt utredningen minska behovet av eskorterande personal från myndigheterna. Den återvändande skulle kunna uppleva resan som mer värdig och medföljande från frivilligorganisationer kunde under resans gång stötta och ge råd till den återvändande. Frivilligorganisationer har ibland en systerorganisation eller en samarbetsorganisation i ankomstlandet, vilken också kan ge den återvändande stöd under den första tiden efter ankomsten. Utredningen anförde att ett sådant

samarbete skulle vara till fördel utifrån humanitära utgångspunkter. Med ledning av flertalet remissyttranden är det dock tveksamt om frivilligorganisationer skulle medverka som beledsagare vid utresor.

Regeringens bedömning är därför att Invandrarverket tillsammans med frivilligorganisationerna bör undersöka formerna för en eventuell samverkan i återvändandefrågan. I den mån dessa kontakter mynnar ut i ett förslag som omfattar stöd till frivilligorganisationerna för återvändandeprojekt bör formerna för ett sådant stöd kunna regleras i samband med att regeringens löpande uppföljning och styrning av invandrarverkets verksamhet. Invandrarverket bör i detta avseende fungera som ett samverkansorgan dit frivilligorganisationer kan vända sig med förslag till konkreta insatser.

8.3 IOM:s återvändandearbete

Bland de internationella organisationerna är det främst IOM som under en lång tid men särskilt under senare år har profilerat sig i arbetet med att ge stöd och hjälp åt återvändande. IOM har av ett växande antal stater fått i uppdrag att utforma återvändandeprogram med avsikten att underlätta ett självmant återvändande. IOM skulle vara en tänkbar samarbetspartner till Invandrarverket i dess återvändandearbete både av humanitära skäl och av kostnadsskäl. IOM:s medverkan vid återvändande av personer som avvisas eller utvisas bör kunna bidra till att öka graden av frivillighet vid återvändandet. Andra länders erfarenheter har visat att asylsökande och andra som nekas uppehållstillstånd hyser ett förtroende för IOM och till organisationens insatser. Då IOM:s uttryckliga princip är att inte använda några som helst tvångsmedel, kan organisationens medverkan vara av vikt i strävandena att göra återvändandet mer humant och värdigt.

Insatser för att underlätta ett självmant återvändande bör, om så behövs, kunna göras under utlänningens vistelse här i landet, under resan från Sverige och i vissa fall även under en tid efter ankomsten till hemlandet. Av humanitära skäl är det i vissa fall viktigt att kunna följa upp situationen för de personer som återvänder till sitt ursprungsland. Uppföljning av de återvändandes situation efter hemkomsten kan göras dels i samband med utbetalning av eventuellt återintegrationsstöd, dels under den tid då återvändare deltar i återintegrationsprogram.

Vad gäller kostnadsaspekten innebär IOM:s omfattande verksamhet inom detta område förmånliga rabatter vid utresor. Ett samarbete kan därför minska de totala kostnaderna för transporter. Det kan nämnas att IOM ofta kan få halva priset i rabatt på ordinarie flygpriser hos ett stort antal flygbolag. Till flertalet destinationer kan IOM ordna med resor till ett lägre pris än vad som erbjuds av den resebyrå som Transporttjänsten för närvarande samarbetar med. Kostnaderna kan också minskas i den mån personer som skall avvisas eller utvisas återvänder på ett tidigare stadium. Det har också visat sig att behovet av eskort, som står för en icke oväsentlig del av kostnaderna för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut, kan minska när IOM medverkar vid återvändandet.

Eventuella samarbetsavtal med IOM bör ges en flexibel form så att de kan tillgodose skilda förutsättningar och behov som de återvändande till olika länder kan ha. Återvändande till vissa länder skulle t.ex. kunna kräva omfattande insatser för återuppbyggnad. Vid återvändande till andra länder kan andra behov vara mer aktuella, t.ex. vissa förberedande insatser. Det behöver således inte vara fråga om ett avtal utan snarare om olika avtal för olika grupper av återvändande. Det är viktigt att notera att de personer som skall avvisas eller utvisas, förutom i några få fall med större medborgarskapsgrupper, härrör från en lång rad olika länder. Att etablera särskilda program i länder till vilka endast ett fåtal återvänder kan bli mindre relevant och i sådana fall bör insatserna snarare inriktas på stöd inför återvändandet.

