

Till Statsrådet Jan O. Karlsson

Genom beslut den 29 november 2000 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet Maj-Inger Klingvall att tillkalla en särskild utredare för att utreda vissa frågor beträffande utlandsmyndigheternas medverkan i utlännings- och medborgarskapsärenden som handläggs vid utlänningsmyndigheterna i Sverige samt behandlingen av utlännningar i förvar.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 19 mars 2001 hovrättslagmannen Barbro Thorblad som särskild utredare.

Rättschefen, numera ambassadören, Lars Magnuson har varit sakkunnig. Hovrättsrådet Eva Lönqvist, kanslirådet Maikki Lemne, Utrikesdepartementet, kanslirådet Lars Nilsson, Utrikesdepartementet, departementssekreteraren Lars Sjögren, Utrikesdepartementet och verksjuristen Elisabet Permvall, Migrationsverket, har såsom experter biträtt den särskilda utredaren.

Hovrättsassessorn Katarina Wingård har varit sekreterare.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om sekretess hos utlandsmyndigheterna m.m. (UD 2000:05).

Vi är eniga i våra förslag och bedömningar.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande (2001:110) Utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsärenden m.m.

Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Göteborg i december 2001

Barbro Thorblad

Katarina Wingård

Innehåll

Sammanfattning	9
Förkortningar	13
Författningsförslag.....	15
1 Utredningens uppdrag och arbete	21
1.1 Utredningens direktiv	21
1.2 Utredningsarbetet	22
I UTLANDSMYNDIGHETERNAS MEDVERKAN I UTLÄNNINGSÄRENDEN OCH ÄRENDEN OM SVENSKT MEDBORGARSKAP	
2 Handläggning av utlännings- och medborgarskapsärenden	23
2.1 Ansvariga myndigheter	23
2.2 Allmänna regler för handläggning av utlännings- och medborgarskapsärenden	24
2.3 Utredningar i utlännings- och medborgarskapsärenden.....	25
2.3.1 Allmän länderkunskap	26
2.3.2 Information i enskilda ärenden	29
2.3.3 Hantering av information.....	30
3 Handlingsoffentlighet och sekretess	33
3.1 Offentlighetsprincipen	33
3.2 Myndighetsbegreppet	34
3.2.1 Utlandsmyndigheternas förvaltningsrättsliga status	34

3.3	Allmänt om sekretess	35
3.4	Sekretess mellan myndigheter.....	38
3.5	Utrikessekretessen.....	39
3.6	Utlänningssekretessen	41
3.7	Begränsningar i sekretessen	43
3.7.1	Begränsningar av hänsyn till den utlämnande myndighetens intresse.....	43
3.7.2	Begränsningar på grund av särskilda föreskrifter	43
3.7.3	Uppgiftslämnande i vissa särskilda situationer.....	44
3.7.4	Generalklausulen	45
3.7.5	Parts rätt att få ta del av sekretessbelagt material	46
3.7.6	Utlämnande av information med visst förbehåll.....	47
3.8	Överföring av sekretess.....	48
4	Enkät till utlandsmyndigheter	49
4.1	Inledning.....	49
4.2	Omfattningen av utlandsmyndigheternas medverkan	50
4.3	Efterfrågade uppgifter	51
4.4	Rutiner för handläggningen av förfrågningarna.....	51
4.5	Anlitande av förtroendeadvokater.....	51
5	Överväganden och förslag.....	53
5.1	Inledning.....	53
5.2	Formerna för utlandsmyndigheternas medverkan i enskilda ärenden som handläggs av utlänningsmyndigheterna	55
5.3	Författningsreglering av utlandsmyndigheternas medverkan i ärenden som handläggs av utlänningsmyndigheterna	57
5.4	Behov av ändrade sekretessregler i utlänningsärenden.....	58
5.4.1	Tillämpning av 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen vid utlandsmyndigheter.....	58
5.4.2	Utbyte av information mellan utlänningsmyndigheterna och utlandsmyndigheterna	62
5.4.3	Utlämnande av uppgifter från utlandsmyndigheterna till enskilda	66

II VISSA FRÅGOR OM ANVÄNDNING AV TVÅNG I SAMBAND MED FÖRVARSTAGANDE

6	Gällande rätt.....	71
6.1	Grundläggande skydd för fri- och rättigheter.....	71
6.2	Befogenhet att använda våld	73
6.2.1	Våld för att förhindra rymning	74
6.2.2	Våld för att hålla en frihetsberövad person till ordningen	74
6.2.3	Användning av fängsel	75
6.3	Utlänningslagens förvarsbestämmelser.....	75
6.3.1	Allmänt	75
6.3.2	Förvarslokaler	76
6.3.3	Transporter.....	77
6.3.4	Tvångsåtgärder.....	78
7	Hindrande av rymning utanför förvarslokalen	81
7.1	Inledning.....	81
7.2	Slutsatser	82
8	Handfängsel inom förvarsverksamheten.....	85
8.1	Inledning.....	85
8.2	Frågans tidigare behandling	85
8.3	Behov av handfängsel inom förvarsverksamheten.....	87
8.3.1	Inledning	87
8.3.2	Slutsatser.....	88
9	Konsekvensbeskrivningar	91
10	Författningskommentar	93
10.1	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	93
10.2	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	94
10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap	96

Bilagor:

Bilaga 1	Kommittédirektiv (2000:82)	97
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv (2001:109)	105
Bilaga 3	Beslut av Justitiekanslern.....	107
Bilaga 4	Synpunkter från vissa advokater	133

Sammanfattning

Utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsärenden och ärenden om svenskt medborgarskap

Formerna för utlandsmyndigheternas medverkan i enskilda ärenden som handläggs av utlänningsmyndigheterna

Utredningen har funnit att rutinerna vid inhämtande av upplysningar från utlandsmyndigheterna kan förbättras i olika avseenden. Utredningen anser bl.a. att en utlänningsmyndighet endast bör begära hjälp från en utlandsmyndighet när det är nödvändigt för en riktig bedömning av ett enskilt ärende och uppgifterna inte kan inhämtas i Sverige. Ett slentrianmässigt inhämtande av uppgifter bör således inte få förekomma. En frågande myndighet bör alltid noga ange vilken uppgift den behöver. Vidare bör myndigheten se till att uppgifter om utlänningsens identitet eller uppgifter som kan avslöja personens identitet inte lämnas ut annat än när detta framstår som nödvändigt för att en fråga skall kunna besvaras. Om det är fråga om uppgifter som inte under några omständigheter får lämnas vidare till någon utanför utlandsmyndigheten bör utlänningsmyndigheten alltid ange det.

Även om rutinerna vid inhämtande av upplysningar från utlandsmyndigheterna kan förbättras har utredningen funnit att den nuvarande ordningen i allt väsentligt fungerar enligt vad som ovan sagts. De problem som har påtalats ger oss därför inte underlag för att föreslå några författningsändringar när det gäller formerna för utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsärenden.

Författningsreglering av utlandsmyndigheternas medverkan i ärenden som handläggs av utlänningsmyndigheterna

Utredningen har funnit att en författningsreglering av utlandsmyndigheternas medverkan i enskilda utlännings- och medborgarskapsärenden skulle innebära flera fördelar. Bl.a. skulle den medverkan som i dag

sker informellt bli en uppgift som utlandsmyndigheterna är ålagda att fullgöra och som då kan sägas ingå i myndigheternas verksamhet. I sekretesshänseende skulle det innebära att den sekretessbrytande bestämmelsen i 1 kap. 5 § sekretesslagen får tillämpas av utlandsmyndigheterna när de medverkar i utredningar. Vidare skulle det innebära att myndigheterna i samband med att de utför ett uppdrag, i viss utsträckning kan lämna ut sekretesskyddade uppgifter till uppdragstagare utanför myndigheten.

Vi har under utredningsarbetets gång förordat att det i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen införs en bestämmelse om att utlandsmyndigheterna, på begäran av utlänningsmyndigheterna, skall biträda dessa myndigheter med utredning i utlänningsärenden och ärenden om svenskt medborgarskap. En sådan bestämmelse har införts i den nämnda förordningen och träder i kraft den 1 januari 2002.

Sekretesskyddet enligt 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen

Utredningen har funnit att uttrycket verksamhet för kontroll över utlänningar i 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen inte bör tolkas så vidsträckt att bestämmelsen kan anses tillämplig även hos en utlandsmyndighet när den medverkar med utredning i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap. För närvarande har därför den enskilde ett sämre skydd av sekretesslagstiftningen när en utlandsmyndighet medverkar i handläggningen av enskilda ärenden, än när uppgifterna finns hos utlänningsmyndigheterna. Det är angeläget att samma sekretesskydd gäller för uppgifter i ett utlännings- eller medborgarskapsärende oavsett hos vilken myndighet som uppgifterna finns. Vi föreslår därför att sekretessen för utlandsmyndigheterna skärps genom en ändring i 7 kap. 14 § sekretesslagen så att samma sekretesskydd gäller för en uppgift i ett ärende när en utlandsmyndighet medverkar med utredning som då uppgiften finns hos en handläggande utlänningsmyndighet.

Utbyte av information mellan utlänningsmyndigheterna och utlandsmyndigheterna

För att utlänningsmyndigheternas och utlandsmyndigheternas samarbete i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap skall underlättas föreslår vi en sekretessbrytande regel som möjliggör utbyte av information i sådana fall.

Regeln föreslås omfatta uppgifter som avses i 7 kap. 14 § första och andra styckena utlänningslagen, dvs. uppgifter som rör såväl den tillståndssökande utläningen som andra personer. En förutsättning för att sådana uppgifter skall få lämnas till en utlandsmyndighet är att de behövs för att utlandsmyndigheten skall kunna fullgöra sin utredning och att det föreligger särskilda skäl för att uppgifterna lämnas. Vid den prövning som härvid måste göras skall utlandsmyndighetens behov av uppgifterna vägas mot den risk för skada som utlämnandet av uppgifterna innebär för den enskilde.

Vi föreslår inte något krav på särskilda skäl när det gäller rapporteringen av den information som utlandsmyndigheterna har inhämtat.

Utlämnande av uppgifter från utlandsmyndigheterna till enskilda

Vi har funnit att utredningar i utlänningsärenden ibland kräver att utlandsmyndigheterna anlitar någon utanför myndigheten för att ta reda på efterfrågade uppgifter. Den skärpning av sekretessen hos utlandsmyndigheterna som föreslås kommer att göra det svårare än tidigare för utlandsmyndigheten att lämna ut uppgifter till förtroendeadvokater m.fl. i sådana fall. Vi anser emellertid att nuvarande lagstiftning ger utlandsmyndigheterna tillräckliga möjligheter att lämna ut sekretesskyddade uppgifter till en sådan uppdragstagare.

Användningen av tvång i samband med förvarstagande

Hindrande av rymning utanför förvarsloken

För närvarande råder det osäkerhet om huruvida Migrationsverkets personal har rätt att ingripa mot och förhindra en förvarstagen från att rymma när denne vistas utanför förvarsloken. Vi föreslår att bestämmelsen i 6 kap. 19 § UtL ändras så att det klart framgår att det är Migrationsverket som ansvarar för de förvarstagna även när dessa tillfälligt vistas utanför förvarsloken. Ändringen medför att Migrationsverkets personal med stöd av 24 kap. 2 § BrB straffritt kan bruka visst våld för att förhindra rymning.

Handfängsel

Utredningen har funnit att det inte finns tillräckliga skäl att ge personalen vid Migrationsverkets förvarsenheter rätt att använda handfängsel.

Förkortningar

BrB	brottsbalken
FL	förvaltningslagen (1986:223)
IFUR	förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
LVM	lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga prop. regeringens proposition
RF	regeringsformen
SekrL	sekretesslagen (1980:100)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Förenta nationernas flyktningskommissarie)
UtlL	utlänningslagen (1989:529)
UtlF	utlänningsförordningen (1989:547)

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100) att 7 kap. 14 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.
14 §¹

Sekretess gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Beträffande beslut i ärende som avses i detta stycke gäller sekretessen dock endast för uppgifter i skälen.

Sekretess enligt andra stycket gäller också hos en utlandsmyndighet när den medverkar i verksamhet eller ärende som

¹ Senaste lydelse 2000:416.

sägs där.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess hos Totalförsvarets pliktverk och Migrationsverket i verksamhet som avser mottagande och vidarebefordran av upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer som avses i Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna, för uppgift om enskilds vistelseort, hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Sekretess gäller, i den mån riksdagen har godkänt avtal om detta med främmande stat eller mellanfolklig organisation, för uppgifter som avses i första och andra styckena och som en myndighet fått enligt avtalet. Föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ får i fråga om denna sekretess inte tillämpas i strid med avtalet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Utan hinder av sekretess enligt första eller *tredje* eller enligt 2 kap. 1 eller 2 § får uppgifter som avses i *tredje* stycket lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt vad som föreskrivs i 8 kap. 13 § lagen (1994:1720) om civilt försvar och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

Utan hinder av sekretess enligt första eller *fjärde* eller enligt 2 kap. 1 eller 2 § får uppgifter som avses i *fjärde* stycket lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt vad som föreskrivs i 8 kap. 13 § lagen (1994:1720) om civilt försvar och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

Utan hinder av sekretess enligt första eller andra stycket får uppgift som avses där lämnas ut enligt vad som vad som föreskrivs i utlänningslagen (1989:529) och lagen (2001: 82) om svenskt medborgarskap.

