

Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden

SOU 1995:55

Delbetänkande av Utredningen om verkställighet
av beslut om avvisning och utvisning

Refn

Occ

5000



Statens offentliga utredningar
1995:55
Arbetsmarknadsdepartementet

Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden

Delbetänkande av Utredningen om verkställighet
av beslut om avvisning och utvisning
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

Till statsrådet Leif Blomberg

Genom beslut den 28 juli 1994 bemyndigade regeringen chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att undersöka hur beslut om avvisning och utvisning ska kunna verkställas under värdiga former och samtidigt så effektivt som möjligt. Utredaren ska överväga vilken myndighet som bör ha huvudansvaret för verkställigheter och om detta ansvar även bör innefatta kostnadsansvaret. Med stöd av detta beslut förordnades den 9 augusti 1994 som särskild utredare riksdagsledamoten Rune Backlund.

Som experter har deltagit polismästare Carin Ewald, planeringsdirektören Stig Fjärstedt, kanslirådet Bengt Ranland, avdelningsdirektören Hans Rosenqvist, avdelningsdirektören Nils G. Svartz, byråchefen Björn Vestin och departementssekreteraren Helen Westlund. Berit Danielsson har varit sekreterare.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden – delbetänkande från utredningen om verkställighet av avvisning och utvisning.

Utredningens fortsatta arbete kommer att avse de författningsförslag som behövs för ett samlat huvudansvar för asylprocessen och för att effektivisera verkställighetsarbetet. Utredningen kommer även att kartlägga förekomsten av s.k. praktiska verkställighetshinder och utifrån denna kartläggning överväga behovet av författningsändringar. Slutligen avser utredningen att föreslå insatser som kan leda till att barnens ställning i asylprocessen och i verkställighetsarbetet stärks.

Stockholm i maj 1994

Rune Backlund

/Berit Danielsson

1	Utredningens uppdrag och arbete	7
2	Sammanfattning	9
3	Skälen för förändring	13
4	Bakgrund	27
4.1	Inledning	27
4.2	Bestämmelserna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd	27
4.2.1	Bestämmelserna om asyl	28
4.3	Inresekontrollen	29
4.3.1	Pass- och viseringsregler	29
4.4	Asylprövningen	30
4.4.1	Mottagandet av asylsökande	33
4.5	Avvisning och utvisning	35
4.5.1	Allmänt	35
4.5.2	Reglerna om avvisning och utvisning	36
4.5.3	Hinder för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut	38
4.5.4	Verkställighet av avvisnings och utvisningsbeslut	38
4.6	Kontroll och tvångsåtgärder	40
4.6.1	I samband med inresa	40
4.6.2	I anslutning till en ansökan om uppehållstillstånd	40
4.6.3	I samband med avvisning och utvisning	41
4.7	Kartläggning av verkställigheter av avvisningsbeslut	41
4.7.1	Val av metod för kartläggningen	42
4.7.2	Resultat och slutsatser	44
5	Hanteringen av ett asylärende	47
6	Mina förslag	57
6.1	Kvalitet och kontinuitet i asylprövningen	57
6.1.1	Renodlad ansvarsfördelning vid inresekontrollen	61

6.1.2	Förstärkt inresekontroll	67
6.1.3	Utvidgad kontroll av inresande utlänningar	70
6.1.4	Gatekontroll	72
6.1.5	Uppskjutet beslut om inresa	74
6.2	Ansökan om asyl ska ske vid gränsen	77
6.3	Ansökan om familjeåterförening	79
6.4	Åtgärder mot dokumentlösheten	80
6.4.1	Omhändertagande av pass	81
6.4.2	Fotografering och daktning	83
6.5	Asylmottagandet	86
6.5.1	Koncentrerad asylutredning och rätten till eget boende	86
6.5.2	En planering för återvändande	89
6.6	Ansvar för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning	91
6.7	Ansaret för förvarslokaler	96
6.8	Frivilligorganisationernas betydelse som "mötare"	100
6.9	Asylbarnens förhållanden	101
6.10	Viseringspolitiken	104
	Särskilt yttrande	107
	Bilaga 1	
	Bilaga 2	

1 Utredningens uppdrag och arbete

Av direktiven framgår att utredaren skall

- undersöka hur beslut om avvísning och utvisning skall kunna verkställas under värdiga former och samtidigt så effektivt som möjligt,
- överväga vilken myndighet som bör ha huvudansvaret för verkställigheter och om detta ansvar också bör innefatta kostnadsansvaret, samt
- lägga fram de författningsförslag som behövs.

Vidare framgår att utredaren bör genomföra en kartläggning av hur verkställigheter går till. Med kartläggningen som grund skall utredaren undersöka vilka förbättringar som kan vidtas för att avvisnings/utvisningsbeslut skall kunna verkställas på ett för den enskilde värdigt sätt och samtidigt så effektivt som möjligt. Förslagen skall därutöver utformas så att barnens situation uppmärksammas särskilt och så att familjesplittring i möjligaste mån kan undvikas.

Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt möjligheterna att motivera utlännningar med lagakraftvunna avvisningsbeslut att lämna landet frivilligt.

När det gäller hinder för verkställighet av avvisningsbeslut bör undersökas om utlänningslagstiftningen och annan lagstiftning kan stå i konflikt med varandra, exempelvis socialtjänstlagen. Frågan om vilken lagstiftning som ska ges företräde – utlänningslagen eller lagen om vård av unga – skall utredas närmare.

Oklarheter i nuvarande lagstiftning om vilka åtgärder som kan vidtas när en polismyndighet anmäler att en verkställighet inte kan genomföras enl 8 kap. 13 § utlänningslagen bör undanröjas.

Utredaren skall också lägga fram förslag om vilken myndighet som skall ha verksamhets- och kostnadsansvaret för verkställigheter samt överväga om det finns lämpligare alternativ till häkten,

kriminalvårdsanstalter och polisarrester när det gäller att ta om-hand förvarstagna utlännningar.

Slutligen skall utredaren undersöka om en ökad samverkan mellan Statens invandrarverk och polisen i samband med inresekontroll kan leda till en snabbare handläggning av asylärenden och därmed till en ökad effektivitet av verkställighetsarbetet.

Jag har genomfört en kartläggning av verkställda lagakraftvunna beslut om avvisning. Syftet med kartläggningen har varit att försöka tydliggöra förhållanden som kan försvåra handläggningen av verkställighetsbeslutet men också försvåra den avvisades/utvisades situation under verkställighetsprocessen och efter avresan från Sverige. Enkäten samt ett urval av enkätsvaren bilägges betänkan-det (bilaga 1).

Vidare har jag samrått med generaldirektören för Statens invandrarverk Björn Weibo. Jag har även besök ett antal polismyndigheter och studerat den inledande mottagningen av asylsökande i anslutning till passkontroller. Inom ramen för utredningsarbetet har också Statens invandrarverks arbete regional och lokalt följts. Invandrarverkets projekt om inresekontroll och en effektivare verkställighetsprocess har utgjort en del av underlaget för utredningsarbetet. Slutligen har jag haft kontakter med enskilda företrädare för frivilligorganisationerna/kyrkorna och sammanträffat med personer med omfattande erfarenheter av arbete på flyktingförläggning.

I texten använder jag i fortsättningen begreppet avvisade men avser därmed även de som utvisats ur landet. Jag har vidare valt att koncentrera mina förslag till den grupp tillståndssökande som åberopar asylskäl enligt 3.kap 1 § utlänningslagen i sin ansökan. När förslagen har omfattat även andra ansökningar än asylansökningar anges detta särskilt i texten.

Inriktningen på mina förslag är ett genom förbättringar i asylprövningen effektivisera verkställigheten av avvsningsbeslut.

Detta föreslås ske genom att

- en samordad hantering av ett asylärende,
- en förstärkt kompetensen vid inresekontrollen samt
- en aktiv planering för återvändande

En ökad kontinuitet och en ökad kvalitet i asylprövningen skall eftersträvas. Genom att samla myndighetsansvaret för asylprocessen kan kontinuiteten i asylprövningen förbättras. Jag föreslår att Invandrarverket får såväl det ekonomiska ansvaret som verksamhetsansvaret för asylprocessen. Vid inresekontrollen renodlas ansvarsfördelningen mellan polisen och Invandrarverket så att verket övertar polisens uppgifter att ta emot ansökningar om asyl och att genomföra grundutredningen. Invandrarverket övertar även verksamhetsansvaret för att verkställa lagakraftvunna beslut om avvsnings från polismyndigheten. Ansvaret för att genomföra transporterna av avvisade ska också åvila Invandrarverket.

Jag föreslår vidare att asylsökande och de som ska avvisas inte längre får tas i förvar i polisarrester, häkten eller på kriminalvårdsanstalter. Istället ska särskilda lokaler ställas i ordning nära Invandrarverkets asylcenter eller flyktingförläggningar som kan användas som förvarslokaler. Lokalerna kan med fördel utformas som ett normalt boende inom ramen för Invandrarverkets förläggningsverksamhet. Detta skulle kunna medverka till att färre barnfamiljer splittras i verkställighetsarbetet. Invandrarverket bör vara den myndighet som har verksamhetsansvaret för sådana lokaler.

Polisen behåller de kontrollerande, brottsförebyggande och brottsuppdagande uppgifterna i inresekontrollen. Inresekontrollen förstärks genom att gatekontroll, dvs en preliminär kontroll av resande omedelbart vid ankomst till transithall, regelmässigt införs.

Polisen föreslås också få rätt att genomföra en utvidgad kontroll av inresande utlänningar. Rätten omgärdas av detaljerade restriktioner. En förutsättning för en registrering är tydliga och väl dokumenterade skäl för en sådan kontroll. Kontrollen får genomföras endast om det kan förväntas att de uppgifter som samlas in medverkar till att oklarheter om asylsökandes identiteter kan undanröjas.

Möjligheten för polisen och Invandrarverket att, i anslutning till inresa, besluta omhänderta en utländsk medborgare för förvar i högst 48 timmar avskaffas. Istället införs en rätt till en förlängd prövning av rätten att resa in i landet om högst 30 timmar. Ett beslut att kvarhålla inresande för inreseprövning om 6 timmar föreslås således kunna förlängas med högst 24 timmar. Ett beslut om förlängt kvarhållande ska kunna överklagas till länsrätt av den kvarhållne.

Genom att Invandrarverket flyttar ut delar av sin utredande-, mottagande- och beslutande verksamhet till gränsen ökar kompetensen där. Närheten mellan polisens och Invandrarverkets arbete vid inresekontrollen kommer att leda till förbättrade möjligheter till samarbete och utbyte av erfarenheter och kunskaper mellan myndigheterna.

Principen ska vara att en ansökan om asyl ska lämnas in vid gränsen. Det är vid gränsen, i anslutning till inresekontrollen, som tyngdpunkten i asylprocessen bör förläggas.

En asylansökan som lämnas efter inresa i landet ska göras hos Invandrarverkets asylcenter, mottagningscenter eller motsvarande. Också ansökningar om familjeåterförening och anhöriginvandring lämnas direkt till Invandrarverket. Invandrarverket övertar således ansvaret för utredning, prövning och beslut i ärenden om tillstånd att uppehålla sig i landet.

Många som söker asyl kommer att få avslag på sin ansökan. Trots att många asylsökande kommer att få lämna landet och alltså måste få tillfälle att förbereda sig för det, är mottagningsverksamheten upplagd för att förbereda en anpassning till svenska förhållanden. Om Invandrarverkets beslut innebär att asylansökan avslås

och att sökanden ska avvisas, måste inriktningen vara att utarbeta konkreta planer för ett återvändande. Frivilligorganisationer kan ha en stor betydelse för att medverka i ett aktivt mötande av den återvändande vid hemkomsten.

Allt fler asylsökande saknar pass och andra dokument som kan styrka deras identitet. Att kunna klargöra identiteten är viktigt både i asylprövningen och för verkställighetsarbetet. För att öka möjligheterna att klarlägga asylsökandes identiteter ska fingeravtryck och fotografering tas av asylsökande. Rikspolisstyrelsen behåller registeransvaret för det utvidgade fingeravtrycksregistret. Gallringsregler och regler om sekretess ses över i det fortsatta utredningsarbetet. Ett utvidgad register för asylsökande underlättar möjligheterna att uppdaga utlänningar som missbrukar asylrätten till båtнад för de asylsökande som behöver skydd och stöd.

Därutöver föreslås att pass och andra identitetshandlingar ska omhändertas. Invandrarverket får ett ansvar för att tillse att pass och andra handlingar är giltiga och att de förnyas under asylprövningen om så krävs. Därigenom begränsas problemet med avvisade personer som saknar giltiga resehandlingar.

En förutsättning för att kunna effektivisera arbetet med att klarlägga osäkra identiteter hos asylsökande är att det skapas möjligheter att bedriva ett utredande arbete fortlöpande under asylprövningen till dess att identiteten är känd. Invandrarverket får i uppdrag att, om verket beslutar avslå en asylansökan, upprätta ett verkställighetsärende som ska förbereda och planera för ett eventuellt kommande slutgiltigt beslut från Utlänningsnämnden med förordnande om verkställighet av avvisning.

Sammantaget innebär de förslag som jag presenterar att handläggningstiden för asylprövningen kan förkortas. Detta är till gagn främst för de asylsökande.

Slutligen föreslår jag att viseringspolitiken ses över. Hanteringen av viseringsärenden i sin helhet bör prövas. Det gäller ansvaret för och hanteringen av viseringsverkssamheten samt uppföljning och kontroll av viseringsverksamheten. I avvaktan på en sådan översyn föreslås att den nuvarande hanteringen av U-kort avskaf-

fas. Därutöver bör polisen få undersökningsplikt att kontrollera att grunderna för att ett utfärdat beslut om visering gäller även vid tidpunkten för inresa i landet.

3 Skälen för förändring

Mitt uppdrag är att föreslå åtgärder som kan leda till att verkställigheten av avvisningsbeslut kan genomföras effektivt. Kravet på en effektiv verkställighet får dock inte innebära att målet om en värdig verkställighetsprocess sätts åsido.

Under mitt arbete har jag funnit att effektiviteten i det nuvarande verkställighetsarbetet i och för sig är god. De problem som uppstår i verkställighetsarbetet, och som resulterar i långa handläggningstider av verkställighetsärenden, kan inte åtgärdas genom förändringar som enbart omfattar den del av asylprocessen som verkställigheten utgör.

En ändamålsenlig och funktionell verkställighet är beroende av en hög effektivitet inom de olika beredningsmoment som sammantaget utgör asylprövningen. Effektiviteten i inresekontrollen och den därpå följande beredningen av en asylansökan avgör således också möjligheterna att genomföra ett beslut om avvisning på ett bra sätt.

I verkställighetsskedet är det viktigt att identiteten hos den som ska avvisas är känd och att pass eller andra identitetshandlingar som den avvisade kan ha, är giltiga också vid tiden för avresa från Sverige. Det är oklarheter om identiteten och/eller avsaknaden av giltiga passhandlingar som framförallt fördröjer verkställighet av avvisningsbeslut.

Den tid som en asylsökande får vänta på ett slutgiltigt besked påverkar också arbetet med att handlägga och verkställa ett avvisningsärende. Årslånga väntetider på beslut i asylärendet medför ofta att den som får besked om att han/hon måste lämna landet har utvecklat bindningar till det svenska samhället. De humanitära skälen, som i och för sig kan utgöra grund för rätt att få stanna i Sverige, kan ha vuxit i omfattning utan att dessa därför anses vara av en art att sökanden ska beviljas uppehållstillstånd i landet. Skälen är dock ofta av en sådant slag att den som ska avvisas känner en oro för sina möjligheter att skapa sig en trygg framtid vid åter-

komsten till hemlandet. Detta påverkar den avvisades benägenhet att medverka till att en avvisning kan genomföras.

Det finns således ett samband mellan utformningen av asylprövningen och möjligheterna att snabbt och effektivt kunna verkställa ett beslut om avvisning.

Insatserna för att effektivisera verkställigheten av avvisningsbeslut måste därför koncentreras till åtgärder inom andra områden av den samlade asylprövningen. Därigenom kan planering och genomförande av ett avvisningsbeslut ske snabbare än idag. Avgörande för möjligheterna att genomföra avvisningar på ett humant och värdigt vis är att väntetiderna mellan ansökan om asyl och det slutliga beslutet kan kortas ned.

Inledning

De dominerande problemet i invandrings- och flyktingpolitiken är de långa handläggningstiderna för en ansökan om uppehållstillstånd. Långa handläggningstider är förvisso inte ett nytt problem. Under de senaste decennierna har just tiden för asylprövningen varit ett ständigt återkommande problem när det gällt att organisera invandrings- och flyktingpolitiken på ett ändamålsenligt sätt. Genom åren har också organisatoriska och verksamhetsmässiga förändringar genomförts – främst i syfte att korta ned den tid som går åt från en ansökan om uppehållstillstånd till det att den sökande får ett slutgiltigt beslut.

Samtidigt finns det en inbyggd konflikt mellan kravet på en snabb handläggning och kraven på en opartisk och rättssäker, noggrann och tillförlitlig och samtidigt individuell prövning av varje ärende. Den individuella prövningen är en hörnsten i den svenska invandrings- och flyktingpolitiken. Det är endast genom att särskilt undersöka och kartlägga varje enskild asylsökandes personliga hotbild som en realistisk bedömning kan ske av hans/hennes behov av skydd i Sverige. Det individuella perspektivet är viktigt att slå vakt om.

Ett mål för invandrings- och flyktingpolitiken är att den ska utformas på ett sådant sätt att den resulterar i en human och värdig asylprövning. De humanistiska idealen med respekt för enskilda individer ska genomsyra arbetet. Förvisso kan detta uppfattas som retoriska deklamationer vars substantiella innehåll kan definieras på skilda sätt vid olika tidpunkter. Värdet av sådana övergripande målformuleringar bör dock inte underskattas. Utformningen och innehållet i asylprövningen måste stämma överens med de övergripande målsättningar som styr utformningen av den svenska samhället.

Förslag som syftar till ett förkorta handläggningstiderna, och därmed effektivisera asylprocessen, måste därför utformas med utgångspunkt från de övergripande kravet om en individuell och rättssäker hantering i varje enskilt fall.

Två tunga skäl ligger bakom intresset att förkorta handläggningstiderna. Det första har ett nära samband med begrepp som humanitet och värdighet. Det handlar här om hur långa handläggningstider faktiskt påverkar de väntande och vilka långsiktiga effekter de får för dessa människors möjligheter att bygga sig en framtid vare sig de får stanna i Sverige eller ej.

Personer som tvingas till väntan – och särskilt en passiv sådan – kommer att påverkas. Det gäller inte bara människor som väntar på ett besked om de får stanna i landet. Det finns andra – idag aktuella – näraliggande paralleller i det svenska samhället. Effekterna av en längre tids arbetslöshet är väl kända. Möjligheterna att åter få fäste på arbetsmarknaden är relaterade till arbetslöshetsperiodens längd. Samma förhållande råder inom de sociala försäkringssystemen. Sjukdomsperiodens längd påverkar den enskildes möjligheter att kunna återgå till sin tidigare verksamhet.

Det är ovissheten som främst tycks leda till passivisering. De långa väntetiderna för asylsökande kan därför förväntas påverka deras möjligheter i framtiden negativt. I många fall leder väntetiderna till psykisk ohälsa. I alla fall påverkar ovissheten människor och särskilt barnen drabbas. De påbörjar snabbt sin anpassning till det svenska samhället. De skapar och bygger upp nätverk

bland svenska barn och vuxna samtidigt som anknytningen till hemlandet ofta försvagas.

Långa handläggningstider och väntan på slutligt besked under flera år brukar inte sällan vara ett bland flera motiv för uppehållstillstånd av humanitära skäl. Själva väntan som sådan och de skadliga effekter den ger upphov till leder alltså till slutsatsen att det inte kan anses förenligt med kraven om en human och värdig asylprövning att avslå ansökan om uppehållstillstånd. Av humanitära skäl är det viktigt att tiden för handläggning av ett tillståndssärende minskas.

Hur de som inte får stanna i Sverige påverkas av långa väntetider vet vi inte. Det finns inte möjligheter att göra en sådan uppföljning. När det gäller personer som får skydd i Sverige finns longitudinella undersökningar där en grupp flyktingars förhållanden beskrivits. Över tiden har flyktingarnas och invandrarnas förhållanden förändrats. Integrationen och möjligheterna att assimileras och accepteras i det svenska samhället har förändrats under de senaste decennierna. Däremot känner jag inte till någon undersökning som kartlagt om förhållandena skiljer sig mellan olika grupper, exempelvis flyktingar eller de som får stanna i Sverige av humanitära skäl, och hur väntetidens längd påverkar långsiktigt.

En faktor som direkt påverkar handläggningstiderna är stora förändringar i flyktingströmmarna. Under de senaste åren har stora skaror av asylsökande kommit till Sverige och andra västeuropeiska länder. Fluktuationer i flyktingströmmar kan relateras till politiska förändringar av olika slag. Krig, politiska förhållanden, misär och svält leder till att människor flyr och söker sig en ny framtid utanför hemlandet. Trycket på den svenska asylmottagningsverksamheten har därför varit – och är alltför – stort och organisationen har utsatts för rejäla prövningar under de senaste åren. En förklaring till de nuvarande långa utredningstiderna i asylprocessen är därför det stora antal asylsökande som kom till Sverige åren 1992 fr.o.m. 1994.

För att komma till rätta med väntetiderna är det viktigt att definiera vilka uppgifter som är av central betydelse i prövningen av ett asylärende.

Organisationen av asylprövningen påverkar effektiviteten i hanteringen av asylärenden. Effektivitetsförluster uppstår ofta om ansvaret för en verksamhet delas mellan en eller flera myndigheter. Effektiviteten i asylprocessen är också beroende av när i processen tyngdpunkten förläggs, exempelvis när det gäller kompetens och erfarenhet. Slutligen påverkar innehållet i asylmottagandet asylprövningen.

Den uppgift om en asylsökande som styr hela asylprövningen, och som påverkar handläggningstiden från den inledande grundutredningen och vidare genom utredningsarbete och beslut fram till integrering alternativt avvisning, är en säker kännedom om den sökandes identitet. Den s.k. dokumentlösheten, som leder till osäkerhet och ifrågasättande av om den identitet som en asylsökande uppger är riktig, är därför en orsak till de långa väntetiderna. Förekomsten av falska dokument och falska identiteter försvårar också prövningen.

Effektivitetsförluster i asylprövningen

Asylprocessens organisation och innehåll har successivt förändrats under de senaste åren.

Det delade ansvaret för asylprocessen leder till effektivitetsförluster. Varje gång ett ärende överlämnas från en myndighet till en annan, eller till och med från en enhet till någon annan enhet inom samma myndighet, krävs att den handläggare som tar över ansvaret för den fortsatta utredningen får tillfälle att sätta sig in i ärendet.

En så långt möjligt sammanhållen handläggning kan med stor sannolikhet förväntas leda till kortare utredningstider och därmed en ökad effektivitet och en ökad rättssäkerhet i asylprövningen. De utredande insatserna i asylprövningen bör därför, i den mån det är praktiskt möjligt och ekonomiskt försvarbart, hållas samman i en

myndighetsorganisation. Däremot bör naturligtvis den utredande verksamheten skiljas från den beslutande.

Av rättssäkerhetsskäl är det viktigt att utredningen granskas och prövas av en oberoende funktion. Så sker idag om in inom ramen för en myndighet – Invandrarverket. De tjänstemän i Invandrarverket som har till uppgift att fatta beslut i asylärendet arbetar inte med asylutredningen. Asylprövningen i Invandrarverket är således uppdelad i två funktioner – en som ansvarar för insamlandet av information och kunskaper av värde för utredningen och en annan som granskar utredningsarbetet och fattar beslut i tillståndsärendet.

De organisatoriska problemen återfinns idag i asylprocessens inledande skede och i dess sista moment, när asylprövningen resulterar i ett avvisningsbeslut. Polisen har ansvaret för att ta emot ansökningar om uppehållstillstånd och för att genomföra den inledande utredningen, grundutredningen, medan Invandrarverket ansvarar för den vidare beredningen och för asylprövningen fram till första beslut. En ansökan kan göras endera vid irresekontrollen eller hos en polismyndighet inne i landet.

Inom polisen finns en mycket hög kompetens när det gäller förhörsteknik, värdering av trovärdigheten i de uppgifter som lämnas m.m. Kvaliteten i många grundutredningar som polisen gör är god. Det gäller särskilt i det fall polisen har haft möjligheter att avdela särskild personal som arbetar med asylsökande. Samtidigt kan man inte komma ifrån att bedömningar av om asylsökande och andra utlänningar ska få rätt att stanna och bosätta sig i landet inte naturligen kan anses ingå i polisens huvudsakliga uppgifter; att svara för ordning och säkerhet i landet samt att uppdaga och beivra brott.

Det är inget brott av en utlänning att söka tillsånd att vistas och bo i Sverige. Det är tvärtom en rättighet. Det finns ingen begränsning i lag eller förordning när det gäller rätten att söka asyl. En utländsk medborgare som upplever sig förföljd och hotad till liv och hälsa och som inte anser sig få skydd av henlandets myndigheter mot denna förföljelse, har rätt att söka asyl i Sverige.

Rätten att ansöka om asyl måste skiljas från rätten att efter prövning få tillstånd att vistas här.

Den ökande internationaliseringen med snabba och effektiva kommunikationer ställer nya krav på kunskaper och kompetens hos de som bereder och handlägger asylärenden. Det är viktigt att den som möter en asylsökande har goda kunskaper om politiska förhållanden i det område som den sökande kommer från. Det är också viktigt att den personal som arbetar med asylärenden har en tillräcklig erfarenhet av just dessa ärenden och de speciella problem som de orsakar.

Den nuvarande organisationsformen – där en ansylansökan kan göras hos varje polismyndighet och på än fler polisstationer samt i anslutning till inresekontrollen vid alla passkontrollorter – innebär att polispersonalens erfarenheten av asylärenden varierar. Invandrarverkets utredningsarbete är beroende av att grundutredningarna håller en jämn och god kvalitet. För detta krävs att all personal som kan komma att arbeta med asylärenden också har en tillräcklig erfarenhet av sådana ärenden. Som ett kuriosum kan nämnas att det under utredningens arbete kommit fram uppgifter om passkontrollorter som under den senaste tioårsperioden inte tagit emot någon ansökan om asyl.

Polisen har en pressad arbetssituation idag. Också polismyndigheten kommer under de närmaste åren att rationalisera och effektivisera sin verksamhet ytterligare. Mot bakgrund av de omfattande insatser som statsmakten ålägger polisen att utföra när det gäller det ordningsskapande och brottsförebyggande arbetet, men också uttalade prioriteringar av vilka insatser som förväntas när det gäller det brottsbekämpande arbetet inom olika områden, är det inte realistiskt att förutsätta att polisen skulle kunna sätta av ytterligare resurser för arbetet med asylärenden än idag. En sådan förändrad prioritering av främst personalresurserna är dock nödvändig för att öka kvaliteten i den utredning som ingår i asylprövningen.

Polisens andra ansvarsområde när det gäller asylsökande är att verkställa lagakraftvunna beslut om avvísning och utvisning. Det är alltså polisens uppgift att genomföra en verkställighetsutredning,

att planera för och att genomföra avvisningen. Ett avvisningsärende överlämnas från Utlänningsnämnden, eller i vissa fall från Invandrarverket, till polisen för verkställighet.

Polisens erfarenheter är att det inte sällan finns brister i det material som polisen arbetar med. Återigen är det dominerande problemet oklarheter rörande den avvisades identitet. Det förekommer också att personer som ska avvisas visar sig ha pass och andra handlingar som inte längre är giltiga vid tidpunkten för verkställigheten. En stor del av polisens insatser i verkställighetsarbetet består därför i ytterligare undersökningar om den avvisades identitet och kontakter med utländska myndigheter såväl i Sverige som utomlands för att skaffa fram giltiga resedokument. Även här är det en prioriteringsfråga vilka personella resurser som polismyndigheten kan avsätta för uppgifterna. Av bl.a. dessa skäl är också tiden för verkställighet av beslut om avvisning lång.