Jämte stöd för att underlätta återkomsten för den som återvänder bör stöd i motsvarande grad också kunna gå till de bofasta i det område där återvändande bosätter sig. Erfarenheterna från andra länder och från internationella organisationers stödverksamhet visar att detta kan vara en förutsättning för en god ekonomisk och social återintegration. Stöd till återintegration efter återvändandet kan också utformas i samarbete med andra internationella organisationer än IOM. I de länder där IOM inte finns etablerad men där andra internationella organisationer är verksamma med relevanta former av stöd och program, kan det vara mer aktuellt att samarbeta med dessa existerande strukturer snarare än att starta program via IOM. Detta måste avgöras från fall till fall. Samtidigt kan de förberedande insatserna innan utresan från Sverige som t.ex. information, rådgivning och även transporter, ske i samarbete med IOM.

I sammanhanget bör också framhållas att det är angeläget att svenska frivilligorganisationer deltar i samarbetet med IOM.

De åtgärder som ingår i integrerade åtgärdsprogram bör utformas så att stödet till återvändande uppfattas som ett positivt inslag i deras kontakt med Invandrarverket. Information eller rådgivning om möjligheten att få visst ekonomiskt stöd vid ett återvändande bör ges på ett balanserat och humanitärt sätt där detta ingår i generella upplysningar om utsikterna för att erhålla skydd eller uppehållstillstånd. Denna information eller rådgivning får aldrig utformas så att det uppfattas som en negativ påtryckning gentemot dem som söker skydd.

9 Organisation och ekonomiska konsekvenser

9.1 Utresor

Regeringens bedömning: I de fall den avvisade eller utvisade väljer att medverka vid verkställigheten och självmant lämnar landet bör Statens invandrarverk arrangera resorna utifrån de individuella behov den enskilde utlänningen kan ha och på det för staten, från ekonomisk synpunkt, mest fördelaktiga sättet. I ärenden som Invandrarverket har lämnat över till en polismyndighet bör utresorna även fortsättningsvis

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens i de fall tvångsmedel tillgrips. Utredningen har föreslagit att Kriminalvårdens transporttjänst även skall organisera resorna i övriga fall.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna inklusive *Invandrarverket*, *Utlänningsnämnden*, *Rikspolisstyrelsen* och *Kriminalvårdsstyrelsen* instämmer i utredningens bedömning. *Invandrarverket* anför dock att verket förutsätter att det framdeles skall kunna göra egna beställningar hos Transporttjänsten och inte behöva gå via polismyndigheten samt att medlen för resorna bör ligga hos Invandrarverket och inte hos Transporttjänsten. *JO*, *Caritas* och *FARR* är kritiska. *JO*:s invändning hänger samman med att han inte anser att tre myndigheter bör vara inblandade i samma verkställighetsärende och att lösningen därför bör vara endera att verkställighetsansvaret ligger kvar hos polisen eller att verksamheten med utrikestransporter flyttas över till Invandrarverket. *Göta hovrätt* och *Kammarrätten i Jönköping* har inga invändningar mot förslaget. *Länsrätten i Stockholm* har endast goda erfarenheter av den verksamhet som bedrivs av Kriminalvårdens transporttjänst och delar uppfattningen att verksamheten med utrikestransporter inte bör flyttas över till Invandrarverket. *Statskontoret* tillstyrker att Kriminalvårdens transporttjänst bör ansvara för och verkställa utrikestransporter. *Caritas* betonar värdet av att frågorna bara behandlas av en myndighet medan *FARR* tar avstånd från att en myndighet som förknippas med kriminella skall transportera avvisade asylsökande. *LO* stödjer till fullo utredningens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Kriminalvårdens transporttjänst planerar och utför längre inrikestransporter och utrikestransporter åt bl.a. Kriminalvården och Polisen. Kriminalvårdsstyrelsen är chefsmyndighet för transporttjänsten. Transporttjänsten utför alla praktiska åtgärder i samband med att avvisade och utvisade utlänningar reser ut ur Sverige. Detta sker på uppdrag av ansvarig polismyndighet, som också avgör om resenären skall färdas med eller utan eskort. Polismyndigheten avgör själv om eskorteringen skall genomföras av kriminalvårdens eller polisens personal.

Regeringen delar utredningens uppfattning att denna ordning fungerat väl och att den inte bör ändras i de fall där tvångsåtgärder blir aktuella och Polisen därför skall ansvara för att avvisnings- eller utvisningsbeslutet verkställs.

Till skillnad mot utredningen anser regeringen emellertid att i de fall utlänningen självant lämnar landet, bör de praktiska åtgärderna mycket väl kunna omhändertas av Invandrarverket.