Denna lag träder i kraft den ...

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

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

dels att 6 kap. 19 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 11 kap. 1 c §, och närmast före 11 kap. 1 c § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Utlänningar som hålls i förvar enligt denna lag skall vistas i lokaler som har ordnats särskilt för dem (förvarslokaler). Migrationsverket har ansvaret för förvarslokalerna och för behandlingen av de utlänningar som *vistas där*.

Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar skall placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om

1. utlänningen har utvisats på grund av brott enligt 4 kap. 7 §,
2. utlänningen hålls avskild enligt 22 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarlokal, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

Ett barn under 18 år som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Föreslagen lydelse

6 kap.
19 §²

Utlänningar som hålls i förvar enligt denna lag skall vistas i lokaler som har ordnats särskilt för dem (förvarslokaler). Migrationsverket har ansvaret för förvarslokalerna och för behandlingen *och tillsynen* av de utlänningar som *hålls i förvar*.

¹ Lagen omtryckt 1994:515.

² Senaste lydelse 2000:292.

11 kap.

Utlämnande av uppgifter till utlandsmyndigheter m.m.*I c §*

När en utlandsmyndighet medverkar i verksamhet för kontroll över utlänningar, får uppgift som rör utlänning eller enskilda personliga förhållanden lämnas till utlandsmyndigheten om uppgiften behövs för att utlandsmyndigheten skall kunna fullgöra sina uppgifter i sådan verksamhet och det finns särskilda skäl för att uppgiften lämnas. Utlandsmyndigheten får vidare lämna sådan uppgift till den myndighet som den biträder om uppgiften behövs i myndighetens verksamhet för kontroll över utlänningar.

Denna lag träder i kraft den ...

Förslag till lag om ändring i lag om svenskt medborgarskap (2001:82)

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen om svenskt medborgarskap (2001:82) att det i lagen införs en ny paragraf, 29 §, av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §

När en utlandsmyndighet medverkar med utredning i ärende om svenskt medborgarskap får uppgift som rör utlänning eller enskilda personliga förhållanden lämnas till utlandsmyndigheten om uppgiften behövs för att utlandsmyndigheten skall kunna fullgöra sina uppgifter i ett sådant ärende och det finns särskilda skäl för att uppgiften lämnas. Utlandsmyndigheten får vidare lämna sådan uppgift till den myndighet som den biträder om uppgiften behövs i myndighetens ärende om svenskt medborgarskap.

Denna lag träder i kraft den ...

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens direktiv

Genom beslut den 29 november 2000 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppdrag att överväga ett antal frågor kring utlandsmyndigheternas medverkan i utlännings- och medborgarskapsärenden samt behandlingen av utlänningar i förvar. Till utredningen har en sakkunnig och experter varit knutna. Utredningen höll sitt första sammanträde den 3 april 2001 och antog då namnet Utredningen om sekretess hos utlandsmyndigheterna m.m.

Av de av regeringen ursprungligen meddelade direktiven (*bilaga 1*) framgår att utredningsuppdraget huvudsakligen består av tre delar. Utredaren skall för det första överväga under vilka former som utlandsmyndigheterna bör medverka i utlännings- och medborgarskapsärenden som handläggs av utlänningsmyndigheterna i Sverige, liksom om det finns behov av att närmare författningsreglera hur denna medverkan skall gå till. Det ingår således inte i uppdraget att ta ställning i frågan om utlandsmyndigheterna över huvud taget bör medverka i enskilda utredningar utan vi har att utgå från att så skall ske när det finns behov av det. I denna del av uppdraget ingår också att överväga och föreslå de eventuella ändringar i sekretesslagen (1980:100) som behövs för att utlandsmyndigheterna skall omfattas av samma sekretess som de utlänningsmyndigheter som handlägger de enskilda ärendena.

Den andra delen av uppdraget avser författningsreglering av en projektbaserad modifiering av Migrationsverkets centrala databas, STAMM, som innehåller uppgifter om utlänningar. Vidare skall utredas om den modifierade databasen föranleder att andra åtgärder bör vidtas, t.ex. om det från sekretessynpunkt kan innebära problem att flera olika myndigheter registrerar eller tar del av integritetskänsliga uppgifter från samma datasystem.

Slutligen anges i direktiven att utredningen skall ta ställning till om det finns behov av att ändra utlänningslagens (1989:529) bestämmelser om behandlingen av utlänningar i förvar. Ställningstagande skall avse

dels frågan om Migrationsverket skall ges rätt att använda handfängsel, dels om verket har befogenhet att ingripa mot förvarstagna när de tillfälligt vistas utanför förvarslokalerna.

Regeringen har den 20 december 2001 meddelat tilläggsdirektiv (*bilaga 2*) enligt vilka utredningens uppdrag har begränsats såtillvida att uppdraget rörande STAMM lyfts ut och i stället kommer att ingå i direktiven till en ny utredning.

1.2 Utredningsarbetet

Arbetet har bedrivits i nära samråd med den sakkunnige och de förordnade experterna.

I utredningen har hållits fem sammanträden. Utlänningsnämndsrådet Kurt Björk har besökt två sammanträden. Resultatet av utredningens arbete redovisas i detta betänkande.

För att undersöka i vilken omfattning som utlandsmyndigheterna anlitar utlandsmyndigheterna för utredningar i enskilda ärenden och vilka frågor som ställs till utlandsmyndigheterna i samband därmed, har vi gjort en enkätundersökning som vänt sig till ett antal utvalda utlandsmyndigheter. Frågorna i enkäten och en sammanfattning av enkätsvaren redovisas i betänkandet.

Den särskilda utredaren har samtalat med advokaterna Hans Bredberg, Sten de Geer, Hans Hjalmer, Kjell Jönsson och Per Stadig. En sammanfattning av de synpunkter som framförts vid dessa samtal redovisas i *bilaga 4*.

Den särskilda utredaren, experten Eva Lönqvist och sekreteraren har gemensamt besökt Migrationsverket i Norrköping och haft samtal med företrädare för verket för att närmare få reda på i vilka ärenden som man uppdrar åt utlandsmyndigheterna att medverka i enskilda utredningar samt vilka frågor verket ställer i samband därmed.

För frågorna om behandlingen av utlänningar i förvar har den särskilda utredaren, experten Eva Lönqvist och sekreteraren har gemensamt företagit ett studiebesök vid Migrationsverkets förvarsenhet i Carlslund. Studiebesöket har gjorts för att närmare kunna ta del av hur verksamheten vid en förvarslokal fungerar och vilka tvångsmedel som det finns behov av.

I UTLANDSMYNDIGHETERNAS MEDVERKAN I UTLÄNNINGS- ÄRENDEN OCH ÄRENDEN OM SVENSKT MEDBORGARSKAP

2 Handläggning av utlännings- och medborgarskapsärenden

Förvaltningsärenden som gäller utlänningars rätt att resa in och vistas i Sverige brukar sammanfattas under begreppet utlänningsärenden. De materiella regler som styr dessa ärenden återfinns främst i utlänningslagen (1989:529) och utlänningsförordningen (1989:547).

Regler om förvärv, förlust och bibehållande av svenskt medborgarskap finns i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

2.1 Ansvariga myndigheter

Migrationsverket är central utlänningsmyndighet och skall verka för att handläggningen av frågor enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är rättssäker och effektiv. Regler om Migrationsverkets verksamhet finns främst i utlänningslagen och i förordningen (1988:429) med instruktion för Migrationsverket. Ärenden som rör ansökningar om visering, uppehålls- och arbetstillstånd, flyktingförklaring och resedokument samt om svenskt medborgarskap utreds och prövas som regel av Migrationsverket (2 kap. 7 § UtIL respektive 22 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap). Utlandsmyndigheterna prövar vissa ärenden efter bemyndigande från Migrations-

verket. Detta gäller främst viseringsärenden (2 kap. 6 § UtIF)¹. Även Utrikesdepartementet kan pröva ärenden som rör visering och uppehållstillstånd. De ärenden som prövas av Utrikesdepartementet rör emellertid i huvudsak endast personal vid utländska beskickningar.

Det ankommer vidare på Migrationsverket att pröva frågor om utvisning, när ett uppehållstillstånd har upphört att gälla, samt avvisning, om utlänningsen har varit i Sverige mer än tre månader när beslut skall fattas (4 kap. 4 och 5 §§ UtIL). Migrationsverket prövar också som första instans alla asylärenden samt beslutar om flyktingförklaring och resedokument (4 kap. 4 § samt 3 kap. 6 och 7 §§ UtIL).

Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning kan överklagas till Utlänningsnämnden. Ett utlänningsärende kan också i vissa fall överlämnas för prövning till regeringen av Migrationsverket eller Utlänningsnämnden.

Polismyndigheterna har hand om såväl den s.k. inre utlänningskontrollen, dvs. den kontroll som får ske av utlänningar som har fått resa in i landet (5 kap. 6 § UtIL) som den utlänningskontroll som i förekommande fall sker vid gränsen i samband med utlänningars inresa och utresa till Sverige. Vidare handlägger polismyndigheterna frågor om avvisning i vissa fall (4 kap. 4 § UtIL).

Migrationsverket prövar också frågor om förvärv av svenskt medborgarskap efter ansökan (naturalisation) samt frågor rörande förlust av svenskt medborgarskap och befrielse från sådant medborgarskap. Beslut i sådana frågor kan överklagas till Utlänningsnämnden. Även för dessa ärenden gäller att Migrationsverket och Utlänningsnämnden under vissa förutsättningar kan överlämna ärenden om naturalisation till regeringen för avgörande.

2.2 Allmänna regler för handläggning av utlännings- och medborgarskapsärenden

Migrationsverket, Utlänningsnämnden och utlandsmyndigheterna är förvaltningsmyndigheter och skall vid sin handläggning av ärenden tillämpa förvaltningslagen (1986:223) i den mån inte annan lag eller förordning innehåller någon avvikande bestämmelse (1 och 3 §§ FL). För förvaltningsmyndigheter gäller också den s.k. officialprincipen, vilken innebär att myndigheten har ett ansvar för att se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.

¹ Utlandsmyndigheterna avgör ca 90 procent av det totala antalet ansökningar i viseringsärenden.

Av 7 § förvaltningslagen följer att en myndighet vid handläggningen skall beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter om det behövs. Myndigheters möjligheter att samverka är stora. I 6 § förvaltningslagen föreskrivs t.ex. att varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Vidare framgår av 15 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100) att en myndighet på begäran av annan myndighet skall lämna annan myndighet uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Informationsskyldigheten i förvaltningslagen och i sekretesslagen gäller därför inte hemliga uppgifter eftersom sekretess, enligt huvudregeln, även gäller mellan myndigheter. Från denna huvudregel finns emellertid flera undantag i form av sekretessbrytande regler som ger stöd för ett omfattande informationsutbyte mellan myndigheter.

För att en part skall kunna ta till vara sina intressen i ett förvaltningsärende är det av vikt att hon eller han får kännedom om och kan bemöta det utredningsmaterial som kommer att ligga till grund för avgörandet. Enligt 16 § förvaltningslagen har en part alltid rätt att ta del av utredningsmaterialet i ett ärende. Myndigheternas kommunikationsplikt, dvs. skyldigheten att låta parterna ta del av utredningen i ett ärende, följer av 17 § förvaltningslagen. Som huvudregel gäller att ett ärende inte får avgöras utan att parten underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten själv och han fått tillfälle att yttra sig över den.

2.3 Utredningar i utlännings- och medborgarskapsärenden

Handläggningen av utlänningsärenden har varit föremål för behandling i bl.a. propositionen 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv. I samband härmed betonades att omständigheterna i ett utlänningsärende bör klarläggas genom noggrann utredning på ett så tidigt stadium som möjligt och att tillgängliga metoder och kontakter bör tas tillvara och utvecklas. I samma proposition anförs vidare bl.a. följande (a. prop. s. 220).

Det är naturligtvis väsentligt att myndigheterna i ett ärende om asyl eller familjesammanföring använder sig av de metoder och kontakter som finns för att i ett tidigt skede klarlägga identiteten och övriga omständigheter i ärendet. När så är nödvändigt, får det accepteras att relativt betydande resurser sätts in. Samråd mellan olika myndigheter

med erfarenhet av utlänningsfrågor kan i vissa fall vara ägnade att öka effektiviteten. Det kan konstateras, att det inom utlänningsmyndigheterna redan finns stor kompetens. Möjligheter att utveckla metoderna ytterligare bör emellertid användas. Erfarenhetsutbyte med andra länder och internationella organisationer kan därvid vara av värde.

Utvecklingen under de senaste åren har inneburit att Migrationsverket numera lägger ner betydligt större resurser än tidigare på att försöka fastställa en sökandes identitet. Utgångspunkten är i dag att en asylsökandes identitet och frågan om äktheten av de handlingar som den asylsökande åberopar skall klarläggas i så stor utsträckning som möjligt innan ansökan om uppehållstillstånd prövas. För att kunna fullgöra denna uppgift måste de utredningar som myndigheterna i Sverige gör i dessa ärenden ofta kompletteras med uppgifter som endast kan hämtas in från utlänningens hemland eller det land varifrån utlänningen kommit till Sverige.