En genomgång av antalet verkställbara avvisningsärenden under vecka 6 år 1995 i en av Invandrarverkets regioner visar på genomsnittliga verkställighetstider på fem månader att jämföra med de uppsatta målsättningarna med väntetider om två veckor för den som avvisas och en månad för en person som utvisas. Det bör dock observeras att det bland dessa avvisningsärenden också finns ärenden där det finns faktiska verkställighetshinder som kan vara av en annan karaktär än de politiska verkställighetshinder som regleras i lagstiftningen. Hit hör exempelvis att hemlandet av olika skäl inte anser sig ha möjligheter till, och ibland inte heller anser sig vara förpliktigade att, återta en medborgare som avvisats.

Tyngdpunkten i asylprövningen

Effektiviteten i asylprövningen är beroende på var i processen merparten av tillgängliga resurser placeras. Idag är de resurser som används i asylprövningen koncentrerade till utredningsarbetet efter det att en asylansökan överlämnas från polisen till Invandrarverket. Det är kring arbetet vid en utredningssluss, ett mottagningscenter, som resurserna är förlagda. Samtidigt är det vid inresekontrollen

eller vid de polisstationer som bereder en asylansökan som behovet av en bred kompetens och kunnande i invandrings- och flyktingfrågor är som störst.

De uppgifter som kan hämtas in redan vid det första samtalet eller förhöret med en asylsökande är ofta särskilt värdefulla för den fortsatta beredningen och handläggningen av asylärendet.

Behovet av en förstärkt kompetens direkt vid inresekontrollen har också uppmärksamrats under de senaste åren. Så har Riksrevisionsverket i sin rapport (RRV 1994:20) Hanteringen av asylärenden föreslagit en skärpt inresekontroll med personal från Invandrarverket vid inreseorter. Verket genomför för närvarande ett utvecklingsarbete i projektform där verket i samråd med Rikspolisstyrelsen övertar polisens arbete när det gäller grundutredningen beträffande en asylsökande.

Polisen behåller däremot sina nuvarande uppgifter att kontrollera de inresandes handlingar och också prövningen av en resandes rätt att resa in i landet och att vistas här. Även den del av verksamheten vid inresekontrollen som syftar till att förhindra att resande som har kriminella avsikter och att terrorister inte kommer in i landet ansvarar polisen för. Den polisiära delen av inresekontrollen skiljs därmed från de uppgifter som utgör en del av asylprocessen.

Dokumentlösheten

Under mitt arbete har jag informerat mig om hur dokumentlösheten påverkar handläggningen av asylärenden och utifrån statistiskt material sökt uppskatta omfattningen av densamma. Statistik från Rikspolisstyrelsen som omfattar perioden januari till och med september år 1994 och från januari och februari månader 1995 (bilaga 2) visar att asylsökande ofta saknar pass eller andra handlingar som kan styrka deras identitet när de söker uppehållstillstånd. Av dem som 1994 sökte asyl inne i landet saknade över 40 procent pass eller visering. Bland dem som sökte asyl vid gränsen är dokumentlösheten av mindre omfattning. Trots detta saknade nästan

20 procent pass redan när de söker asyl i inresekontrollen. Materialet från 1995 tyder på att tendensen att söka asyl efter inresan förstärks. Samtidigt ökar andelen sökande som inte har dokument vid ansökningstillfället.

Jag vill betona att en förföljd person kan vara tvingad att använda sig av falska handlingar för att överhuvudtaget kunna ta sig ut ur hemlandet och fly till säkerhet. Att inte kunna visa upp ett äkta pass eller någon annan handling som visar den korrekta identiteten kan och får inte tas till intäkt för att den asylsökande saknar trovärdighet och att de uppgifter han eller hon lämnar därför ska granskas särskilt noga. Regeringen har också uttalat att frånvaro av äkta dokument inte ensamt kan utgöra en grund för slutsatsen att sökandens samtliga uppgifter inte är trovärdiga. Även här gäller kraven på en individuell prövning, där de förhållanden som råder i det enskilda fallet ska uppmärksammas särskilt.

Däremot är det inte sannolikt att en så stor andel av de asylsökande som de dokumentlösa nu utgör lämnar hemlandet utan några dokument. Uppgifter från sökanden om att de passerat såväl utresekontrollen i hemlandet, eller det land de närmast kommit från, som inresekontrollen i Sverige utan att behöva visa några handlingar är inte trovärdiga.

Falska identiteter

Användningen av falska identiteter och/eller falska handlingar är ett problem. Liksom dokumentlösheten är förekomsten av falska identiteter ett gemensamt problem för alla länder till vilka asylsökande söker sig. Breda kartläggningar av asylsökande i andra länder tyder på att användningen av falska identiteter är vanlig.

Vissa mindre undersökningar som genomförts av Statens invandrarverk och Rikspolisstyrelsens utlänningsrotel visar att falska identitetsuppgifter lämnas också här.

I en av Invandrarverkets regioner pågår sedan en tid ett projekt vars syfte är att säkerställa en grupp asylsökandes medborgarskap och om möjligt också klarlägga sökandes identitet. Materialet är

begränsat och verksamheten har dessutom pågått under en begränsad tid om drygt 18 månader. Under denna tid har 81 av 82 asylsökande från ett visst område visat sig vara medborgare i ett annat land än det de sökande uppgivit som sitt hemland. Också Rikspolisstyrelsen har genomfört liknande kartläggningar avseende asylsökande från andra områden med likartat resultat som Invandrarverkets projekt visar.

Jag har också fått ta del av stickprovsundersökningar som Invandrarverket genomfört i samarbete med verkets motsvarighet i de nordiska länderna och i Tyskland. Även om undersökningarna rör ett begränsat antal personer, och det selektiva urvalet av de som kontrollerats kan ifrågasättas, är dock utfallet sådant att det bör följas upp.

Av dessa stickprovskontroller framgick att människor, som redan har ett tillstånd att bosätta sig i ett annat västeuropeiskt land sökt asyl i Sverige. Det förekommer även att personer söker asyl i flera länder samtidigt. Det har till och med uppdagats att personer som har permanent uppehållstillstånd i Sverige på nytt har sökt asyl här i en annan identitet.

Jag vill betona att dessa uppgifter inte kan tas till intäkt för någonting annat än att ett visst missbruk av asylrätten förekommer. Det finns inget underlag och inget mer omfattande material som skulle tyda på att asylsökande i allmänhet och som grupp betraktad skulle agera på detta sätt.

Dokumentlösheten är således allvarig därför att den som sådan riskerar att påverka bedömningen av den asylsökandes trovärdighet. Användningen av falska identiteter, och då särskilt nyttjandet av flera identiteter, är ett missbruk av asylrätten som måste åtgärdas oavsett omfattning.

De åtgärder som kan vara aktuella för att komma tillrätta med identitetsproblemen innebär samtliga ett visst mått av ökad kontroll av asylsökande. Det är därför angeläget att väga värdet av det mer korrekta beslutsunderlag som kontrollverksamheten kan leda fram till mot de integritetsingrepp som all form av kontroll oundvikligen innebär för dem som kommer att granskas. I ekonomiska

termer måste de ökade kostnaderna för kontrollarbetet motsvaras av en större minskning av nuvarande kostnader för asylprocessen.

Mottagandet av asylsökande

Mottagningssystemet är en viktig del av asylprocessen. Innehållet i den verksamhet som erbjuds asylsökande såväl på förläggningar som i eget boende påverkar möjligheterna att verkställa ett avvisningsbeslut på ett smidigt sätt.

Vikten av att asylsökande får information om asylprocessen, inkluderande information om principerna för den svenska invandnings- och flyktingpolitiken, bör uppmärksammas.

Jag väljer att beskriva utrymmet för förbättringar genom att citera från den slutrapport som Invandrarverkets Produktivitetsprojekt "Processeende, aktiv uppföljning, ökad kommunikation och aktiv satsning på personalen" (1995-02-22 sid 16) lämnat.

"En kartläggning av informationen till de asylsökande i en region visade på stora brister. En god och fullständig information gavs vare sig vid gräns, på mottagningscenter, asylbyrå eller förläggning. Alla tycktes förlita sig på att någon annan svarade för informationen. Den asylsökande har därigenom inte heller fått tillräckligt tydlig information om sitt eget ansvar i asylutredningen och vikten av att ge korrekta och fullständiga skäl redan i samband med ansökan om asyl.

Behovet av att ge den asylsökande sådan information har blivit än tydligare efter det att den sökande har rätt att välja eget boende."

Erfarenheter från asylprövningen visar att en stor andel av de sökande inte kommer att få tillstånd att stanna i landet. De kommer endera att få återvända till sitt hemland eller till något annat land som de vistats i före resan till Sverige. För dem är saklig och korrekt information om återvändandet av vikt. Jag kan inte finna att utformningen av den nuvarande verksamheten på utrednings-

slussar eller på flyktingförläggningar har som målsättning att utveckla en realistisk syn på ett återvändande och att planera för ett sådant.

Frivilligorganisationerna

Flera svenska frivilligorganisationer, kyrkor och samfund har en världsomspännande verksamhet i många länder. De är en resurs att ta vara på i arbetet med att underlätta ett återvändande till hemlandet för den som fått avslag på sin asylansökan. Formerna för en samverkan i dessa frågor bör bli föremål för ytterligare överväganden.

Internationella erfarenheter av strukturerade samverkansformer där frivilligorganisationerna deltar bör kunna utgöra en utgångspunkt för fortsatta överväganden härvidlag.

Ansaret för förvarslökaler för avvisade

De avvisade som omhändertags för förvar vistas idag i polisarrestar, på häkten och lokalanstalter samt i särskilda förvarslökaler i anslutning till flyktingförläggningar/slussar. Genom åren har det förhållandet att avvisade förvarstagna omhändertags i lokaler, vars utformning har helt andra syften, kritiserats.

De lokaler som används idag är utformade med hänsyn till de krav som rättsväsendet har. För häkten gäller att de häktade är misstänkta för allvarliga brott och att de av utredningsskäl måste kunna hållas isolerade under förundersökning. Flyktfaran är inte sällan den faktor som motiverar ett omhändertagandebeslut. Också polisarrestar och kriminalvårdsanstalter är byggda för att kunna användas för polisiära respektive kriminalvårdande ändamål.

I rapporten (Ds 1992:8) Häktades gemensamhet och kontakter med omvärlden, av f.d. justitieombudsmannen Anders Wigelius, föreslås att förvar enligt utlänningslagen inte bör få ske i ett häkte

eller ett fängelse. Istället föreslås att särskilda institutioner utan så många repressiva drag avsätts för ett sådant ändamål.

Det bör vara fullt möjligt att inom ramen för Invandrarverkets organisation tillskapa bättre och mer ändamålsenliga lokaler för förvar av asylsökande och av avvisade som kan ersätta de förvarslokaler som nu utnyttjas inom polisen och kriminalvården.

4 Bakgrund

4.1 Inledning

Eftersom jag anser att asylprövningen är en kontinuerlig kedja av insatser som länkas samman till en helhet, där verkställighet av beslut om avvisning är den sista länken, väljer jag att kortfattat redovisa de regler som gäller för prövningens organisation och innehåll. Vissa länkar i kedjan, som inresekontrollen och viseringspolitiken eller utlänningskontrollen inne i landet, påverkar asylprövningen och hanteringen av verkställighetsärenden indirekt. Effektiviteten i dessa funktioner är ändå av betydelse för både prövningen och verkställigheten. Förslag som i och för sig inte har en direkt anknytning till verkställigheten kan därför vara avgörande för att beslut om avvisning ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

En hörnpelare i den svenska asylrätten är den individuella prövningen av om en utlänning som söker uppehållstillstånd i landet har sådana skäl för sin ansökan att tillståndet ska beviljas. I varje enskilt ärende ska en utredning genomföras som klarlägger de särskilda och personliga skäl för tillstånd som den sökande kan ha. En annan grundprincip är att den som fått avslag på sin asylansökan ska lämna landet.

4.2 Bestämmelserna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd

Bestämmelserna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd återfinns i utlänningslagens 2 kap och i utlänningsförordningens 3 resp 4 kap.

En utländsk medborgare som vill bosätta sig i Sverige måste få tillstånd till detta, uppehållstillstånd. Tillståndet kan vara begränsat till en viss tid eller permanent. För att få arbeta i landet krävs

arbetstillstånd eller permanent uppehållstillstånd. Ett arbetstillstånd är tidsbegränsat och får avser visst slags arbete.

Huvudregeln är att en ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska lämnas till en svensk utlandsmyndighet i utlänningens hemland. Ansökan ska vara beviljad före resan till Sverige. En ansökan får i princip inte bifallas om utlänningen är i Sverige när ansökan görs.

Undantagna från dessa bestämmelser är de som söker asyl eller de utlänningar som vill återförening med en nära familjemedlem som är bosatt här i landet. Också i andra fall när det finns särskilda skäl kan en ansökan om uppehållstillstånd bifallas efter inresan.

För medborgare i de nordiska länderna och medborgare i ett EES-land råder särskilda regler.

4.2.1 Bestämmelserna om asyl

Reglerna om asyl finns intagna i utlänningslagens 3 kap.

En utlänning som i enlighet med 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning – Genevekonventionen – har anledning till ”välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller viss samhällsåskådning” i sitt hemland har rätt att få asyl i Sverige. En person som kan åberopa sådana skäl för sin asylansökan som anges i Genevekonventionen får flyktingstatus.

Förutom de s.k. konventionsflyktingarna har en utlänning som är krigsvägrare rätt att få asyl här liksom den som, utan att vara flykting, inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och som kan åberopa tungt vägande skäl för detta. Denna grupp, de factoflyktingar, anför således flyktingliknande skäl som grund för sin ansökan.

Rätten till asyl är inte utan undantag. Vare sig konventionsflyktingar, krigsvägrare eller de factoflyktingar har en oinskränkt rätt att få skydd i Sverige. Om asylsökande har vistats i ett annat land än sitt hemland före ankomsten till Sverige, och han är skyddad där mot förföljelse ska han eller hon hänvisas dit enligt den s.k.

första asylslandsprincipen. Vidare finns vissa undantagsregler som inskränker rätten till asyl på grund av brottslighet som är av allvarligt slag.

4.3 Inresekontrollen

Reglerna om inresekontroll återfinns i 5 kap utlänningslagen.

Polisen är den myndighet som ansvarar för inresekontrollen. Tullmyndigheten och Kustbevakningen har i huvudsak samma befogenheter som polismyndigheten när det gäller kontroll av inresande till landet.

En utlänning är skyldig att resa in i Sverige via en passkontrollort, där polisen är ålagd att upprätta och svara för passkontroll. Den faktiska kontrollen av inresande kan ske av polispersonal, av s.k. passkontrollanter eller av personal från bevakningsföretag under polismans befäl.

Beroende på frekvensen av resande vid olika passkontrollorter organiseras kontrollverksamheten på olika sätt. Tullen och Kustbevakningen kan medverka vid polisens kontroll av inresande vid gränsen.

Nordbor, medborgare i Danmark, Finland och Norge, får passera gränsen också vid s.k. gränsövergångsställen. Kontroll av inresande vid ett gränsövergångsställe sker stickprovsvis.

4.3.1 Pass- och viseringsregler

En utlänning ska visa upp pass och erforderlig visering för att få rätt att resa in i landet om han inte har uppehållstillstånd i Sverige.

För nordbor gäller passfrihet vid inresa i Sverige direkt från ett annat nordiskt land. I sådana fall måste de kunna styrka sitt medborgarskap.

Medborgare i medlemsländerna i EU samt medborgare i Schweiz och Lichtenstein måste visa pass eller ett nationellt identi-

tetskort som är utfärdat av en behörig myndighet i hemlandet vid gränskontrollen.

Regeringen kan förordna att kravet om visering inte ska gälla medborgare i vissa länder. Dessa måste dock kunna visa upp en giltig passhandling för att få resa in i Sverige.

4.3.1.1 Visering

Visering är ett tillstånd att resa in i landet och att vistas här under en kortare tid, vanligen tre månader vid varje tillfälle.

Beslut om visering meddelas av Statens invandrarverk eller av den myndighet verket givit beslutanderätt i viseringsfrågor, av Utrikesdepartementet när det gäller viseringar inom departementets verksamhetsområde samt av Sveriges exportråds kontor i Taiwan.

I samråd med Utrikesdepartementet har Statens invandrarverk utfärdat föreskrifter med bemyndigande för utlandsmyndigheter, ambassader och konsulat, att handlägga viseringsärenden. Vissa utlandsmyndigheter, de större ambassaderna, har ett s.k. fullt bemyndigande när det gäller beslut i viseringsärenden. De har rätt att handlägga och besluta om en viseringsansökan från personer med medborgarskap också i andra länder än det land där myndigheten verkar liksom att avslå respektive bifalla en viseringsansökan.

Alla viseringsärenden som är av tveksam natur ska överlämnas till Statens invandrarverk för beslut.

Invandrarverket, eller den myndighet som meddelat visering, skall återkalla densamma om utlänningen lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet. Om utlänningen lämnat andra oriktiga uppgifter som varit av betydelse för viseringsbeslutet får visering återkallas.

4.4 Asylprövningen

Ansvar för handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd delas mellan polismyndigheten och Statens invandrarverk. I det

tidiga skedet av handläggningen är det polisen som är ansvarig myndighet.

En ansökan om uppehållstillstånd lämnas in hos polismyndighet vid inresekontrollen eller inne i landet.

Statens invandrarverk utfärdar i samråd med Rikspolisstyrelsen föreskrifter om grundutredningar för asylärenden. I samråd med rikspolisstyrelsen utarbetar verket också riktlinjer för polismyndigheternas genomförande av grundutredningar i asylärenden. När en utlänning ansöker om uppehållstillstånd och anger asylskäl eller asylliknande skäl som grund för sin ansökan, ska polisen hålla ett kort muntligt förhör – en grundutredning – med utlänningen.

Av grundutredningen ska bl.a. följande framgå:

- fullständiga uppgifter om utlänningens fastställda eller uppgivna identitet,
- resvägen till Sverige inkluderande uppgifter om uppehåll under resan hit och, om det är frågan om ett asylärende, varför asyl inte söks i det land/de länder som passerats,
- uppgifter om utlänningens nära släktingar som vistas i Sverige eller i något land som har passerats under resan hit.

När grundutredningen är genomförd översänds den till Invandrarverket som tar över handläggningen av ärendet. Invandrarverkets vidare utredning fram till ett beslut kan innehålla vitt skilda insatser. Under den senaste tiden har verket i ökad utsträckning arbetat med ett större inslag av muntlig handläggning än tidigare.

I de fall det inte råder någon tvekan om sökandens identitet prövar verket ingående de särskilda skäl som angetts till stöd för ansökan. I underlaget inför beslut ingår även den kunskap som finns inom verket, när det gäller de politiska förhållanden som råder i sökandens hemland, eller i det land som han uppehållit sig i före ankomsten till Sverige.

När det däremot är osäkert om den identitet som sökanden uppger är korrekt krävs särskilda insatser från verkets sida för att kunna genomföra asylutredningen. Här ingår åtgärder som språkanalyser och textanalyser men också vissa kunskapstester. Inte säl-

lan får verket söka upplysningar till stöd för en säkrare identifiering, med hjälp av svenska ambassader och konsulat, hos det uppgivna hemlandets myndigheter. Om språk- och textanalyserna tyder på att sökanden kommer från ett annat land eller ett annat område än han uppger, måste invandrarverket på andra vägar försöka få fram uppgifter om sökandens identitet. Trots omfattande insatser är det ibland nödvändigt för verket att acceptera osäkra uppgifter när det gäller identiteten i det underlag som ligger till grund för verkets beslut.

Om det är uppenbart att det inte finns skäl för asyl och utlänningsningen inte heller kan få uppehållstillstånd av andra skäl får verket förordna att dess beslut om avvisning får verkställas även om det inte vunnit laga kraft. Ett beslut om förordnande av omedelbar verkställighet av avvisningsbeslut måste fattas inom tre månader från den tidpunkt utlänningsningen reste in i Sverige. Om det finns synnerliga skäl får ett sådant beslut meddelas även senare än tre månader efter ankomsten. Ett synnerligt skäl kan vara att utlänningsningen inte har givit sig tillkänna förrän efter tre månader.

Målsättningen är att Invandrarverket ska kunna fatta ett beslut i ett asylärende inom två månader från det att ärendet överlämnades till verket. Detta verksamhetsmål har inte varit möjligt att nå. Under perioden juli till december 1994 var den genomsnittliga handläggningstiden för ett asylärende ca 200 dagar. Ett negativt beslut kan överklagas till utlänningsnämnden som överprövar Invandrarverkets beslut. En målsättning för nämndens arbete är att handläggningstiden för ett ärende som nämnden ska överpröva inte överstiger fyra månader. Måltiden för den sammanlagda handläggningen av ett asylärende, från det ärendet kommer in till invandrarverket och till beslut i utlänningsnämnden, uppgår därmed till sex månader.

Nära 15 000 asylsökande fick avslag på sin ansökan i första instans år 1994. Under samma period handlades 14 800 överklagandeärenden av invandrarverket. Verket ändrade vid omprövningen sitt tidigare avslagsbeslut i ca 500 fall. 14 200 ärenden gick vidare till utlänningsnämnden. Den genomsnittliga handlägg-

ningstiden hos nämnden uppgick andra halvåret 1994 till nio månader.

Utlänningsnämndens beslut kan inte överklagas. Däremot kan en ny ansökan om uppehållstillstånd lämnas in även efter den tidpunkt ett avvisningsbeslut vunnit laga kraft. En sådan ny ansökan lämnas direkt till utlänningsnämnden.

4.4.1 Mottagandet av asylsökande

Staten har det ekonomiska ansvaret för mottagandet av asylsökande och flyktingar. Statens invandrarverk är huvudman för verksamheten. Verket driver utredningsslussar och flyktingförläggningar. De flesta förläggningar drivs i egen regi men det förekommer också att förläggningar drivs på entreprenad av ideella organisationer, kyrkor eller företag. Mottagningsverksamheten drivs med en hög grad av flexibilitet och måste snabbt kunna anpassas till förändrade flyktingströmmar. Som exempel kan nämnas att 95 000 asylsökande vistades på verkets förläggningar vid halvårsskiftet 1992. Halvårsskiftet 1995 beräknas ca 10 000 platser behöva tas i anspråk.

Fram till den 1 juli 1994 organiserades mottagningsverksamheten så att en asylsökande, efter genomförd grundutredning, placerades vid någon av de fyra utredningsslussarna som finns i Malmö, Mölndal (Sagåsen), Flen och Upplands Väsby (Carlslund). Avsikten var att den asylsökande skulle bo på utredningsslussen under utredningstiden. Syftet med slussboendet var att skapa förutsättningar för en snabb och tillförlitlig handläggning av asylärenden. Målet för slussverksamheten var att minimiera utredningstiden till två veckor. Mot bakgrund av bl.a. den stora tillströmningen av asylsökande under senare år har målet inte kunnat uppnås.

Utgångspunkten var att asylsökanden skulle vistas på utredningsslussen under den tid som krävdes för att genomföra asylutredningen. Därefter anvisades sökanden en plats på en flyktingförläggning i avvaktan på beslut i asylärendet.

Våren 1994 beslutade riksdagen om vissa ändringar i mottagningssystemet för asylsökande och flyktingar (prop. 1993/94:94, bet. 1993/94:SfU11, rskr. 1993/94:188). Beslutet innebär att en asylsökande har rätt att bo och vistas utanför utredningssluss/förläggning under utredningstiden och i avvaktan på beslut i asylärendet. Sökanden är berättigad till ett ekonomiskt bidrag också för boendekostnaderna om han ordnar bostad på egen hand. Sökanden skrivs dock in vid en av Invandrarverkets förläggningar. Det egna boendet är inte bundet geografiskt till den region som den förläggning där sökanden är inskriven tillhör. Reglerna trädde kraft den 1 juli 1994.

Statens invandrarverk har, på regeringens uppdrag, genomfört en första uppföljning av omfattningen av och de effekter som det egna boendet får i olika avseenden. Uppdraget redovisades till regeringen den 31 januari 1995.

Av redovisningen framgår att nära en tredjedel av de asylsökande bor i eget boende. Varannan sökande med eget boende bor i storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. Vart fjärde barn under 18 år utan vårdnadshavare i Sverige bodde också i eget boende. Antalet asylsökande som bor i eget boende har mer än fördubblats under perioden juli till och med december 1994 – från 3 100 personer halvårsskiftet 1994 till 7 100 vid årsskiftet 1994/95. Under samma tid har förläggningsboendet mer än halverats till 16 300 personer. Enligt bedömningar från Invandrarverket förväntas upp till hälften av de asylsökande komma att välja eget boende i fortsättningen.

Effekterna av det egna boendet är svåra att bedöma. Koncentrationen av asylsökande i eget boende till vissa kommuner kan dock framöver påverka möjligheterna för Invandrarverket att träffa överenskommelser med kommunerna om det kommunala flyktingmottagandet där. Erfarenheterna när det gäller att nå den asylsökande för olika åtgärder i utredningsarbetet eller i verkställighetsskedet är blandade. I enskilda fall kan en handläggare av ett asylärende eller ett verkställighetsärende ha svårigheter att nå sökanden respektive den som ska avvisas.

Under våren 1995 genomför Statens invandrarverk en uppföljning av asylsökande i eget boende och de effekter på handläggningstiderna och det kommunala flyktingmottagandet som ett eget boende kan ha.

4.5 Avvisning och utvisning

4.5.1 Allmänt

Polismyndigheten ansvarar för att ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs. Ärendet överlämnas till polisen från utlänningsnämnden och i vissa fall direkt från invandrarverket. Invandrarverket har dock det ekonomiska ansvaret för de avvisades uppehälle också under den tid som verkställigheten av avvisnings/utvisningsbeslutet bereds. På uppdrag från polisen planerar och beställer Kriminalvårdens Transporttjänst resor för avvisade. Polisen bestämmer om en avvisad bör eskorteras ut ur landet och om eskorten ska vara en tjänsteman från Transporttjänsten eller från polisen.

Ett avvisnings/utvisningsbeslut anses verkställt när utlänningen rest ut ur Sverige.

Huvudprincipen för verkställigheten är att avresan från Sverige ska ske frivilligt. I de fall en utlänning utan särskilda tvångsåtgärder eller utan andra särskilda påtryckningar självantager reser ut ur landet anses en s.k. frivillig verkställighet ha genomförts.

Eftersom det för närvarande inte förekommer någon kontroll av vilka som reser ut ur landet är det statistiska materialet om i vilken omfattning beslut om avvisning och utvisning verkligen är verkställda – och utlänningen således har rest ut ur landet – ofullständigt. Det material som finns att tillgå rör de utlänningar som avvisats eller utvisats och där polismyndigheten beställer och genomför avresan. Ett stort antal avvisade personer är efterlysta. Vid årsskiftet var drygt 7 800 personer med avvisningsbeslut efterlysta varav över 1 700 var barn. Några kan misstänkas uppehålla sig

illegalt i Sverige. Det har också uppdagats att efterlysta personer sökt asyl på nytt och i en ny identitet. Det kan dock inte uteslutas att ett betydande antal av de som är efterlysta har lämnat landet på egen hand.

En person som avvisas eller utvisas har rätt att förbereda sin avresa från landet. De tidsgränser som är normgivande är två veckor för en person som avvisas och fyra veckor för den som utvisas. Om det finns särskilda skäl får ett avvisningsbeslut förenas med villkor om längre eller kortare förberedelsetider för verkställighet.

4.5.2 Reglerna om avvisning och utvisning

Bestämmelserna om avvisning och utvisning återfinns i 4 kap. utlänningslagen.