I dessa fall finns inte kopplingen till de kunskaper om att transportera människor i tvångssituationer som kriminalvården av naturliga skäl har. Tvärtom framstår här ett klart samband mellan Invandrarverkets tidigare kontakter med den enskilde som den viktigaste grunden för att utresan och återvändandet skall kunna genomföras på ett tillfredsställande sätt. Detta, kopplat till Invandrarverkets erfarenheter av återvandring och kunskaper om de aktuella förhållandena i destinationslandet, gör att

verket bör ges uppdraget att i dessa fall planera och arrangera utresorna. Utgångspunkten skall därvid vara de individuella behov den enskilde utlänningen kan ha och på det för staten, från ekonomisk synpunkt, mest fördelaktiga sättet. Som framgår av avsnitt 8.3 kan IOM vara en lämplig samarbetspartner i dessa sammanhang. Invandrarverket bör emellertid även ges möjlighet att finna andra lösningar. Ett med Transporttjänsten gemensamt upphandlingsförfarande för resebyråtjänster bör därvid inte uteslutas. Det bör här betonas vikten av att reseplaneringen görs i samråd med den berörde utlänningen.

9.2 Ekonomiska konsekvenser

Enligt regeringens förslag kommer Invandrarverket att utföra en stor del av det arbete av planerande och administrativ karaktär som polisen i dag sköter. Medel bör därför föras över från anslaget för polisorganisationen till anslaget för Statens invandrarverk. Under första året med den nya ansvarsfördelningen bör två miljoner kronor föras över. Året därpå bör ytterligare två miljoner kronor föras över. Regeringens förslag innebär emellertid att Polisen kommer att behålla ansvaret för att verkställa avvisningsbeslut, som fattats av polismyndighet liksom verkställighet av utvisningar efter dom eller beslut av domstol på grund av brott. Invandrarverket kommer också att ha möjlighet att överlämna ärenden till Polisen enligt vad som föreslås i avsnitt 7. Polisen kommer således att även i framtiden ha kostnader i samband med att utlänningar lämnar landet. De kostnader som Polisen i dag har för denna verksamhet är svår att särskilja från kostnaderna för övrig verksamhet. Enligt regeringens uppfattning bör den omfördelning som här föreslås innebära att såväl Invandrarverket som Polisen får sina kostnader för arbetet med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut väl täckta.

Den nya ansvarsfördelningen medför att vissa samordningsvinster kan uppkomma genom att frågor som berör återvändande på ett bättre sätt än för närvarande kan beaktas i handläggningen av ärenden rörande avvisning eller utvisning. Därvid skall Invandrarverkets allmänna kompetens i utlänningsärenden vägas in. Samordningsvinsterna kan beräknas uppgå till omkring tio procent av det belopp som förs över till Invandrarverket.

Antalet personer som kan förväntas komma att lämna Sverige efter beslut om avvisning eller utvisning kan uppskattas till ca 5 300 årligen. Av dessa kan 1 500 beräknas avse s.k. omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 8 § UtL. Av de fall där regeln om omedelbar verkställighet inte beräknas bli tillämpad, beräknas tvångsmedel i dag tillgripas i omkring hälften av fallen. De åtgärder som nu föreslås bör innebära att behovet av tvångsmedel, försiktigt räknat, minskar till 40 procent. Minskas behovet av tvångsåtgärder till det här beräknade, ger detta en kostnadsminskning på omkring nio miljoner kronor. Målet är att betydligt fler skall välja att lämna landet utan att tvångsåtgärder behöver tillgripas.

Förändringsförslagen innebär minskade utgifter för utlänningars vistelse i Sverige. Enligt regeringens uppfattning är det i detta avseende

som de egentliga utgiftsminskningarna kan uppkomma. Regeringen gör en försiktig uppskattning att vistelsetiden för varje person som självmant lämnar landet på grund av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut minskas med två veckor. De minskade utgifterna beräknas uppgå till drygt fem miljoner kronor.

Kostnaderna för det i avsnitt 8 föreslagna samarbetet med frivilligorganisationerna och IOM får uppgå till högst fem miljoner kronor per år. Genomgående gäller att de olika återvändandeprogrammen måste bedömas som kostnadseffektiva med hänsyn till uppnådda resultat. Det bör slutligen understrykas att ett samarbete med IOM och med de svenska frivilligorganisationerna sannolikt skulle leda till att fler väljer att lämna Sverige självmant. Av de drygt 2 000 personer som uppskattningsvis kan komma att vara aktuella för de i avsnitt 8 beskrivna stödinsatserna uppskattar regeringen att ca 60 procent kan komma att välja att utnyttja denna möjlighet.

9.3 Genomförande

Den nya ansvarsfördelningen föreslås träda i kraft den 1 januari 1999. De verkställighetsärenden som finns hos polismyndigheter före ikraftträdandet bör dock handläggas enligt de gamla reglerna.