Myndigheternas möjligheter att fatta korrekta beslut på det underlag som en utlänning har lämnat i en ansökan är beroende av såväl kunskap om den allmänna situationen i utlänningens hemland som av riktigheten av de lämnade uppgifterna. De beslutande myndigheterna måste därför dels ha tillgång till allmän länderinformation, dels ha möjlighet att kontrollera de uppgifter som lämnas om utlänningen i ett enskilt ärende.

2.3.1 Allmän länderkunskap

De tillståndsgivande myndigheternas allmänna länderkunskap grundar sig på information från olika håll. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter från de svenska utlandsmyndigheterna, andra länders ambassader eller från FN:s flyktingkommissarie (UNHCR). Även uppgifter från massmedia kan vara till hjälp vid bedömningen av situationen i ett land.

Utlandsmyndigheterna rapporterar regelbundet till Utrikesdepartementet om händelser och förhållanden som är av intresse för Sverige, för förbindelserna mellan Sverige och verksamhetslandet eller för bedömningen av det allmänna utrikespolitiska läget. Rapporterna omfattar bl.a. uppgifter om den allmänna och politiska utvecklingen i landet och om medborgarskapsfrågor. När det gäller de mänskliga rättigheterna rapporterar utlandsmyndigheterna varje år i en s.k. MR-rapport om hur den aktuella situationen ser ut i respektive

verksamhetsland.² Även om utlandsmyndigheterna lägger ner stor omsorg vid utformningen av rapporterna är de i första hand avsedda för utrikesförvaltningens allmänna behov av kännedom om olika förhållanden på platsen. Rapporterna är därför inte alltid relevanta att använda i enskilda asylutredningar.

I samarbetet mellan medlemsstaterna i Europeiska unionen (EU) ingår informationsutbyte i migrations- och asylfrågor. Informationsutbytet sker på olika nivåer beroende på vilken fråga som behandlas. Under Strategiska kommittén för invandring och asyl finns ett tiotal arbetsgrupper. Den arbetsgrupp som främst sysslar med informationsutbyte är CIREA (Centrum för information, reflektion, erfarenhetsutbyte och analys i asylfrågor). UNHCR medverkar aktivt i CIREA. Genom CIREA kan experterna lära sig mer om de länder som de arbetar med och utbyta erfarenheter med kollegor från andra länder. Syftet med verksamheten i CIREA är att asylbedömningar så långt som möjligt skall göras på samma sätt i alla EU-länder och att det inte skall spela någon roll i vilket EU-land som en person söker asyl.

Genom EU-samarbetet finns även andra möjligheter att utbyta information. Konventionen rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i Europeiska gemenskaperna, den s.k. Dublinkonventionen, innehåller bestämmelser om informationsutbyte. Enligt konventionens artikel 14 kan medlemsstaterna utbyta information av allmän karaktär om nya tendenser rörande asylansökningar och om situationen i asylsökandes ursprungsländer. Om den medlemsstat som tillhandahåller information enligt bestämmelsen i Dublinkonventionen begär att informationen skall vara konfidentiell måste de andra medlemsstaterna respektera det. Dublinkonventionen medför inte någon skyldighet för medlemsstaterna att utbyta länderinformation utan ger endast möjlighet till detta. Europeiska kommissionen har till rådet lämnat ett förslag till förordning som skall ersätta Dublinkonventionen.

Utanför EU kan bland andra mellanstatliga forum för diskussioner i asyl- och migrationsfrågor nämnas International Organization for Migration (IOM) och Inter-Governmental Consultations on Asylum, Migration and Refugee Policies in Europe, North America and Australia (IGC).

UNHCR arbetar i ett stort antal länder och har en omfattande dokumentation när det gäller mänskliga rättigheter. Den information

² I sammanhanget kan nämnas att utrikesdepartementet i USA (Department of State) årligen ger ut en rapport, Country Reports on Human Rights Practices, som ger en allmän beskrivning av tillståndet i världens länder. Denna rapport är offentlig och finns tillgänglig på Internet (www.state.gov).

som lämnas anses mycket tillförlitlig. Organisationen är emellertid försiktig när det gäller bedömningar och meddelar endast information som kan offentliggöras utan risk för att dess möjligheter att arbeta i vissa länder påverkas och försvåras. Den information som erhålls från UNHCR innehåller få bedömningar vilket i viss mån begränsar värdet av den. Den information som lämnas ut är som regel allmänt tillgänglig.

Rapporter från frivilligorganisationer, såsom Amnesty's årsrapporter om läget i olika länder när det gäller de mänskliga rättigheterna, finns naturligtvis också tillgängliga för de tillståndsgivande myndigheterna. Det förekommer också att olika frivilligorganisationer företar egna resor till olika länder för att närmare kunna ta reda på förhållandena på platsen. Rapporter från dessa resor ges som regel in till Migrationsverket och Utlänningsnämnden. Kvaliteten på rapporterna anses i allmänhet vara hög men kan variera. Uppgifter från frivilligorganisationer är som regel offentliga. På samma sätt som beträffande UNHCR kan det emellertid även för frivilligorganisationerna uppstå problem om vissa uppfattningar och uppgifter kommer till allmän kännedom. Detta kan gälla såväl frågor om skydd för en källa som organisationens möjligheter att i fortsättningen kunna verka inom staten.

Även s.k. fact finding missions har betydelse för den allmänna länderkunskapen. Härmed avses resor som företas av tjänstemän från de olika utlänningsmyndigheterna för att på plats söka information om förhållanden i andra länder. Ofta reser tjänstemän från Migrationsverket och Utlänningsnämnden tillsammans. Det förekommer också att någon tjänsteman från departementet deltar. Fördelen med sådana resor är att insamlingen av fakta kan inriktas på vad som är relevant för ärendebedömningen. En annan fördel är att de tjänstemän som deltar i resan får en bredare kunskap om förhållandena i de aktuella länderna och att de efter resan kan ha lättare att bedöma information från annat håll. Den flyktingpolitiska kommittén fann i sitt betänkande (SOU 1995:75 s. 191) att inhämtande av information skulle effektiviseras om bl.a. Migrationsverket och Utlänningsnämnden systematiskt sökte information på plats i aktuella länder och utlänningsattachéer stationerades i ett visst land för att samla in generell information och för att även bidra med utredningar i enskilda ärenden. Delegationer för att inhämta underlag för bedömningen av utlänningsärenden av olika slag har sänts ut av Migrationsverket och Utlänningsnämnden vid skilda tillfällen. På vissa utlandsmyndigheter finns idag tjänstemän som har som särskilt uppdrag att hantera migrationsfrågor.

Uppgifter via massmedier kan också vara av intresse. Även om uppgifterna inte utan vidare ensamma kan ligga till grund för

bedömningen av ett ärende kan de utgöra ett bra komplement till uppgifter som inhämtats från annat håll.

2.3.2 Information i enskilda ärenden

För att kunna kontrollera de uppgifter som en asylsökande har lämnat är den allmänna rapporteringen som beskrivits ovan inte sällan otillräcklig. De tillståndsgivande myndigheterna behöver ofta ytterligare och mer detaljerad information. Det förekommer därför att Migrationsverket och Utlänningsnämnden ber utlandsmyndigheterna om hjälp med att kontrollera de uppgifter som en utlänning har lämnat i sin ansökan.

Under år 2000 begärde Migrationsverket 331 utredningar av utlandsmyndigheterna. Antalet asylansökningar under detta år uppgick till 16 303. Av de utredningar som begärdes under år 2000 förmedlades 173 stycken av Migrationsverkets praxisenhet, som från april månad det året i princip bara vidarebefordrade förfrågningar av allmänt intresse för verket. Under år 2000 gjorde Utlänningsnämnden 30 förfrågningar.

I de fall utlandsmyndigheten inte kan besvara en förfrågan direkt med hjälp av den information som finns tillgänglig inom myndigheten måste utlandsmyndigheten göra en mer långtgående undersökning. Det kan t.ex. handla om att utlandsmyndigheten ger en lokalanställd i uppdrag att göra efterforskningar hos myndigheterna i landet eller att personalen vid utlandsmyndigheten tar informella kontakter med uppgiftslämnare utanför myndigheten och på detta sätt försöker ta reda på de efterfrågade uppgifterna. De uppgiftslämnare som utlandsmyndigheten anlitar utanför myndigheten är ofta lokala advokater eller någon annan inhemsk expertis som utlandsmyndigheten tidigare har samarbetat med och som myndigheten har förtroende för. Även andra enskilda personer anlitas som informationskällor. Som en samlad beteckning för dessa självständiga uppdragstagare av olika slag som förser utlandsmyndigheterna med erforderlig information, kommer vi i fortsättningen att använda oss av begreppet förtroendeadvokater. Det förekommer också att utlandsmyndigheterna kontaktar företrädare för bl.a. MR-organisationer, politiska partier eller FN-organ. Vidare förekommer det kontakter med andra länders ambassader. Det gemensamma för dessa uppgiftslämnare är att de inte är anställda och att de inte heller har en sådan anknytning till myndigheten att de kan sägas delta i myndighetens verksamhet.

Förutsättningarna för att kontrollera lämnade uppgifter varierar mellan länderna eftersom de länder där efterforskningarna skall göras

ofta är relativt slutna. Många gånger kan man inte ställa en förfrågan direkt till myndigheterna i landet eftersom det skulle kunna innebära att man utsätter sökanden för en risk för repressalier för det fall han eller hon skulle återkomma till landet. En förfrågan direkt hos de lokala myndigheterna i landet skulle vidare kunna innebära risk för repressalier även mot släktingar som finns kvar i landet.

De uppgifter som hämtas in i enskilda utlänningsärenden omfattas ofta av sekretess enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen. Uppgifter om de källor som ambassaden använt vid inhämtandet av underlaget kan omfattas av utrikessekretess enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen.

2.3.3 Hantering av information

Vid Migrationsverkets huvudkontor finns en praxisenhet, som bl.a. har till uppgift att samordna, kontrollera och följa upp praxis i ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Praxisenhetens arbete är uppdelat så att ett visst antal experter på land- och praxisfrågor ansvarar för ett geografiskt avgränsat område. Experterna har juridisk bakgrund och lång erfarenhet. De handlägger själva inte enskilda ärenden och har inte någon operativ roll utan fungerar som samordnare, stöd och rådgivare inom hela Migrationsverket.

De förfrågningar som Migrationsverket ställer till utlandsmyndigheterna under utredningen av enskilda utlänningsärenden, för t.ex. kontroll av olika uppgifter som sökande lämnat, är i huvudsak av två slag, nämligen allmänna frågor och individrelaterade frågor. Med allmänna frågor avses frågeställningar som har allmän bäring och som berör t.ex. läget i landet eller befintliga oppositionsgrupper. Individrelaterade frågor är sådana frågor som huvudsakligen har bäring på det enskilda fallet och som t.ex. avser äkthetsbedömningar av dokument. Även individrelaterade frågor kan emellertid i vissa fall vara av betydelse för bedömningen i andra ärenden.

Alla frågor som kan anses ha allmänt intresse ställs genom praxisenheten. Frågor som endast är av intresse i det enskilda ärendet skickas direkt från respektive enhet till utlandsmyndigheten. Detta gäller främst frågor som rör viseringar som sökts eller beviljats på utlandsmyndigheten. I kapitel 4 kommer vi att ytterligare beröra de frågor utlänningsmyndigheterna i Sverige ställer till utlandsmyndigheterna.

Det praktiska förfarandet vid förfrågningarna är som regel att det är handläggaren av ett ärende i samråd med beslutsfattaren som bedömer om det är nödvändigt för utredningen att en aktuell fråga besvaras. Frågan formuleras av handläggaren som därefter skickar över den till

praxisenheten tillsammans med en redogörelse för omständigheterna i det enskilda fallet. Den expert som erhåller handlingarna gör en översiktlig granskning av frågorna, i huvudsak för att kontrollera om en liknande fråga har ställts tidigare. Handlingen, innehållande frågor och bakgrundsinformation, vidarebefordras därefter till aktuell utlandsmyndighet. När svaret på frågan inkommer till Migrationsverket passerar det praxisenheten innan det når den aktuella handläggaren av ärendet.

En av anledningarna till att samtliga frågor, förutom viseringsfrågor, passerar praxisenheten är att information som kan vara av allmänt intresse skall dokumenteras och sparas för att det vid handläggningen av kommande ärenden skall finnas tillgång till tillräcklig och relevant information.

De viktigaste informationskällorna för Migrationsverket är Utrikesdepartementet, UNHCR och en mängd frivilligorganisationer förutom egna kontaktkanaler i olika länder. Därjämte kan tillgången till information från stora nyhetsbyråer såsom t.ex. Reuters vara av betydelse.

Den inhämtade informationen lagras i huvudsak i det databaserade länderinformationssystemet LIFOS. I LIFOS finns bl.a. en praxis- och exempelsamling av beslut. Dessa beslut avidentifieras innan de läggs in i systemet.

Även Utlänningsnämndens hantering av länderinformation bygger på att vissa handläggare bland sina arbetsuppgifter har ett särskilt ansvar för inhämtande och analys av information från olika länder. Utlänningsnämnden inhämtar information och gör förfrågningar hos utlandsmyndigheter i enskilda ärenden på liknande sätt som Migrationsverket. Utlänningsnämnden har också tillgång till LIFOS.