Reglerna om avvisning omfattar i princip alla utlännningar som reser in i landet eller som vistas här utan att de har, eller vid tidpunkten för inresa i landet har haft, de handlingar som krävs för rätt till inresa och vistelse.

Avvisning i anslutning till inresekontrollen blir aktuell för den utlänning som saknar pass, visering och andra tillstånd om sådana krävs för att han/hon ska ha rätt att resa in i landet. Om en utlänning vid inresekontrollen undviker att lämna uppgifter, medvetet lämnar felaktiga uppgifter eller medvetet förtiger uppgifter som är väsentliga för rätten att få resa in i landet kan utlännningen avvisas. Också den som kan antas sakna medel för sitt uppehålle eller en utlänning som kan misstänkas begå brott i Sverige får avvisas. Statens invandrarverk beslutar om avvisning om den som ska avvisas har vistats mer än tre månader i Sverige. I andra fall, utom när det gäller asylsökande, prövar polisen avvisningsfrågan.

För utländska medborgare som söker asyl i landet, eller som söker tillstånd att återförenas med en nära familjemedlem som har rätt att bo här, gäller särskilda regler. En person som söker asyl avvisas om asylprövningen resulterar i att ansökan avslås. Om det är uppenbart att den sökande saknar skäl för asyl och om han eller

hon inte heller på andra grunder ska beviljas tillstånd att stanna i landet, exempelvis familjeanknytning, får invandrarverket förordna att ett beslut om avvisning får verkställas utan att det vunnit laga kraft, omedelbar verkställighet, om utlänningsvinstats här kortare tid än tre månader, såvida inte synnerliga skäl talar för detta.

Begreppet utvisning används i utlänningslagen i två olika hänseenden, dels beträffande utlänningsvinstats som dömts för viss allvarlig brottslighet i Sverige, dels de som vistas i landet efter det att tiden för ett uppehållstillstånd gått ut eller vars uppehållstillstånd har återkallats. Invandrarverket beslutar om utvisning i de senare fallen.

Utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet. När en domstol tar ställning till frågan om utvisning ska domstolen också ta hänsyn till eventuella hinder för verkställighet av utvisningsbeslutet. När det gäller beslut om utvisning på grund av brott finns särskilda regler för konventionsflyktingar, krigsvägrare och personer som fått uppehållstillstånd av flyktingliknande skäl, för utländska barn som bott viss tid i landet samt för de som har haft uppehållstillstånd under en längre tid.

Statens invandrarverks beslut om avvisning kan överklagas till Utlänningsnämnden. Utlänningsnämndens beslut i avvisningsärendet kan inte överprövas. Däremot kan såväl utlänningsnämnden som invandrarverket överlämna ett ärende till regeringen för prövning.

Ett beslut om avvisning får förenas med ett förbud för utlänningsvinstats att återvända till Sverige under en viss tid, återreseförbud. Ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut som inte verkställts inom fyra år upphör att gälla.

4.5.3 Hinder för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut

Av 8 kap. 1 – 4 §§ utlänningslagen framgår vid vilka förhållanden som ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas, s.k. politiska verkställighetshinder.

En utlänning får aldrig avlägsnas ur landet om han löper risk för dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr i det land han sänds till eller om han i det landet inte har ett skydd mot att sändas till ett land där han löper sådana risker (1 §).

Om den som avvisas/utvisas riskerar politisk förföljelse i det land han ska avlägsnas till får verkställighet inte heller ske såvida inte den avvisade dömts för ett synnerligen allvarligt brott och det kan utgöra fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna i landet. Skyddet mot verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut gäller heller inte för den utlänning som dömts för spioneri mot Sverige (2 §).

I 3 § anges att en krigsvägrare inte får sändas till ett land där han riskerar att sändas till en krigsskådeplats.

Verkställighetsskyddet för de factoflyktingar framgår av 4 §. En sådan flykting får inte sändas till hemlandet eller till något annat land där han riskerar att sändas till hemlandet om han/hon har synnerliga skäl mot detta.

Förutom politiska hinder förekommer tidvis andra hinder av praktisk eller annan natur när det gäller att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

4.5.4 Verkställighet av avvisnings och utvisningsbeslut

Polismyndigheten verkställer avvisnings- och utvisningsbeslut. Ett beslut om avvisning eller utvisning överlämnas till polismyndigheten i den ort där den avvisade vistas om utlänningen bor i eget boende. Om utlänningen däremot bor på en flyktingförläggning

översänds avlägsnandebeslutet också till Statens invandrarverk. I de fall det slutgiltiga beslutet fattas av Utlänningsnämnden delger nämnden polisen alternativt Invandrarverket och den asylsökandes offentliga biträde detta.

Verkställighetsarbetet inleds med att polisen kallar de avvisade som bor i eget boende till ett förhör eller samtal som syftar till att klargöra förutsättningarna för en planering av avvisningen/utvisningen. Om den avvisade bor på en flyktingförläggning berättar invandrarverket om avsningsbeslutet.

Polisen kontrollerar att utlänningen har giltiga pass eller andra identitetshandlingar och planerar i samverkan med denne för återresan. Det gäller val av resväg och resätt men också åtgärder som kan behövas för att avveckla utlänningens verksamhet i Sverige. Polisen kontakter därefter Kriminalvårdens Transporttjänst som beställer biljetter och i övrigt organiserar resan. Polisen avgör om utlänningen ska ledsagas ut ur landet, dvs. om en eskort ska följa med på resan.

Om det däremot råder oklarheter om utlänningens identitet och om utlänningen saknar pass och andra handlingar påbörjas ett arbete med att söka klarlägga identiteten och med att skaffa resehandlingar. Denna del av polisens verkställighetsarbete är idag tidsödande och leder till långa verkställighetstider.

Om polisen finner att verkställighet av ett avlägsnandebeslut inte är möjlig skall polisen underrätta Statens invandrarverk om detta. Det gäller både om de aktuella hindren för verkställighet är av politisk art eller av mer praktisk natur, som identitetslöshet eller okänt medborgarskap. Det förekommer också att ett avlägsnandebeslut inte kan verkställas trots att utlänningens identitet är känd.

Om polisen bedömer att den som ska avlägsnas kommer att hålla sig undan kan man besluta att ta utlänningen i förvar i avvaktan på verkställighet av beslutet.

4.6 Kontroll och tvångsåtgärder

Reglerna om kontroll- och tvångsåtgärder återfinns i utlänningslagens 5 och 6 kap.

4.6.1 I samband med inresa

Förutom att visa upp pass och i förekommande fall visering är en utlänning skyldig att lämna polisen upplysningar som är av betydelse för bedömningen av om utlänningen har rätt att resa in i landet. En utlänning är således skyldig att ange skälen för sitt besök eller att visa att han har tillräckliga ekonomiska medel för den tid vistelsen kan beräknas omfatta.

Polisen har också rätt att kroppsvisitera en utlänning och att söka igenom dennes bagage om det krävs för att ta reda på identiteten eller för att klarlägga resvägen till Sverige.

Om det krävs för bedömningen om en utlänning har rätt att resa in i landet har polisen rätt att kvarhålla utlänningen för utredning under högst 6 timmar. Om polisen under denna utredningstid anser att det krävs vidare överväganden kan myndigheten besluta ta utlänningen i förvar under högst 48 timmar.

4.6.2 I anslutning till en ansökan om uppehållstillstånd

Invandrarverket eller polisen får beslut att omhänderta en utlännings pass eller annan identitetshandling vid ankomsten eller när utlänningen ansöker om uppehållstillstånd i landet.

Under vissa omständigheter får Invandrarverket eller polisen också omhänderta en utlännings biljetter.

Slutligen får polisen eller Invandrarverket ta en utlännings fingeravtryck och fotografera en utlänning som inte kan styrka sin identitet vid ankomsten till Sverige eller när han/hon efter inresa i

landet söker uppehållstillstånd eller om det finns förutsättningar att ta utlänningen i förvar.

Om en utlänning söker uppehållstillstånd och hans identitet är oklar får han tas i förvar under högst två veckor. Om det finns synnerliga skäl för det kan dock förvarstiden förlängas. Vidare får en utlänning tas i förvar om det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas.

Om det anses tillräckligt kan en utlänning istället för förvar ställas under uppsikt.

Barn under 16 år får tas i förvar endast om det är sannolikt att barnet kommer att avvisas och att förordandet om omedelbar verkställighet kommer att meddelas.

4.6.3 I samband med avvisning och utvisning

Polismyndigheten, Statens invandrarverk eller Utlänningsnämnden kan besluta om förvar i högst två månader av en avvisad/utvisad. Förvaret kan förlängas om det finns synnerliga skäl för det.

Utländska barn under 16 år får tas i förvar i anslutning till verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut med förordande om omedelbar verkställighet och om risken är uppenbar att barnet genom att hålla sig undan kommer att äventyra verkställighet av beslutet. Barn får också tas i förvar i samband med verkställighet av andra avlägsnandebeslut om det vid tidigare försök att verkställa beslutet inte visar sig tillräckligt att ställa barnet under uppsikt.

4.7 Kartläggning av verkställigheter av avvisningsbeslut

Av utredningens direktiv framgår att en kartläggning av verkställigheter av avvisningsbeslut ska utgöra en grund för utredningens vidare överväganden och förslag. Kartläggningen har genomförts

av rikspolisstyrelsen. Kriminalvårdens Transporttjänst har lämnat statistikuppgifter som utgör en del av kartläggningsmaterialet.

Den enkät som rikspolisstyrelsen genomfört till ett antal polismyndigheter och ett urval av myndigheternas svar redovisas som bilaga 1.

4.7.1 Val av metod för kartläggningen

Inledningsvis hade jag ambitionen att genomföra en komplett kartläggning av hur verkställighetsärenden under en viss period hade handlagts och hur verkställigheten hade genomförts av polismyndigheterna. Av särskilt intresse var – och är – att kunna kvantifiera och beskriva i vilken omfattning verkställighet av avvisningsbeslut kan genomföras frivilligt. Det var likaså angeläget att kunna klargöra i vilken omfattning verkställigheten hade måst genomföras med tvång och i så fall vilka tvångsmedel som kommit ifråga. Ambitionen var att materialet skulle kunna utgöra ett underlag för att bedöma om användningen av tvångsmedel kan begränsas ytterligare i förhållande till idag.

Av betydelse var också att kartläggningen skulle kunna utgöra ett underlag för att bedöma vilka konkreta hinder för verkställighet av beslut om avvisning som polisen möter. Det var också viktigt att kunna redovisa i vilken omfattning det förekommer familjesplittring och hur vanligt det är att barn skiljs från sina föräldrar eller att barn avvisas ur landet under tvång och i svåra former.

En kartläggning som skulle kunna ge svar på så omfattande frågor visade sig inte genomförbar under den korta tid som stått till buds. Skälet för detta är att uppgifter – utöver sammanställningar om avvisningsbeslut, om grunderna för omhändertagande för förvar och om beslut om uppsikt samt om behovet av eskort vid avresan – måste samlas in manuellt. Flera av de frågeställningar som jag sökte svar på har också en sådan karaktär att de kräver en bedömning av den polispersonal som faktiskt handlagt ett verkställighetsärende eller av de personer som följt med som eskort.

Under år 1994 inkom 35 690 verkställighetsärenden till polismyndigheterna varav 11 758 gällde barn. Under året verkställde polisen över 19 000 avvisningsbeslut. Av dessa gällde 6 279 verkställigheter barn. Vid utgången av år 1994 hade polisen 13 455 verkställighetsärenden att handlägga. Vid årsskiftet 1994/95 var över 7 500 avvisade personer efterlysta.

En kartläggning av verkställighet av beslut om avvisning och utvisning kräver ett omfattande manuellt arbete. I själva verket är det fråga om en noggrann genomgång av varje enskilt verkställighetsärende som beretts och handlagts av en polismyndighet.

En komplikation som jag blev varse var också att polismyndigheten arbetar med en ny organisation från den 1 januari 1995. Jag gjorde den bedömningen att det inte var realistiskt att begära att polismyndigheterna skulle kunna avsätta personella resurser i den omfattning som skulle krävas för att genomföra en fullständig kartläggning av hur verkställighetsarbetet bedrivits och hur beslut om avvisning därmed kunnat genomföras.

En avgränsning av kartläggningens omfattning såväl i tid som i rum och en begränsning av efterfrågade uppgifter blev av praktiska och tidsmässiga skäl nödvändig.

Kartläggningen begränsades således till att omfatta perioden 1 januari till och med 30 juni 1994 och ett antal polismyndigheter valdes ut. Slutligen utarbetade företrädare för Rikspolisstyrelsen ett förslag till enkät på grundval av diskussioner och samtal som förts inom utredningen. Enkäten utsändes den 13 januari 1995 med en begäran om svar senast den 1 februari.

Trots den korta tid som stod till myndigheternas förfogande för genomgång av aktuellt material ger de svar som lämnats in en förhållandevis god bild av verkställighetsarbetet och vilka faktorer som har stor betydelse när det gäller att kunna genomföra ett beslut om avvisning effektivt och värdigt.

4.7.2 Resultat och slutsatser

Under den aktuella perioden inkom drygt 5 500 verkställighetsärenden till de aktuella myndigheterna. Vid svarstillfället hade 2 320 ärenden verkställts vilket motsvarar drygt 40 %. 3 336 ärenden hade inte verkställts av den polismyndighet som tagit emot ärendena.

Skälen till att så många ärenden inte verkställts är dock flera. Under den aktuella perioden beslutade regeringen medge asylsökande familjer med barn rätt till uppehållstillstånd i vissa fall. I vilken omfattning de personer som ej avvisats omfattats av reglerna i denna förordning och således fått uppehållstillstånd efterfrågades inte i enkäten. I vissa fall kan personer ha lämnat in en ny ansökan om uppehållstillstånd och fått en sådan beviljad. Som exempel på ärenden där en ny ansökan beviljats anger en polismyndighet att detta gäller för 40 % av de inkomna ärenden som myndigheten ej verkställt under perioden.

Ett stort antal ärenden har överlämnats till en annan polismyndighet vilket berott på att asylsökanden bytt förläggning av olika orsaker under asylprövningen. Förordnandet om verkställighet av avvisningsbeslutet har således helt enkelt skickats till fel polismyndighet. Polismyndigheten i Katrineholm anger att så mycket som en tredjedel av alla ej verkställda ärenden överlämnats till en annan polismyndighet för handläggning.

De skäl som anges till att ett ärende inte verkställts är att utlänningsen har avvikit, att utlänningsen inte tas emot i hemlandet eller i något annat land samt att utlänningsen saknar pass.

Det är värt att notera att nästan en tredjedel av de verkställda avvisningarna bedöms ha genomförts frivilligt, dvs. de avvisade har inte på något sätt motsatt sig avvisningen.

Användningen av tvångsmedel är dock omfattande. I nära hälften av de ärenden som verkställts har endera förvar eller uppsikt tillgripits. Samma förhållande råder när det gäller behovet av eskort. Ungefär hälften av de avvisade har eskorterats ut ur landet. Trots användningen av tvångsmedel gör polisen bedömningen att endast 137 av totalt 2 320 verkställda avvisningsbeslut var svårar-

tade verkställigheter. Här är det frågan om en bedömning från polismyndighetens sida av vilka verkställigheter som uppfattats vara särskilt svåra att verkställa. Vad som anses vara svårartade verkställigheter kan naturligtvis beskrivas på skilda sätt. Hit hör dock verkställighet av avvisade som vårdats på sjukhus, när den avvisade aktivt motarbetat verkställigheten på olika sätt och med inslag av synnerligen drastiska åtgärder men också avvisade som vägrar uppge sin rätta identitet.

Jag har särskilt uppmärksammat att endast 11 fall av familjesplittring redovisas. Även om varje ärende där barn skiljs från någon av sina föräldrar är ett misslyckande, måste dock antalet anses vara litet i detta sammanhang.

Sammantaget visar den genomförda kartläggningen att en verkställighet av ett avvisningsbeslut vanligen sker under sådana former att de kan betraktas som acceptabla. I många fall medverkar den avvisade själv till att verkställigheten kan genomföras. Antalet verkställigheter som är svårartade och antalet familjer som splittras vid verkställighet är förhållandevis litet.

Det faktum att ett så omfattande antal verkställighetsärenden inte omgående överlämnas till den polismyndighet som ska verkställa ärendet är inte acceptabelt. Detta fördröjer verkställigheten. Den polismyndighet som får ett verkställighetsärende översänt till sig måste ägna tid åt att skaffa fram uppgifter om den avvisade för att kunna avgöra till vilken polismyndighet som ärendet ska överlämnas.

Den förhållandevis omfattande användningen av förvar inför genomförande av verkställigheten bör analyseras närmare. Det kan bero på upparbetade rutiner och mindre på faktiska behov. Kartläggningen ger på den punkten inget tydligt svar. Det är också angeläget att överväga insatser som kan leda till att de som avvisas accepterar beslutet och lämnar landet frivilligt.

De avvisningsbeslut som ej verkställts har berott på

- att den avvisade saknar passhandlingar,
- att hans/hennes identitet är okänd eller oklar,
- att den som ska avvisas håller sig undan,

- att den avvisade inte tas emot i sitt hemland eller i något annat land.

När det gäller avsaknad av handlingar och oklara identiteter är det nödvändigt att pröva olika åtgärder som kan vidtas för att man ska komma tillrätta med dessa problem. Det faktum att personer som ska avvisas till sitt hemland inte accepteras av hemlandet ifråga är allvarligt. Det strider mot de regler för internationell samverkan mellan länder som finns idag. Sådana faktiska hinder för verkställighet av avvisningsbeslut bör observeras och studeras noga.

5 Hanteringen av ett asylärende

Hur en ansökan om asyl i Sverige hanteras har stor betydelse för möjligheterna att förbereda och genomföra ett beslut om avvisning. Det gäller både möjligheterna för den avvisade att frivilligt avresa från Sverige och förutsättningarna för ansvariga myndigheter att verkställa avvisningsbeslutet.

Kopplingen mellan själva prövningen av en asylansökan och verkställighet av ett avvisningsbeslut är vid en närmare granskning tydlig. Även andra myndighetsuppgifter, som i och för sig inte är en del av asylprövningen, har betydelse för själva verkställighetsarbetet.

Redan organisationen av och kvaliteten på inresekontrollen, dvs prövningen av om en utlänning har rätt att få resa in i och vistas i Sverige, påverkar möjligheterna för polisen att i ett senare skede genomföra ett beslut om avvisning. Det är vid inresekontrollen som människor som vill söka asyl i Sverige måste kunna identifieras. Det är också i anslutning till inresekontrollen, vid passkontrollen, som en ansökan om uppehållstillstånd bör lämnas in till myndigheterna för prövning.

Utformningen av asylprövningen påverkar kvaliteten i asylutredningen. När en asylsökande inte får rätt att stanna i landet och ärendet överlämnas till polisen för verkställighet av ett avvisningsbeslut är polisen beroende av hur utredningen har genomförts för att kunna genomföra avvisningen. Brister som kan finnas i utredningen måste kompletteras av polisen under handläggningen av ett ärende om verkställighet.

Också mottagandet av asylsökande och innehållet i den verksamhet som erbjuds asylsökande under asylprövningstiden är av vikt för en effektiv verkställighet av avvisningsbeslut. En planerad och strukturerad verksamhet som syftar till att förbereda och underlätta för asylsökande att återvända till hemlandet, eller till det land som sökanden kom från, påverkar också förutsättningarna för

polisen att i samverkan med den avvisade genomföra en avresa från Sverige.

De olika momenten i asylprövningen bör därför granskas med utgångspunkt på hur olika delar i prövningen var för sig påverkar verkställighetsskedet.

Hanteringen av asylprövningen och handläggningen av asylärenden bör provas med inriktning på att förbättra kvaliteten i asylutredningen och i mottagandet av asylsökande. Avgörande är en förbättrad kontinuitet i handläggningen, en ökad kompetens i asylprövningen och en hög tillgänglighet under prövningen.

Förbättrad kvalitet i asylprövningen

Handläggningen av asylärenden måste uppfylla mycket högt ställda krav på rättssäkerhet. Det finns få exempel på myndighetsutövning där det slutliga beslutet är så avgörande för den beslutet gäller som asylprövningen. Kvaliteten i beslutsunderlaget, de skäl som redovisas i asylfrågan och andra uppgifter om sökanden som kan ligga till grund för ett tillståndsbeslut, är avgörande för att rätt beslut fattas.

Uppgifterna som samlas in måste vara korrekta. De måste vara kontrollerbara, de måste vara fullständiga och ge en riktig bild av en asylsökandes behov av skydd. Varje oklarhet i underlaget innebär – oavsett om andra uppgifter i sig ger ett tillräckligt underlag för ett beslut – en osäkerhet.

Samtidigt är tidsaspekten av stor betydelse. I detta sammanhang är det faktum att en utdragen asylprövning är kostsam och dyrbar dock inte avgörande. Utredningstiden är påfrestande för varje asylsökande, även om handläggningstiden kan hållas kort. Oavsett hur väntetiden organiseras och vilka insatser som vidtas för att ge ett gott omhändertagande, kan det inte skymma det faktum att väntetiden som sådan, ur sökandens perspektiv, är en tid av ovisshet.

Särskilt allvarig är långa handläggningstider för asylsökande familjer med barn. Eftersom väntan på slutligt beslut under de senaste åren ofta varit längre än två år har barnen påbörjat sin

anpassning till svenska förhållanden. De knyter kontakter här och utvecklar ett socialt nätverk med andra svenska barn och vuxna. Barn har också en större förmåga att anpassa sig till nya förhållanden än äldre människor. Barnen tar därför intryck av och lär sig snabbt svenska förhållningssätt. De lär sig vanligen snabbare än vuxna språket. Däremot kan det hända att utvecklingen av hemlandsspråket stannar av. När väntetiderna uppgår till år kan man inte heller bortse från det faktum att barnens anknytning till hemlandet försvagas. Om det slutgiltiga beslutet innebär att ansökan avslås och att familjen avvisas innebär det ytterligare ett uppbrott som barnen drabbas av.

Verkställighet av avvisningsbeslut är beroende av beslutsunderlagets kvalitet och den tid som gått åt för handläggningen av ett ärende fram till slutgiltigt beslut. Verkställighetsarbetet är endast den avslutande länken i den kedja av olika moment som ingår i asylprocessen. Möjligheterna att verkställa avvisningsbesluten effektivt och värdigt är därför, såväl direkt som indirekt, beroende av kvaliteten i de tidigare åtgärderna.

Behoven av kompetent och erfaren personal är stor i den inledande asylprövningen. Det är i anslutning till att en asylansökan lämnas in, och genom de åtgärder som kan vidtas i omedelbar anslutning därtill, som en mer samlad och högre kompetens i handläggningsarbetet är mest eftersträvarnsvärd. Därigenom kan kvaliteten i utredningen förbättras samtidigt som handläggningstiden kan begränsas. Den personal som har lång erfarenhet och omfattande kunskaper om asylpolitiken bör engageras i asylprövningen direkt i anslutning till att ansökan lämnas in.

Det är också i anslutning till att en asylansökan görs som en mer effektiv kontroll och uppföljning av de uppgifter som sökanden lämnar måste kunna genomföras. Varje form av kontroll av uppgifter som en enskild lämnar om sina personliga förhållanden måste omgärdas av strikta regler och begränsningar. Kontrollen måste ske på ett korrekt sätt och med så stor hänsyn som möjligt till sökandens integritet.

Kontinuitet i asylprövningen

Asylprövningen bör ses som en sammanhängande och kontinuerlig process där olika delmoment kan särskiljas. De är

- inresekontroll,
- asylutredning och därav följande beslut, samt
- verkställighet av slutgiltigt beslut.

Organisationen av inresekontrollen och utformningen av de inledande åtgärderna i asylprövningen kommer att påverka och styra de följande insatserna i processen och slutligen vara avgörande för att också verkställighetsarbetet kan genomföras på ett effektivt sätt och i humana former.

Allt material som kan samlas in och alla uppgifter som kan hämtas in i det tidigaste skedet av prövningen är av stor betydelse för kvaliteten och därmed effektiviteten i den fortsatta processen. De påverkar framför allt handläggningstiden, eftersom ett komplett beslutsunderlag ökar möjligheterna att på ett smidigt sätt gå vidare i processen. En kvalitativ förbättring i processens tidigaste delar är därför minst lika väsentlig som insatser i dess avslutande skede.

Det nuvarande statsfinansiella läget kräver stor återhållsamhet och hushållning av tillgängliga resurser inom alla politikområden. Det gäller även inom detta område. Åtgärder som leder till en ökad hushållning måste dock inom just detta område utformas så att de inte leder till rättsförluster för den asylsökande. En förändrad inriktning av asylprocessen, inkluderande verkställigheten av avvisade, bör därför leda fram till att processen som sådan blir mer hållfast, mer robust och att den ger ett kvalitativt bättre underlag för besluten.

Det är en grannliga uppgift att försöka granska asylprocessen med samma ögon som de asylsökande. Deras önskan och förhoppning är naturligtvis att prövningen ska resultera i ett beslut som innebär att de får tillstånd att bosätta sig i vårt land. Om prövningen däremot leder till ett avvisningsbeslut är det viktigt att de sökande vet att alla informationer och alla uppgifter som kan ha

betydelse för avgörandet har redovisats i asylutredningen och att de beaktats i beslutet.

I ett vidare perspektiv är det avgörande att prövningen såväl i varje individuellt ärende som vid en jämförelse mellan olika ärenden sker utifrån samma och lika grunder. Jämförbarheten av beslut i olika individuella ärenden är avgörande för den långsiktiga hållfastheten i den svenska asylrätten.

En koncentration av resurser och insatser till den inledande handläggningen och är betydelsefull. De första kontakterna med myndigheterna och de uppgifter som myndigheterna då får av den sökande är avgörande för den fortsatta handläggningen. Säkra uppgifter om sökandens identitet och om resvägen till landet är särskilt betydelsefulla. Alla uppgifter om skälen för asylansökan som kan lämnas i ett tidigt skede avgör behovet av att hämta in kompletterande och förtydligande upplysningar och uppgifter. Ju säkrare och mer fullständiga upplysningar som kan säkerställas i prövningens inledning, desto säkrare kommer det slutliga beslutet att bli.

Avbrott i prövningen bör undvikas. En förbättrad kontinuitet i handläggningen bör så långt det är praktiskt genomförbart eftersträvas. Strävan bör vara att en och samma handläggare – eller grupp av handläggare – följer ett ärende från den tidpunkt ansökan lämnas in till dess ärendet överlämnas till den tjänsteman som har att ta beslut i ärendet.

Generellt fördröjs hanteringen av ett ärende varje gång ärendet överlämnas till en annan myndighet, en annan avdelning inom en myndighet eller t.o.m. till en annan tjänsteman för vidare handläggning. Varje sådant överlämnande kräver att den som tar över ärendet får en rimligt tid att sätta sig in i detta. I asylärenden – där samhället har ställt upp särskilt höga krav när det gäller rättssäkerhet och där varje individuellt ärende ska avgöras med särskild hänsyn till just de speciella motiv och behov som den enskilde sökanden har – är kontinuitet när det gäller handläggningen av särskilt vikt.

Genom att koncentrera resurser till de inledande momenten av asylprövningen kan också handläggningstiden begränsas. De inledande insatserna bör därför utformas så att de upplysningar som kan ha betydelse för tillståndsfrågan hämtas in i omedelbar anslutning till inresan, eller om ansökan sker efter inresa i landet, i omedelbar anslutning till att en ansökan lämnas in.

En ökad kontinuitet kan underlättas genom att samla ansvaret för hanteringen av asylärenden till en myndighet. Det nuvarande splittrade ansvaret för hanteringen av asylärenden försvårar en sammanhållen prövning och förlänger handläggningstiderna. Genom att föra samman ansvaret för asylprövningen, inkluderande ansvaret för att ta emot asylansökan och att genomföra den inledande utredningen och ansvaret för verkställighet av beslut om avvisning till en myndighet, underlättas möjligheterna att förbättra kontinuiteten i processen.