10 Författningskommentar

För att åstadkomma en ny ansvarsfördelning mellan polismyndigheten och Statens invandrarverk vad gäller verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut föreslås vissa ändringar i utlänningslagen (1989:529). Den föreslagna nya ordningen innebär att Invandrarverket kommer att ha huvudansvaret för verkställighet av administrativa avlägsnandebeslut. Polismyndigheten föreslås i framtiden ha ansvaret för verkställigheten av avvisningsbeslut som meddelas av polismyndighet, utvisningsbeslut som meddelas av domstol, vissa avlägsnandebeslut som meddelas av regeringen eller Utlänningsnämnden samt för avvisnings- och utvisningsbeslut som är av sådant slag att Invandrarverket anser att tvångsmedel kan komma att användas och där utlänningen håller sig undan. Den närmare bakgrunden till ändringarna behandlas i avsnitt 7.

5 kap.

3 §

Ändringen i *andra stycket* föranleds av uppdelningen av verkställighetsansvaret mellan polismyndigheterna och Statens invandrarverk enligt 8 kap. 11 §. Innebörden är att identitetshandlingar skall kunna tas om hand av den verkställande myndigheten, oavsett om denna är Invandrarverket eller en polismyndighet. Att Invandrarverket vid behov kan begära polismyndighets biträde för att genomföra ett beslut enligt denna bestämmelse följer av 5 kap. 7 §.

6 kap.

9 §

Paragrafen reglerar vilken myndighet som är handläggande myndighet och som därmed är behörig att fatta beslut om förvar eller uppsikt.

Ändringarna i *andra styckets* a-punkter innebär till att börja med en anpassning till en förändring av ansvarsfördelningen mellan Statens invandrarverk och polismyndigheterna som gäller från den 1 oktober 1997 med innebörden att alla ansökningar om uppehållstillstånd skall göras hos Invandrarverket. Uttrycket *ärende som skall prövas av Statens invandrarverk* tar sikte på tre olika situationer där ett ärende kommer under verkets prövning. Dels kan ärendet anhängiggöras genom att en person ansöker om uppehållstillstånd, dels kan polismyndigheten lämna över ett avvisningsärende till verket med stöd av 4 kap. 4 § tredje stycket och slutligen kan ett av polismyndigheten meddelat avvisningsbeslut överklagas i enlighet med 7 kap. 2 §. Ansvarsfördelningen mellan

Invandrarverket och polismyndigheten vad gäller prövningen av ärenden om avvísning framgår av det förstnämnda lagrummet. Prop. 1997/98:173

Övriga ändringar utgörs av anpassningar till de ändringar som föreslås beträffande verkställighetsansvaret.

8 kap.

11 §

I paragrafen anges vilka myndigheter som skall se till att beslut om avvísning eller utvisning verkställs. I *första stycket* anges att Statens invandrarverk har det primära ansvaret för verkställigheten av administrativa avlägsnandebeslut. *Andra stycket* fastställer polismyndighetens ansvarsområde. Där framgår att polismyndigheten alltid ansvarar för verkställigheten av en polismyndighets beslut om avvísning samt för verkställigheten av dom eller beslut om utvisning, som meddelats av domstol med stöd av 4 kap. 7 §. Slutligen ges regeringen och Utlänningsnämnden rätt att lämna över beslut i s.k. säkerhetsärenden, dvs. ärenden där Säkerhetspolisen har avstyrkt att uppehållstillstånd beviljas, till polismyndighet för verkställighet. Om ett av polismyndighet fattat avvísningsbeslut överklagas till Invandrarverket, övergår ansvaret för verkställigheten först när Invandrarverket fattat beslut i det överklagade avvísningsärendet.

Att Invandrarverket under vissa förutsättningar kan lämna över ett verkställighetsärende till polismyndigheten enligt den nya bestämmelsen i 8 kap. 17 § lämnas det en upplysning om i det *tredje stycket*.

Att äldre föreskrifter alltjämt gäller för beslut som lämnats till polismyndigheten före ikraftträdandet framgår av punkt 2 i övergångsbestämmelsen.

12 §

Ändringen avser *tredje stycket* och föranleds av förslaget att verkställighetsansvaret skall delas mellan polismyndigheterna och Statens invandrarverk. I praktiken kan det antas att polismyndigheten oftast kommer att vara ansvarig för verkställigheten i de fall som avses i lagrummet eftersom förutsättningar för ett överlämnande enligt den nya bestämmelsen i 8 kap. 17 § torde vara för handen i flertalet fall.