Avslutningsvis kan i detta sammanhang nämnas att det av 6 § förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen framgår att Utlänningsnämnden och utlandsmyndigheter får ha direktåtkomst till information i Migrationsverkets verksamhetsregister under vissa särskilt angivna förutsättningar.

3 Handlingsoffentlighet och sekretess

I detta kapitel beskriver vi de regler om handlingsoffentlighet och sekretess som är av betydelse för i utredningen aktuella frågor.

3.1 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen är en av hörnstenarna i svensk rättsordning och har gammal hävd i svensk rättsskipning och statsförvaltning. Offentlighetsprincipen innebär att verksamheten hos staten och kommunerna skall vara öppen för insyn och kontroll för allmänheten. För att en offentlighetsprincip skall anses råda i samhället räcker det inte med att myndigheterna lämnar en vidsträckt information om sitt arbete. Den offentliga verksamheten måste också ligga öppen för medborgarna och de nyhetsförmedlande organen på ett sådant sätt att dessa kan skaffa upplysningar i skilda angelägenheter efter eget val, oberoende av myndigheternas informationsgivning (prop. 1975/76:160 s. 69).

Offentlighetsprincipens grunddrag kommer till uttryck genom bl.a. reglerna om allmänna handlingars offentlighet, om den yttrandefrihet som tillkommer envar, om meddelarfriheten och om förhandlingsoffentligheten.

I första hand förknippas dock offentlighetsprincipen med den rätt för allmänheten att ta del av myndigheternas handlingar som framgår av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen. Av paragrafen framgår att varje svensk medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall ha rätt att ta del av allmänna handlingar. När det gäller utländska medborgare är dessa enligt 14 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen jämställda med svenska medborgare såvitt inte annat följer av tryckfrihetsförordningen eller annan lag.

3.2 Myndighetsbegreppet

Handlingsoffentligheten gäller i princip endast i det allmännas verksamhet. Förutom riksdag och beslutande kommunal församling avses därmed myndigheter. Med myndighet förstås varje organ som ingår i den offentlighetsrättsliga statliga och kommunala organisationen. Andra organ, oavsett om de är offentlighetsrättsliga eller privaträttsliga juridiska personer eller självständiga uppdragstagare, är inte att betrakta som myndigheter även om de har anförtrodd uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Enligt 1 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100) skall emellertid det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos en myndighet i tillämpliga delar gälla även vissa andra organ.

3.2.1 Utlandsmyndigheternas förvaltningsrättsliga status

Sveriges utrikesförvaltning består av Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen.

Utrikesrepresentationen utgörs enligt 1 § förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen av beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat (utlandsmyndigheter) samt Svenska institutet i Alexandria. I utrikesrepresentationen ingår även honorärkonsulat och konsulagenturer.

Utrikesdepartementet intar en särställning i förhållande till de övriga departementen genom att det dels är en del av Regeringskansliet, dels en central myndighet för den svenska utrikesrepresentationen. Detta innebär att Utrikesdepartementet t.ex. får besluta om föreskrifter om utlandsmyndigheternas verksamhet (40 och 41 §§ IFUR).

Utlandsmyndigheterna är i administrativt hänseende direkt underställda Regeringskansliet. Ur konstitutionell synpunkt sett är dock utlandsmyndigheterna självständiga förvaltningsmyndigheter som har att fatta egna beslut i förvaltningsärenden samt vid prövning om utlämnande av allmän handling enligt 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen. Härav följer att den förvaltningsrättsliga lagstiftningen, t.ex. förvaltningslagen (1986:223) och sekretesslagen skall tillämpas av utlandsmyndigheterna.

3.3 Allmänt om sekretess

Offentlighetsprincipen gäller inte obegränsad. Rätten att ta del av allmänna handlingar kan begränsas om det är påkallat av hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen uppräknade intressen, bl.a. skyddet för rikets förhållande till annan stat eller skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska intresse. Enligt bestämmelsen får begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar göras endast i särskild lag eller i lag till vilken den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lag som därmed åsyftas är sekretesslagen. Sekretesslagen är resultatet av en avvägning mellan offentlighetsprincipen å den ena och sekretessintressena å den andra sidan. En utgångspunkt vid utformningen av varje särskild sekretessbestämmelse har varit att man inte skall åstadkomma mera sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen (Regner, Eliason & Heuman: Sekretesslagen, en kommentar, 2000, i fortsättningen Regner m.fl., s. III:6)

Sekretesslagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och förbud att lämna ut allmänna handlingar. Enligt 1 kap. 1 § sekretesslagen innebär sekretess förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att en handling lämnas ut eller om det sker på annat sätt. Sekretessbestämmelserna inskränker såväl enskilda personers som myndigheters rätt att ta del av handlingar och uppgifter som förvaras hos myndigheter. Sekretess innebär därför en begränsning i allmänhetens rätt enligt tryckfrihetsförordningen att ta del av allmänna handlingar.

En uppgift som omfattas av sekretess får inte röjas för enskild eller för annan myndighet i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lagar eller förordningar till vilken sekretesslagen hänvisar. Begreppet enskild omfattar såväl fysiska som juridiska personer.

Förbudet att röja en uppgift riktar sig både till den myndighet där uppgiften omfattas av sekretess och till personalen vid myndigheten. När det gäller frågan om vilken personkrets inom myndigheten som omfattas av sekretessregleringen är det naturligtvis i första hand personer som under sin anställning hos en myndighet har fått kännedom om uppgifter som omfattas av sekretess. Mer tveksamt kan det vara i vad mån sekretesslagen även omfattar uppdragstagare och likställda som har någon begränsad form av anknytning till en myndighet. Det kan konstateras att sekretesslagen inte är tillämplig på t.ex. självständiga uppdragstagare som visserligen har fått uppgifter anförtrodda sig av en myndighet men som handlar i eget namn och som utåt framstår som utrustade med egen kompetens. Sekretesslagens bestämmelser är däremot tillämpliga på personer som har uppdrag hos

en myndighet och har en sådan anknytning till myndigheten att de kan sägas delta i myndighetens verksamhet. Huruvida uppdraget är författningsreglerat eller baserat på rent civilrättsliga grunder saknar betydelse. Vad som avses med en myndighets verksamhet är den egentliga verksamhet som framgår eller kan utläsas av myndighetens instruktion e.d. (Regner m.fl. s. 1:21). Behovet av tystnadsplikt för andra personkategorier än de som omfattas av ovannämnda reglering kan i viss utsträckning tillgodoses genom lagstiftning vid sidan av sekretesslagen eller i rent civilrättslig ordning genom t.ex. avtal om tystnadsplikt. Någon föreskrift som allmänt ålägger enskilda personer tystnadsplikt angående innehållet i hemliga handlingar som de har fått del av finns inte (prop. 1979/80:2 del A, s. 128). En sådan tystnadsplikt kan dock uppkomma till följd av s.k. förbehåll enligt 14 kap. 9 och 10 §§ vid utlämnande av hemlig handling eller hemlig uppgift (se avsnitt 3.7.6).

Det sagda innebär att all personal som är anställd av Regeringskansliet och som tjänstgör vid en utlandsmyndighet ingår i den personkrets hos myndigheten som omfattas av sekretessbestämmelserna. Även lokalanställd personal, dvs. personal som anställts av utlandsmyndigheten och således inte har sänts ut från Sverige, hör till personkretsen som innefattas i myndighetssfären. Bestämmelserna i sekretesslagen och de bestämmelser i brottsbalken som straffbelägger brott mot tystnadsplikten gäller därför för dessa personer.

Sekretessen följer inte utan vidare med en uppgift som lämnas till en annan myndighet. Sekretesslagen innehåller inte heller någon generell bestämmelse om överföring av sekretess mellan myndigheter. I regel har behovet av sekretess hos den mottagande myndigheten tillgodosetts genom att denna myndighet har en egen motsvarande sekretessregel att tillämpa på uppgiften. I sekretesslagen finns emellertid regler som innebär att sekretess följer med en uppgift till en annan myndighet i speciella situationer (se bl.a. 11–13 kap. SekrL).

Förbudet att lämna ut en uppgift är i regel inte absolut. En avvägning skall göras mot skaderisken. Detta innebär bl.a. att en uppgift inte skall omfattas av sekretess om man inte kan förutse någon skada som resultat av att den lämnas ut. Det kan ibland vara möjligt att slå fast att röjandet av ett visst slag av uppgifter alltid innebär en viss risk för skada. I de flesta fall kan emellertid utlämnandet av en uppgift vara helt harmlöst i vissa situationer men medföra en tydlig skaderisk i andra. Av detta skäl uppställs det skaderekvisit i de flesta av de materiella sekretessreglerna. I lagen förekommer två typer av skaderekvisit, ett rakt och ett omvänt. Det raka skaderekvisitet innebär att sekretess föreligger om det kan antas att en viss angiven skada uppkommer om uppgiften röjs. Det omvända skaderekvisitet innebär

att sekretess föreligger om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada. När ett rakt skaderekvisit har ställts upp presumeras alltså att uppgiften är offentlig medan presumptionen vid ett omvänt skaderekvisit är att uppgiften omfattas av sekretess.

Det raka skaderekvisitet innebär att skadebedömningen kan göras inom ganska vida ramar (prop. 1979/80:2 del A, s. 80). Avsikten är att skadebedömningen i huvudsak skall kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften och således inte behöva knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande för om sekretess gäller eller inte är i stället om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som skall skyddas genom en viss sekretessregel. Är uppgiften sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös skall den normalt sett falla utanför sekretessen. Om uppgiften å andra sidan är av sådant slag att den lätt kan komma att missbrukas skall den omfattas av sekretess. Endast om det finns särskild anledning skall prövningen även omfatta vad uppgifterna skall användas till.

Det omvända skaderekvisitet utgår från att sekretess är huvudregel vilket innebär att utlämnaren har ett ganska begränsat utrymme för sin bedömning.

I praktiken innebär detta att en uppgift som omfattas av en sådan sekretessregel inte kan lämnas ut om det saknas kännedom om mottagarens identitet och dennes avsikter med uppgiften. Som framhålls i förarbetena (a. prop. s. 81) innebär konstruktionen med skaderekvisit att frågan om vem som begär en uppgift eller vad som är ändamålet med en begäran kan få betydelse när sekretessfrågan skall avgöras.

I de sekretessregler som avser skydd för olika allmänna intressen har skadan i allmänhet beskrivits så konkret som möjligt. Beträffande skyddet för enskildas förhållanden används däremot normalt uttrycken ”skada” och ”men”. I de fall där lagstiftaren ansett att offentlighetsintresset är av särskilt stor betydelse har uttryck som ”avsevärd skada”, ”allvarligt men” etc. valts.

Ordet skada avser ekonomisk skada som någon kan lida därför att uppgifter om hans eller hennes ekonomiska förhållanden har lämnats ut. Ordet men innefattar främst integritetskränkningar av olika slag som kan uppstå på grund av att uppgifter om någons personliga förhållanden lämnas ut. Det kan också inbegripa ekonomiska konsekvenser för en enskild. Utgångspunkten för en bedömning av om men föreligger är den berörda personens egen upplevelse. Bedömningen kan emellertid i viss utsträckning korrigeras med utgångspunkt i gängse värderingar i samhället.

I propositionen till sekretesslagen (prop. 1979/80:2 del A, s. 83) utvecklar föredragande statsrådet begreppet men ytterligare enligt följande:

Uttrycket men har liksom i promemorieförslaget getts en mycket vid innebörd. I första hand åsyftas sådana skador som att någon blir utsatt för andras missaktning, om hans personliga förhållanden blir kända. Redan den omständigheten att vissa personer känner till en för någon enskild ömtålig uppgift kan enligt min mening i många fall anses vara tillräckligt för att medföra men. Utgångspunkten för en bedömning av om men föreligger måste således vara den berörda personens egen upplevelse. Bedömningen måste självfallet i viss utsträckning kunna korrigeras på grundval av gängse värderingar i samhället. Enbart det förhållandet att en person tycker att det i största allmänhet är obehagligt att andra vet var han bor kan t.ex. inte anses innebära men i här avsedd bemärkelse.

Enligt min mening är det ofrånkomligt att helt rättsenliga åtgärder ibland kan få bedömas som skada eller men. I promemorian har som exempel på sådana fall nämnts att någon blivit föremål för framgångsrika indrivningsåtgärder eller att någon blivit satt i fängelse, intagen för sluten psykiatrisk vård eller ställd under övervakning. Denna ståndpunkt är nödvändig för att sekretess skall kunna upprätthållas även myndigheter emellan. Det står å andra sidan klart att sekretesslagen inte får hindra myndigheter från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut enligt gängse värderingar bör ha företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut. Denna intressekonflikt bör emellertid lösas inom ramen för bestämmelserna om undantag från sekretessen.

För att en enskild skall anses lida skada eller men krävs naturligtvis att uppgifterna kan hänföras till denne. I allmänhet bör man alltså kunna lämna ut s.k. aidentifierade uppgifter utan att risk för skada eller men uppkommer.