Förbättrad tillgänglighet

En god tillgänglighet i asylprocessen förusätter genomgripande förändringar i förhållande till nuvarande ordning. Hög tillgänglighet ställer krav på en omprioritering av personella och andra resurser för de myndigheter som svarar för inresekontrollen och asylprövningen.

Ett asylärende bör i betydligt större omfattning än idag handläggas muntligt. En koncentrerad, huvudsakligen muntlig, handläggning förutsätter att Invandrarverket omprioriterar sina resurser och förlägger personal vid de större inreseorterna.

Erfarenheterna av en huvudsakligen skriftlig handläggning, så som asylprövningen hos Invandrarverket varit organiserat under de senaste åren, talar också starkt för detta. Det planerade muntliga inslaget i handläggningen bestod tidigare av det förhör som genomfördes i den grundutredning som polisen utför. När ärendet därefter överlämnades till Invandrarverket förutsattes den fortsatta handläggningen ske främst skriftligen, bland annat genom att den sökande själv beskrev sin situation och sina personliga skäl för

asylansökan i en s.k. självberättelse. Uppgifterna i självberättelsen förväntades kunna ligga till grund för vidare utredning och för beslut i ärendet. Brister i självberättelsen medförde dock att handläggningen fördröjdes. Inte sällan krävdes kompletteringar med muntliga och förtydligande samtal i ett senare skede. I praktiken har därför självberättelsen numera ersatts – eller i vart fall kompletterats – med muntliga överläggningar.

Riksrevisionsverket har också vid sin granskning av asylprövningen föreslagit att det muntliga inslagen i handläggningen bör byggas ut (RRV rapport 1994:20 Hanteringen av asylärenden). Skälen till RRV:s förslag är att verket under det reviderande arbetet funnit att skriftlig handläggning ofta måste kompletteras med muntliga inslag och att värdet av den skriftliga handläggningen därför starkt kan ifrågasättas. Asylprocessutredningen har också i sitt betänkande (SOU 1995: 46) Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen behandlat denna fråga.

Förutom att en väl dokumenterad muntlig handläggning kan förväntas leda till en högre kvalitet i beslutsunderlaget, vilket även förkortar handläggningstiderna, är den direkta muntliga kontakten nödvändig för att inleda den informativa process som måste finnas i asylprövningen.

Trots att verkställighetsarbetet idag är organiserat som en avgränsad och självständig del av asylhanteringen är möjligheterna att bedriva detta effektivt beroende av asylutredningen och att den innehåller fullständiga och korrekta uppgifter. Även om målsättningen under prövotiden naturligtvis är att redovisa alla uppgifter och samtliga skäl som kan vara till gang för den sökanden, och som således kan tala för att tillståndsansökan ska beviljas, är uppgifterna också väsentliga för den myndighet som ska verkställa en avvisning om den sökande inte får tillstånd att stanna i Sverige. Det är viktigt för polisen att uppgifterna om den avvisades identitet och nationalitet är säkra. Också uppgifter om familjesituation och om den avvisades sociala bakgrund i övrigt är av betydelse för verkställighetsarbetet. Slutligen är verkställighetsarbetet bero-

ende av att den som avvisas förberetts på att en asylansökan kan komma att avslås.

En riktad information under asylprövningen för att tydligt redovisa vilka förutsättningar som verkligen finns för en asylsökande att få sin ansökan beviljad är viktig. Redan vid de första inledande muntliga kontakterna med de sökande måste de få informationer om möjligheten – i vissa fall även troligheten – att ansökan kommer att avslås. Det är frågan om en tydlig och konkret information om de faktiska förutsättningar som krävs för att ett uppehållstillstånd ska beviljas. För att kunna bygga upp en mental beredskap hos dem om att ansökan kan komma att avslås måste en fortlöpande information lämnas redan tidigt under asylprövningen.

Handläggningen av förvaltningsärenden förutsätter att ämbetsmännen har en undersökningsplikt. Även om en sökande inte själv förmår ange de skäl som kan finnas till stöd för asylansökan åligger det handläggaren att så långt möjligt på annat sätt söka efter uppgifter som visar vilket skyddsbehov en sökande verkligen har. Det är angeläget att denna grundläggande tradition bevaras. Denna undersökningsplikt finns också klart uttalad i förarbetena till 1989 års utlänningslag.

Också de som söker asyl i landet har ett ansvar att delta i asylprövningen. De sökande förutsätts samarbeta för att en komplett handläggning ska kunna genomföras. Självklart kan det vara så att en asylsökande har sådana upplevelser och erfarenheter av myndigheter att sökanden känner en berättigad misstro mot personal som företräder myndigheter. Också kulturella förhållanden och traditioner kan påverka vilka uppgifter en sökande lämnar och hur uppgifterna i fråga presenteras samt hur de uppfattas av den mottagande handläggaren. En asylsökande kan även av andra skäl, som sjukdom, vara förhindrad att aktivt delta i prövningen.

En effektivisering av asylprocessen är beroende av de sökandes medverkar aktivt. Under en kortare period i asylprövningens inledning är det rimligt att de sökande därför informeras om att de kontinuerligt måste vara beredda att stå till myndighetens förhållande. Eftersom det är den asylsökande som främst drabbas av

brister i prövningen, endera i form av att beslutsunderlaget inte får den höga kvalitet som kunde varit möjlig eller därigenom att väntetiden fram till slutligt beslut förlängs, ligger det i sökandens intresse att medverka.

En balans mellan å ena sidan myndighetens ansvar för att kompetent och erfaren personal finns tillgänglig för utredning och å andra sidan den sökandes ansvar för att ställa sig till förfogande för utredning måste tydliggöras.

Enligt min mening är det angeläget att förbättra möjligheterna till uppföljning och kontroll av de uppgifter som de sökande lämnar. Det är också rimligt att begränsa de sökandes rätt att fritt välja vistelseort under en kortare tid för att möjliggöra en sammanhållen och snabbare handläggning än idag. Dessa förslag innebär förvisso en inskränkning av en asylsökandes friheter. Syftet med förslagen är dock att genom förhållandevis begränsade ingrepp i ett tidigt skede av asylprövningen kunna förhindra och förebygga stora och omfattande problem som kan uppstå i verkställighetsarbetet om sökanden inte får stanna i landet utan ska avvisas.

Det är fråga om att mycket tydligt ange vilka förväntningar som det svenska samhället har när det gäller samverkan och samarbete mellan en asylsökande och handläggare för att kunna genomföra asylprövningen. Otydligheter i detta avseende kommer att orsaka de sökande skada. De riskerar att utredningen inte kommer att innehålla kompletta uppgifter till stöd för deras ansökan. Om prövningen förlängs och ansökan sedan efter en lång tids handläggning kommer att avslås drabbar även detta de sökande som då kommer att avvisas. När identitet är klarlagd och asylutredningen i all huvudsak genomförd begränsas självklart kravet på sökandes tillgänglighet.

Ett rimligt villkor som det svenska samhället bör ställa är att alla asylsökande ska vara beredda att medverka aktivt till att verifiera sin uppgivna identitet. Under den tid som åtgår för att fastställa identiteten måste en asylsökande vara beredd att vara tillgänglig för myndigheterna för att identiteten ska kunna utredas.

Det måste vara en rättighet för det svenska samhället att kunna kräva att de som önskar vistas och bo i Sverige också är beredda att tala om vilka de faktiskt är. Det måste därför också finnas regler som innebär att de ansvariga myndigheterna har rätt att ställa krav på att de som söker tillstånd att fritt bosätta sig i landet är kontinuerligt tillgängliga tills dess att sökandes identitet är säkerställd.

Den omfattande dokumentlösheten och bruket av falska identiteter är ett hot mot asylrätten. Asylrätten måste värnas. För att det ska kunna ske är det nödvändigt att acceptera vissa ingrepp som innebär att kontrollen av dem som missbrukar denna rätt kan förbättras, även om detta leder till att också asylsökande med omfattande skyddsbehov skulle omfattas av motsvarande kontrollinsatser. Om det nuvarande missbruket inte kan stävjas riskerar asylrätten att sättas ifråga och i en förlängning inskränkas – till men för de människor som har det största behovet av värn och skydd.

6 Mina förslag

Inriktningen av mina förslag är att höja kvaliteten i asylprövningen och därigenom effektivisera verkställighetsarbetet för avvisnings- och utvisningsbeslut.

Detta föreslås ske genom att

- stärka kontinuiteten och förbättra kvaliteten i hanteringen av ett asylärende,
- förstärka kontrollen av inresande vid passkontrollen och
- att utveckla innehållet i asylmottagandet.

Förslagen leder till att dokumentlösheten kan begränsas och i övrigt till förbättrade möjligheter att kartlägga och säkerställa identiteten hos asylsökande. Därigenom begränsas handläggningstiderna. Som jag tidigare redovisat är det främst oklarheter när det gäller den avvisades nationalitet och identitet och långa handläggningstider av asylärenden som leder till svårigheter när det gäller att verkställa avvisningsbeslut. Även om de åtgärder som föreslås huvudsakligen omfattar andra delar i asylprocessen än den faktiska handläggningen av verkställighetsärendet, styr de effektiviteten också av detta arbete.

6.1 Kvalitet och kontinuitet i asylprövningen

Jag anser att det bör vara endast en huvudman för asylprocessen, Invandrarverket. I huvudmannaskapet bör både det ekonomiska ansvaret och ansvaret för handläggning av asylärenden och omhändertagande av asylsökande ingå, inkluderande ansvaret för verkställighet av lagakraftvunna beslut om avvisning. Också ansvaret för transporter av avvisade kommer i mitt förslag att åvila Invandrarverket. Jag föreslår vidare att asylsökande och utlänningsar som ska avvisas inte längre ska kunna omhändertas för förvar

och då vistas i polisarrester, häkten och på kriminalvårdsanstalter. Istället bör den nuvarande uppbyggnaden av särskilda lokaler som är mer lämpade för att omhänderta asylsökande och utlänningar som ska avvisas påskyndas. Ansvaret för förvarslokalerna övergår enligt mitt förslag till Invandrarverket från Kriminalvårdssverket.

Statens invandrarverk har hög kompetens och erfarenhet när det gäller bedömningar om rätten för asylsökande att få tillstånd att bosätta sig i landet. En av Invandrarverkets uppgifter är att kontinuerligt skaffa sig upplysningar om det aktuella läget i olika länder och om situationen i vissa områden i världen är sådan att människor utsätts för förföljelse. Dessa kunskaper – länderkunskap och omvärldskunskap – i kombination med den erfarenhet av praxis i ärenden som rör asyl som en handläggare förvärvar, bör i största möjliga utsträckning tas tillvara tidigt i asylprövningen. Det är nödvändigt för att kunna fatta snabba men samtidigt korrekta beslut.

Samtidigt är det angeläget att understryka att polisen har en stor erfarenhet av de delar av asylprocessen som polisen idag ansvarar för. Det är viktigt att den erfarenheten inte går förlorad på grund av förändringar av huvudmannaskapet. Genom att överföra alla uppgifter som rör hanteringen av asylärenden till Invandrarverket får verket möjligheter att bygga upp en ytterligare förbättrad kompetens. Ett samlat myndighetsansvar för verksamheten skapar också ett utrymme för att underlätta en kontinuitet i processen vilket också förbättrar kvaliteten i arbetet.

Den bristande kontinuiteten i asylprocessen, som det delade myndighetsansvaret ger upphov till, påverkar möjligheten att verkställa beslut om avvisning. Avbrotten i processen leder till att verkställighetsarbetet försvåras och fördröjs vilket är till men för de människor som ska avvisas.

Även om Invandrarverket idag har ett huvudansvar för mottagandet av asylsökande och flyktingar samt för asylprövningen fram till första beslut har verket inget övergripande ansvar för att kontinuerligt under hela asylprocessen arbeta med frågor som är av stor betydelse för effektiviteten i verkställighetsskedet.

Mitt förslag att överföra ansvaret för att ta emot asylansökningar m.m. från polisen till Invandrarverket är ett led i en strategi för ett sammanhållet och kontinuerligt myndighetsansvar för asylprocessen.

Som jag framhållit är det dominerande problemet när det gäller asylärenden idag dokumentlösheten och de svårigheter som råder att säkert fastställa en asylsökandes identitet.

Att försöka fastställa en osäker identitet är ofta en lång process som kräver fortlöpande insatser under avsevärd tid för att ge resultat. Under Invandrarverkets utredning av asylärendet genomförs ofta olika språk- och texttester för att verifiera sökandens uppgivna nationalitet. Om testerna inte ger ett stöd för sökandens uppgifter måste Invandrarverket söka kunskap från annat håll. Det är fråga om kontakter och förfrågningar hos ambassader och utländska beskickningar i Sverige om utlännningar som uppger sig vara medborgare i det land ambassaden representerar. Ofta engageras svenska ambassader och konsulat som verkar i det land eller i det område den asylsökande säger sig komma ifrån. De svenska utlandsmyndigheterna måste i sin tur kontakta andra myndigheter i det aktuella landet för att få en uppgiven identitet verifierad. Ideella organisationer och kyrkor kan ibland engageras i arbetet.

En förutsättning för att kunna effektivisera arbetet med att klarlägga osäkra identiteter hos de asylsökande är att detta kan bedrivas fortlöpande under hela asylprocessen, från ansökningstillfället och fram till slutgiltigt lagakraftvunnet beslut.

Invandrarverkets arbete med att klarlägga identiteter begränsas idag till den del av asylprocessen som omfattas av verkets utredning och fram till verkets beslut i ärendet. Om verkets beslut innebär att ansökan avslås och att sökanden ska avvisas överklagas beslutet ofta till Utlänningsnämnden. Invandrarverket överlämnar ärendet till Utlänningsnämnden och ärendet är därmed avslutat från Invandrarverkets synpunkt. Någon vidare utredning i själva tillståndsärendet kan verket självfallet inte göra efter det att verket fattat beslut i ärendet.

Utlänningsnämndens uppgift är att pröva invandrarverkets beslut – inte att fortsätta och slutföra det kartläggningsarbete som Invandrarverket påbörjat – såvida inte nämnden anser att verkets beslutsunderlag bör kompletteras exempelvis med identitets- eller nationalitetsuppgifter. Utlänningsnämnden är ett domstolsliknande organ och har som sådant inte till uppgift att fortsätta Invandrarverkets utredning utan istället att pröva densamma. Om Utlänningsnämnden beslutar att fastställa Invandrarverkets beslut överlämnas ärendet till polisen.

Polisens möjligheter att verkställa ett avvisningsbeslut inom rimlig tid är beroende av att den avvisades identitet, eller i vart fall nationalitet, är känd. I annat fall måste polisen återuppta det avbrutna arbetet med att klarlägga identiteten. Arbetet med att klarlägga osäkra identiteter är en dominerande orsak till att verkställigheter fördröjs och utgör inte sällan ett praktiskt hinder för verkställighet. Verkställigheten kan också försvåras om eventuella andra hinder inte klarlagts före det slutgiltiga beslutet om avvisning.

Invandrarverket har ett ansvar under hela asylprocessen, inkluderande tiden för Utlänningsnämndens överprövning av verkets första beslut, för ekonomiskt bistånd till de asylsökande och för att de erbjuds sysselsättning, får tillgång till adekvat vård mm. Invandrarverket har således ett kontinuerligt och fortlöpande ansvar för olika stödjande åtgärder till asylsökande. Jag kommer senare att föreslå att Invandrarverket ska organisera och genomföra aktiva insatser för att planera och underlätta ett återvändande för dem som efter Utlänningsnämndens prövning kan komma att avvisas. En aktiv och medveten återvändandepanering bör, enligt min mening, också omfatta insatser för att fortsätta arbetet med att klarlägga oklara identiteter. Detta måste kunna bedrivas fortlöpande, från det ansökan lämnats in och fram till slutgiltigt beslut.

6.1.1 Renodlad ansvarsfördelning vid inresekontrollen

Jag anser att tiden nu är mogen för att föreslå en renodling av ansvarsfördelningen i inresekontrollen med hänsyn till det myndighetsansvar som Statens Invandrarverk respektive polisen har.

Inresekontrollen består idag av flera sins emellan olika uppgifter som faller inom ramen för såväl polismyndighetens som Invandrarverkets ansvarsområden.

Först är det frågan om en kontroll av att de inresande har de handlingar som krävs för rätten att få resa in i och visats i landet. Myndighetsuppgiften är att granska och bedöma om de handlingar som visas upp är korrekta. Om polisen vid inresekontrollen misstänker att de är falska är polisen skyldig att vidta åtgärder.

Den som försöker resa in i landet med hjälp av ett falskt pass, vare sig det är en svensk medborgare eller en utlänning, gör sig skyldig till en brottslig handling, urkundsförfalskning eller förvanskning av urkund, om han själv är ansvarig för förfalskningen eller förvanskningen. Har någon annan förfalskat passet kan det vara frågan om brottet brukande av falsk urkund. Om en resenär utger sig för att vara någon annan, och visar upp pass som är utfärdat för denne person, är det istället frågan om brottet missbruk av urkund. Den kontroll av handlingar som polisen gör i inresekontrollen motsvaras av en rätt att kontrollera handlingar som polisen har inne i landet. Också de åtgärder som polisen vidtar vid misstanke om brott är desamma vid inresekontrollen som inne i landet. Bestämmelserna om förfalskningsbrott återfinns i 14 kap. Brottsbalken och reglerna om osann utsaga i 15 kap. samma balk.

Därefter är uppgiften i inresekontrollen att utröna om den resande fyller de krav i övrigt som ställs upp för rätten till inresa, dvs om den resande har de tillstånd som erfodras för att resa in och vistas i landet, som exempelvis arbetstillstånd och uppehållstillstånd.

Polisen ska också pröva om en inresande har möjligheter att försörja sig under vistelsen i Sverige och om han eller hon har

biljett för återresa men också avgöra om det skäl som en resenär uppger för besöket i landet är riktiga, till exempel besök hos släkt och vänner som bor i landet eller turistbesök.

Därutöver är det en uppgift för polisen att kontrollera inresande ur ett helt annat perspektiv. Polisen ska kontrollera att personer med kriminell belastning, och som kan antas begå brott i landet, inte får resa in i landet. Samma rätt och skyldighet har polisen när det gäller att kontrollera terrorism och att se till att personer som har en sådan bakgrund inte släpps in i Sverige.

Bevakningen av personer som har en kriminell bakgrund liksom uppgiften att skydda landet från terrorhandlingar av olika slag är alldeles uppenbart en av polisens grundläggande uppgifter, så som de definieras i polislagen.

Huruvida den mer allmänna kontrollen av utlänningars rätt att resa in i landet är en uppgift som naturligen hör till polisens verksamhet, och som kräver polisiär kompetens, är däremot inte lika klar. En annan möjlighet skulle kunna vara att en sådan allmän kontroll naturligen skulle ligga inom ramen för Invandrarverkets ansvarsområde.

Av Invandrarverkets nuvarande instruktioner framgår att verket är en tillståndsprövande och tillståndsgivande myndighet i ärenden där utlänningar ansöker om att få tillstånd att besöka eller bosätta sig i Sverige. Därutöver har verket ett ansvar för att de utlänningar som får uppehållstillstånd integreras i samhället.

Invandrarverket har däremot inga uppgifter som rör kontroll av utländska medborgare i allmänhet som vistas i landet kortare eller längre tid.

Debatten om utlänningar i Sverige kretsar huvudsakligen kring de utlänningar som söker asyl här. Det är förklarligt. Invandrings- och flyktingpolitiken är ett område som engagerar många människor. Samtidigt måste man hålla i minnet att andelen utlänningar som söker uppehållstillstånd under ett år är mycket liten i förhållande till det totala antalet utlänningar som besöker landet under samma tid. Andelen asylsökande utgör i sin tur bara en del av det totala antalet personer som söker tillstånd att bosätta sig i landet.

Frågan som måste ställas är om inresekontrollen således ska byggas upp utifrån de särskilda behov av kontroller och utredningar som den lilla andelen inresande asylsökande ger upphov till eller om organisationen av inresekontrollen istället bör utgå från det övergripande behov som samhället har av att bevaka inresande i allmänhet.

Den kontroll som polisen idag genomför av inresande har såväl ordningsskapande som brottsförebyggande och brottsupptäckande inslag. Om polisen i framtiden inte skulle behålla sitt nuvarande huvudansvar för själva inresekontrollen, måste den myndighet som tar över uppgiften bygga upp en kompetens för de brottsförebyggande och brottsupptäckande uppgifterna.

Polisens uppgift är att hindra personer som inte har rätt att resa in i landet att passera inresekontrollen och att avvisa dem till hemlandet eller till det land de närmast kom från på sin resa till Sverige. När det gäller personer som försöker resa in med falska handlingar eller med ofullständiga sådana, och när det är frågan om att avvisa kriminella personer finns det, enligt min mening, ingen anknytning till invandrings- och flyktingfrågorna. Däremot har den handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd som nu sker i samband med inresekontrollen en tydlig sådan koppling.

De skäl som sökanden anför till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd kan vara av olika slag. Den uppgift som ska utföras i samband med att ansökan lämnas in till polisen vid inresekontrollen är en bedömning av om utlänningen i fråga har sådana skäl att sökanden ska få resa in i landet och vistas här under den tid som ansökan utreds vidare.

Huvudregeln när det gäller uppehållstillstånd i Sverige är att ansökan ska göras i hemlandet hos en svensk ambassad. Tillståndsprövningen ska alltså ske under tiden som den sökande befinner sig i hemlandet. Undantag från denna huvudregel är när en sökanden anger asylskäl som grund samt vissa fall av familjeåterförening.

Invandrarverket har ansvaret för att utreda och besluta i dessa ärenden. Verket är också den myndighet som utreder och fattar

beslut i tillståndsärenden där sökanden åberopar asylskäl eller liknande. Däremot ansvarar dock verket inte för att ta emot en asylansökan och genomföra den inledande delen av asylprövningen, grundutredningen, som polisen istället utför idag.

Likväl som jag anser att det finns utpräglade polisiära uppgifter vid inresekontrollen anser jag att den verksamhet som handlar om ansökningar om uppehållstillstånd tydligt faller inom Invandrarverkets ansvarsområde.

För närvarande pågår en försöksverksamhet där polisens respektive Invandrarverkets uppgifter i samband med inresekontrollen renodlas. Verksamheten omfattar de större inreseorterna i landet. Polisen behåller de kontrollerande uppgifterna av inresande medan Invandrarverket tar över ansvaret för att genomföra grundutredningen i asylärenden. Verksamheten har pågått under en kortare period och det har därför inte varit möjligt att genomföra en komplett utvärdering av den.

Vid de inreseorter där man hunnit få erfarenheter av arbetet är dock polisen och Invandrarverket ense om att ansvarsfördelningen är effektiv och att den leder till en smidigare handläggning av asylärenden. En bedömning är att det nära samarbetet ger en förstärkning av den kompetens som står till förfogande vid gränsen genom att Invandrarverket kompletterar polisens arbete. Närheten mellan polisen och Invandrarverkets personal leder dessutom till en förbättrad samverkan och ett ökat informationsutbyte mellan myndigheterna vilket i sig också leder till en totalt ökad kompetens.

Arbets sättet anses också ge tidsvinster i den meningen att Invandrarverket, under det förhör med sökanden som utgör grundutredningen, kan få kompletterade uppgifter som är till gagn för den fortsatta utredningen. Sådana uppgifter kan innebära att verket får ett underlag så att ett beslut kan fattas i nära anslutning till det första utredningssamtalet.

Av utredningens direktiv framgår att inriktningen av de förslag som presenteras bör vara att polisens roll ska begränsas till sådana uppgifter där behovet av polisiär kompetens framstår som påtag-

ligt. Vidare anges att utredningen bör undersöka om en ökad samverkan mellan polisen och Invandrarverket vid inresekontrollen kan leda till en ökad effektivitet.

Med utgångspunkt i direktiven föreslår jag att ansvarsförhållandena mellan polismyndigheten och Statens invandrarverk renodlas vid inresekontrollen. Polisen behåller den nuvarande kontrollen av inresande inkluderande de brottsförebyggande och brottsupptäckande uppgifterna medan Statens invandrarverk tar över ansvaret för handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd.

En ansökan om uppehållstillstånd ska därmed göras direkt till Statens invandrarverk. I samband med inresekontrollen innebär det att polisen hänvisar en inresande som söker uppehållstillstånd, oavsett de skäl som sökanden åberopar som grund för ansökan, till Invandrarverket.

Jag föreslår att Invandrarverket organiseras så att delar av dess nuvarande mottagnings-, utrednings- och beslutsverksamhet lokaliseras till de större inreseplatserna. Det gäller exempelvis större internationella flygplatser, som Arlanda och Landvetter, och färjeterminaler i Stockholmsområdet och Sydsverige.

Nya resmönster utvecklas snabbt. Förändringar i omvärlden kan leda till att flyktingströmmarna förändras på kort tid. Den gränsnära verksamheten ska därför organiseras så att den fyller högt ställda krav på flexibilitet och så att den snabbt kan anpassas efter förändrade behov. Principen bör vara att verket endera stationerar fast personal vid inreseorterna eller att verket kan ställa ambulerande personal till förfogande där.

En utlänning har rätt att resa in i landet via alla passkontrollorter. Av geografiska och andra skäl är antalet orter där inresekontroll ordnas stort. Den tilltagande internationaliseringen innebär att resandet över nationsgränsen kan förväntas öka ytterligare åren framöver. Beroende på hur resmönster förändras och utvecklas kan behovet av ytterligare passkontrollorter utöver de nuvarande tillkomma. Samtidigt kan ett formaliserat samarbete i gränskontrollfrågor mellan EU:s medlemsstater, eller en framtida svensk anslutning till Schengenavtalet, innebära att antalet orter där resande

kommer direkt till Sverige från ett land utanför EU-länderna eller de länder som deltar i Schengensamarbetet begränsas betydligt. Omfattningen och utformningen av ett sådant framtida samarbete kommer att styra hur inresekontrollen organiseras.

Oavsett formerna för internationellt samarbete i gränskontrollfrågor och oberoende av Invandrarverkets framtida struktur kommer ett antal mindre inreseorter inte att kunna bemannas med personal från Invandrarverket direkt vid gränsen. Av ekonomiska skäl kommer det inte att vara försvarbart att stationera personal från Invandrarverket vid alla de inreseorter där passkontroll anordnas. Jag vill här erinra om att inte heller polisen idag kan bemanna de minsta passkontrollorterna med polispersonal eller med civila passkontrollanter under polismans befäl. Istället har polisen exempelvis utnyttjat möjligheten att bemyndiga personal från Tullverket att genomföra inresekontrollen inkluderande mottagandet av asylsökande vid dessa minsta inreseorter.

Den yttre gränskontrollutredningen har också i sitt betänkande (SOU 1994:124) Varu- och personkontroll vid EU:s yttre gräns, föreslagit en ändring av utlänningslagen innebärande att tullen och Kustbevakningen åläggs en skyldighet att bistå polisen vid deras kontroller av utlänningars inresa och utresa. Skyldigheten att bistå polisen förutsätter i princip en begäran från polismyndigheten. Kustbevakningen föreslås därutöver få en självständig skyldighet att i sin verksamhet självmant utöva en sådan kontroll av sjötrafiken. Förslaget är motiverat av ekonomiska och praktiska skäl.

Vid de passkontrollorter där få resenärer passerar gränsen och där endast få utlänningar kan förväntas lämna in en ansökan om asyl är det inte motiverat att Invandrarverket stationerar personal. Vid dessa orter bör Invandrarverket efter samråd med polisen kunna uppdra åt polisen, eller åt den myndighet som polisen ålagt att utföra inresekontrollen, att också ta emot och handlägga en ansökan om asyl. I sak innebär detta ingen faktiskt ändring i förhållande till idag.