13 §

Ändringen avser *första stycket* och föranleds av förslaget att verkställighetsansvaret skall delas mellan polismyndigheterna och Statens invandrarverk.

17 §

Paragrafen är ny och ger Statens invandrarverk möjlighet att lämna över ansvaret för att genomföra verkställighet av ett beslut om avvísning eller

utvisning till polismyndighet. Invandrarverket ges enligt den föreslagna nya ordningen inte rätt använda någon typ av tvångsmedel för att avlägsna en avvisad eller utvisad person från landet. Behovet av polisiär kompetens i vissa fall tillgodoses istället genom att ansvaret för verkställighet av avlägsnandebesluten går över till polismyndigheten. De åtgärder som omfattas av Invandrarverkets verkställighetsansvar i syfte att motivera en person som omfattas av ett avlägsnandebeslut att självant lämna landet behandlas i avsnitt 7.

Bestämmelsen innebär att polismyndigheten kommer att få ansvaret för fall där personer som skall avvisas eller utvisas från Sverige håller sig undan och där det visar sig vara nödvändigt med eftersökningsarbete av det slag som polis har både kompetens och behörighet att utföra. Den skall användas i de fall där Invandrarverket har uttömt sina egna möjligheter att hitta utlänningen och där det därför finns behov av polisiärt eftersöknings- eller spaningsarbete. Invandrarverket skall dessutom kunna lämna över ärenden i fall där det enligt verkets mening kan befaras bli nödvändigt att tillgripa tvång av det slag som polis har förmåga och behörighet att använda.

Paragrafen är utformad så att det ankommer på Invandrarverket att besluta vilka ärenden som skall överlämnas. Anledningen till detta är såväl att ansvarsfördelningen mellan de båda myndigheterna bör vara tydlig som att verket är den enda myndighet som har underlag för att göra en reell bedömning. Syftet med ett överlämnande skall vara att möjliggöra genomförandet av en verkställighet. För tydlighets skull skall slutligen framhållas att ett ärende som överlämnats till en polismyndighet enligt denna bestämmelse därefter förblir den myndighetens ansvar även om utlänningen senare förklarar sig beredd att lämna landet självant. Några möjligheter för polismyndigheten att återlämna ärendet till Invandrarverket finns således inte.

Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning

Enligt direktiven skall utredningen föreslå hur ansvaret för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som fattats av regeringen, Invandrarverket eller Utlänningsnämnden kan flyttas över från polismyndigheterna till Invandrarverket med förbättrad effektivitet. Endast om utredningen finner avgörande invändningar mot överföringen skall en alternativ lösning undersökas.

Utredningen har funnit flera invändningar mot att föra över verkställighetsansvaret till Statens Invandrarverk. Flera av dem inger betänkligheter mot överföringen (avsnitt 2.4.3). En sådan invändning gäller behovet av polisiär kompetens i form av förmåga och behörighet att bedriva polisiärt spanings- och eftersökningsarbete eller att tillgripa tvångsmedel. Detta behov måste kunna tillgodoses även om Invandrarverket anförtros ansvaret att verkställa beslut om avvisning eller utvisning. Vidare kan en överföring av verkställighetsansvaret få negativa konsekvenser för polisens möjligheter att upprätthålla en god inre utlänningskontroll genom att polisens kompetens i utlänningsfrågor riskerar att försämrats. Även det förhållandet att Invandrarverket bedriver verksamhet på ett förhållandevis begränsat antal orter i landet inger viss tveksamhet. Långa avstånd mellan den handläggande tjänstemannen och den utlännings som skall lämna landet riskerar att försvåra verkställighetsarbetet.

Utredningen har således funnit flera mer eller mindre tungt vägande invändningar mot överföringen av verkställighetsansvaret. Till detta skall läggas att den nuvarande ordningen fungerar väl vid en internationell jämförelse. Invändningarna skall emellertid ställas mot det som talar för att överföringen bör ske. Här märks framför allt intresset av att renodla myndigheternas ansvarsområden och den samlade kompetens som Invandrarverket besitter i frågor av betydelse för verkställighetsfrågan.

Vid en sammanvägning av de faktorer som talar för respektive emot en överföring av verkställighetsansvaret har utredningen funnit att invändningarna visserligen är betydande, men att de inte ens sammantaget kan anses avgörande i den mån som avses i direktiven. Utredningen lämnar därför förslag till hur verkställighetsansvaret kan föras över till Invandrarverket enligt följande.