3.4 Sekretess mellan myndigheter

Sekretesslagen innebär att varje sekretessbestämmelse i lagen skall vara direkt tillämplig på allt uppgiftslämnande, oavsett om det har en enskild person eller en annan myndighet som mottagare. Enligt huvudregeln gäller alltså sekretessen även mellan olika myndigheter. Med myndigheter jämföras olika verksamheter inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till

varandra. Syftet är i första hand att värna om den enskildes integritet. Av 1 kap. 3 § första stycket sekretesslagen följer att en uppgift som omfattas av sekretess får röjas för en annan myndighet i de fall som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar. De viktigaste bestämmelserna om begränsningar i sekretessen mellan myndigheterna finns i 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen.

Enligt 15 kap. 5 § sekretesslagen skall en myndighet på en annan myndighets begäran lämna uppgifter som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Informationsskyldigheten är alltså inte undantagslös eftersom bestämmelserna i sekretesslagen reglerar även sekretessen mellan myndigheterna. En ännu längre gående uppgiftsskyldighet kan emellertid föreligga till följd av en särskilt föreskriven uppgiftsskyldighet enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen. En sådan uppgiftsskyldighet innebär att en uppgift skall lämnas ut utan hinder av sekretess, se vidare avsnitt 3.7.2.

Det bör särskilt framhållas att nu redovisade regler gäller informationsutbyte mellan svenska myndigheter. En svensk myndighet har inte någon skyldighet att bistå en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation med uppgifter, såvida inte annat är särskilt föreskrivet (Regner m.fl. s. 1:13). I 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen föreskrivs under vilka förutsättningar som en uppgift som omfattas av sekretess får lämnas till utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation. Utgångspunkten för bestämmelsen är att en uppgift som omfattas av sekretess inte får röjas för en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation. Från regeln görs undantag för det fall att uppgiftslämnandet har reglerats särskilt i lag eller förordning. Uppgift får vidare lämnas om uppgiften i motsvarande situation skulle få lämnas till en svensk myndighet. En förutsättning är då att uppgiftslämnandet är förenligt med svenska intressen (Regner m.fl. s. 1:12).

3.5 Utrikessekretessen

Utrikessekretessen regleras i 2 kap. 1 § sekretesslagen och är tillämplig inom all offentlig verksamhet som omfattas av sekretesslagen. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgifter som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet, om uppgiften röjs.

Efter en lagändring som genomfördes i samband med Sveriges inträde i EU gäller ett rakt skaderekvisit vid sekretessprövningen. Det föreligger således en presumtion för att alla uppgifter inom utrikessekretessens område är offentliga och därför kan lämnas ut. Uppgifter kan endast hemlighållas om ett utlämnande i det enskilda fallet kan förutses leda till skada för landet eller dess utrikesförbindelser. Vid en begäran att få del av en uppgift ur en allmän handling måste det i varje enskilt fall prövas om det verkligen kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Att mindre störningar eller irritation inom ett annat lands ledning inte kan uteslutas om uppgiften lämnas ut, skall i regel inte föranleda sekretess (Regner m.fl. s. 2:4).

Som exempel på uppgifter som regelmässigt torde omfattas av sekretess kan nämnas sådana uppgifter som bygger på förtroliga samtal mellan personer inom utrikesförvaltningen och företrädare för ett annat land eller sådana uppgifter som mottagits från ett annat lands utlandsmyndighet i förtroende. Andra exempel på omständigheter som enligt praxis bör tillmätas betydelse vid bedömningen av en sekretessfråga och som talar för sekretess är uppgifter som innefattar en uppgiftslämnarens personliga bedömning av saken.

När det gäller utredningar i utlänningsärenden kan det i detta sammanhang påpekas att uppgifter i vissa rapporter och upplysningar om uppgiftslämnare ibland omfattas av utrikessekretess enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen. Detta gäller t.ex. diplomatiska rapporter eftersom det skulle kunna vara till skada eller i vart fall försvåra för svensk diplomatisk verksamhet om Sverige skulle offentliggöra sådana rapporter.¹ Vidare har i flera fall en parts begäran om att få ut uppgifter om en informationskälla som en ambassad anlitat i en utredning av ett utlänningsärende avslagits med hänvisning till utrikessekretessen.² Skälet för dessa beslut har i huvudsak varit att det allvarligt skulle kunna skada Sverige om identiteten på en källa som lämnar upplysningar till svenska diplomater röjs eftersom Sveriges möjligheter att erhålla information i fortsättningen skulle kunna komma att bli sämre tillgodosett. En parts generella rätt att ta del av uppgift i ett ärende (se vidare avsnitt 3.7.5) har alltså enligt 14 kap. 5 § sekretesslagen fått vika för statens intresse av att uppgiften inte röjs.

¹ Se RÅ 82 2:80.

² Se t.ex. Kammarrätten i Göteborg, dom 1998-03-09 i mål 6999-1997 och dom 1996-01-30 i mål 8369-1995. Beträffande äldre rätt kan en jämförelse göras med RÅ84 2:94 och 1986 not 877 avseende det då gällande andra stycket i 2 kap. 1 § SekrL som innehöll ett rakt skaderekvisit.

Även en begäran om att få ut upprättade reserapporter (se avsnitt 2.3.1) har vid flera tillfällen avslagits med hänvisning till utrikessekretessen.³

3.6 Utlänningssekretessen

I 7 kap. 14 § sekretesslagen finns särskilda bestämmelser om skydd för utläningar. Sekretesskyddet för utläningar är avsett att förhindra att röjande av uppgift om utläning leder till skada som hänger samman med hans särskilda förhållanden som utläning (prop. 1979/80:2 del A, s. 208).

Av paragrafens första stycke framgår att sekretess gäller för uppgift som rör en utläning om det kan antas att röjandet av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utläningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utläningar. Med utläning avses i bestämmelsen personer som inte är svenska medborgare. Bestämmelsen tar sikte på varje slag av uppgifter som rör utläningar, oavsett i vilket sammanhang uppgifterna förekommer, och innebär en presumtion för offentlighet. Skadebedömningen skall göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Detta innebär att frågan om huruvida sekretess gäller inte i första hand behöver knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande är i stället om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som skall skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften allmänt sett måste betraktas som harmlös skall den normalt falla utanför sekretessen. Endast en relativt allvarlig skada skall leda till sekretess – det krävs nämligen att det kan antas att ett röjande av uppgiften skulle medföra att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men. Enligt uttalanden i förarbetena krävs å andra sidan inte någon högre grad av sannolikhet för sådan skada för att sekretess skall gälla. Redan en beaktansvärd skaderisk är tillräcklig. Det fordras emellertid dessutom att risken för skada är föranledd av förhållandet mellan utläningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utläningar (prop. 1979/80:2 del A s. 209). Som ett typexempel på fall där sekretess bör gälla nämns i förarbetena situationen där röjande av uppgifter om en politisk flykting här i landet leder till repressalier mot flyktingen eller hans anhöriga i hemlandet (a. prop. s. 208).

Tillämpningsområdet för paragrafens första stycke är inte begränsat till viss myndighet eller verksamhet. Av bestämmelsens lydelse

³ Se t.ex. Kammarrätten i Jönköping, dom 1996-01-29 i mål 85-1996.

framgår i stället att sekretessen följer med uppgifterna och gäller inom hela den offentliga förvaltningen. Den har dock sannolikt sin största betydelse för bl.a. Migrationsverket, Utlänningsnämnden, utrikesförvaltningen och polismyndigheterna (Regner m.fl. s. 7:72).

Enligt andra stycket i samma paragraf gäller, utöver vad som framgår av första stycket, sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden dels i myndighets verksamhet för kontroll över utläningar, dels i ärenden om medborgarskap om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Uttrycket enskilda personliga förhållanden förekommer inte bara i 7 kap. 14 § andra stycket utan också på andra ställen i sekretesslagen. Vad som menas med personliga förhållanden skall bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Uttrycket avser så vitt skilda förhållanden som t.ex. en persons adress och yttringarna av ett psykiskt sjukdomstillstånd (prop. 1979/80:2 del A, s. 84). Med begreppet ärende om medborgarskap förstås ett ärende enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. När det gäller begreppet verksamhet för kontroll över utläningar avses inte bara förvaltningsärenden om visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, avvisning eller utvisning utan också kontrollåtgärder eller annan löpande tillsyn. Till verksamhet för kontroll av utläningar räknas däremot inte domstols handläggning i brottmål av fråga om utvisning på grund av brott (a. prop. s. 210).

Bestämmelsen i andra stycket tar sikte på uppgifter om enskildas personliga förhållanden och innebär att sekretess är huvudregel. Tillämparen har alltså ett betydligt mer begränsat utrymme för sin bedömning än vad som gäller enligt paragrafens första stycke. Uppgifter som sekretessen avser att skydda kan t.ex. vara uppgifter om hälsotillstånd och religiös eller politisk uppfattning. Vid bedömning av sekretessfrågan måste hänsyn tas till att uppgifter som i Sverige kan anses som tämligen harmlösa kan uppfattas som mycket ömtåliga för den som kommer från ett annat land och av sådan art att dess röjande skulle kunna få menliga följder för utläningen eller hans närstående (Regner m.fl. s. 7:73).

Sekretessen enligt paragrafens andra stycke gäller även till skydd för den som lämnar uppgifter om en utläning i ett utlänningsärende. Sekretessen ger alltså skydd även åt personer som har gjort en anmälan eller har lämnat andra uppgifter i ett sådant ärende. Sekretessen, som inte bara skyddar uppgiftslämnaren utan även närstående till denne, gäller emellertid endast om det kan antas att den enskilde löper risk att utsättas för repressalier av allvarligt slag om de lämnade uppgifterna röjs.

3.7 Begränsningar i sekretessen

För att sekretesslagen inte skall hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i befogade fall har det i sekretesslagen införts flera viktiga begränsningar i sekretessen mellan myndigheter. Följande är av intresse i nu förevarande sammanhang.

3.7.1 Begränsningar av hänsyn till den utlämnande myndighetens intresse

Av bestämmelsen i 1 kap. 5 § sekretesslagen framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas ut om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin egen verksamhet. Detta gäller såväl i förhållande till enskild som till annan myndighet. Vad som utgör en myndighets verksamhet framgår som regel av myndighetens instruktion. Regler kan också finnas i andra bestämmelser. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att sekretessregleringen gör det omöjligt för en myndighet och dess personal att sköta de uppgifter som åvilar myndigheten. Bestämmelsen skall tillämpas restriktivt. Av förarbetena (prop. 1979/80:2 del A, s. 465) framgår att sekretessen endast får efterges i de fall då det för fullgörandet av ett visst åliggande är nödvändigt att en uppgift som omfattas av sekretess lämnas ut. Enbart den omständigheten att myndighetens handlande på grund av sekretessregeln blir mindre effektivt får inte leda till att sekretessen åsidosätts. Bestämmelsen kan inte heller åberopas för att hjälpa en annan myndighet att fullgöra sin verksamhet. Som exempel på fall där bestämmelsen kan tillämpas har i förarbetena (a. prop. s. 122) nämnts att en myndighet behöver ge en annan myndighet del av information som omfattas av sekretess till grund för ett remissyttrande. Inom ramen för en myndighets verksamhet ryms även vissa kontakter med enskilda. I särskilda fall kan det nämligen vara nödvändigt för en tjänsteman att vända sig till en utomstående expert och i samband därmed upplysa om uppgifter som omfattas av sekretess.

3.7.2 Begränsningar på grund av särskilda föreskrifter

I 14 kap. 1 § sekretesslagen finns en generell regel om att en föreskrift i lag eller förordning om utväxling av uppgifter mellan myndigheter skall tillämpas också när sekretess gäller för de uppgifter som omfattas av informationsskyldigheten. Vidare får en uppgift som omfattas av

sekretess alltid lämnas till regeringen eller riksdagen. För att en bestämmelse om uppgiftsskyldighet skall ha företräde framför en sekretessregel krävs att det är fråga om en uttrycklig uppgiftsskyldighet. Enligt förarbetena till paragrafen (prop. 1979/80:2 del A, s. 322) kan en bestämmelse av ifrågavarande slag antingen ta sikte på utlämnande av uppgifter av viss karaktär, gälla viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheters information.

En bestämmelse som mera generellt ålägger en myndighet att samarbeta med andra myndigheter kan däremot inte anses innefatta en uppgiftsskyldighet i den mening som avses i 14 kap. 1 § andra meningen sekretesslagen. Inte heller en sådan bestämmelse som den i 15 kap. 5 § sekretesslagen angående myndigheters upplysningsplikt gentemot varandra är av det slag som här gäller. Samma sak gäller den allmänna samverkansskyldigheten mellan myndigheter som föreskrivs i 6 § förvaltningslagen (Regner m.fl. s. 14:6). En bestämmelse om att en myndighet får lämna uppgifter till en annan utgör inte en uppgiftsskyldighet som bryter en eventuell sekretess om uppgiftsskyldigheten inte har uttryckligt stöd i sekretesslagen.