Även om Invandrarverket övertar ansvaret för hanteringen av asylärenden kommer verket att vara beroende av ett gott och för-

troendefullt samarbete med polisen också i fortsättningen. Polisen kan informera Invandrarverket om förändrade resmönster. De kunskaper om resandeströmmar som polisen har är viktiga för Invandrarverket att få ta del av. Polisen är också den myndighet som kommer att ansvara för utänningskontrollen inne i landet. Även här är det angeläget att Invandrarverket kan utveckla ett nära och gott samarbete med polisen. Invandrarverket kommer också i framtiden att vara beroende av att polisen får tillräckliga resurser för att kunna upprätthålla en väl fungerande inresekontroll. Inresekontrollen är också av vikt för att hindra s.k. illegal invandring, dvs utläningar som har för avsikt att resa in i landet och att bo här utan att de har tillstånd till detta.

I vissa fall kan det inträffa att Invandrarverket har ett intresse av att inresekontrollen vid en passkontrollort eller ett gränsövergångsställe kan förstärkas, tillfälligt eller under en viss avgränsad tid. Det finns för närvarande inte möjligheter för polisen att uppdraga åt Invandrarverket att genomföra inresekontrollen i polisens ställe. Däremot kan polisen uppdraga åt tullen och Kustbevakningen att utföra kontrollen. Jag kan inte se några bärande invändningar mot att också öppna en möjlighet för polisen att uppdraga åt eller att medge Invandrarverket att genomföra kontrollen. Om Invandrarverket begär att inresekontrollen ska förstärkas vid passkontrollort/gränsövergångsställe ska således Rikspolisstyrelsen kunna överlåta åt verket att genomföra en sådan kontroll.

6.1.2 Förstärkt inresekontroll

Ett av utredningens uppdrag är att undersöka om det föreligger ett samband mellan inresekontrollen och effektiviteten i verkställighetsskedet av avvisningsbeslut.

Under utredningens arbete har jag erfarit att inresekontrollen har en stor betydelse för effektiviteten i den fortsatta asylprövningen. Vid inresekontrollen kan en kartläggning av en asylsökandes resväg till Sverige genomföras. Pass och andra handlingar kan också tas omhand. Uppgifter om en asylsökandes resväg och till-

gång till giltiga handlingar är viktiga. De kan vara avgörande för beslut om sökanden ska få resa in i landet under asylprövningen eller om sökanden ska avvisas till hemlandet eller till ett första asylland. Kunskaper om resväg och identitet är också väsentliga för att kunna planera en återresa i det fall prövningen leder till att en ansökan avslås och sökanden ska avvisas. En säkerställd identitet är också nödvändig för att smidigt kunna genomföra asylprövningen. För de sökande som har handlingar förstärks naturligtvis trovärdigheten ytterligare om också resvägen kan styrkas redan vid inresekontrollen.

Effektiviteten i verkställighetsarbetet är därför beroende av hur inresekontrollen organiseras och av vilka kontrollåtgärder som ska genomföras vid denna.

Även om inresekontrollen i stort sett fungerar tillfredsställande finns det anledning att pröva i vilken utsträckning förstärkningar av den kan underlätta för polisen och andra myndigheter att fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt. Mitt utredningsuppdrag är dock avgränsat till en prövning av i vilken mån verkställighet av avvisningsbeslut kan effektiviseras genom förändringar av arbetet i inresekontrollen.

När jag i det följande diskuterar de brister som trots allt finns vid inresekontrollen vill jag betona att dessa inte beror på en för låg kompetens eller ambition hos den personal som utför arbetet. Istället är det en fråga om prioriteringar av de resurser som ställts till polismyndighetens förfogande och därutöver är det frågan om vilka intentioner som statsmakterna faktiskt givit uttryck för i de lagar och förordningar som reglerar arbetet i inresekontrollen.

Regeringen anger årligen, i regleringsbrev, vilka verksamheter som polismyndigheterna skall prioritera under det kommande budgetåret och utfärdar även i övrigt anvisningar för myndigheternas arbete. Jag har tagit del av de anvisningar som gäller för polisens verksamhet innevarande budgetår. Vid en sammanvägning av de verksamheter som polisen har att prioritera och de resurser som ställts till myndighetens förfogande, kan jag inte finna annat än att

polisen avsatt en rimlig andel av sina medel för att kunna genomföra den kontroll av inresande som hittills ansetts vara tillräcklig.

Yttre gränskontrollutredningen anför i betänkandet (SOU 1994:124) Varu- och personkontroll vid EU:s yttre gräns (sid 100): "Vid den undersökning av myndigheternas arbetssätt som utredningen gjort, i form av studiebesök och samtal med företrädare för myndigheterna, har det generellt inte framkommit något som tyder på resursslöseri i form av dubbelarbete, ineffektiva arbetsmetoder eller annat."

Utredningen anför vidare att något misshusshållande med myndigheternas resurser som påkallar generella organisatoriska förändringar inte har framkommit samt att det bör vara en uppgift för myndigheterna själva att undersöka om förutsättningar för lokala förbättringar finns. Jag har ingen annan uppfattning.

Den yttre gränskontrollutredningen har dock inte haft i uppdrag att pröva i vilken omfattning en förändrad kontroll av inresande kan påverka effektiviteten i asylprövningen och därmed även i verkställigheten av beslut om avvisning. Utanför Yttre gränskontrollutredningens uppdrag faller därmed också bedömningen av huruvida en omfördelning av resurser till inresekontrollen kan leda till en bättre hushållning med allmänna medel. Jag uppfattar dock de direktiv som styr mitt arbete så att det är min uppgift att också göra sådana avväganden.

I ett sådant perspektiv finns det anledning att mer förutsättningslöst pröva vilka förändringar av inresekontrollen som kan leda till en effektivare asylprocess.

När det gäller en effektiv prövning av asylärenden är kunskaper om den asylsökandes identitet och resväg en avgörande faktor för korta väntetider och snabba korrekta beslut. Det går inte att bortse från att ett antal asylsökande medvetet försöker undanhålla de svenska myndigheterna kännedom om sökandens riktiga identitet. En asylsökande som söker uppehållstillstånd i ett falskt namn och som visar upp falska handlingar försöker uppenbarligen dölja sin faktiska identitet.

Förändringar i inresekontrollen som kan leda till att begränsa möjligheten för utlänningar att uppträda i en falsk identitet eller som försvårar möjligheten för asylsökande att dölja uppgifter som är av värde för asylprövningen, men också åtgärder som ger polisen ökade möjligheter att följa upp vilka utlänningar som reser in i landet bör därför övervägas vidare.

De områden som då är aktuella är en lagreglerad rätt för polismyndigheten att under vissa förutsättningar genomföra en utvidgad kontroll av utlänningar som reser in i landet och att generellt arbeta med en preliminär inreseprövning i anslutning till att resande ankommer till terminalhallen, s.k. gatekontroll. Därutöver bör polisen och Invandrarverket få möjligheter att under en viss tid få utreda om en utlänning har rätt att få resa in i landet.

6.1.3 Utvidgad kontroll av inresande utlänningar

Den nuvarande kontrollen av utländska medborgare sker genom att personalen i passkontrollen granskar en resandes handlingar och, eventuellt efter en kortare utfrågning av resenären, avgör om han/hon har rätt att passera gränsen. Om ett avvisningsbeslut blir aktuellt görs en mer ingående utredning. I inresekontrollen samlas också vissa uppgifter in om de inresande som ska ha en visering för att få resa in i landet.

Någon mer ingående kontroll förekommer således inte. I allmänhet passeras kontrollen snabbt. Det har varit en medveten ambition att underlätta resande över nationsgränsen.

Samtidigt som det är angeläget att den vanlige utlandsresenären kan resa ut ur eller in i landet på ett enkelt och obyråkratiskt sätt, är det viktigt för polisen och Invandrarverket att kunna kontrollera och följa upp vilka utlänningar som reser in i landet.

Behoven av att kunna följa upp vissa grupper av utlänningar som rest in i landet har accentuerats under den senaste 10-årsperioden. Erfarenheten visar att asylsökande som kommit från vissa länder eller områden mer regelmässigt lämnat sin asylansökan inne i landet och att de vid detta tillfälle inte har haft några handlingar.

Det förekommer också att grupper av sökande lämnat uppgifter om resväg, inresetid eller nationalitet som inte kan vara riktiga.

Det har därför förekommit en begränsad verksamhet, där polisen i samråd med Invandrarverket samlat vissa passuppgifter om utlänningar som kommer från ett visst område. Bakgrunden är att ett betydande antal asylsökande som kommit från samma område misstänkts ha lämnat oriktiga och falska uppgifter om sin identitet när de sökt tillstånd att bosätta sig här.

Verksamheten, som genomförs som ett projekt i samarbete mellan myndigheterna, har pågått under en kort tid. Trots den begränsade tid som projektet varat är erfarenheterna av det goda. Invandrarverket har kunnat utreda och handlägga ett antal ärenden där kvaliteten i underlaget för asylprövningen förbättrades genom den ökade kunskap som uppgiftsinsamlingen givit.

Erfarenheterna av arbetet är sådana att jag anser det – under vissa förutsättningar – motiverat att föreslå att polisen får möjligheter att arbeta med en utvidgad kontroll av utlänningar. Inledningsvis är det angeläget att understryka att det inte kan komma ifråga att genomföra en mer omfattande och tidsmässigt utdragen kontroll av utländska resenärer till Sverige. Någon regelmässig registrering av utlänningar är det inte fråga om.

Det får heller inte förekomma att uppgifter om en utlänning registreras utan att det finns tydliga och väl dokumenterade skäl för det. Om däremot Invandrarverket kan dokumentera att ett betydande antal personer som söker asyl i Sverige mer systematiskt uppger en nationalitet och därmed en identitet som på goda grunder kan ifrågasättas, och det därutöver är så att dessa asylsökande lämnar sin ansökan först efter inresa i landet, kan en utvidgad kontroll vara försvarbar under en tid.

En sådan utvidgad registrering av uppgifter får omfatta endast en väl definierad grupp inresande, exempelvis från ett visst land eller från vissa uppgivna länder. Registreringen ska därutöver begränsas i tid och således genomföras under en viss i förväg angiven tidsperiod.

Vidare ska registreringen endast få genomföras om det kan förväntas att de uppgifter som kan hämtas in är av avgörande betydelse för Invandrarverkets handläggning av asylärenden, dvs att de registrerade uppgifterna kan förväntas leda till att de asylsökandes identitet kan klargöras. Kvaliteten i asylutredningen ska därmed kunna förbättras och utgöra ett säkrare underlag för beslut, än det underlag som verket annars kunnat arbeta fram.

6.1.4 Gatekontroll

Vid de flesta passkontrollorter passerar inresande inresekontrollen i omedelbar anslutning till ankomsten. Främst vid de internationella flygterminalerna finns det dock möjligheter för resande att avvakta med den faktiska gränspassagen under en viss begränsad tid. Med hänsyn till de stora antal resande som uppehåller sig i transit-hallen är möjligheterna att utreda vilken flight, och därmed vilken resväg, en dokumentlös inresande kommit med små.

Inresekontrollanterna vid Arlanda flygplats har stickprovsvis arbetat med en kontroll av resenärer direkt vid ankomst till transit-hallen, s.k. gatekontroll. Erfarenheterna är goda. Genom att arbeta med en kontroll redan vid gate förbättras framförallt möjligheterna att säkerställa uppgifter om vilken väg en utlänning som söker asyl rest hit. Att kunna kartlägga resvägen till Sverige har betydelse för möjligheterna att besluta om utlännings ska återsändas till hemlandet eller till ett första asylland. Verkställigheten underlättas i förhållande till det mottagande landet om svenska myndigheter kan visa på vilket sätt den resande kommit till Sverige, till exempel med vilket flygbolag och vid vilken tidpunkt.

En kontroll av resenärer direkt vid ankomsten till transithallen får dock inte förväxlas med den inresebehandling som sker vid passage av passkontrollen. Här är det istället fråga om en preliminär inresekontroll av de resenärer som uppger att de vill resa in i landet. S.k. transitresenärer, passagerare som mellanlandar på en internationell flygplats på väg till en annan slutdestination utom-

lands, omfattas inte av någon kontroll. Den slutliga inresebehandlingen sker i vanlig ordning i passkontrollen.

Gatekontrollen ger den personal som utför kontrollen en uppfattning om vilka passagerare som anländer hit och som avser att resa in i landet. Det blir också möjligt att i ett tidigare skede fånga upp personer som har för avsikt att söka asyl. I det fall en resenär anländer till gatekontrollen och helt saknar dokument underlättas också möjligheterna för kontrollpersonalen att få uppgifter om den dokumentlöse resenärens namn av flygbolaget. Möjligheterna att få uppgifter om resvägen hit säkerställs också genom en kontroll av inresande direkt vid gate.

Jag föreslår således att verksamheten med en preliminär inresekontroll vid gate utökas vid de större internationella flygplatserna. Förslaget innebär att en gatekontroll regelmässigt genomförs.

Beroende på i vilken utsträckning ett internationellt samarbete kring gränskontrollfrågor utvecklas, kan kraven om kontroll även av transitpassagerare öka. Redan idag diskuteras behovet av s.k. transitvisering. En sådan ordning, som innebär att också resenärer som endast passerar en internationell flygplats på sin resa till ett annat land kommer att behöva tillstånd för denna passage, förutsätter att alla passagerare som anländer till en transithall kontrolleras. Jag har informerats om att ett deltagande i det s.k. Schengensamarbetet kan komma att utformas på ett sådant sätt att inresekontrollen måste kompletteras med gatekontroll.

Mitt förslag om att redan nu förstärka kontrollen av inresande genom en preliminär inresekontroll vid gate motiveras dock av de erfarenheter som den stickprovskontroll vid gate nu givit. Uppgifter från gatekontrollen har varit av betydelse för prövningen av asylärenden. En ordning med gatekontroll kommer att vara kostsam. De merkostnader som kontrollen kommer att leda till motsvaras enligt min bedömning väl av de minskade kostnader som kontrollen kommer att ge upphov till i asylprövningen och genom kortare tider för verkställighet av avviseringsbeslut.

6.1.5 Uppskjutet beslut om inresa

Om det behövs en mer noggrann utredning för att myndigheterna ska kunna avgöra om en utlänning har rätt att få resa in i landet kan en utländsk medborgare hållas kvar för utredning under högst 6 timmar. Om utlänningens rätt till inresa inte kan avgöras inom denna tid får polisen besluta ta utlänningen i förvar under ytterligare högst 48 timmar för att pröva om utlänningen ska ha rätt att stanna kvar i Sverige. Det gäller såväl utlännningar i allmänhet som asylsökande, eftersom också ett asylärenden inleds med en bedömning av om den sökande har rätt att resa in i landet eller ej.

Beslutet om rätten till inresa är ett administrativt beslut. Det är alltså inte alls fråga om att passera någon slags geografisk tydlig gräns. Det är fullt möjligt idag att förflytta personer från inreseorten till exempelvis en närbelägen ort under den tid utredningen om rätten till inresa genomförs.

I den flyktingpolitiska debatten har frågan om införande av s.k. transitområden för asylsökande diskuterats. Syftet med sådana områden är att ge myndigheterna en möjlighet att under en viss begränsad tid utreda om en asylsökande ska ges rätt att resa in i landet och där få sin ansökan vidare prövad. Under den tid sökanden vistas i transitområdet, vare sig detta geografiskt är samlokaliserat med själva inresekontrollen eller inte, anses vederbörande inte vara inrest i landet. Det är alltså frågan om en i tid avgränsad förlängd inreseprövning.

Med en förlängd inreseprövning menar jag det faktum att personer som vill resa in i Sverige och vars identitet inte säkert kan fastställas eller vars rätt att resa in i landet inte kan bedömas idag kan få vänta på ett beslut i upp till 54 timmar.

Förslaget om en renodlad ansvarsfördelning mellan polisen och Invandrarverket vid inresekontrollen ska inte förändra förutsättningarna för en ingående prövning av inreserätten.

Utan någon förändring av gällande regler kvarstår polisens möjligheter att kvarhålla en utlänning upp till 54 timmar för utredning av utlänningens rätt att resa in i landet. När ansvaret för att ta emot och handlägga en asylansökan redan i anslutning till

inresan överförs till Invandrarverket kan verket med stöd av utlänningslagen likaså besluta att omhänderta en sökande för utredning av rätten till inresa under samma tid.

Av utlänningslagen framgår dock inte helt tydligt i exakt vilket skede som en person givits rätt att resa in i landet och när prövningen under väntetiden övergår från att gälla rätten till inresa till att avse rätten att stanna i landet. För den utlänning, vars rätt att resa in i landet ska prövas, måste det avgörande vara den tid som myndigheterna har till förfogande för utredning. Den nuvarande tiden för utredning uppgår således till sammanlagt 54 timmar, drygt två dygn.

För att tydliggöra de möjligheter som nu finns för en i tid förlängd prövning av inreserätten för utlänningar och asylsökande föreslår jag att ett nytt begrepp 'förlängd inreseprövning', införs i utlänningslagen. Polisen eller Invandrarverket ska var för sig ha möjligheter att besluta om att kvarhålla en utlänning för utredning om rätten till inresa under en viss tid.

Mitt förslag till förändrade ansvarsförhållanden vid inresekontrollen innebär att polisen omedelbart ska överlämna en person som ansöker om asyl till Invandrarverket för vidare handläggning. Polisen kommer således inte att genomföra någon vidare kontroll av utlänningen eller någon prövning av utlänningens rätt att resa in i landet. Den utredning som polisen idag kan genomföra när det exempelvis gäller personer som kommer från ett säkert land överförs också till Invandrarverket. Mitt förslag innebär vidare att också andra utlänningar än asylsökande som söker uppehållstillstånd vid inresekontrollen direkt kommer att hänvisas till Invandrarverket som ansvarar för den vidare handläggningen.

Avsikten med mitt förslag till en förlängd inresekontroll är att ge Invandrarverket en möjlighet att kunna genomföra en inledande utredning av de skäl som en utlänning som söker uppehållstillstånd anger och att tydliggöra ett tidsutrymme inom vilket verket får möjligheter att kontrollera och följa upp uppgifter om exempelvis nationalitet och identitet som den sökande lämnar.

En förlängd inreseprövning kommer att omfatta såväl de asylsökande vars identitet måste klargöras som de som uppenbart lämnar korrekta uppgifter. I den meningen innebär förslaget en viss skärpning i förhållande till idag. Jag hävdar dock att värdet av de insatser som kan genomföras inom ramen för en förlängd inreseprövning väl uppväger de begränsningar i den omedelbara rätten till inresa som asylsökande kan komma att drabbas av.

Enligt min uppfattning finns det ingen absolut rätt för personer som inte är svenska medborgare och som heller inte har tillstånd att uppehålla sig i landet att resa in och vistas här. En person som önskar resan in och att stanna här under en längre tid måste vara beredd att acceptera att de svenska myndigheterna får en rimlig tid för att kunna avgöra om han eller hon har rätt till detta. Frågan är då om den tidsrymd som idag kan komma ifråga för prövningen, sammantaget 54 timmar, är rimlig.

Den tid som bör ställas till myndigheternas förfogande bör begränsas så långt det är möjligt utan att därför förhindra och försvåra möjligheten till en seriös prövning av inreserätten. 54 timmar förefaller då vara en väl tilltagen tidsrymd. Jag föreslår därför att den tid under vilken rätten till inresa kan provas begränsas i förhållande till idag. En prøvotid om sammantaget högst 30 timmar bör kunna vara tillräcklig.

Utlänningslagens bestämmelser om förvar och uppsikt (UtlL kap 6) bör därför ändras. Polisen har rätt att kvarhålla en utlänning under högst 6 timmar för att bedöma rätten till inresa. Därutöver har polisen och invandrarverket att besluta omhänderta utlänningar under högst 48 timmar (s.k. utredningsförvar) om det behövs för att kunna avgöra rätten att stanna i Sverige. Jag föreslår att rätten till förvar för utredning avskaffas. Istället bör utlänningslagens regler kompletteras med en rätt för myndigheterna att besluta om en i förhållande till idag förlängd utredning av rätten till inresa om högst 30 timmar.

Om en utlänning under kvarhållandetiden beslutar sig för att inte resa in i landet eller, om det är frågan om en person som sö-

ker asyl, att återta sin ansökan ska myndigheterna se till att utlänningen utan dröjsmål får möjligheter att resa från landet.

När det gäller de nuvarande möjligheterna att kvarhålla en utlänning i högst 6 timmar för att kunna avgöra rätten till inresa är ett sådant kvarhållandebeslut inte möjligt att överklaga för den som kvarhålls. Om utrednings- och prövotiden därutöver kan förlängas med 24 timmar till sammantaget 30 timmar måste den som kvarhålls kunna begära att beslutet om kvarhållande överprövas av en från polisen och Invandrarverket självständig och fristående myndighet. Jag föreslår att den som kvarhålls av polis eller Invandrarverk i mer än 6 timmar ska kunna överklaga ett sådant beslut till länsrätt.

6.2 Ansökan om asyl ska ske vid gränsen

Jag föreslår att de nuvarande möjligheterna att lämna in en ansökan om uppehållstillstånd hos polismyndigheterna efter inresa i landet upphör. Istället ska en asylansökan lämnas direkt vid något av Invandrarverket mottagningscenter/asylcenter.

Skälen för mitt förslag är följande:

Principen bör vara att en ansökan om asyl ska göras så snart det är möjligt när utlänningen kommer till Sverige. Några sakligt motiverade skäl för en person att avvakta med ansökan och inte lämna in en sådan förrän efter en tids vistelse i landet är svåra att finna. För de allra flesta måste de politiska förhållandena i hemlandet vara väl kända redan vid tid för inresan.

I undantagsfall kan det naturligtvis förekomma att en utlänning, som reser in i landet för ett kortare besök, under tiden här får informationer om politiska eller andra förändringar i hemlandet som gör att han eller hon beslutar sig för att söka tillstånd att få stanna. Det kan också hända att personer som har tidsbegränsade uppehållstillstånd, exempelvis som gäststudenter, får sådana informationer och söker skydd här i landet. För de som drabbas av

sådana förändringar måste det finnas möjligheter att lämna en ansökan om uppehållstillstånd till en myndighet inne i landet.

Den nuvarande ordningen, där polisen inne i landet tar emot asylansökningar, har en historisk bakgrund från den tiden då polisen var den myndighet som genomförde asylutredningen. Motiven för möjligheten att lämna ansökan vid lokala polisstationer har också varit geografiska. Även en ambition att motsvara högt ställda krav på tillgänglighet och service har motiverat detta.

Situationen för närvarande är dock sådan att ansökningar om asyl oftare görs vid en polisstation inne i landet än vid gränsen. Ofta saknar sökanden dokument vid ansökningstillfället. Det förekommer också att en ansökan om asyl lämnas in nattetid eller under helger. Även om de sökande ofta vistats i landet en kortare tid har de inte gett sig tillkänna vid gränsen och ansökt om asyl där. Det är svårt att frigöra sig från misstankar om att beteendet ibland kan vara mycket medvetet och ha sin grund i vetskapen om de svenska asylreglerna.

Vid den samlade bedömningen av trovärdigheten i de uppgifter som en asylsökande lämnar, påverkas tilltron till sökandens uppgifter om ansökan lämnas efter inresa och den sökande inte kan ge en godtagbar förklaring för detta. Jag vill betona att en ansökan om asyl som lämnas efter inresa i landet inte automatiskt leder till att sökandens uppgifter misstros. Vid bedömningen av hållfastheten av de uppgifter som sökanden lämnat under utredningen är det dock så att en ansökan efter inresa, som inte på något sätt kan förklaras, inte är till fördel för sökanden. Det är därför väsentligt att tydligt deklarerat att en ansökan om uppehållstillstånd ska lämnas till Invandrarverket, eller den myndighet som i Invandrarverkets ställe svarar för asylmottagandet vid gränsen.

Ansaret för att asylprövningen kan genomföras på ett säkert och smidigt sätt är delat mellan den som söker asyl och de myndigheter som ansvarar för asylprövningen. Den asylsökande har rätt att ställa krav på myndigheterna och på de tjänstemän som handlägger sökandes ärende. Men myndigheterna måste också ha rätt att ställa rimliga krav på den som söker tillstånd att få bo och

leva i Sverige. Det är inte orimligt att fordra att den som tänker söka asyl i landet lämnar sin ansökan vid gränsen.

Det är vid gränsen som en hög kompetens vad gäller handläggning och omhändertagande av asylsökande kan ställas till förfogande för sökanden. Om en ansökan inte lämnas vid gränspassagen bör en asylsökande hänvisas till de orter i landet där myndigheterna har möjligheter att samla en motsvarande kompetens, dvs till Invandrarverkets asylcenter eller mottagningscenter.

6.3 Ansökan om familjeåterförening

Också ansökningar om uppehållstillstånd där de grunder som ges för ansökan är anknytningskäl ska enligt mitt förslag i fortsättningen lämnas direkt till Invandrarverket. Verket övertar således även denna uppgift från polisen.

Många människor som söker en fristad från förföljelse i Sverige har nära anhöriga kvar i hemlandet. Om de får uppehållstillstånd i landet vill de ofta förenas med sin familj. Make/maka, barn under 20 år och vissa andra nära anhöriga har rätt till uppehållstillstånd i landet för att kunna återförenas med en familjemedlem som har fått tillstånd att bosätta sig i Sverige. Huvudregeln är att en ansökan om familjeåterförening ska lämnas in hos en svensk utlandsmyndighet i hemlandet och att den sökande ska avvakta beslut i tillståndsfrågan där.

Av olika skäl är det dock inte ovanligt att nära släktingar till en person som fått asyl i Sverige eller som fått tillstånd att stanna i landet av humanitära skäl reser hit och lämnar en ansökan om uppehållstillstånd vid gränsen eller efter inresan. Återföreningsärenden kan också aktualiseras under den tid som en familjemedlems ansökan om asyl prövas.

Mot bakgrund av att också nära släktingar och familjemedlemmar kan känna sig hotade och trakasserade i hemlandet – även om trakasserierna inte är av den allvarliga art att familjemedlemmarna

har rätt till asyl här – är det nödvändigt att de får möjligheter att också fortsättningsvis kunna ansöka om tillstånd här i landet.

När det gäller anhöriginvandringen, dvs när en utlänning vill bo och leva tillsammans med en svensk medborgare eller med en person som har tillstånd att vistas här av andra orsaker än asylskäl eller asylliknande skäl, är huvudregeln att tillståndsansökan ska vara avgjord innan utlänningen reser hit.

För att avgöra om avsikten hos utlänningen verkligen är att långsiktigt leva tillsammans med en person som bor i landet tillämpas ett system med "uppskjuten invandringsprövning". Det innebär att polisen för närvarande kallar utlänningen och den som utlänningen sammanbor med till samtal för att följa upp att förhållandet består. Efter två års "uppskjuten invandringsprövning" får utlänningen vanligen permanent uppehållstillstånd.

Mitt förslag innebär att även denna verksamhet förs över till Invandrarverket. En förutsättning för att det ska kunna ske är att verket organiserar sin verksamhet i en decentraliserad organisation. För närvarande pågår en organisationsöversyn inom verket. Av vad jag inhämtat finns tankar om att inrätta särskilda storstads- och länsenheter. Dessa skulle lämpligen kunna svara för att ta emot och utreda anknytnings- och familjeåterföreningsärenden.

Sammanfattningsvis föreslår jag således att ansökan om uppehållstillstånd – oavsett vilka skäl som åberopas för ansökan – ska göras hos Invandrarverket vid gränsen eller vid verkets mottagningscenter/asylcenter inne i landet. Invandrarverket övertar ansvaret från polisen och svarar för all handläggning och prövning av alla ärenden om uppehållstillstånd inkluderande verkställighet av beslut om avvísning i det fall detta blir aktuellt.