Utredningen har vidare funnit att möjligheten till en förbättrad effektivitet i verkställighetsarbetet i väsentliga delar redan har tillgodosetts genom de förändringar som har genomförts beträffande handläggningen av utlänningsärenden. Ytterligare förbättringar av effektiviteten bör dock kunna göras, bl.a. genom att verkställighetsfrågan beaktas fortlöpande under hela handläggningen av ett ärende om uppehållstillstånd (avsnitt 3.3).

Utredningen föreslår att behovet av tillgång till polisiär kompetens av ovan angivet slag skall tillgodoses genom att Statens invandrarverk får

möjlighet att begära biträde av polis när sådant biträde är nödvändigt på grund av att utlänningen håller sig undan och inte kan anträffas utan hjälp av polis eller om det på goda grunder kan antas att tillgång till tvångsmedel erfordras (avsnitt 3.2).

Utredningen understryker vikten av att Statens invandrarverk utformar sin verksamhet så att en större andel av ansökningarna om uppehållstillstånd görs redan i samband med att utlänningen reser in i Sverige. Det bör kunna åstadkommas genom en ökad närvaro vid de större flygplatserna och i färjehamnarna. Den gränsbevakande polisen föreslås få möjligheter att i ökad utsträckning genomföra s.k. gatekontroller. Utredningen föreslår dessutom att Statens invandrarverk i ökad utsträckning får möjlighet att stationera personal vid Sveriges utlandsmyndigheter (avsnitt 3.4 - 3.5).

För att skapa bättre förutsättningar för att utlänningar som har befunnits sakna skäl för uppehållstillstånd i högre grad frivilligt lämnar Sverige föreslås stöd till och samarbete med de humanitära frivilligorganisationerna och med den mellanstatliga organisationen IOM (avsnitt 4.4).

I enlighet med direktiven har utredningen övervägt utformningen av bestämmelserna för s.k. ny ansökan. För att motverka att utlänningar håller sig undan verkställighet, föreslår utredningen att Utlänningsnämnden skall kunna vilandeförklara en ny ansökan om uppehållstillstånd. Ett sådant beslut innebär att prövningen av ansökan skjuts upp. Det vilandeförklarade ärendet utgör dessutom hinder för ytterligare nya ansökningar och för prövning av ansökningar om inhibition som kommer in efter beslutet om vilandeförklaring (avsnitt 5.3).

Inre utläningskontroll

I utredningens uppdrag ingår vidare att undersöka förutsättningarna för att utveckla fortsatt effektiva och humana metoder för kontroll av utlänningar som vistas i landet. Utredningen konstaterar att de nuvarande reglerna i allt väsentligt får anses tillräckliga och att de framstår som minst lika effektiva som reglerna i de Schengenländer som utredningen har kontaktat. Det finns dock behov av vissa klarlägganden och kompletteringar samt av vissa förändringar av de förutsättningar under vilka bestämmelserna tillämpas.

För att säkerställa tillgången till kvalificerad personal och avancerad utrustning bör utgångspunkten vara att arbetet med den inre utläningskontrollen skall organiseras centralt inom varje länspolismyndighet. Rikskriminalpolisen bör engageras i arbetet med att inhämta, bearbeta och analysera information av mer övergripande karaktär (avsnitt 7.4.3).

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 5 kap. 6 § UtL ändras så att det klart framgår att inre utlänningskontroll i vissa fall får genomföras även om det inte finns anledning anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig i Sverige (avsnitt 7.4.4). För att möta Schengenkonventionens krav på s.k. hotellkontroll föreslås att detta kontrollinstrument införs (avsnitt 7.4.5). Utredningen föreslår vidare att Statens invandrarverk i vissa fall redan från början skall kunna neka

bidrag till kostnaden för s.k. eget boende. Så skall kunna ske när det finns särskild anledning anta att utlänningen kommer att försvåra handläggningen av ärendet om uppehållstillstånd eller verkställigheten av ett avlägsnandebeslut (avsnitt 7.4.6). Slutligen föreslår utredningen att tillämpningsområdet för bestämmelserna om vissa myndigheters underrättelseskyldighet vidgas (avsnitt 7.4.7).

Utredningen har också haft i uppdrag att belysa förutsättningarna för att flytta över verksamheten med utrikestransporter från Kriminalvårdens transporttjänst till Invandrarverket. Utredningen har funnit att en sådan överföring inte bör ske.

Prop. 1997/98:173
Bilaga 1

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)

dels att 5 kap. 3 och 6 §§, 6 kap. 9 § samt 8 kap. 11, 12, och 13 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen införs två nya paragrafer, 8 kap. 17 § och 11 kap. 11 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §¹

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.

Den verkställande myndigheten 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 §²

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

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

Kontrollåtgärder enligt första stycket får vidtas endast om det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars *framstår som befogat att kontrollera honom*.