Som exempel på sekretessbrytande regler av nu aktuellt slag kan nämnas att det i 11 kap. 6 § utlänningslagen (1989:529) och 28 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap finns bestämmelser som reglerar socialnämndernas uppgiftsskyldighet gentemot utlänningsmyndigheterna i ärenden om uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap. Ansökningarna i sådana ärenden grundas bl.a. på uppgifter om den sökandes personliga förhållanden. Eftersom den sökandes egna uppgifter inte alltid ensamma kan godtas är utlänningsmyndigheterna beroende av uppgifter från andra myndigheter. De nu aktuella bestämmelserna har tillkommit för att utlänningsmyndigheterna skall få tillgång till sådan information hos socialnämnderna som är av betydelse för ärendenas prövning, utan att behöva förlita sig på att den enskilde samtycker till inhämtandet. Den sekretess som kan gälla för uppgifterna bryts till följd av den föreskrivna uppgiftsskyldigheten.

3.7.3 Uppgiftslämnande i vissa särskilda situationer

Enligt 14 kap. 2 § andra punkten sekretesslagen gäller att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut till en myndighet om uppgiften behövs för omprövning av ett beslut som fattats av den myndighet där uppgiften finns. En sådan omprövning av ett beslut eller en åtgärd föranleds i allmänhet av ett överklagande. En myndighet kan emellertid komma att ompröva en annan myndighets avgörande också därför att beslutet

författningsenligt skall underställas den överordnade myndigheten eller därför att denna har befogenhet att på eget initiativ förnya prövningen. Bestämmelsen är t.ex. tillämplig när ett beslut som fattats av Migrationsverket överklagas till Utlänningsnämnden eller i en situation där regeringen tar upp frågan om upphävande av ett utvisningsbeslut (7 kap. 16 § UtlL).

3.7.4 Generalklausulen

För de flesta områdena gäller dessutom den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen. Bestämmelsen innebär att en uppgift som omfattas av sekretess får lämnas från en myndighet till en annan om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Generalklausulen kan dock inte tillämpas om utlämnandet strider mot lag eller förordning eller mot föreskrift som har meddelats med stöd av personuppgiftslagen (1998:204).

Generalklausulen har tillkommit för att några oförutsedda hinder inte skall uppkomma i myndigheternas verksamhet. Den är vidare avsedd att tillgodose den självklara principen om myndigheternas skyldighet att samarbeta i frågor där utbyte av information ingår som ett viktigt led i samarbetet (prop. 1979/80:2 del A, s. 91).

Bestämmelsen är subsidiär i förhållande till reglerna i 14 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen. Det förhåller sig ofta så att uppgifter, som inte faller inom ramen för en uppgiftsskyldighet men som har en nära anknytning till denna, kan lämnas ut med stöd av generalklausulen. När det gäller bestämmelser om samarbetskyldighet, som enligt vad som tidigare anförts inte faller in under 14 kap. 1 § sekretesslagen, bör även dessa kunna beaktas vid bedömning av om ett uppgiftsutbyte kan ske med stöd av generalklausulen. På samma sätt kan det förhållandet att det i en lag eller förordning har föreskrivits att uppgifter får lämnas till en annan myndighet innebära att generalklausulen är tillämplig (Regner m.fl. s. 14:27).

Vid tillämpningen av generalklausulen bör hänsyn tas till om uppgifterna kommer att omfattas av sekretess hos den mottagande myndigheten i samma utsträckning som hos den utlämnande. Möjligheten att utlämna uppgifter som omfattas av sekretess skall utnyttjas mera sparsamt och med större försiktighet om informationen inte kommer att omfattas av sekretess hos mottagaren. Särskild restriktivitet är vidare påkallad i fråga om uppgifter som har lämnats av en enskild i en förtroendesituation.

En myndighet kan med stöd av generalklausulen på eget initiativ lämna uppgifter som omfattas av sekretess till en annan myndighet.

Även rutinmässigt informationsutbyte kan ske med stöd av generalklausulen. Sekretesslagen bygger emellertid på att rutinmässigt uppgiftsutbyte mellan myndigheter som regel skall vara författningsreglerat. En författningsreglerad uppgiftsskyldighet innebär att någon sekretessprövning inte behöver göras. Den prövning som görs avser i stället vilka uppgifter som skall lämnas ut till följd av författningsregleringen. I de fall uppgiftslämnandet inte är författningsreglerat men likväl kan anses tillräckligt motiverat måste däremot en sekretessprövning ske. Vid rutinmässiga informationsöverföringar innebär detta att den intresseavvägning som skall göras enligt generalklausulen måste ske på förhand. Den behöver alltså inte avse prövning av individuella fall. Vid prövningen av om ett utlämnande bör ske skall i stället den mottagande myndighetens behov av uppgifterna vägas mot det intresse som sekretesskyddet typiskt sett tillgodoser (prop. 1979/80:2 del A, s. 327).

Generalklausulen är inte tillämplig i fråga om all sekretess. I andra stycket finns vissa undantag från bestämmelsens tillämpningsområde.

Som redan nämnts är generalklausulen inte tillämplig om frågan om uppgiftslämnande i det speciella fallet regleras särskilt i lag eller förordning. Har t.ex. i lag föreskrivits att en viss myndighet för sin verksamhet kan få del av uppgifter som omfattas av sekretess hos en annan myndighet under vissa angivna villkor, skall det inte komma i fråga att uppgifterna lämnas ut med stöd av generalklausulen när de särskilt angivna villkoren inte är uppfyllda (Regner m.fl. s.14:30 f.).

När det gäller utlänningssekretessens område kan generalklausulen komma att tillämpas i fall där uppgifter som omfattas av sekretess behöver överlämnas till en annan myndighet men där en sekretessbrytande regel som särskilt reglerar informationsutbytet mellan de berörda myndigheterna saknas.

3.7.5 Parts rätt att få ta del av sekretessbelagt material

Parter i mål och ärenden måste för att kunna ta tillvara sin rätt få ta del även av handlingar som annars omfattas av sekretess. Regler som begränsar sekretessen för att tillgodose detta syfte finns i 14 kap. 5 § sekretesslagen. Denna bestämmelse reglerar kollisionen mellan rätten till partsinsyn som kan finnas föreskriven på annat håll än i sekretesslagen och sekretesslagens bestämmelser om sekretess (Regner m.fl. s. 14:40).

Enligt första stycket hindrar inte sekretess att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Undantag från regeln gäller dock i den mån det av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en uppgift som omfattas av sekretess inte röjs. I ett sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om materialets innehåll i den mån det behövs för att han skall kunna ta tillvara sin rätt och att det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda. Enligt andra stycket hindrar sekretess aldrig att en part i ett mål eller ärende tar del av domen eller beslutet i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess någon begränsning i parternas rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet av ett mål eller ärende. Bestämmelserna reglerar endast frågan i vad mån sekretess hindrar att myndigheter och domstolar lämnar ut handlingar till parter, däremot inte frågan om parters rätt till insyn och kommunikation i mål och ärenden. I paragrafen anges endast att sekretessen viker för parts rätt till insyn i handläggningen och hur långt sekretesskraven efterges. Huruvida en part är berättigad att få del av material i ett mål eller ärende framgår av regler i annan lag eller av rättspraxis eller allmänna principer om förfarandet vid myndigheter (prop. 1979/80:2 del A, s. 333 f.). Bestämmelser om detta finns när det gäller förvaltningsärenden i bl.a. 16 och 17 §§ förvaltningslagen.

3.7.6 Utlämnande av information med visst förbehåll

För att det skall vara möjligt för en myndighet att i angelägna fall lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess finns i sekretesslagens 14 kap. 9 och 10 §§ sekretesslagen bestämmelser som innebär att myndigheten kan göra vissa förbehåll när de lämnar ut uppgifter. Gemensamt för de olika fallen är att ett förbehåll bara får förekomma när uppgifter lämnas till en enskild. Lagen ger inte någon möjlighet att uppställa ett förbehåll när mottagaren är en myndighet (prop. 1979/80:2 del A, s. 348).

Om ett förbehåll uppställs uppkommer en tystnadsplikt för den person som förbehållet riktar sig till. Den som bryter mot ett förbehåll kan därför, enligt 20 kap. 3 § brottsbalken, straffas för brott mot tystnadsplikten.

Bestämmelsen i 9 § behandlar det fallet att en myndighet finner att den skaderisk, som enligt en sekretessbestämmelse hindrar att en uppgift lämnas ut, kan undanröjas genom ett förbehåll som inskränker

mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller att utnyttja den. Eftersom det i den situationen inte längre finns någon anledning att hemlighålla uppgiften i förhållande till mottagaren skall myndigheten uppställa ett sådant förbehåll när uppgiften lämnas ut. Ett förbehåll får meddelas bara om det behövs. Om en handling kan lämnas ut utan att en sådan skaderisk som föranlett sekretessen uppkommer, får något förbehåll naturligtvis inte uppställas.

I 10 § regleras tre speciella fall när förbehåll kan meddelas. Ett av dessa fall behandlar frågan om utlämnande av uppgifter till parter m.fl. med stöd av bestämmelserna i 5 § om partsinsyn.

3.8 Överföring av sekretess

Många av sekretessreglerna är begränsade till verksamhet av ett visst slag, till ärenden av en angiven art eller till en viss myndighet (primär sekretess). Sekretesslagen innehåller inte någon generell regel om att sekretessen följer med då en hemlig uppgift lämnas ut till en annan myndighet. Uppgiften kan emellertid i många fall vara hemlig även hos den mottagande myndigheten på grund av en sekretessbestämmelse som gäller för den myndighetens verksamhet. Sekretessen följer då med uppgiften när den lämnas vidare till en annan myndighet.

Särskilda bestämmelser om s.k. överföring av sekretess finns i 11, 12 och 13 kap. sekretesslagen. Det sekretesskydd som uppkommer till följd av reglerna om överföring av sekretess kallas i förarbetena sekundär sekretess. Begreppet innebär att en sekretessregel på grund av en särskild föreskrift tillämpas utanför sitt område. Sekretesskyddet vid primär och sekundär sekretess grundar sig alltså på en och samma materiella sekretessregel. Om uppgifter som omfattas av sekretess lämnas från en myndighet till en annan och den mottagande myndigheten inte kan åberopa vare sig en särskild sekretessregel eller en regel om överföring av sekretess blir en uppgift som var hemlig hos den utlämnande myndigheten offentlig hos den mottagande myndigheten.

4 Enkät till utlandsmyndigheter

4.1 Inledning

Som vi redogjort för under avsnitt 2.3.2 förekommer det att utlänningsmyndigheterna i Sverige anlitar utlandsmyndigheterna för att kontrollera uppgifter som en utlänning har lämnat i sin ansökan. Under år 2000 begärde Migrationsverket i 331 fall uppgifter av utlandsmyndigheterna (siffror rörande 1999 och 1998 saknas). Motsvarande siffror för Utlänningsnämnden var 30 förfrågningar under år 2000, 46 under år 1999 och 55 under år 1998.

Vi har under sommaren 2001 skickat en enkät till ett antal utlandsmyndigheter för att få närmare upplysningar om i vilken omfattning, i vilka situationer och på vilket sätt som utlandsmyndigheterna medverkar i utredningar av utlänningsärenden. I enkäten ställdes följande frågor:

1. Hur många förfrågningar/begäran om utredningar erhöles från utlänningsmyndigheterna i Sverige under åren 1998, 1999 respektive 2000? (Om statistik saknas, ange ett ungefärligt antal)
2. Vilka uppgifter är de vanligaste som Utlänningsnämnden och Migrationsverket efterfrågar om man bortser från viseringsfrågor? Går det att dela in frågorna i olika grupper, t.ex. allmänna respektive individrelaterade frågor? Om ja – hur fördelar sig frågorna på respektive grupp?
3. Beskriv utlandsmyndighetens rutiner för att handlägga förfrågningar från utlänningsmyndigheterna
4. Förekommer det att utlandsmyndigheten anlitar förtroendeadvokater och andra enskilda utanför myndigheten vid genomförandet av utredningarna? Om ja – i vilken utsträckning och i vilka fall?

5. Hur väljer myndigheten ut de förtroendeadvokater och andra enskilda som anlitas?
6. Vilka fördelar/nackdelar finns det med att anlita förtroendeadvokater och andra enskilda vid utredningarna?
7. Vilken information lämnas ut till förtroendeadvokater och andra i samband med att de medverkar i en utredning?
8. Försöker man att aidentifiera uppgifterna i den information som lämnas?
9. Förekommer det att uppgifter som rör en enskild utlännings identitet lämnas ut? Om ja – i vilken utsträckning och varför?
10. Vilka konkreta uppgifter kan det röra sig om?
11. I vilken form överförs uppgifterna?
12. Finns det någon information som myndigheten medvetet avstår ifrån att lämna ut till förtroendeadvokaterna m.fl.?
Om ja – vilka uppgifter avser detta och varför?
13. Övriga synpunkter

Enkäten skickades till ambassaderna i Addis Abeba, Amman, Ankara, Belgrad, Bogota D.C, Damaskus, Kairo, Kiev, Lagos, Moskva, Nairobi, Peking, Sarajevo och Teheran. Svar inkom från elva ambassader. Nedan redovisas en sammanfattning av svaren.

4.2 Omfattningen av utlandsmyndigheternas medverkan

Flera av utlandsmyndigheterna uppgav att man inte exakt kan ange hur många förfrågningar som har erhållits under åren eftersom det inte har förts någon statistik. Svaren bygger därför på uppskattning. Det framgår att antalet förfrågningar varierar stort mellan de olika länderna. Det kan röra sig om allt från ett tiotal förfrågningar per år upp till cirka 60 stycken i vissa länder.