6.4 Åtgärder mot dokumentlösheten

I 319 personer sökte asyl i Sverige under januari och februari månader detta år. Av dessa saknade 815 pass och andra identitetshandlingar. De är dokumentlösa.

Dokumentlösheten och användningen av falska identiteter har nu nått en sådan omfattning att asylrätten sätts i fara. Det kan inte undvikas att dokumentlösheten som sådan kan komma att vägas in som en negativ faktor vid bedömningen av en asylsökandes trovärdighet. För de asylsökande som inte har möjligheter att lämna hemlandet i eget namn och som är tvingade att fly i skydd av en annans identitet är detta allvarligt. Också deras trovärdighet kan komma att ifrågasättas.

Dessutom leder dokumentlösheten till ett merarbete i asylutredningen och till att väntetiderna förlängs. Ekonomiskt innebär det att kostnaderna i asylprövningen till en alltför stor del kommer dem till del som undanhåller myndigheterna informationer om sin riktiga identitet. Det ekonomiska utrymmet för hjälp till dem som enligt gällande regler har rätt till en fristad i landet urholkas.

Dokumentlösheten är därför ett hot mot de skyddsbehövande flyktningarna. Dokumentlösheten som en del av ett ökande missbruk av asylrätten måste stävjas.

6.4.1 Omhändertagande av pass

När en utlänning söker uppehållstillstånd får polisen eller Invandrarverket besluta att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar i avvaktan på beslut (UtlL 5 kap 4 §).

Såvitt jag kunnat utröna finns det idag ingen utvecklad praxis när det gäller sådana omhändertaganden. Vissa polismyndigheter omhändertar i varierande omfattning pass och andra identitetshandlingar när en asylansökan görs. Andra myndigheter fotokopierar passen.

Pass och andra identitetshandlingar är viktiga dokument särskilt i verkställighetsskedet. Ett giltigt pass är ofta en förutsättning för att den som avvisas ska kunna resa från Sverige på ett smidigt sätt. Genom att regelmässigt omhänderta pass och andra ID-handlingar kan Invandrarverkets personal bevaka att passen förnyas och vidta andra åtgärder för att tillse att den avvisade har giltiga handlingar om en avvisning blir aktuell.

Det är inte ovanligt att giltighetstiden för pass och andra handlingar går ut under asylprövningstiden. Om den sökanden inte uppmärksammas på detta och uppmanas att medverka till att förnya passet under väntetiden, försvåras också arbetet med att planera och verkställa ett beslut om avvisning. Genom att uppdra åt Invandrarverket att bevaka att sökanden fortlöpande under asylprövningstiden har korrekta och giltiga resehandlingar kommer effektiviteten i verkställighetsskedet att kunna förbättras.

Enligt min mening är det inte tillfredsställande att praxis när det gäller omhändertagande av pass varierar i den omfattning som tycks vara fallet idag. Att omhänderta pass och andra identitetshandlingar är väsentligt också för verkställighetsarbetet. En viktig förutsättning för att kunna verkställa ett beslut om avvisning inom kort tid är att den som ska lämna landet har pass och andra resehandlingar tillgängliga när avresan ska genomföras.

Jag föreslår därför att pass och andra identitetshandlingar regelmässigt ska omhändertas när en asylansökan lämnas in till Invandrarverket. Handlingarna ska bifogas den dossier som verket upprättar över varje asylärende. Verket ska bevaka att asylsökande har giltiga passhandlingar under den tid som asylprövningen pågår och under verkställighetsarbetet, i det fall sökanden inte får tillstånd att stanna i landet.

En legitimationshandling är ett viktigt dokument som många människor är beroende av i samhället idag. Också asylsökande har ett legitimt behov av att kunna legitimera sig i olika situationer. Ett pass är en legitimationshandling som asylsökande därför kan ha ett stort behov av. Invandrarverket har dock nyligen infört ett särskilt legitimationskort för asylsökande, s.k. SIV-kort. Innehavaren av ett SIV-kort är berättigad till ekonomiskt bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande och flyktingar. Införande av SIV-kortet innebär att de olägenheter som skulle kunna drabba en asylsökande vars pass omhändertas kan begränsas.

6.4.2 Fotografering och daktning

Alla asylsökande bör fotograferas och ett fotografi av sökanden bör fogas till den dossier som Invandrarverket upprättar över varje asylsökande. Ett fotografi behövs också för SIV-kortet. Det integritetsintrång som en obligatorisk fotografering innebär för en asylsökande är av begränsad omfattning. I förhållande till de ofta mycket känsliga och personliga uppgifter som en sökande lämnar till Invandrarverket under asylutredningen är en fotografering ett mindre ingrepp i sökandens personliga frihet. Någon dataregistrering av fotografier bör enligt min mening inte tillåtas.

När det gäller rätten för myndigheterna att ta en persons fingeravtryck och att dataregistrera dem, s.k. daktyloskopering (daktning), är den begränsad till asylsökande som inte identifierar sig eller om det finns anledning att ta en sökande i förvar.

Jag föreslår att utlännningar som söker uppehållstillstånd i Sverige, och som åberopar asylskäl eller asylliknande skäl som grund för sin ansökan, ska daktyloskoperas.

En obligatorisk dataregistrering av alla asylsökandes fingeravtryck innebär ett personlighetsintrång precis som all annan registrering av uppgifter om enskilda människor. Den inskränkning av en enskilds personliga frihet som ett obligatorium utgör måste motsvaras av ett legitimt behov av information och ökad kunskap för samhället. När det gäller den form av uppgiftsinsamling som det handlar om här är det övergripande kravet på allmännytta dock inte ett tillräckligt starkt argument. Uppgiftsinsamlingen måste dessutom vara av stor vikt för att en myndighet ska kunna fullgöra de uppgifter som staten ålagt den.

Beslut om uppehållstillstånd får långt gående konsekvenser både för den asylsökande och för samhället. Ett beviljat permanent uppehållstillstånd är ett långsiktigt åtagande som har en omfattande rättsverkan. Det är alltså inte bara fråga om att den svenska staten erkänner en utlännings behov av att få en fristad i landet. Därutöver innebär beslutet att det svenska samhället påtar sig ansvar för utlänningen som för en svensk medborgare i många avseenden. Det får anses vara rimligt att samhället då ställer krav på

att säkert veta vilka människor som får rätt att bosätta sig i landet.

Ett fingeravtrycksregister, där alla som söker en fristad i landet registreras, är ett viktigt instrument för att myndigheterna ska kunna klarlägga oklara identiteter och för att avslöja missbruk av asylrätten. Invandrarverket har detta uppdrag idag. För att verket ska kunna fullgöra sina uppgifter krävs att verket får rätt att genomföra sådana identitetskontroller som ett fingeravtrycksregister ger möjligheter till. Den tilltagande ökningen av dokumentlösa asylsökande tillsammans med det faktum att ett antal sökande uppenbarligen använder sig av falska dokument och uppger oriktiga identiteter är i sig motiv för en generell daktningsverksamhet. Av allmänpreventiva skäl är det angeläget att vidta åtgärder som kan stävja missbruket av falska identiteter. Vetskapen om att den som söker asyl i Sverige kommer att daktas kan förväntas medföra att bruket av falska identiteter kan komma att minska.

Ett register där alla asylsökande kan identifieras – såväl de som medvetet försöker missbruka asylrätten i vårt land och i andra länder som flyktingar och andra skyddsbehövande människor – måste omgärdas med klara regler. Det måste finnas ett starkt skydd som kan garantera att uppgifter inte lämnas ut från registret till obehöriga och för att säkerställa att uppgiftsutlämnande inte leder till men för den som uppgiften gäller.

En central fråga när det gäller ett daktningsregister är därför vilka sekretess- och gallringsregler som ska gälla för registret.

Rikspolisstyrelsen är ansvarig myndighet för det nuvarande fingeravtrycksregistret. Bestämmelserna i lagen (1965:94) om polisregister gäller således också detta register.

Mitt förslag innebär att nuvarande ansvarsförhållanden och ägarförhållanden ska gälla också för ett utökat register. Jag har dock övervägt möjligheten att överföra ansvaret för registret till Invandrarverket.

Ett samlat ansvar för asylprocessen till Invandrarverket talar för att verket också skulle ansvara för ett fingeravtrycksregister som verket behöver föra för att fullgöra sin uppgift. Främst rationella och ekonomiska skäl talar dock mot en sådan ordning. Behovet av

ett utvidgat fingeravtrycksregister är dokumenterat. Det är angeläget att ett utvidgat register kan byggas upp snabbt.

Polisen har en lång erfarenhet av registrering av fingeravtryck och registrerar idag sådana avtryck från bl.a. efterspanade personer. De fingeravtrycksregister som polisen har av polisiära skäl är betydligt mer omfattande än det nuvarande fingeravtrycksregistret för asylsökande. Inom polisen finns därför en kompetens och en erfarenhet av verksamheten som bör tas tillvara. Sammantaget anser jag således att nuvarande ägar- och ansvarsförhållanden bör bestå.

Jag går därefter över till att överväga behovet av ändrade regler för ett register där asylsökandes fingeravtryck registreras.

De uppgifter som får samlas in och registreras om asylsökande i det nuvarande fingeravtrycksregistret är begränsade och omfattar, förutom fingeravtrycken, ett fåtal personliga uppgifter. Någon utökning av de uppgifter som ska föras in i ett obligatoriskt register är inte aktuell.

De möjligheter som nu finns att söka informationer ur andra länders motsvarande register eller att lämna ut information från det svenska registret bör inte heller ändras. Den svenska polisen har rätt att fråga efter om en viss uppsättning fingeravtryck finns registrerat i något annat lands register. Polisen har också rätt att svara på motsvarande förfrågan från ett annat lands myndigheter. Det innebär exempelvis att det inte är tillåtet med screeningundersökningar till exempel av en grupp asylsökande eller av sökande från ett visst land.

Reglerna för gallring av uppgifter ur fingeravtrycksregistret måste däremot ses över. För närvarande gallras uppgifter ur fingeravtrycksregistret mycket sparsamt, huvudsakligen relaterat till den registrerades ålder. Reglerna om gallring måste skärpas. Utformningen av sådana skärpta regler bör utgå från att alla registrerade uppgifter om en person ska gallras bort när det inte längre finns ett tydligt behov för en svensk myndighet att ha tillgång till uppgifterna ifråga. Jag har för avsikt att under utredningens fortsatta arbete närmare överväga vilka regler som bör gälla för register-

hållning av vissa personliga uppgifter och fingeravtryck av asylsökande.

Under de senaste åren har det inträffat att regeländringar motiverats med behovet av en harmonisering av de svenska regelsystemen till mer EU-gemensamma regler även om förändringarna varit angelägna utifrån specifika svenska förhållanden. Mitt förslag om ett utvidgat fingeravtrycksregister är dock motiverat av de förhållanden som råder för asylprövningen i Sverige idag.

Oavsett de harmoniseringskrav som ett utvidgat samarbete när det gäller en yttre gränskontroll m.m. kan komma ställa i framtiden anser jag att ett obligatoriskt fingeravtrycksregister för asylsökande bör upprättas. När ett eventuellt gemensamt förhållnings sätt till kontrollfrågor vid EU:s yttre gräns och om en EU-gemensam politik i asyl- och flyktingfrågor har utvecklats, kan detta självklart komma att påverka formerna för registrering av uppgifter om asylsökande och flyktingar.

6.5 Asylmottagandet

6.5.1 Koncentrerad asylutredning och rätten till eget boende

En koncentrerad asylutredning är väsentlig av flera skäl. För de asylsökande är det viktigt att snabbt få ett besked. Oavsett om beslutet är positivt eller inte är det viktigt att det inte dröjer längre tid än vad som är nödvändigt. Den verksamhet som ska ingå i en asylutredning bör därför planeras utifrån målsättningen att begränsa handläggningstiderna.

Målet för handläggningen av asylärenden är att Invandrarverket ska kunna fatta beslut i ett ärendet inom två månader. Denna målsättning har inte uppnåtts. Det är förmodligen inte heller möjligt att planera och organisera en prövningsverksamhet som är så flexibel att den kan expandera omgående i förhållande till de ökningar som kan uppkomma i flyktingströmmarna. Däremot bör det vara

fullt möjligt att strukturera prövningsverksamheten så att målsättningen om handläggningstiderna kan hållas vid en viss planerad flyktningtillströmning.

En kort handläggningstid förutsätter att Invandrarverket koncentrerar sina resurser, såväl kvalitativt som kvantitativt, så tidigt som möjligt i prövningsprocessen.

Också den asylsökande måste vara beredd att medverka för att utredningen ska kunna genomföras snabbt. Det är rimligt att kräva att de som söker asyl är beredda att ställa sig till förfogande och att de deltar aktivt i arbetet, framförallt under den första tiden av prövningen. Det är till gang för sökanden själv om ansökan kan avgöras redan efter några veckors intensivt utredningsarbete. Värdet av en snabb handläggning måste i inledningsskedet vägas mot värdet av den frihet och det självbestämmande som sökanden har idag.

En mer koncentrerad asylprövning förutsätter att de asylsökande finns tillgängliga för att lämna upplysningar till de handläggande tjänstemännen, i vart fall under en begränsad tid. Tillgängligheten är också avgörande för möjligheterna att genomföra asylprövningen med ett betydligt större inslag av muntlig handläggning än för närvarande. Om Invandrarverket övertar ansvaret för grundutredningen från polisen kommer visserligen asylprövningen att inledas med ett muntligt samtal, förhör, där verkets personal träffar och får upplysningar av den asylsökande. För att därutöver ytterligare förbättra kvaliteten i processen är det angeläget att också den fortsatta utredningen kan ske genom en huvudsakligen muntlig handläggning. För att det ska kunna ske utan att tiden för asylutredningen förlängs krävs att de som söker asyl vistas och bor på den ort där prövningen ska genomföras.

Den nuvarande möjligheten för asylsökande att omedelbart efter inresa välja att bo i eget boende leder till vissa effektivitetsförluster i asylprövningen. Det egna boendet försvårar också möjligheten att arbeta med muntliga inslag i handläggningen.

Jag anser att samhällets och den asylsökandes intresse av en koncentrerad och i ökad omfattning muntlig handläggning av asyl-

utredningen måste anses vara större än den sökandens intresse av att kunna välja ett eget boende. Möjligheterna till eget boende bör därför begränsas i förhållande till vad som gäller idag. Alla asylsökande bör direkt efter inresan hänvisas till en utredningssluss eller motsvarande. Alla sökanden hänvisas således till ett förlägningsboende under en begränsad tid, förslagsvis två veckor. Under dessa två veckor förutsätts sökanden stå till förfogande för att bistå med uppgifter och lämna upplysningar som är viktiga att redovisa i asylutredningen. De uppgifter som är av central betydelse för utredningen, som nationalitets- och identitetsuppgifter, bör kunna klarläggas under denna tid.

Efter denna inledande tid, som således föreslås koncentreras kring asylutredningen, ska dock en asylsökande ha rätt att välja ett eget boende om han eller hon så önskar. En förutsättning för detta bör dock vara att sökandens identitet är klarlagd.

När det däremot gäller asylsökande som inte kan visa några dokument till stöd för en uppgiven nationalitet eller identitet, och som heller inte under asylprövningen medverkar till att lämna sådana upplysningar att tveksamheten om den uppgivna identiteten/nationaliteten kan undanröjas, anser jag att samhället ska markera och tydliggöra de krav på aktivt deltagande i asylprövningen som ställs på sökanden.

Rätten att själv välja att bo i eget boende, med hyresbidrag enligt lagen om mottagande av asylsökande och flyktingar (LMA) bör därför förbehållas sökande som endera har en dokumenterad och säkerställd identitet eller, om dokument saknas, som under utredningen medverkat till att identiteten har fastställts. Övriga hänvisas till boende på Invandrarverkets förläggningar.

Det är inte rimligt att ett ökande antal personer som inte kan identifiera sig ska ha rätt att vistas fritt i landet. Ett minimikrav som måste ställas på människor som lever och bor här är att deras identitet är känd.

Flykting- och asylnpolitiken är en integrerad del i det svenska samhället. Samma funktioner som styr inom andra politikområden är också styrande för asyl- och flyktingpolitiken. Det är fråga om

såväl skrivna som oskrivna regler, signaler, som anger vilka minimikrav som gäller för människors ageranden och vilket utrymme som finns för människors rättigheter och friheter.

För asyl- och flyktingpolitiken bör signalen vara entydig när det gäller dokumentlöshet och bristande identitetsuppgifter. En förutsättning för att få vissa rättigheter och friheter är att en person faktiskt kan tala om vem han eller hon är, eller i vart fall att personen tillsammans med myndigheterna ser till att det kan komma fram upplysningar som stöder personens uppgifter om detta.

Mina förslag innebär således att Invandrarverkets resurser för asylutredningen koncentreras kring utredande och andra uppgifter under de första två veckorna efter inresan i landet. Kraven på deltagande från de sökandes sida tydliggörs. För att öka inslaget av muntlig handläggning i asylutredningen skall den asylsökande under dessa två veckor bo på en utredningssluss eller motsvarande. Rätten till eget boende begränsas efter de två veckornas inledande utredning till att gälla dem som har en klar identitet. De föreslagna förändringarna kan beräknas leda till en mer kvalificerad och snabb handläggning av asylärenden än idag.

6.5.2 En planering för återvändande

I utredningens uppdrag ingår att lämna förslag till hur de som avvisas ska motiveras att lämna landet frivilligt, s.k. frivillig verkställighet.

Ett s.k. frivillig verkställighet, eller som jag väljer att kalla det – en frivillig avresa från landet, är beroende av att den som avvisas har levande och hållfasta kontakter kvar i hemlandet. Tiden för asylprövningen är här en central faktor. Ju längre tid som går innan det slutgiltiga beslutet om avvisning fattas desto svårare blir vanligen återkomsten. En planering av en kommande verkställighet som innebär att kontakterna med hemlandet kan upprätthållas och stärkas är viktiga för att motivera till en frivillig avresa.

Omhändertagandet av asylsökande har därför betydelse också för verkställighet av avvisningsbeslut. Innehållet i mottagnings-

verksamheten är huvudsakligen bra. För dem som bor på en flyktingförläggning ordnas sysselsättning på eller i anslutning till förläggningen. Också de som bor i eget boende ska erbjudas sysselsättning.

Förutom att ansvara för att asylsökande erbjuds en meningsfull verksamhet under den tid de väntar på ett beslut är Invandrarverket också ansvarig för att informera de asylsökande i olika avseenden. När det gäller informationsverksamheten har verket självt uppmärksammat vissa brister som för närvarande åtgärdas.

Inriktningen på mottagandet är att underlätta för de asylsökande som får tillstånd att stanna i Sverige att integreras i det svenska samhället.

Många som söker asyl kommer dock inte att få stanna här. De avvisas endera till sitt hemland eller till det land som de vistades i före ankomsten till Sverige. Trots att många asylsökande alltså komer att få lämna landet och behöver förbereda sig för det, är mottagningsarbetet huvudsakligen upplagt för att förbereda en anpassning till svenska förhållanden. Innehållet i mottagningsarbetet bör därför breddas. Förutom den nuvarande verksamheten måste det komma till planerade och strukturerade åtgärder som kan underlätta för dem som inte får stanna här att återvända till hemlandet.

Under den tid som asylutredningen genomförs och fram till Invandrarverkets första beslut måste alla asylsökande få en mycket tydlig information om vilka förutsättningar som gäller för att få asyl i landet. Den sökande ska också informeras om möjligheten – eller till och med troligheten – att han eller hon får avslag på sin ansökan.

Nästan alla negativa första beslut från Invandrarverket överklagas till Utlänningsnämnden. I få fall ändrar nämnden Invandrarverkets beslut. Utlänningsnämndens prövning resulterar därför ofta i att Invandrarverkets avvisningsbeslut fastställs. Om Invandrarverkets beslut innebär att asylansökan avslås och att sökanden ska avvisas måste inriktningen av det fortsatta arbetet utgå från detta.

Under den tid som Utlänningsnämndens prövar ärendet bör inriktningen av den verksamhet som erbjuds sökanden vara att utarbeta konkreta planer inför ett återvändande. Det gäller resväg och resväg tillbaka. Det är också fråga om att ge sökanden möjligheter att ta kontakter i hemlandet med anhöriga för att kunna skaffa en bostad och ett arbete vid hemkomsten. Ett viktigt inslag i planeringen är att vidmakthålla och utveckla de sociala nätverk som fanns vid tiden för avresan.

Utgångspunkten för verksamheten ska således vara att på olika sätt planera och förbereda en återkomst till hemlandet. Målet för verksamheten ska vara att förbereda den som slutligen kan komma att avvisas på att en återresa ska genomföras och därutöver att så långt möjligt genomföra en planering som underlättar hemresan och återkomsten.

När Invandrarverket avslagit en asylansökande ska verket upprätta ett fristående ärende, ett verkställighetsärende, som en följd av avslagsbeslutet. Om det är så att det vid tiden för Invandrarverkets första beslut fortfarande råder oklarheter om sökandens identitet ska arbetet med att klarlägga identiteten fortsätta inom ramen för det verkställighetsärendet.

6.6 Ansvar för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning

Asylprövningen avslutas endera med att den sökande får tillstånd att bosätta sig i landet, varvid arbetet med att integrera utlänningen i det svenska samhället intensifieras, eller med att tillståndsansökan avslås och att utlänningen ska avvisas. Verkställigheten är därmed det sista skedet i asylprocessen.

Polismyndigheten är ansvarig för att lagakraftvunna beslut om avvisning verkställs. Invandrarverket har det ekonomiska ansvaret för bistånd till de avvisade under verkställighetstiden. Slutligen ansvarar Kriminalvårdsverkets Transporttjänst för beställningen av

resan ut ur landet och kostnaderna för den personalinsats som behövs om avresan måste ske under bevakning.

Den nuvarande ordningen är inte effektiv. Först när ett avvisnings- eller utvisningsbeslut vunnit laga kraft påbörjas arbetet med att planera återresan. Bedömningen av om den avvisade kan antas acceptera och medverka till ett återvändande sker också under verkställighetsskedet. Samtidigt har den som avvisats inte sällan förlorat många av de kontakter i hemlandet som fanns vid tiden för ankomsten till Sverige.

De långa väntetiderna leder till att anknytningen till hemlandet försvagas. Särskilt gäller det för barnen i asylfamiljer. Barnen knyter kontakter med svenska barn och vuxna i förskola och skola. De utvecklar snabbt sociala nätverk som blir viktiga för dem. Om väntetiderna blir flera år är det därför inte ovanligt att barnen förlorat sin anknytning till hemlandet om ansökan avslås och ett avvisningsbeslut ska verkställas. Även vuxna personers kontaktnät i hemlandet försvagas under långa väntetider.

Benägenheten att återvända frivilligt är naturligtvis beroende på vilka framtidsmöjligheter den avvisade tror sig ha vid återkomsten. Den beror också på i vilken omfattning utlänningsbevarat, eller till och med fått möjligheter att utveckla, kontaktnät av olika slag i hemlandet.

Min uppfattning är att förberedelser inför ett eventuellt återvändande och en planering av resväg och resväg för en återresa måste ske på ett betydligt tidigare stadium än idag. Likaså måste bedömningen av om en frivillig avresa är trolig ske fortlöpande under prövningstiden.

I mitt uppdrag ingår att överväga om den nuvarande fördelningen av verksamhetsansvar och kostnadsansvar för verkställigheter bör förändras och föreslå vilken eller vilka myndigheter som ska ha ansvaret; Kriminalvårdsverket, polismyndigheten eller Invandrarverket.

De som avvisas är skyldiga att medverka till att återresan kan genomföras efter en kort tidsfrist om två veckor. För utvisade är fristen fyra veckor. Vid tiden för avvisningsbeslutet bor en majori-

tet av de avvisade på en flyktingförläggning. En förhållandevis stor andel bor dock i eget boende. Eget boende har snabbt blivit ett alternativ som en stort antal asylsökande väljer under väntetiden. Därav följer att också en ökande andel av de som avvisas kommer att bo utanför en förläggning.

Inställningen till ett avvisningsbeslut skiljer sig åt. Många motsätter sig inte beslutet utan medverkar till att resa ut ur landet i ordnade former. Andra medverkar inte aktivt för att verkställigheten ska kunna genomföras men motsätter sig dock inte avresan när den blir aktuell. En grupp avvisade avviker. I vilken omfattning de stannar illegalt i landet eller har rest ut till något annat land är inte känt. Ett mindre antal avvisade vägrar att acceptera avvisningsbeslutet och vägrar även att acceptera en planerad avresa.

Sammanfattningsvis är det frågan om vilken myndighet som ska ansvara för

- levnadsomkostnaderna för förläggningsboende och i eget boende för avvisade,
- planeringen av verkställigheten, samt
- genomförandet av avresan.

Jag kan inte se att ansvaret för avvisades boendekostnader och övriga levnadsomkostnader naturligen skulle vara en uppgift som ligger Kriminalvårdsverkets övriga verksamheter nära. Inte heller i övrigt är de uppgifter som utförs i verkställighetsskedet av en sådan art att de faller inom ramen för Kriminalvårdsverkets huvudansvar för häktade, fängelsedömda och frivårdsklienter.

En asylsökande som avvisas har inte begått något brott. Han eller hon har inte brutit mot några svenska lagar och regler. Ett beslut i tillståndsfrågan och ett avvisningsbeslut är administrativa beslut som reglerar vilka rättigheter en utlänning ska ha. För en som avvisas gäller att han eller hon inte har rätt att vistas och bo i Sverige.

Vid bedömningen av om såväl kostnadsansvar som verksamhetsansvar för verkställigheter i stället bör överföras till polisen har

jag att ta ställning till i vilken omfattning uppgifterna är av ett sådant slag att behovet av polisiär kompetens framstår som påtagligt.

I anslutning till beslut om omhändertagande för förvar, om uppsikt och om hämtning till förhör kan olika former av tvångsmedel användas. Polisen har också rätt att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att kunna verkställa ett beslut om avvisning. Av den kartläggning av verkställigheter som utredningen har genomfört framgår att tvångsåtgärder av olika slag används sällan i samband med avresan. Det är dock vanligare att avvisade tas i förvar inför avresan för att undvika undanhållande. Under asylprövningen och i verkställighetsarbetet krävs sålunda polisiär kompetens i vissa situationer.

Mot bakgrund av att tvångsinslag utgör en förhållandevis liten del av verkställighetsarbetet anser jag att verksamhetsansvaret kan överföras till en annan myndighet. Behovet av insatser där polisiär kompetens krävs kan tillgodoses med hjälp av handräckning från polisen. Jag gör således den bedömningen att behovet av polisiär kompetens inte är av en sådan omfattning att det kan anses vara påtagligt.

Jag föreslår således att Invandrarverket övertar verksamhetsansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning.

Invandrarverket har redan idag det ekonomiska ansvaret för asylsökandes levnadsomkostnader, också från tiden för ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut och till den tidpunkt detta beslut verkställs. Verket har dessutom ett ansvar för att anordna aktiviteter av olika slag för de som bor på flyktingförläggningarna och i eget boende. Jag har tidigare föreslagit att Invandrarverket får i uppdrag att utforma och genomföra ett program för en aktiv återvändandeplanering.

De utredande arbete som polisen idag genomför inför en verkställighet är av samma art som Invandrarverkets asylutredning. Det är återigen en fråga om ett arbete för att undanröja eventuella tvivel om den sökandes uppgivna nationalitet och identitet. Därutöver består den nuvarande verkställighetsplaneringen av att bestämma

resväg och res sätt. Denna planering skall, enligt mitt förslag, i all huvudsak vara genomförd och klar när ett lagakraftvunnet avvsningsbeslut föreligger från Utlänningsnämnden.

I den mån Invandrarverket behöver handräckning från polismyndigheten i verkställighetsarbetet får verket begära sådan. Det kan exempelvis vara frågan om att hämta någon för förhör eller att omhänderta någon för förvar.