¹ Senaste lydelse 1995:773.

² Senaste lydelse 1992:578.

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 b § 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.

b) i och med att *en dom eller ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 § eller ett beslut av regeringen om avvisning eller utvisning* tas emot för verkställighet,

Statens invandrarverk:

a) i och med att ärendet tas emot och till dess att beslut meddelas *eller, i förekommande fall, utlänningsnämnden har lämnat landet*; överklagas beslutet är verket handläggande myndighet till dess ärendet tas emot av Utlänningsnämnden,

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

Utlänningsnämnden:

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

³ Senaste lydelse 1995:773.

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.

Prop. 1997/98:173
Bilaga 2

8 kap.

11 §

Ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas av polismyndigheten eller, i fråga om beslut av regeringen, någon annan myndighet som regeringen bestämmer.

Beslut av en polismyndighet om avvisning samt dom eller beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 § skall verkställas av polismyndigheten. Beslut i övrigt om avvisning eller utvisning skall verkställas av Statens invandrarverk eller, i fråga om beslut av regeringen, någon annan myndighet som regeringen bestämmer.

12 §⁴

En polismyndighets beslut om avvisning, Statens invandrarverks beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet samt domstols dom eller beslut om utvisning skall verkställas snarast möjligt.

I andra fall än som avses i första stycket, skall en utlänning som har avvisats lämna landet inom två veckor och en utlänning som har utvisats lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vann laga kraft, om inte annat bestäms i beslutet.

Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att han inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, skall *polismyndigheten verkställa beslutet så snart det kan ske.*

Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att han inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, skall *beslutet verkställas så snart det kan ske av den myndighet som enligt 11 § är ansvarig för verkställigheten.*

⁴ Senaste lydelse 1991:573.

Om *den* verkställande *myn-
digheten* finner att verkställig-
heten inte kan genomföras eller att
ytterligare besked behövs, skall
myndigheten underrätta Statens
invandrarverk om detta. Invand-
rarverket får i ett sådant fall
besluta i fråga om verkställigheten
eller vidta de åtgärder i övrigt som
behövs.

Om verkställigheten avser en dom eller ett beslut om utvisning på
grund av brott, skall Invandrarverket skyndsamt överlämna ärendet till
regeringen för prövning om verkställigheten inte kan genomföras.

Om *en* verkställande *polis-
myndighet* finner att verkställig-
heten inte kan genomföras eller att
ytterligare besked behövs, skall
myndigheten underrätta Statens
invandrarverk om detta. Invand-
rarverket får i ett sådant fall
besluta i fråga om verkställigheten
eller vidta de åtgärder i övrigt som
behövs.

Biträde av polismyndighet

17 §

*Om den som skall avvisas eller
utvisas håller sig undan och inte
kan anträffas utan polismyndig-
hetens medverkan eller om det kan
antas att tvång kommer att
erfordras för att genomföra
verkställigheten, skall polismyn-
digheten på begäran av Statens
invandrarverk lämna erforderligt
biträde.*

11 kap.

Ny ansökan om uppehållstillstånd

11 §

*En ansökan om uppehållstill-
stånd enligt 2 kap. 5 b § skall
inhålla uppgift om sökandens*

- 1. post- och bostadsadress*
- 2. telefonnummer samt*
- 3. övriga förhållanden som är
av betydelse för att få kännedom
om sökandens hemvist.*

*Ändras något av de förhållan-
den som anges i första stycket,
skall sökanden utan dröjsmål
underrätta Utlänningsnämnden
om det nya förhållandet.*

Fullgör sökanden inte sina skyldigheter enligt första och andra stycket eller framgår det av handlingarna i ärendet att han hindrar verkställighet av det lagkraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning, får Utlänningsnämnden förordna att den nya ansökan skall vila till dess att sökanden fullgjort sina skyldigheter eller hindret för verkställighet har undanröjts.

Prop. 1997/98:173

Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den ...

Nedanstående 30 myndigheter och organisationer har varit remissinstanser

1. Riksdagens ombudsmän
2. Justitiekanslern
3. Göta hovrätt
4. Länsrätten i Stockholms län
5. Kammarrätten i Jönköping
6. Kriminalvårdsstyrelsen
7. Rikspolisstyrelsen
8. Kustbevakningen
9. Barnombudsmannen
10. Socialstyrelsen
11. Luftfartsverket
12. Riksrevisionsverket
13. Statskontoret
14. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
15. Statens invandrarverk
16. Utlänningsnämnden
17. Landsorganisationen i Sverige
18. Tjänstemännens Centralorganisation
19. Svenska Akademikers Centralorganisation
20. Svenska Arbetsgivareföreningen
21. Sveriges Advokatsamfund
22. Svenska Röda Korset
23. Rädda Barnens Riksförbund
24. Sveriges kristna råd
25. Amnesty International, Svenska sektionen
26. Svenska flyktingrådet
27. Caritas
28. Diakonia
29. Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer och flyktingmottagningar
30. Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR)

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)
dels att 5 kap. 3 §, 6 kap. 9 § samt 8 kap. 11-13 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 8 kap. 17 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §¹

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.