4.3 Efterfrågade uppgifter

De flesta av utlandsmyndigheterna uppgav att frågorna, grovt sett, kan delas in i två olika kategorier – dels frågor som enbart har bäring på det enskilda fallet (individrelaterade frågor), dels sådana frågor som har en mer allmän karaktär. De individrelaterade frågorna uppgavs vara vanligast.

Individrelaterade frågor kan gälla om en viss handling är äkta, om en person har ett visst medborgarskap, om personen är/har varit medlem i en viss organisation eller om en viss person är född eller bor/har bott på en viss plats.

De allmänna frågorna kan vara frågor om den humanitära och politiska situationen i landet, risken för förföljelse på grund av olika skäl, frågor om en viss typ av handling, t.ex. en dom, brukar se ut på ett visst sätt, frågor om straffbarhet, straffskalor och praxis samt allmänna medborgarskapsfrågor. Vidare förekommer det frågor om olika sakförhållanden i landet såsom t.ex. om det har förekommit kravaller på en viss angiven tidpunkt och plats.

4.4 Rutiner för handläggningen av förfrågningarna

Flera av utlandsmyndigheterna försöker i möjligaste mån att inhämta de efterfrågade uppgifterna på egen hand genom att ta i anspråk myndighetens egen samlade kompetens. Detta görs genom telefonsamtal, korrespondens eller i vissa fall besök hos myndigheterna i landet.

I de fall myndighetens personal inte kan få fram de efterfrågade uppgifterna vänder sig ambassaden i stället till någon utomstående. Ibland sker samråd med andra ambassader om lämpliga tillvägagångssätt. I andra fall förekommer det kontakter med företrädare för MR-organisationer, UNHCR, politiska partier, inhemska myndigheter eller andra utomstående.

4.5 Anlitande av förtroendeadvokater

Åtta av de tio myndigheter som besvarade enkäten uppgav att myndigheten ibland anlitar förtroendeadvokat i samband med utredningarna. Sådana kontakter förekommer framför allt när myndigheten inte på

egen hand kan besvara förfrågan, t.ex. när det gäller att bedöma äktheten av vissa dokument.

De personer som anlitas är välkända för myndigheten sedan en längre tid tillbaka och valet bygger som regel på förtroende eller rekommendationer. Det är ofta fråga om inhemska experter, som kan klargöra rättslägen och andra förhållanden som ambassadens egen personal har svårt att reda ut på annat sätt. Förtroendeadvokaterna har goda etablerade kontaktnät och möjlighet att få fram den information som önskas. Vidare känner en förtroendeadvokat väl till den lokala kulturen och de tillvägagångssätt som är bäst lämpade för att erhålla nödvändig information. En förtroendeadvokat väcker också mindre uppmärksamhet vid förfrågningar hos t.ex. domstolar och polismyndigheter. Några utlandsmyndigheter uppgav, att det ofta inte finns någon annan utväg än att anlita en förtroendeadvokat om den ställda frågan skall kunna besvaras.

Utlandsmyndigheterna angav också vissa nackdelar med att anlita förtroendeadvokater, främst att det alltid finns risk för att en förtroendeadvokat "läcker" information och att informationen kommer i orätta händer och därför kan påverka vad som händer utlänningen vid ett eventuellt återsändande. Några myndigheter påtalade också att det är ett kostsamt förfarande, att det kan vara svårt att hitta oberoende/neutrala advokater samt att det kan vara svårt att bedöma sanningshalten i en utredning som utförts av en förtroendeadvokat om man inte känner advokaten väl.

Flera utlandsmyndigheter förklarade att de vid anlitan av förtroendeadvokater lämnar ut så lite information som möjligt beträffande den enskilde individen och att de försöker undvika att lämna ut känsliga uppgifter. Innan informationen lämnas ut oidentifieras uppgifterna så långt det är möjligt. Några myndigheter har framhållit att det i vissa fall, särskilt vid identitetskontroller och äkthetskontroller av dokument, kan vara svårt att utelämna uppgifter om en persons identitet eller andra känsliga uppgifter om svar skall kunna erhållas. I dessa fall är det vanligt att man lämnar ut uppgifter som namn, födelsetid och ort, namn på föräldrar och förmodat medborgarskap.

Slutligen har några utlandsmyndigheter uppgett att information till förtroendeadvokater som regel lämnas muntligt medan andra har uppgivit att det förekommer såväl muntliga som skriftliga kontakter. Några utlandsmyndigheter har också förklarat att det i vissa fall förekommer att myndigheten lämnar ut kopior av aktuella handlingar till förtroendeadvokaten.

5 Överväganden och förslag

5.1 Inledning

Som tidigare framhållits (se avsnitt 2.3) är det av stor vikt att utredningen i ett utlänningsärende blir så fullständig som möjligt. Upplysningar från utlandsmyndigheter är ofta en väsentlig del av beslutsunderlaget. I våra direktiv anges att det är en självklarhet att ambassader och andra utlandsmyndigheters expertkunskaper och etablerade nätverk i ifrågavarande land skall användas för att skaffa fram bästa möjliga beslutsunderlag i enskilda utlänningsärenden. Vi utgår därför från att utlandsmyndigheterna även i fortsättningen skall medverka i enskilda utredningar när det finns behov av det, men har att överväga under vilka former och i vilken omfattning en sådan medverkan skall förekomma. Det finns också anledning att närmare undersöka behovet av författningsreglering av utlandsmyndigheternas medverkan.

Utlänningar, som söker tillstånd att resa in i eller stanna i Sverige, måste ofta lämna ingående uppgifter om sig själva och sina anhöriga i den utredning som görs av utlänningsmyndigheterna innan beslut fattas i det enskilda ärendet. Det kan vara fråga om uppgifter som, om de kommer till annans kännedom, kan leda till allvarliga repressalier mot utlänningen eller hans närstående. Effektiva sekretessbestämmelser är därför av stor vikt.

Redan risken för att uppgifter som lämnas i utredningen kan komma till kännedom hos myndigheterna i hemlandet torde upplevas som djupt oroande. Detta kan gälla även beträffande uppgifter som här i Sverige normalt kan anses som tämligen harmlösa. Utredningen i de enskilda ärendena kan påverkas av om sekretess kan garanteras för de uppgifter som lämnas. En riktig bedömning av ett utlänningsärende försvåras väsentligt om inte utlänningen kan förvissas om att sekretessen är betryggande. Det föreligger en uppenbar risk för att en utlänning, som vet att hans uppgifter kan skada honom själv eller andra, inte lämnar sådana uppgifter om han inte är övertygad om att uppgifterna inte

kommer till hemlandets kännedom. Det är därför viktigt att utlänningen kan upplysas om att de uppgifter han lämnar i ärendet är skyddade mot insyn.

Det är mot denna bakgrund av central betydelse att det föreligger en betryggande sekretess i utlänningsärendena. Det har ifrågasatts om sekretessreglerna i sin nuvarande utformning ger ett tillräckligt skydd för de uppgifter som framkommer i olika ärenden när utlandsmyndigheter medverkar i utredningen. Justitiekanslern, JK, har således i beslut den 8 november 1999 uttalat att bestämmelsen i 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) i sin nuvarande lydelse inte är tillämplig hos en utlandsmyndighet när denna medverkar med utredning i ett ärende som handläggs av en utlänningsmyndighet. Den enskilde utlänningen omfattas då inte av samma skydd i sekretesslagstiftningen när utlandsmyndigheterna medverkar i enskilda ärenden, som då uppgifterna finns hos en utlänningsmyndighet (ifrågavarande beslut samt beslut av JK den 21 juni 1995 återfinns i bilaga 3). Vi behandlar därför frågan om det finns behov av att ändra de sekretessregler som gäller för utlandsmyndigheterna vid medverkan i utlänningsärende.

En annan fråga är i vilken utsträckning uppgifter i ett ärende kan lämnas ut till en utlandsmyndighet som underlag för myndighetens medverkan i en enskild utredning. Hänsyn måste givetvis alltid tas till den enskildes behov av att sekretesskyddade uppgifter inte lämnas vidare. För att utlandsmyndigheternas medverkan skall kunna bedrivas effektivt krävs emellertid att uppgifter kan utbytas mellan utlänningsmyndigheterna och utlandsmyndigheterna. Generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen ger ett visst utrymme för det utbyte av uppgifter som omfattas av sekretess som i dag förekommer mellan utlänningsmyndigheterna och utlandsmyndigheterna i samband med att utlandsmyndigheterna medverkar i enskilda utlännings- eller medborgarskapsärenden. Det finns anledning att närmare belysa dels när information skall få lämnas, dels om generalklausulen är tillräcklig för att erforderligt informationsutbyte skall kunna ske mellan utlänningsmyndigheterna och utlandsmyndigheterna. Slutligen behandlar vi även den problematik som hör samman med utlandsmyndigheternas möjligheter att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess till uppdragstagare utanför utlandsmyndigheten.

De problem som nu har beskrivits, och som vi närmare kommer att återkomma till senare, rör främst asylutredningar. Information som rör en enskild utlänning och som framkommer i denna typ av ärenden torde nämligen allmänt sett, vara känsligare än vad som gäller för motsvarande uppgifter i t.ex. ett ärende om svenskt medborgarskap.

Vad nedan sägs gäller emellertid i princip även andra utredningar i utlänningsärenden och ärenden om svenskt medborgarskap.

5.2 Formerna för utlandsmyndigheternas medverkan i enskilda ärenden som handläggs av utlänningsmyndigheterna

Vi föreslår inte några författningsändringar när det gäller formerna för utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsärenden. Vi framhåller emellertid att utgångspunkten bör vara att utlandsmyndigheterna endast skall medverka i handläggningen när det är nödvändigt för en riktig bedömning av ett ärende och när uppgifterna inte kan inhämtas i Sverige. Vi visar också på hur rutinerna vid inhämtande av upplysningar kan förbättras.

Den hjälp utlandsmyndigheterna kan tillhandahålla vid utlänningsmyndigheternas utredning av enskilda ärenden kan bestå i så skiftande saker som tillhandahållande av allmän information om förhållandena i verksamhetslandet och kontroll av en viss bestämd persons aktiviteter eller personliga förhållanden i hemlandet, dvs. individrelaterad information.

Det finns enligt vår uppfattning inte några bärande invändningar mot att allmän information inhämtas. Det kan visserligen ibland förekomma att allt inhämtat material inte vidarebefordras till utlänningsmyndigheten. Det kan i sådana fall vara fråga om så känslig information att uppgifterna på grund av reglerna om utrikessekretess inte kan lämnas till part i sin helhet eller ursprungliga form. Vi anser emellertid att de bestämmelser som finns om utlämnande av relevanta uppgifter till part, se vidare avsnitt 3.7.5 och 3.7.6, är tillräckliga för att tillgodose partsintresset.

Det finns större anledning att ifrågasätta om uppgiftskontrollerna skall få omfatta även mer individrelaterad information. Frågorna kan gälla om en viss person är känd som deltagare i viss grupp, om han eller hans familj bor på visst ställe, om han utpekats i massmedia som anhängare av viss politisk riktning eller som deltagare i demonstration eller om han dömts för visst brott. En vanligt förekommande fråga är om en viss av den enskilde ingiven dom eller efterlysningsorder är äkta. Denna typ av frågor kan ibland besvaras av ambassadens egen personal med hjälp av egna kunskaper eller kanske med hjälp av information från andra ambassader eller kontakter i landet. Det är emellertid inte

ovanligt att informationen måste inhämtas genom anlitande av en person som inte är anställd av ambassaden, en s.k. förtroendeadvokat. Detta medför vissa sekretessproblem, som vi återkommer till i avsnitt 5.4.3.

Som vi tidigare redovisat är det endast i en mycket liten andel av utlänningsärendena som utlänningsmyndigheterna ställer frågor till utlandsmyndigheterna. Det är enligt vår mening också viktigt att understryka att utlänningsmyndigheterna endast bör begära hjälp från utlandsmyndigheterna när detta är nödvändigt för att göra en riktig bedömning av det enskilda ärendet och när svaret inte finns i Sverige. Varje fråga som ställs till en utlandsmyndighet måste därför föregås av ingående överväganden beträffande behovet av informationen, möjligheten att tillgodose den på annat sätt och den risk som kan uppkomma för den enskilde genom att frågan ställs. Ett slentrianmässigt inhämtande av uppgifter får inte förekomma, jämför JK:s bedömning i beslut den 8 november 1999 (se bilaga 3).

Vi vill också framhålla vikten av att den frågande myndigheten noga anger vilken uppgift den behöver. Myndigheten bör också tillse att uppgifter som identifierar den ifrågavarande utlänningen inte lämnas ut annat än när detta är helt nödvändigt. Det är i många fall möjligt att ställa helt individrelaterade frågor utan att ange vilken person det gäller. Som exempel kan nämnas att en uppgift om att en viss person namngetts i en tidning såsom deltagare i en demonstration kan kontrolleras genom att man efterhör vilka personer som namngetts. Den frågande myndigheten måste också beakta att vissa uppgifter kommer att lämnas vidare till förtroendeadvokater med de problem detta medför ur sekretessynpunkt (se vidare avsnitt 5.4.3). Det måste som regel vara väsentligt lättare för den frågande myndigheten än för utlandsmyndigheten att avgöra vilka uppgifter som det är nödvändigt och acceptabelt att föra vidare till personer utanför utlandsmyndigheten. Om det är fråga om uppgifter som inte under några omständigheter bör lämnas vidare till en förtroendeadvokat bör utlänningsmyndigheten klart ange detta när frågan ställs.