Själva resan ut ur landet beställs och genomförs idag av Kriminalvårdens Transporttjänst. Transporttjänsten effektuerar således de resebeställningar som polisen gör där. Om den som avvisas bedöms behöva en ledsagare ut ur landet följer personal från transporttjänsten med på resan såvida inte polisen bestämmer annat. Avvisningsresorna är en liten del av Transporttjänstens verksamhet. Transporttjänsten svarar för Kriminalvårdens behov av resor såväl inom landet som utomlands. Verksamheten fungerar, såvitt jag kunnat bedöma, väl.

En renodling av ansvarsförhållandena för verkställighetsarbetet skulle kunna tala för att också Transporttjänstens verksamhet som omfattar avvisade och utvisade skulle överföras till den myndighet som har ansvaret för asylprocessen i övrigt.

Ett förslag som innebär att också ansvaret för transporterna av avvisade ut ur landet skulle övergå till Invandrarverket förutsätter att en sådan förändring inte leder till att Invandrarverket och Kriminalvårdsverket kommer bygga upp parallella kompetenser för i princip likartad verksamhet.

Det visar sig dock att Transporttjänsten organiserat sitt arbete så att verksamheten med inrikesresor är skild från den verksamhet som omfattar resor för avvisade och utvisade. De som arbetar med att genomföra avresor för avvisade/utvisade arbetar endast med sådana uppgifter. Andra sysslar enbart eller i vart fall i huvudsak med inrikes resor. En överföring av ansvaret för utrikestransporterna skulle således inte leda till effektivitetsförluster i Transporttjänstens huvudsakliga verksamhet och inte heller innebära att en kostsam och dubbel kompetens inom flera myndigheter skulle byggas upp.

Mot denna bakgrund och med hänvisning till värdet av ett samlat ansvar hos en myndighet för hanteringen av asylärenden föreslår jag att Invandrarverket tar över den del av Kriminalvårdens Transporttjänst som rör transporter ut ur landet av avvisade och utvisade.

Om den som ska avvisas bedöms behöva ledsagas ut ur landet får Invandrarverket att avgöra om ledsagaren bör vara en person som arbetar inom Invandrarverket eller om det krävs en medverkan av polispersonal för att genomföra avvisningen. Om verket anser att personal från någon annan myndighet ska medfölja bör verket bära kostnaderna för detta.

6.7 Ansvaret för förvarslokaler

Som förvarslokaler av asylsökande och avvisade används idag såväl polisarrester som häkten och kriminalvårdsanstalter. Under senare år har också polisen i samarbete med Invandrarverket byggt upp särskilda lokaler för förvarstagande av asylsökande och avvisade i anslutning till verkets utredningsslussar.

Att omhänderta asylsökande och avvisade i lokaler som är anpassade efter polisens respektive kriminalvårdens behov är synnerligen otillfredsställande. Ett häkte är byggt för att kunna förvara personer som är misstänkta för allvarliga brott på ett sådant sätt att de inte kan försvåra en brottsundersökning eller för att hindra dem att avvika. En kriminalvårdsanstalt är inte heller lämpad för omhändertagande av andra kategorier av personer än de som är dömda till ett fängelsestraff.

Asylsökande eller avvisade som under kortare perioder måste tas i förvar ska inte behöva vistas i häkten eller på kriminalvårdsanstalter. De förhållanden som asylsökande idag förvaras på har också ifrågasatts och kritiserats hårt. För en kort tid sedan överlämnade Europarådets kommitte för förhindrande av tortyr samt omänsklig eller kränkande behandling eller bestraffning (CTP) en starkt kritisk rapport till regeringen. Kommittén kritiserar att asyl-

sökande och avvisade utlänningar kan hållas i häkte. Enligt komitén är ett fängelse/häkte per definition inte ett lämpligt ställe att förvara någon på som varken är misstänkt eller fälld för något brott.

Under utredningsarbetet har jag också haft kontakter med personal som arbetar på häkten. Även de understryker att asylsökande och de utlänningar som ska avvisas inte ska vistas i sådana lokaler som ett häkte utgör. Häktespersonalen har också beskrivit de begränsningar som häktet har när det är frågan om att ge en asylsökande eller en avvisad möjligheter till kontakter med omvärlden, att kunna ta emot besök från familj och vänner, att kunna ringa någorlunda fritt. Personalen, som dagligen möter de förvarstagna utlänningarna beskriver också de svårigheter som dessa förvarstagna har att acceptera vistelsen i häkte.

Jag anser att tiden nu är mogen för att fullt ut tillskapa särskilda lokaler för förvarstagna asylsökande eller utlänningar som ska avvisas. Vägledande för hur de framtida förvaringslokalerna bör utformas kan vara de förvarslokaler som idag finns i anslutning till Invandrarverkets flyktingförläggningar i Flen, Carlslund och Göteborg.

Förvarslokaler för asylsökande och avvisade utlänningar bör utformas efter helt andra krav än häkten och kriminalvårdsanstalter. Det övervakningsbehov som krävs är inte av samma karaktär som inom kriminalvården. Här är det istället mer fråga om att kunna kontrollera att de förvarstagna inte avviker från ett område. Förvarslokalerna bör därför kunna utformas som vanliga bostäder inom ramen för ett vanligt förlägningsboende. Det gör det också möjligt att kunna hålla samman familjer och undvika den familjsplittring som idag uppstår då en familjemedlem placeras i häkte.

Den bevakning som krävs vid ett förvar av asylsökande och avvisade är vanligen av en annan karaktär än den övervakning som fordras i häkten och på kriminalvårdsanstalter. Det är närmast fråga om vad som kan kallas för "skalskydd", dvs ett skydd för att de omhändertagna inte lämnar ett visst område.

Naturligtvis inträffar det att förvarstagna asylsökande och avisade agerar på ett sådant sätt att det krävs mer omfattande tvångsinsatser för att bevara ordning och säkerhet. De ordnings-skapade insatserna på de nuvarande särskilda förvarslokalerna kräver dock mer sällan sådana insatser. Detta visas även av att bevakningen av förvarslokaler kan utföras av personal från bevakningsföretag som har utbildning och förordnande som ordningsvakter. När dessa vakter finner att det krävs mer omfattande tvångsåtgärder för att bevara eller återställa ordningen tillkallas polispersonal. Om en förvarstagen avviker får en ordningsvakt inte omhänderta honom och återföra honom till förvaret. Även i dessa fall måste polis tillkallas och genomföra hämtningen.

En central fråga är om det är rimligt att överföra också ansvaret för de särskilda anläggningar som dessa förvar kommer att utgöra till några andra myndigheter än polisen eller Kriminalvården. Avgörande vid denna bedömning är vilka tvångsmedel som normalt måste kunna tillgripas. Frågan är således om innehållet av tvång närmast kan jämföras med de tvångsmedel som måste kunna tillgripas inom t.ex. kriminalvården eller om det finns andra verksamheter i samhället som kan utgöra en bättre jämförelse.

Såväl inom socialtjänsten som inom sjukvården finns det, under vissa förutsättningar, rätt för viss personal att tillgripa tvång. En person som med tvång omhändertas för vård får exempelvis förhindras att lämna en sjukhusinrättning. Sjukvårdspersonalen har rätt att hålla kvar en person som vårdas utan eget samtycke. Lagen om vård av unga och lagen om vård av missbrukare ger personal som arbetar inom de institutioner där personer tvångsvårdas enligt dessa lagar rätt att hindra den vårdade att avvika från anläggningen ifråga. Personalen har betydligt vidare möjligheter att använda tvångsmedel om det bedöms vara nödvändigt. Dock har personalen där inte en så omfattande rätt att besluta om och genomföra tvångsåtgärder som polisen har. Om det krävs för att upprätthålla ordning och säkerhet på en vårdinstitution får således vårdpersonal begära hjälp från polisen.

Enligt min uppfattning är det inte nödvändigt att den personal som ska utföra bevakningen kring och vid förvarslokaler för asylsökande och avvisade, får rätt använda tvångsmedel i den omfattning som sjukvårdspersonal eller personal inom socialtjänsten har. Jag anser det inte heller nödvändigt att förvarspersonalen ska ha kompetens motsvarande polispersonal eller personal inom kriminalvården. Enligt min mening är det tillfyllest om bevakningspersonalen har utbildning som ordningsvakt.

Sammanfattningsvis anser jag således inte att behovet av tvångsmedel för förvar av asylsökande och avvisade är av en sådan omfattning att ansvaret för lokalerna och verksamheten där av detta skäl bör åvila polisen eller kriminalvården.

Istället har jag prövat möjligheten att överföra ansvaret till Invandrarverket. En naturlig utveckling är att förvarslokalerna för asylsökande och avvisade kommer att lokaliseras nära Invandrarverkets övriga verksamheter. Eftersom Invandrarverket föreslås ansvara för såväl asylutredningen och som verkställigheten av avvisningsbeslut kommer det att vara av värde för den handläggande personalen att förvarslokalerna placeras i närheten av verkets asylcenter/mottagningscenter eller nära flyktingförläggningar.

En sådan nära samlokalisering ökar också möjligheterna att bevara kontinuiteten mellan handläggare och utlänningsen. Det gäller vare sig det är frågan om en asylutredning eller ett verkställighetsärende. Vikten av att bevara kontinuiteten mellan personal och utlänningsen bör särskilt betonas när det gäller de som ska avvisas.

Även om det enligt min mening finns flera skäl som talar för att Invandrarverket bör överta ansvaret för förvarsverksamheten finns det dock vissa frågeställningar som måste belysas noggrannare än vad som nu varit möjligt att göra. Jag är angelägen om att rättssäkerhetsaspekterna inte sätts åsido utan att en hög grad av säkerhet kan upprätthållas även i framtiden.

Invandrarverkets organisation måste utformas på ett speciellt sätt om en rimlig grad av rättssäkerhet ska kunna upprätthållas. Det är främst fråga om en för verket ny organisationsstruktur för

kontroll och uppföljning av vidtagna tvångsmedel internt inom verket.

6.8 Frivilligorganisationernas betydelse som "mötare"

Många utlänningar som inte får stanna i landet utan som avvisas har varit utsatta för viss förföljelse även om förföljelsen inte har varit av så allvarligt slag att utlänningen kan beviljas tillstånd att stanna i landet. En avvisad person kan alltså ha ett visst behov av stöd och hjälp vid återkomsten.

En väsentlig fråga är därför om det finns möjligheter att tillförsäkra den som frivilligt avreser från Sverige en kontakt som kan följa denne vid hemkomsten och som kan utgöra någon form av garant för att utlänningen inte kan utsättas för förföljelse utan att detta uppmärksammas.

Av direktiven framgår att jag bör överväga om någon form av bidrag bör utgå för att motivera de som avvisas att frivilligt avresa från landet. Jag vill här inledningsvis poängtera att det enligt min uppfattning inte kan vara tal om någon form av ekonomisk ersättning som kompensation för att utlänningen inte får stanna i landet.

Flykting- och immigrationskommittén anför i sitt betänkande (SOU 1991:1) Flykting och immigrationspolitiken att vissa av de nuvarande stödåtgärderna kan behöva förbättras. Ett område som kommittén pekar på är möjligheten att ge ekonomiska stöd till de internationella organisationerna för att underlätta ett återvändande på frivillig basis.

De frivilliga organisationerna och kyrkorna har en vitt förgrenad verksamhet och finns representerade i de flesta länder.

Frivilligorganisationernas engagemang och kunnande när det gäller flyktingfrågor är omvittnat. Flera organisationer både kan och vill delta i återvändandearbete och är beredda att arbeta aktivt med återvändandefrågor. Under en verkställighetsplanering är det viktigt att ge frivilligorganisationerna möjligheter till kontakter

med de som kan komma att avvisas för att förbereda kontakter mellan företrädare för organisationen och den återvändande vid hemkomsten.

Organisationerna varken kan eller ska åläggas något ansvar för en uppföljning av hur de som avvisas från Sverige kommer att behandlas vid återkomsten eller under vilka förhållanden de kommer att leva i framtiden. Det är fråga om ett frivilligt engagemang och deltagande.

I det fortsatta arbetet har jag för avsikt att, i samverkan med frivilligorganisationerna och kyrkorna, pröva förutsättningarna för ett samarbete mellan organisationer som är verksamma i Sverige och som även har en verksamhet i andra länder som ett stöd för dem som inte får stanna i Sverige utan som ska återvända till ett annat land.

6.9 Asylbarnens förhållanden

Barnen i en asylfamilj behöver ägnas särskilt uppmärksamhet. Barnens situation är ofta än mer konfliktfylld och osäker än den är för de vuxna. Å ena sidan har barn ofta en anpassningsförmåga till nya miljöer och förhållanden som gör att de snabbare än vuxna människor accepteras av sin svenska omgivning. Å andra sidan slits många barn mellan de krav som svenska förhållanden ställer på barnen och de krav som föräldrar och andra vuxna med en kulturtradition från hemlandet har.

I asylsituationen är barnen särskilt utsatta. De speciella förhållanden eller skäl som asylbarnen kan ha uppmärksammas inte alltid. Det är de vuxnas berättelse, och de skäl som vuxna anger som stöd för asylansökan, som också kommer att avgöra om barnen får stanna i landet.

Även om det torde tillhöra undantagen att barnens skyddsbehov avviker från föräldrarnas, är de skäl som asylbarnen kan ha viktiga att klargöra. Det tillhör dock undantagen att barnen tillfrågas eller att något särskilt samtal sker direkt med dem i asylutredningen.

Med de förslag till förändringar av asylprocessen som jag tidigare har föreslagit finns det möjligheter att avdela särskilda personella resurser vid utredningsslussarna för att ta tillvara asylbarnens intressen. Vägledande för hur barnens omhändertagande under asylprövningen kan anordnas bör vara den utredande verksamhet som Invandrarverket har för ensamma utländska barn som kommer hit och söker asyl.

När det gäller mycket små barn är det natuglitvis inte möjligt att direkt från barnet få upplysningar om deras förhållanden. Jag vill dock betona att även barn i förskoleålder kan lämna upplysningar och informationer som kan vara värdefulla för asylutredningen. Det är heller inte aktuellt att på något sätt tvinga eller förmå barnen att samtala enskilt med en handläggare eller ens att tillsammans med föräldrarna delta i ett sådant samtal. Barnen får aldrig tvingas att delta i någon prövning. Däremot ska de erbjudas en sådan möjlighet.

Barnens förhållanden är särskilt bekymmersamma i de fall asylprövningen drar ut på tiden och beslutet till slut blir att barnen och föräldrarna ska avvisas. Inte minst för barnens skull är en effektiv handläggning av asylansökningar angelägen.

Riksrevisionsverket har i sin rapport (RRV 1994:20) Hanteringen av asylärenden bl.a. påtalat de negativa effekter som den s.k. turordningsprincipen leder till. Turordningsprincipen innebär att Invandrarverket hanterar ärenden i den ordning ärendena kommer in till verket, dvs efter inresetidpunkt. Riksrevisionsverket förordar istället att ärenden ska sorteras och handläggas efter hur komplexa de är. I och för sig är asylärenden där barn är medsökande ofta komplexa. Å andra sidan leder långa väntetider för asylfamiljer ofta till att komplexiteten i asylärendet ökar med svåra avgöranden i verkställighetsskedet som följd.

En möjlig förändring som bör övervägas ytterligare är därför att utreda både asylärenden som rör ensamma barn utan vårdnadshavare och asylsökande familjer med barn med förtur och att den s.k. turordningsprincipen inte ska gälla för dem. Genom de organisatoriska och andra förändringar som jag föreslagit i asylprövning-

en i kombination med att asylärenden där barn är medsökande utreds med förtur kan handläggningstiderna begränsas ytterligare.

En särskild fråga som överlämnats till mig att utreda närmare är i vilken omfattning som ett omhändertagande av ett barn enligt Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) är ett hinder mot verkställighet av ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut. Därutöver har utredningen fått i uppdrag att även i övrigt bedöma i vilken omfattning annan lagstiftning, exempelvis socialtjänstlagen, kan komma i konflikt med utlänningslagstiftningen.

Min uppfattning är att beslut enligt utlänningslagen i princip bör gälla. Huvudprincipen bör således vara att ett beslut i enlighet med utlänningslagens regler, om exempelvis avvisning, bör ta över beslut rörande enskilda som fattats i enlighet med annan lagstiftning. Även om huvudprincipen således bör hävdas är det ändå inte möjligt att i alla fall hävda utlänningslagen framför annan lagstiftning av skyddande karaktär för en enskild utlänning.

När det gäller barn som omhändertas för samhällsvård enligt LVU därför att de vanvårdats av sina föräldrar är avgörandet om vilken lagstiftning, utlänningslagen eller LVU, som ska ha företräde särskilt grannlaga. Det är inte rimligt att överlämna barnet till en vårdnadshavare som uppenbart vanvårdat barnet och där barnets liv och hälsa kan sättas i stor fara om barnet överlämnas till denne. Samtidigt är det heller inte rimligt att ett omhändertagande av ett barn enligt LVU automatiskt skulle innebära att inte bara barnet utan även vårdnadshavarna automatiskt skulle få tillstånd att stanna i Sverige.

Utlänningsnämndens uppgift är att pröva om de asylskäl som föräldrarna och barnen i en familj har är sådana att familjen har rätt att få stanna i landet.

Om ett omhändertagande av ett barn sker inom den tid som ett asylärende överprövas bör Utlänningsnämnden väga in också detta i prövningen av ärendet om asyl för såväl det omhändertagna barnet som för föräldrarna. I undantagsfall kan det faktiskt vara så att det behov av vård, eller med ett annat språkbruk skydd, som bar-

net har endast kan tillgodoses inom ramen för ett omhändertagande enligt LVU.

6.10 Viseringspolitiken

Reglerna om visering bör ses över. Också formerna för hanteringen av ett viseringsärende, praxisbildning, uppföljning och kontroll bör ingå i en sådan övergripande översyn.

Visering är ett tillstånd att resa in i landet och vistas här under högst tre månader. En beviljad visering innebär en automatisk rätt att resa in i Sverige, om inte annat har angivits (prop 1988/89:86 sid 145). Polisens uppgift är att vid inresekontrollen kontrollera att vissa allmänna förutsättningar för inresa är uppfyllda, som att en inresande har ekonomiska medel för sitt uppehålle eller att han/hon på annat sätt är garanterad försörjning. Någon mer noggrann uppföljning av om de förhållanden som låg till grund för en beviljad visering alltfört gäller vid inresetidpunkten ska polisen dock inte genomföra.

Statens Invandrarverk, och i vissa fall Utrikesdepartementet, är den myndighet som får besluta i viseringsärenden. Invandrarverket kan dock bemyndiga svenska ambassader och konsulat att handlägga och besluta i viseringsärenden. Antalet utlandsmyndigheter som har rätt att handlägga och besluta i viseringsärenden är betydande.

Invandrarverket meddelar praxisinformation till de myndigheter som verket delegerat rätten att fatta beslut i viseringsärenden till. Handläggningen av viseringsärenden dokumenteras och förvaras på respektive utlandsmyndighet. Någon strukturerad uppföljning av viseringsverksamheten förekommer inte för närvarande.

När utlandsmyndigheterna handlägger ett ärende och avgör om visering ska beviljas eller inte ska myndigheten bl.a. avgöra om utlänningen kan förväntas lämna landet efter viseringstiden. För att kunna avgöra detta är myndigheten beroende av information om exempelvis asylbenägenheten för medborgare från ett visst land

eller ett visst område. Ansvar för att utlandsmyndigheterna får sådan information åvilar Invandrarverket.

Någon information om beviljade viseringar finns idag inte tillgänglig vid inresekontrollen.

Registrering av utländska medborgare med viseringsskyldighet för rätt att resa in i landet sker med s.k. U-kort vid inresekontrollen. Dessa U-kort hanteras manuellt, förvaras hos Rikspolisstyrelsen och sorteras där i datumordning.

Sammanfattningsvis anser jag att den nuvarande hanteringen av viseringsärenden inte har en sådan kvalitet som erfordras. De informationer som viseringarna skulle kunna ge vid inresekontrollen och i asylprövningen kan inte tas tillvara eftersom den teknik som används för informationshanteringen är föråldrad.

Min uppfattning är att hanteringen av viseringsärenden i sin helhet bör ses över. Det gäller ansvaret och hanteringen av viseringsansökningar men också uppföljningen och kontrollen av viseringsverksamheten. Syftet med översynen bör vara att presentera förslag till en modern och effektiv hanteringen av viseringar för att underlätta utlänningskontrollen både vid gränsen och inne i landet.

Den nuvarande hanteringen med s.k.U-kort bör dock omgående avskaffas. Som ovan nämnts är den information som U-korten innehåller inte tillgänglig. Hanteringskostnaderna för att samla in och katalogisera korten är dock inte obetydliga.

Vidare föreslår jag, i avvaktan på förslag om en ny viseringspolitik, att polisen får en undersökningsplikt att kontrollera att grunderna för ett utfärdat bevis om visering gäller vid inresetidpunkten. Inom ramen för en sådan kontroll bör polismyndigheten också åläggas att ta hänsyn till sådana särskilda förändringar och andra väsentligt ändrade förhållanden som kan ha uppkommit från den tidpunkt då viseringen beviljades och till tiden för inresa. Avsikten är inte att polisen skall genomföra en ny prövning av viseringsskäl. Ett bevis om visering skulle däremot inte som nu automatiskt ge rätt till inresa i landet, även om en beviljad vise-

ring i normalfallet naturligtvis ska ge en rätt att resa in i och vistas här under en viss tid.

Särskilt Yttrande

Av experten avdelningsdirektören *Hans Rosenqvist*

Utredaren föreslår att hanteringen av inte endast asylärenden utan också av ärenden om uppehållstillstånd av andra skäl överförs till Invandrarverket. Jag anser att det, till skillnad mot asylärendena, i utredningen inte förts något djupare resonemang angående andra ärendens överförande till verket. Frågan bör analyseras noggrant och utredas ytterligare, och då inte minst hur Invandrarverket praktiskt ska hantera ärendena.

Utredaren föreslår att hanteringen av inresekort, de s.k. U-korten, omedelbart bör avskaffas. Även denna fråga bör utredas och övervägas ytterligare. Sverige har i den Nordiska passkontrollöverenskommelsen förbundit sig att föra inresekort. F.n. planeras dessutom en datorisering av hanteringen hos Rikskriminalpolisen.

Stockholm den 15 maj 1995

Hans Rosenqvist



Rikspolisstyrelsen

RIKSKRIMINALPOLISEN

Utlänningsroteln

Ad Hans Rosenqvist

Bilaga 1

Datum

1995-01-13

Diarienum (åberöpas vid korresp)

RKP-635-106 /95

Er referens

Enligt sändlista

Enkät angående verkställigheter av avvisningsbeslut beträffande asylsökande som har fått avslag på sin ansökan.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 28 juli 1994 tillkallade dåvarande invandrarministern en särskild utredare, riksdagsmannen Rune Backlund, med uppdrag att bl a utreda frågor om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Utredningen skall vara avslutad den 1 maj 1995. För Rikspolisstyrelsens räkning ingår i utredningen avdelningsdirektör Hans Rosenqvist som expert.

I kommittédirektiven (1994:74) sägs bl a att utredaren som bakgrund till sina överväganden bör göra en kartläggning av hur verkställigheter idag går till, i vilken utsträckning utlännningar frivilligt lämnar landet och hur vanligt det är att en familj splittras i samband med verkställigheter. Utredaren har av denna anledning framställt önskemål om att få vissa frågor belysta. Rikspolisstyrelsen hemställer därför härmed att polismyndigheten besvarar nedan angivna frågor.

Med tanke på den korta tid som står till buds för utredaren och att polismyndighetens uppgifter kommer att ligga till grund för mycket av det fortsatta arbetet hemställer styrelsen om myndighetens svar senast den 1 februari 1995.

Frågorna avser genomgående tiden 1 januari - 30 juni 1994 och berör endast asylsökande som har fått avslag på sin ansökan.

Frågor:

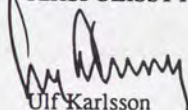
1. Hur många verkställighetsärenden (personer) avseende asylsökande har kommit in under perioden?
2. Hur många av dessa har verkställts? Ange de huvudsakliga skälen till varför de övriga inte har verkställts (t ex överlämnat till annan myndighet, ny ansökan beviljad, utlännningen försvunnen).

3. Hur många verkställigheter (personer) har inte kunnat genomföras p g a att utlännningen
 - a) saknar resehandling
 - b) inte tas emot i hemlandet eller något annat land
 - c) inget land förväntas ta emot utlännningen, t ex p g a att hans identitet är okänd
 - d) inte finns tillgänglig för verkställighet, d v s han har lämnat senast kända adress, håller sig gömd etc
4. Hur många ärenden (personer) har verkställts genom utlännningens medverkan, d v s på frivillig grund? Här anses fall där utlännningen inte har motsatt sig verkställigheten på något vis, även om den har dragit ut på tiden av anledningar som utlännningen inte har rätt över.
5. I hur många ärenden påbörjades förberedelser med verkställigheten efter det att ärendet kom in
 - a) inom 14 dagar?
 - b) mellan 15 dagar och tre månader?
 - c) efter tre månader?
6. Hur många verkställigheter har ägt rum med endast delar av en familj? Familjesplittring har berott på
 - a) eget agerande
 - b) andra orsaker (ange kortfattat vad)
7. Hur många av verkställigheterna (personer) har föregåtts av ett faktiskt användande av tvångsmedel? Ange antalet (personer) förvars- respektive uppsiktsbeslut.
8. Hur många av verkställigheterna har skett med eskort?
9. Hur många genomförda verkställigheter har varit "svårartade" vad avser planering och genomförande, t ex genom utlännningens bestämda ovilja att lämna landet, sjukdom etc? Beskriv kortfattat varför verkställigheten bedöms som "svårartad".
10. Hur många fullbordade verkställigheter har skett utan att utlännningen har haft resehandling?
11. Vid hur många tillfällen har utlännningen "förhandlats" in i destinationslandet?
12. I hur många verkställigheter (personer) har utlännningen haft egen returbiljett? I hur många fall av dessa har biljetten varit omhändertagen?

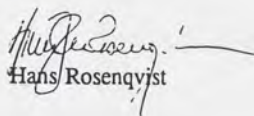
13. I hur många fall (personer) har vid försök att verkställa, utlänningen inte tagits emot utan kommit åter till Sverige? Ange kortfattat de huvudsakliga skälen till varför utlänningen inte har tagits emot i destinationslandet.
14. Hur har polismyndigheten förfarit när utlänningen har haft för mycket bagage? Lämna en kortfattad beskrivning.
15. Hur många timmar (uppskattat) har lagts ner på spaning (såväl inre som yttre, mot utlänningar som avvikit från verkställighet? Ange kortfattat hur spaningen har bedrivits.
16. Hur många personer har uppdagats genom sådan spaning?
17. Hur gammalt är de äldsta verkställighetsärendet? Varför har verkställighet inte skett?

Rikspolisstyrelsen har förståelse för att alla uppgifter inte kan lämnas med exakthet. Svaren tas med tacksamhet emot senast den 1 februari 1995 under adress Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen, Utlänningsroteln, Box 12256, 102 26 STOCKHOLM.

RIKSPOLISSTYRELSEN



Ulf Karlsson



Hans Rosenqvist

Sändlista

Polismyndigheten i Katrineholm
Polismyndigheten i Norrköping
Polismyndigheten i Jönköpings län (avser Eksjö polisområde)
Polismyndigheten i Växjö
Polismyndigheten i Malmöhus län (avser Malmö polisområde)
Polismyndigheten i Karlstad
Polismyndigheten i Västmanlands län (avser Västerås polisområde)
Polismyndigheten i Västernorrlands län (avser Sundsvall polisområde)
Polismyndigheten i Umeå
Polismyndigheten i Norra Lappland (avser Kiruna polisområde)



Polismyndigheten i Katrineholm

Datum
1995-01-29

Dianenr (åber vid korrespi)
635-582-95.