Den verkställande myndigheten 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.

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.

6 kap.

9 §²

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 utlänningslämnat 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 b § görs,

polismyndigheten:

a) från det *en utlänning begär att få resa in i landet* och till dess att ett ärende som skall prövas av *Statens invandrarverk* tas emot av verket eller utlänningslämnat landet,

b) i och med att *en dom eller ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 §* tas emot för verkställighet,

c) i och med att ett beslut om avvisning eller utvisning *enligt 8 kap. 11 § andra stycket 3 eller ett*

¹ Senaste lydelse 1995:773.

² Senaste lydelse 1995:773.

ärende som lämnas över enligt 8 kap. 17 § tas emot för verkställighet, även om en sådan ansökan som avses i 2 kap. 5 b § 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

Statens invandrarverk:

a) i och med att ett ärende som skall prövas av Invandrarverket tas emot av verket och till dess att beslut meddelas eller, i förekommande fall, utlänningsnämnden har lämnat landet; 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, om ärendet överlämnats dit enligt 8 kap. 17 §,

b) i och med att Utlänningsnämndens eller regeringens beslut om avvisning eller utvisning tas emot för verkställighet under förutsättning att ärendet inte har lämnats över till polismyndigheten enligt 8 kap. 17 §, även om en sådan ansökan som avses i 2 kap. 5 b § görs, 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.

Utlänningsnämnden:

i och med att ärendet tas emot och till dess att beslut meddelas och beslutet, i förekommande fall, tas emot av *Statens invandrarverk eller 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.

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.

8 kap.

11 §

Ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas av polismyndigheten eller, i fråga om beslut av regeringen, någon annan myndighet som regeringen bestämmer.

Beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas av Statens invandrarverk om inte annat sägs i andra eller tredje stycket.

Polismyndigheten skall verkställa

1. polismyndighets beslut om avvisning,

2. domstols dom eller beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 §,

3. beslut om avvisning eller utvisning i ärenden där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet prövats, om regeringen eller Utlänningsnämnden bestämmer det.

Invandrarverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende till polismyndigheten för verkställighet enligt de förutsättningar som anges i 8 kap. 17 §.

12 §

En polismyndighets beslut om avvisning, Statens invandrarverks beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet samt domstols dom eller beslut om utvisning skall verkställas snarast möjligt.

I andra fall än som avses i första stycket, skall en utlänning som har avvisats lämna landet inom två veckor och en utlänning som har utvisats lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vann laga kraft, om inte annat bestäms i beslutet.

Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att han inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna

Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att han inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna

tid, skall *polismyndigheten verkställa* beslutet så snart det kan ske.

tid, skall beslutet verkställas så snart det kan ske av den myndighet som enligt 11 § är ansvarig för

13 §

Om *den* verkställande *myndigheten* finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten underrätta Statens invandrarverk om detta.

Om *en* verkställande *polismyndighet* finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten underrätta Statens invandrarverk om detta.

Invandrarverket får i ett sådant fall besluta i fråga om verkställigheten eller vidta de åtgärder i övrigt som behövs.

Om verkställigheten avser en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott, skall Invandrarverket skyndsamt överlämna ärendet till regeringen för prövning om verkställigheten inte kan genomföras.

17 §

Statens invandrarverk får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till polismyndigheten om den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att genomföra verkställigheten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.
 2. Beslut om avvisning eller utvisning som vid utgången av år 1998 kommit in till polismyndigheten för verkställighet men som ännu inte verkställts handläggs enligt äldre föreskrifter.

Lagrådets yttrande

Prop. 1997/98:173
Bilaga 5

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1998-05-13

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Gertrud Lennander, regeringsrådet Kjerstin Norborg.

Enligt en lagrådsremiss den 7 maj 1998 (utrikesdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Ingela Fridström.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 maj 1998

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Peterson, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Lindh, von Sydow, Klingvall, Åhnberg, Östros, Messing, Engqvist

Föredragande: statsrådet Schori

Regeringen beslutar proposition 1997/98:173 Verkställighet och återvändande - en del av asylprocessen