Rikspolisstyrelsen
Rikskriminalpolisen
Utlänningsroteln
Box 12256
102 26 STOCKHOLM

TILL

RKP 635 106/95

95 02 0 2

Redovisning av Er förfrågan ang verkställigheter av avvisningsbeslut beträffande asylsökande som fått avslag på sin ansökan. RKP 635-106/95.

Den aktuella perioden, 1 januari - 30 juni 1994 som uppgifterna i Er begäran ska omfatta, anser polismyndigheten inte är representativ för verkställighetsärendena i Katrineholms polisdistrikt.

Under den aktuella perioden beslutade Regeringen om förordning om uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden, vilken trädde i kraft den 27 april 1994.

Effekterna av denna förordning kan ses i nedanstående redovisning, t ex att antalet personer som erhållit lagakraftvunna avvisningsbeslut i ett stort antal fall erhållit uppehållstillstånd med hänvisning till ovanstående förordning. Dessa redovisas under fråga nr 2, ny ansökan beviljad (NUT). Vi gör bedömningen att cirka 95 % av dessa ärenden skulle ha kunnat verkställas fram till dagens datum om NUT ej beviljats.

Verkställighetsärendena har av naturliga orsaker till stor utsträckning under ovanstående period bestått av avvisningar till Jugoslavien / f.d Jugoslavien. I och med att personer från övriga länder varit i klar minoritet, ger den aktuella mätperioden inte ett rättvisande resultat. " Jugoslavien-ärendena " har i de allra flesta fall varit relativt enkla att arbeta med i förhållande till många andra länder som verkställigheter sker till.

Fråga Nr:

1. Under ovanstående period har 413 verkställighetsärenden inkommit till myndigheten.

2. Av dessa 413 personer har 102 st verkställts. Övriga personer som ej verkställts är fördelade enligt följande:

Ny ansökan beviljad, NUT: 149 st.

Överlämnat till annan myndighet: 107 st.

Försvunnen, efterlyst: 32 st.

Beviljad inhibition: 9 st.

Ej kunnat verkställas av annan anledning, se nedan: 14 st.

Ang NUT se tidigare redogörelse.

Ang ärenden som överlämnats till annan myndighet kan sägas att detta beror på att det under perioden 1 januari - 30 juni 1994 var stora omflyttningar av de asylsökande mellan SIV:s olika slussar resp förläggningar. När verkställbara beslut har skickats från SIV alt UN har ärendet gått till den polismyndighet där den avvisade först var boende.

SIV har under den aktuella perioden inte haft någon som helst intern kommunikation mellan bokning och asylbyrå, vilket gjort att besluten skickats till fel polismyndighet i ett mycket stort antal fall. UN har innan besluten expedierats inte kontrollerat den senast kända adressen, utan sänt besluten till den polismyndighet inom vars området den avvisade var boende vid asylutredningstillfället.

Ett stort antal av ärendena som överlämnats till annan myndighet har sedan resulterat i NUT i enlighet med förordningen om uppehållstillstånd i vissa ärenden.

Det finns i dag 55 öppna ärenden (personer) vars ärenden om avvisning inkom under den nu aktuella perioden. Av dessa har 9 ärenden inhibition av verkställigheten och 1 ärende har överlämnats enligt 8 kap 13 § UtlL. Övriga öppna ärenden redovisas som svar på nedanstående frågor.

- 3a. Två personer har inte kunnat verkställas p g a de saknar resehandlingar.
- 3b. Sex personer tas ej emot i hemlandet och något annat land finns ej att verkställa till.
- 3c. På grund av okänd ID har fem personer inte kunnat verkställas fram till dagens datum.
- 3d. 34 personer är efterlysta p g a att det är okänt var de vistas. De flesta av de efterlysta personerna är delgivna avvisningsbeslutet och har därefter försunnit för att förhindra en verkställighet.
4. 54 personer har verkställts på frivillig grund.

5a. Samtliga ärenden som inkom under perioden 1 januari - 30 juni 1994 har arbete påbörjats avseende förberedelse för verkställighet inom 14 dagar efter det att ärendet inkom till myndigheten.

5b. Se svar 5a.

5c. Se svar 5a.

6a. I ett ärende har familjesplittring skett. Mannen var förvarstagen, kvinnan och barnen hade anmälningsskyldighet. Kvinnan och barnen inställde sig inte enligt överenskommelse den dag som verkställighet skulle ske. Mannen verkställdes. Kvinnan och barnen efterlystes. De hittades sedan genom spaning och verkställdes därefter till maken i hemlandet.

6b. Har inte haft några sådana ärenden.

7. 23 personer har varit tagna i förvar. 37 har haft beslut om uppsikt.

8. 42 verkställigheter har skett med eskort.

9. 12 ärenden kan bedömas som extra svårartade p g a den avvisades sjukdomsbild, avsaknad av handlingar i kombination med ett s.k. besvärsligt land.

Utlänningens bestämda ovilja att lämna landet och avsaknad av pass och andra handlingar, anser vi inte i normalfallet vara av sådan karaktär att verkställigheten kan anses vara svårartad. Vi arbetar dagligen med dessa problem och ser dem som ett vanligt och naturligt inslag i ett verkställighetsärende.

10. 21 personer har verkställts utan att ha haft någon form av resehandling eller godtagbara ID-handlingar.

11. Vid 15 tillfällen har det bedömts som erforderligt att polispersonäl medföljt på verkställighetsresan för att förhandla in den/de avvisade i hemland resp tredje land.

12. Ingen person har haft någon giltig returbiljett. I något enskilt fall har det funnits någon ogiltig biljett (tidsmässigt utgått) i den avvisade personens ägo.

13. Samtliga verkställda personer har under den aktuella perioden tagits emot i hemland alt tredje land efter att förhandling skett. Således har ingen avvisad kommit åter i samband med verkställighetsresan.

14. När det i ett verkställighetsärende funnits för mycket bagage har den avvisade beretts tillfälle att själv betala vad bagaget kostar att frakta, antingen med samma transport som verkställigheten eller genom att skicka bagaget med annat billigare transportmedel.

Om den avvisade har saknat medel för frakten av bagaget, har han beretts tillfälle att försälja eller på annat sätt avhända sig egendomen, t ex till släktingar/vänner. I de fall då den avvisade inte lyckats skingra sin egendom, har han fått välja ut vad han inom bagagevikten kan få med sig och resten har han fått kasta. Reglerna i CM 4/84 ang utlänningens egendom har i dessa fall varit vår riktlinje.

15. Uppskattningsvis har cirka 500 timmar lagts ner på inre och yttre spaning. Spaning bedrivs genom att dossierna inhämtas hos SIV för genomgång, kontroll med sluss- resp förläggningshandläggare, kontroll av olika dataregister och kontakt med biträden. Den avvisade personens släktingar och vänner kontaktas per telefon eller per personligt besök. Tänkbara adresser där den efterlyste kan vistas kontrolleras. Inkomna tips bearbetas och kontrolleras.

Polismyndigheten i Katrineholm har under våren 1994 vid två tillfällen, 3 - 5 dagar/gång, varit i Stockholm och kontrollerat ett 40-tal olika adresser som framkommit vid inre spaning. I en del fall har intressanta adresser vidarebefordrats till olika polismyndigheter i landet för kontroll.

16. Någon statistik över hur många efterlysta personer som uppdagats genom spaning under tidsperioden 1 januari - 30 juni 1994 har inte förts vid myndigheten. Men en realistisk uppskattnings- att cirka 25 personer hittats genom olika typer av spanings- åtgärder.
17. Det äldsta verkställighetsärendet är från 910212. Personen är efterlyst och tagen i förvar i sin frånvaro sedan 910228. I detta ärende har inre och yttre spaning inte givit något resultat.

POLISMYNDIGHETEN


Sophie Christensen
tf polisintendent


Hans Pont
Enhetschef UE



Polismyndigheten
i Norrköping

Datum

1995-02-07

Dianenr (åberopas vid kassesp)
A.635-334/95

TILL

RKP 635 106/95

95 -02- 1 3

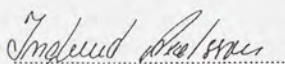
Till
Rikspolisstyrelsen
Rikskriminalpolisen
Utlänningsroteln
Box 12256
102 26 STOCKHOLM

95 -02- 1 4

Ang. RKP - 635 - 106/95

Översänder härmed enkät angående verkställigheter av avvisningsbeslut
beträffande asylsökande som fått avslag på sin ansökan.

Enkäten har tidigare (den 7.2) "faxats" till Hans Rosenqvist enl. överenskommelse.



Ingbert Axelsson, insp, 011 / 21 62 91



Polismyndigheten
i Norrköping

Datum

1995-02-07

Dariennr (åberöpas vid korresp)

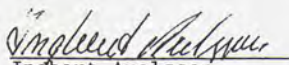
Rikspolisstyrelsen
Rikskriminalpolisen
Utlänningsroteln
Box 12256
102 26 Stockholm

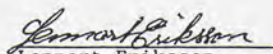
Svar på den begärda förfrågan angående verkställigheter av avvisningsbeslut beträffande asylsökande som har fått avslag på sin ansökan.

1. Till polisdistriktet har under tiden 1 januari - 30 juni 1994 inkommit 507 st verkställighetsärenden.
2. Av de inkomna ärendena har 204 st verkställts, av dessa har 150 st verkställts utan problem, medan 54 st verkställts efter Förvar eller uppsikt.
Till annan myndighet har överlämnats 62 st, därav ca 30 st efter begäran om återtagande främst från Norge.
Efter ny ansökan har 119 st beviljats PUT.
145 st har varit försvunna.
- 3a 95 st har saknat giltig resehandling, av dessa är 22 st fortfarande öppna, resten har fått PUT eller hinder.
- b 119 st har ej tagits emot i hemlandet, främst Jugoslavien, av dessa är fortfarande 37 st öppna, resten fått PUT eller överlämnats till annan myndighet.
- c 1 st har okänd identitet.
- d 139 st av de ej verkställda har varit försvunna, 72 st är fortfarande försvunna och efterlysta.
4. 144 st har verkställts genom medverkan.
- 5a 497 st inkomna verkställighetsärenden har förberedelser påbörjats inom 14 dagar.
- b 10 st påbörjats inom tiden 15 dagar till tre månader.
- 6a 1 st verkställighet har ägt rum med endast delar av en familj pga att familjen delat på sig, (hustru och barn rest till Norge, mannen verkställd).
- b 3 st har verkställts med delar av en familj pga att mannen sitter i fängelse och hustru och barn verkställda.

7. 77 st verkställigheter har haft förvarsbeslut och 87 st har haft uppsiktsbeslut. Alla har ej verkställts, en del överlämnats till annan myndighet.
8. 16 verkställigheter har skett med eskort.
9. 9 st verkställigheter har varit svårartade "pga utlänningens ovilja att lämna landet".
10. 14 st fullbordade verkställigheter har skett utan resehandling.
11. Vid 7 st tillfällen har utlänningen "förhandlats" in i destinationslandet.
12. Vid 2 st verkställigheter har utlänningen haft egen returbiljett, varav 1 st varit omhändertagen.
13. Vid 7 tillfällen har utlänningen inte tagits emot utan kommit åter till Sverige. Samtliga fall gällde verkställigheter till Jugoslavien.
14. I de flesta fall har utlänningen haft för mycket bagage. Transpotören har för det mesta tagit med all bagage. I några fall har släktingar och vänner till utlänningen fått ta hand om övervikten. Endast i något enstaka fall har polismyndigheten tillstyrkt kostnaden för övervikt.
15. Vi har ingen möjlighet att svara konkret på denna fråga. På grund av personalbrist har ej yttre spaning kunnat utföras i någon större omfattning.
16. Någon exakt siffra kan ej anges. Genom en kombination av yttre och främst inre spaning har möjligen ca 10 st uppdagats.
17. Det äldsta ärendet är inkommet 94-01-25 och har inte kunnat verkställas pga att utlänningen är försvunnen.

Vi hoppas att vår redovisning kan vara till någon nytta för utredarens fortsatta arbete.


Ingbert Axelsson
rotelchef


Lennart Eriksson
inspektör

Polismyndigheten i Malmöhus län
Utlänningsavdelningen

1995-01-27

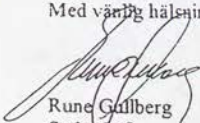
Byrå	Skick	Dokument
RKP	635	106/95
95 -01- 3 0		

Rikspolisstyrelsen
Rikskriminalpolisen, Utlänningsroteln
Ad Hans Rosenqvist

*Ang. enkät rörande verkställigheter av avvsningsbeslut beträffande
asylsökande.*

Som framgår av svaret har det ej varit möjligt att taga fram mera exakta siffror beroende på att statistikprogram enligt frågemöster ej finns tillgängligt. Svaren har funnits i dossierer, men endast till delar.
Vidare framgår av svaret att antalet verkställighetsärenden vid utlänningsavdelningen i Malmö är ganska stort vilket gör att den individuella läggkomsten av separata ärenden ej heller är tillförlitligt.
Viss intilliggande information kommer att lämnas direkt till Rune Backlund vid hans besök i Malmö 950201.

Med vänlig hälsning



Rune Gullberg
Stabschef



Polismyndigheten
i Malmöhus län
Utlänningsavdelningen
Enhet Malmö

Datum
950125

Dokumentations- och referens
637 AU-1078/95
Er referens

Ang. Rikspolisstyrelsens enkät för tidsperioden 940101--0630 beträffande verkställigheter för asylsökande som fått avslag på sin ansökan.

Ärenderedovisningen vid enheten i Malmö är datoriserad och ej programmerad för att kunna ge svar på av Rikspolisstyrelsen nu uppställda frågor.

Handläggarkblanketter för aktuella ärenden under aktuell tidsperiod har tagits fram och därigenom kan en del frågeställningar besvaras ganska exakt. Blanketterna innehåller dock endast delvis önskade uppgifter. De finns tillgängliga hos enhetschefen om ytterligare bearbetning skulle behövas.

Svar på

Fråga 1: Under perioden inkom till enheten 802 verkställighetsärenden av avsett slag.

Fråga 2: Av dessa har nu 538 verkställts. 162 har översänts till annan myndighet. 26 har erhållit uppehållstillstånd. Ca 30 är efterlysta och re är sådana där det ej gått att få fram resehandlingar, tvivelaktig identitet och liknande.

Fråga 3: Se svar på fråga 2.

Fråga 4: Ca 150 st. Av dessa är ca 100 kroater som i de verkställigheter som påbörjades i juni 1994 med bussar över Ystad sändes till Zagreb. I de första grupperna valde Invandrarverket ut klara fall och tog 8:8 beslut nästan direkt efter ankomsten till Sverige. Dessa grupper följde nästan till 100 % givna direktiv och inställde sig vid bussarna.

Fråga 5: a) 364 st b) Resten c) Inga
→ redand till 538, se 2.

Vid enheten påbörjas ärenden med förordnande om omedelbar verkställighet inom några dagar och övriga ärenden får regelmässigt vänta i vart fall de stipulerade 14 dagarna respektive månaden.

For

Fråga 6: familjesplittering har förekommit bara i något enstaka fall och då berott på eget agerande. T.ex.: Familj från Rest-Jugoslavien har återtagits från Danmark. Mannen har tagits i förvar och resten av familjen placerats på förläggning. Därifrån har den försvunnit inför verkställighet och denna har därför skett enbart med mannen.

Fråga 7: Inför verkställigheterna har 131 personer varit förvarstagna.

Fråga 8: Frågan kan inte exakt besvaras med ledning av handläggarsblanketterna. De som varit förvarstagna har genomgående sänts med bevakning som sedan kan ha varit en bit på väg eller ända fram. Dessutom har många andra varit eskorterade.

Fråga 9: Många ärenden har varit svårplanerade och svåra att genomföra. De har t.ex. avsett verkställighet till afrikanska länder och svenska beslutande myndigheter ^{/har} godtagit helt fiktiva uppgifter om nationalitet och identitet. Likaså har de varierande attityderna från jugoslaviska myndigheter och gränsposteringar orsakat problem.

Fråga 10 och 11: Under perioden har ca 85 verkställigheter skett med personer som saknat eller haft ofullständiga eller felaktiga resehandlingar och där det varit behov av förhandling vid gränsen. Polisman har då varit med och ytterst få har misslyckats. Det har huvudsakligen rört sig om afrikanska länder. En del fall har genomförts med mellanförhandling i Abidjan i samverkan med svenska ambassaden och andra ambassader där.

Fråga 12: I endast ett ringa antal fall har utlännings biljett använts. Det har då i regel rört sig om personer som inte protesterat mot verkställigheten. När det gäller användandet av omhändertagna biljetter orsakar dessa i regel mer besvär än de gör nytta. Det visar sig i regel att de gäller under vissa rabattbetingelser och på vissa ruttor och går därför i regel ej att nyttja. De omhändertagna biljetterna fyller kanske ett syfte på en storflygplats med stor frekvens på snabba beslut med nära anknytning till inresedagen.

Fråga 13: Detta har under aktuell tidsperiod hänt beträffande högst 10 personer. Några av dessa var Kosovo-albaner med på den buss som i april 1994 stoppades vid serbiska gränsen och sedan tvingades återvända till Sverige. I några fall har man ej blivit insläppt i afrikanska länder och det hävdas då ^{all} vederbörande ej är därifrån.

Forts.

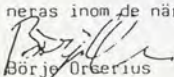
Fråga 14: Det förekommer och kommer alltid att förekomma situationer med för mycket bagage. Dessa löser sig dock i regel med en smula sunt förnuft. Har man under månader försökt sy ihop en verkställighet med en besvärlig familj med kanske en part i förvar får verkställigheten inte spöieras för att man ej är beredd att betala för några kilos övervikt. De kostnader som då uppstår blir ju hundrafalt högre för samhället. Vid bevakade verkställigheter löser sig bagagefrågan ofta genom att bevakningspersonal bara har handbagage. Många gånger har släktingar tagit hand om det som ej kommit med. I några fall har speditiönsfirma anlåtats. Denna möjlighet är dock inte öppen för alla länder.

Fråga 15: Den grupp som hanterar verkställighetsärenden vid enheten gjorde under den tid som avses i enkäten ingen direkt spaning. Så fort det konstaterats att någon försvunnit från sin förläggning eller bostad skedde efterlysning. En spaningspatrull bestående av två polismän finns knuten till enheten och har arbetstiden förlagd till dag och kväll. De arbetar även med enhetens efterlysta men givetvis med mycket annat. Det går därför ej att säga hur många timmar de läde ner på enkätärenden.

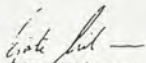
Fråga 16: Genom patrullens arbete anträffades ca 20 personer som omfattas av enkäten.

Fråga 17:

Det äldsta ärendet från enkätperioden som ännu ligger i balansen registrerades vid enheten i början av januari 1994. Det avser en person som påstod sig komma från Liberia. En bevakad verkställighetsresa gjordes i januari 1994 med honom via Abidjan till Monrovia. Från konsulatet i Stockholm hade då erhållits ett laizer-pass för honom. Förhandlande polismannen var med men polisen i Monrovia släppte ej in den avvisade. Man hävdade efter samtal med honom att han ej kom från Liberia och att konsulatet i Stockholm gjort fel. Samtliga tvingades återvända till Sverige. De efterföljande diplomatiska kontakterna ledde ingen vart. Mannen hölls i förvar 2 månader och ställdes sedan under uppsikt. Försöken att knäcka identiteten fortsätter och nyligen har nya språktester gjorts. Dessa pekar på Ghana alternativt Nigeria. Ett verkställighetsförsök till Ghana planeras inom de närmaste veckorna.


Börje Orgerius

Enhetschef


Göte Nilsson



Polismyndigheten
i Karlstad

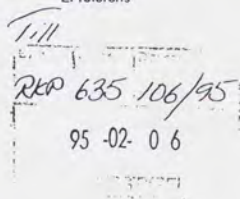
Datum

Diarienum (åberöpas vid korresp)

1995-02-03.

Er referens

Rikskriminalpolisen
Utlänningsroteln
Att: Hans Rosenqvist.



Svar på RPS enkät RKP-635-106/95.

1. 2733 personer
2. 839 personer
3. a. 36 personer
b. 42 personer, Somalia, Etiopien och Eritrea.
c. Ingen ännu, eftersom vi inte ger upp förrän sista möjligheten är utnyttjad.
d. 66 st.
4. 8 personer.
5. Vi påbörjar alltid ärendena så fort de kommit till oss på roteln. Det kan sedan dröja månader p.g.a. att det saknas passhandling etc.
6. 3 familjer. Beroende på att familjen som stått under uppsikt avvikit, eller att någon i familjen försvunnit i Norge.
7. 100 förvar - 501 uppsikter.
Det höga antalet tvångsmedel beror på att samtliga som vi mottagit som PÖK:are från Norge avvikit tidigare och på det sättet undandragit sig verkställighet.
8. 779 personer.
9. Vi kan inte exakt ange antalet personer som t.ex. genom

våldsamt motstånd eller dylikt försvårat verkställigheten. Vi har haft transporter från Karlstad där ett 25-tal personer vägrat att gå in i bussen som skulle transportera dem till Arlanda.

Ett 10-tal har lagt in sig frivilligt på psyket, där man sedan vägrat att ge oss upplysningar om de är inskrivna, eller när de förväntas bli utskrivna.

Drygt 20 personer har sökt kyrkasyl, när vi skulle verkställa. Skolan har gömt en familj dagen innan verkställigheten skulle ske.

Matstrejker har förekommit där personerna fått stå under läkarkontroll.

En anställd på ett av hotellen vi anlidade hjälpte till så att en familj kunde avvika och undgå verkställigheten.

10. Ingen.
11. 9 personer.
12. Ingen.
13. Ingen
14. Har vederbörande inte haft medel för att själva betala sin övervikt har de fått prioriterat vad de velat ta med sig. Alla har i god tid före resan upplysts om hur mycket bagage de får ta med sig.
15. Det exakta antalet timmar som lagts ner på inre- och yttre spaning är omöjligt att ange. Jag uppskattar det till ett par hundra timmar. På grund av det stora antalet verkställigheter har vi inte haft möjlighet att sköta den inre kontrollen som önskvärt är. Vi har endast varit fyra poliser på roteln som sysslat med verkställigheter och asyler.
16. Vid resturangkontroller har vi tagit 14 stycken. Genom tips till andra polisdistrikt har ett 10-tal kunnat anträffas. Genom tips och spaning har sedan ytterligare ett 30-tal kunnat verkställas. Troligtvis är det fler, men vi kan inte få fram detta.
17. De äldsta ärendena som inte är preskriberade är från 1991 och är personer från Eritrea och Etiopien, som inte gått att

verkställa, eftersom man inte tar emot dem i hemlandet.
Vi har också en iraker, som Polen skall ta tillbaka enligt SIV
och Un, men de polska myndigheterna vägrar fortfarande,
trots många skrivelser från såväl Polismyndigheten som UD.

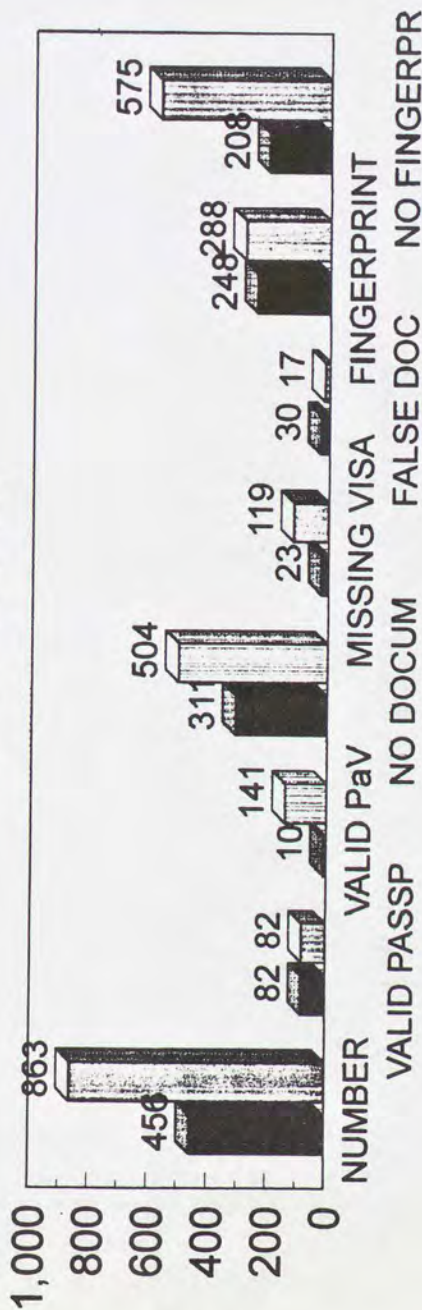
Vi har gjort så gott vi kunnat, men många av de här uppgifterna kan vi inte
få tag i efterhand, så det får bli en kvalificerad gissning.
Uppgifterna under 1 t o m 8 och 10 t o m 14 är dock exakta uppgifter.

Utlänningsroteln i Karlstad

Bengt Planting-Gyllenbaga.

Poliskommissarie.

ASYLUMSEEKERS AT THE BORDER CONTROL POINTS COMPARED WITH APPLICATIONS INSIDE THE COUNTRY



PASS-CONTROL  **INSIDE THE COUNTRY** 

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel – miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner – en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser – regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklasssystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet.
Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturmvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner – en samlad redovisning. Fi.
37. Vårt dagliga blad – stöd till svensk dagspress. Ku.
38. Yrkehögskolan – Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.
40. Älvsäkerhet. K.
41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
43. Sambandet Redovisning – Beskattning. Ju.
44. Aktiebolagets organisation. Ju.
45. Grundvattenskydd. M.
46. Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. A.
47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Ju.
48. EG-anpassade körkortsregler. K.
49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. Fi.
50. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. M.
51. Elförsörjning i ofred. N.
52. Godtrosförvärv av stöldgods? Ju.
53. Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. Fö.
54. Fastighetsbildning – en gemensam uppgift för stat och kommun. M.
55. Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. A.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]
IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet.
Förslag till nya samverkansformer. [32]
Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]
Sambandet Redovisning – Beskattning. [43]
Aktiebolagets organisation. [44]
Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB
samt polislagen. [47]
Godtroshet förvärfv av stöldgods? [52]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner
– en översyn. [28]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]
Ett säkrare samhälle. [19]
Utan el stannar Sverige. [20]
Staden på vatten utan vatten. [21]
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]
Brist på elektronikkomponenter. [23]
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]
Civilt bruk av försvarets resurser –
regelverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]
Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]
Könshandeln. [15]
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]
Homosexuell prostitution. [17]
Underhållsbidrag och bidragsförskott,
Del A och Del B. [26]
Avgifter inom handikappområdet. [35]

Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på
Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]
Älvsäkerhet. [40]
Framtidsanpassad Gotlandstrafik. [42]
EG-anpassade körkortsregler. [48]

Finansdepartementet

Grön diesel – miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för
redovisning och betalning. [12]
Förmåner och sanktioner – en samlad redovisning.
Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]

Utbildningsdepartementet

Yrkeshögskolan – Kvalificerad eftergymnasial
yrkesutbildning. [38]
Allmän behörighet för högskolestudier. [41]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]
Kompetens för strukturomvandling. [34]
Some reflections on Swedish Labour Market
Policy. [39]
Några utländska forskares syn på svensk
arbetsmarknadspolitik. [39]
Effektivare styrning och rättssäkerhet
i asylprocessen. [46]
Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. [55]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]
Vårt dagliga blad – Pstöd till svensk dagspress. [37]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarnad + Bilagedel. [14]
Elförsörjning i ofred. [51]

Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]

Miljödepartementet

Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]
Ett vidareutvecklat miljöklasssystem i EU. [31]
Grundvattenskydd. [45]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. [50]
Fastighetsbildning – en gemensam uppgift för stat
och kommun. [54]