Av de uppgifter som vi har inhämtat från utlänningsmyndigheterna och utlandsmyndigheterna framgår att förfrågningar i utlänningsärenden i allt väsentligt handläggs enligt de riktlinjer vi ovan redovisat. Det kan också nämnas att det i Utrikesförvaltningens handböcker¹ understryks, att utlandsmyndigheterna inte får bedriva utredningarna så att någon enskild person kan komma att tillfogas skada. Det framhålls också att myndigheterna noga måste överväga de risker som kan finnas

¹ Rättshandbok III, från 1998, s. 91 f.

om lokala myndigheter, advokater, lokalanställd personal eller anhöriga till den asylsökande ombuds att medverka i utredningen av ärendena.

På grundval av de upplysningar som lämnats från vissa advokater (se bilaga 4) finner vi emellertid anledning att framhålla behovet av i viss mån ändrade rutiner. Det har således framkommit att det är ovanligt att utlänningsmyndigheten informerar den asylsökande om att man avser att ställa en fråga till utlandsmyndigheten. Som regel får den asylsökandes ombud först i samband med att svaret inkommit veta att en fråga har ställts. Det skulle enligt vår uppfattning vara till uppenbar fördel om denna praxis ändrades så att ett ombud senast i samband med att frågan skickas till utlandsmyndigheten underrättas om frågan. Ombudet har då möjlighet att framhålla särskilda risker som kan uppkomma om vissa upplysningar inhämtas. Det blir också möjligt för ombudet att lämna kompletterande uppgifter eller påpeka eventuella följdfrågor. Slutligen vill vi framhålla att ett ombud, för att kunna bedöma och bemöta de lämnade uppgifterna, ofta kan behöva veta vilken sorts information det är fråga om. Utlänningsmyndigheten bör således kunna upplysa om att det är fråga om uppgifter från officiella källor, som exempelvis myndigheter eller domstolar, eller om uppgifterna har inhämtats från privatpersoner.

Vi finner sammantaget att de nuvarande arbetsformerna som helhet bör bibehållas och att vi inte har anledning att föreslå några särskilda föreskrifter om formerna för utlandsmyndigheternas medverkan. Vissa rutiner vid inhämtande och redovisning av uppgifter bör emellertid förbättras. Vi återkommer vidare nedan till vissa sekretessfrågor.

5.3 Författningsreglering av utlandsmyndigheternas medverkan i ärenden som handläggs av utlänningsmyndigheterna

Vi har under utredningsarbetets gång föreslagit att utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsärenden författningsregleras genom en bestämmelse i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR). En sådan bestämmelse har nu införts.

Bestämmelser om vilka uppgifter som en utlandsmyndighet normalt skall utföra finns framför allt i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR). I IFUR har inte tidigare funnits

bestämmelser om att utlandsmyndigheterna är skyldiga att medverka med utredningar i utlänningsmyndigheternas enskilda ärenden. Detta har medfört att sådan medverkan inte har kunnat sägas ingå i den verksamhet som utlandsmyndigheterna är ålagda att bedriva.

Även om utlandsmyndigheterna inte har något ansvar för handläggningen eller beslutet i ett asylärende och deras medverkan, rent formellt sett, inte är en uppgift som ingår i dessa myndigheters verksamhet är utredningarna ändå en vanligt förekommande uppgift. Som tidigare nämnts finns också utredningarna behandlade i Utrikesdepartementets handböcker.

Det finns enligt vår uppfattning flera fördelar med att författningsreglera utlandsmyndigheternas medverkan i utredningen av enskilda utlänningsärenden. Som exempel kan nämnas att en författningsreglering innebär att den medverkan som tidigare skett informellt blir en uppgift som utlandsmyndigheterna är ålagda att fullgöra och som då kan sägas ingå i myndigheternas verksamhet. Utlänningsmyndigheterna behöver inte heller förlita sig på den generella skyldighet om samverkan som föreskrivs mellan myndigheter, utan får ett uttryckligt stöd för att begära erforderlig hjälp. Vi har därför under utredningsarbetets gång förordat att det i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen införs en bestämmelse om att utlandsmyndigheterna, på begäran av utlänningsmyndigheterna, skall biträda dessa myndigheter med utredning i utlännings- och medborgarskapsärenden.

En sådan bestämmelse har införts i IFUR och träder i kraft 1 januari 2002.

5.4 Behov av ändrade sekretessregler i utlänningsärenden

5.4.1 Tillämpning av 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen vid utlandsmyndigheter

Vi föreslår att sekretessen för utlandsmyndigheterna skärps genom en ändring i 7 kap. 14 § sekretesslagen. Samma sekretess skall gälla för en uppgift när en utlandsmyndighet medverkar med utredning i ett utlänningsärende som då uppgiften finns hos den handläggande utlänningsmyndigheten.

De särskilda bestämmelserna om sekretess i utlänningsärenden finns i 7 kap. 14 § sekretesslagen, se avsnitt 3.6. Som närmare redovisats där anses det i många fall finnas ett särskilt starkt sekretessbehov i dessa ärenden. Andra stycket i paragrafen innehåller därför en bestämmelse som särskilt tar sikte på uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Sekretessen enligt andra stycket är mer omfattande än den enligt första stycket. Det har emellertid ifrågasatts om denna sekretessregel gäller även vid utlandsmyndigheternas medverkan vid utredning av utlänningsärenden.

För att en uppgift skall omfattas av sekretess enligt 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen fordras att uppgiften rör myndighets verksamhet för kontroll över utläningar eller ärenden om medborgarskap. Det är uppenbart att den aktuella sekretessbestämmelsen gäller för utlänningsmyndigheternas verksamhet. Detsamma gäller när utlandsmyndigheterna med stöd av bestämmelser i utlänningslagen handlägger ärenden om t.ex. visering eller uppehållstillstånd. När det gäller de situationer där utlandsmyndigheterna medverkar i enskilda ärenden, som handläggs av utlänningsmyndigheterna, är det emellertid mera tveksamt om man kan dra slutsatsen att sekretessen i andra stycket omfattar även dessa fall.

Som ovan framgått finns det för närvarande inte någon författningsbestämmelse som direkt ålägger utlandsmyndigheterna att medverka i utlännings- och medborgarskapsärenden och att bistå utlänningsmyndigheterna med utredning i enskilda ärenden. Det kan göras gällande att begreppet verksamhet skall tolkas så att det omfattar även en informell medverkan i en annan myndighets ärendehantering. Det kan dock ifrågasättas om det är förenligt med vanligt språkbruk att säga att en myndighets "verksamhet" omfattar även sådant bistånd till andra myndigheter som saknar uttryckligt stöd i föreskrifter för myndigheten. Av sekretesslagens förarbeten (prop. 1979/80:2 del A, s. 210) synes närmast framgå att med begreppet myndighets verksamhet avses en medverkande myndighets verksamhet endast under förutsättning att verksamheten är en uppgift som myndigheten skall utföra och som är reglerad i en författning (jfr även JK:s beslut den 8 november 1999, bilaga 3).

Det kan också framhållas att det i sekretesslagen finns flera regler som gäller för myndigheter som biträder annan myndighet i dennes verksamhet. Dessa sekretessregler innehåller formuleringar som "uppgift som hänför sig till" eller "motsvarande sekretess gäller i annan myndighets verksamhet" för att gå tillhanda med utredning eller i ärende som nämnts. Någon formulering med denna innebörd finns inte i 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen, vilket tyder på att bestämmelsen inte omfattar utlandsmyndigheternas medverkan.

Slutligen bör understrykas att reglerna om sekretess innebär en begränsning i den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar. Det är därför av principiell vikt att de inte ges en extensiv tolkning.

Utredningens slutsatser

Enligt vår uppfattning bör uttrycket verksamhet för kontroll över utlänningar i 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen inte tolkas så vidsträckt att bestämmelsen kan anses tillämplig även hos en utlandsmyndighet när denna bistår utlänningsmyndigheterna med utredningar och identitetskontroller m.m. i där aktuella ärenden. Det innebär att det starkare sekretesskyddet till förmån för enskildas personliga förhållanden inte gäller utlandsmyndigheternas verksamhet såvida det inte rör sig om uppgifter i ett ärende som handläggs självständigt av en utlandsmyndighet med stöd av utlänningslagstiftningen. Detta medför att den enskilde utlänningen har ett sämre skydd av sekretesslagstiftningen när en utlandsmyndighet medverkar i handläggningen av enskilda ärenden än när uppgifterna finns hos utlänningsmyndigheterna.

Det finns i och för sig inte skäl att ifrågasätta att utlandsmyndigheterna hanterar känsliga personuppgifter med ett erforderligt mått av försiktighet. Trots det anser vi att det är betänkligt att sekretesskyddet enligt 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen inte formellt omfattar utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsärenden. Det sekretessskydd som i stället kan ges med stöd av första stycket är väsentligt svagare. Det avser endast uppgifter vars röjande kan medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men. Därutöver fordras att risken för skada skall vara föranledd av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Eftersom det i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärenden om medborgarskap ibland rör sig om mycket känslig information kan den enskilde eller någon närstående lida men av att en uppgift röjs även i andra fall än de allvarliga situationer som nu nämnts. Sekretesskyddet i 7 kap. 14 § första stycket är därför enligt vår uppfattning inte tillräckligt i de situationer där uppgifter som omfattas av sekretess enligt paragrafens andra stycke överlämnas från en utlänningsmyndighet till en utlandsmyndighet för att denna myndighet skall medverka vid handläggningen av ett ärende. Det är också i sig betänkligt om en uppgift som omfattas av sekretess hos en myndighet förlorar sekretesskyddet när myndigheten lämnar uppgiften till en annan myndighet för att få nödvändig kompletterande information i det

ärende där uppgiften lämnats. Denna lucka i sekretesskyddet är inte tillfredsställande och kan enligt vår mening inte accepteras. När det gäller uppgifter som en utlandsmyndighet tar emot från en utlänningsmyndighet vid förfrågningar eller annan medverkan i ett utlänningsärende bör givetvis samma sekretess gälla för uppgifterna hos den myndighet som tar emot uppgifterna som hos den myndighet som har lämnat ut dem. Det behov av sekretesskydd som finns för den enskilde vid utlänningsmyndigheternas handläggning av ett utlänningsärende föreligger självklart även när en utlandsmyndighet medverkar i en sådan utredning. För att sådant skydd skall föreligga krävs en lagändring.

En förutsättning för att utlandsmyndigheterna även fortsättningsvis skall kunna anlitas vid utredning av utlänningsärenden bör därför enligt vår mening vara att sekretesslagen ändras. En sådan ändring måste innebära att den enskilde utläningen får samma skydd av sekretesslagstiftningen när en utlänningsmyndighet handlägger ärendet som när en utlandsmyndighet medverkar i handläggningen. För att åstadkomma denna ändring måste man antingen införa en bestämmelse om överföring av sekretess, s.k. sekundär sekretess (se avsnitt 3.8), skapa en egen sekretessregel för utlandsmyndigheterna med samma skaderekvisit som för utlänningsmyndigheterna, dvs. ett omvänt skaderekvisit, eller utvidga utlänningssekretessen genom att göra bestämmelsen i 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen direkt tillämplig även hos utlandsmyndigheterna.

Sekundär sekretess innebär i huvudsak att en handling som är hemlig hos en myndighet behåller sin karaktär som hemlig också hos en annan myndighet som tar emot handlingen. Ett införande av en bestämmelse om sekundär sekretess skulle därför innebära att sekretessen enligt paragrafens andra stycke följer med de uppgifter som lämnas från en utlänningsmyndighet till en utlandsmyndighet. De uppgifter som framkommer vid utlandsmyndigheternas utredningar skulle emellertid fortfarande bara omfattas av sekretess enligt första stycket. Ett sådant alternativ löser därför inte problemen. Enligt vår mening bör det inte heller komma i fråga att införa en särskild sekretessregel för utlandsmyndigheterna om problemet kan lösas på annat sätt. Eftersom det är möjligt att genom ett mindre tillägg i 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen åstadkomma den nödvändiga ändringen bör den lösningen väljas. Vi föreslår därför att det i paragrafen införs en bestämmelse som medför att sekretessen enligt andra stycket gäller även när en utlandsmyndighet medverkar i handläggningen av ett enskilt ärende i verksamhet som där sägs.

Det kan framhållas att det finns större anledning att anse att nu ifrågasvarande medverkan är en del av utlandsmyndigheternas verksam-

het i den mening som avses i 7 kap 14 § andra stycket sekretesslagen med anledning av att den tidigare redovisade förordningsändringen nu har genomförts. Det är emellertid av så stor vikt att det inte föreligger något tvivel på denna punkt att vi anser att detta inte påverkar behovet av ändring av nämnda paragraf.

5.4.2 Utbyte av information mellan utlänningsmyndigheterna och utlandsmyndigheterna

Vi föreslår att det införs en sekretessbrytande regel som möjliggör för utlänningsmyndigheterna och utlandsmyndigheterna att utbyta information när en utlandsmyndighet medverkar med utredning i verksamhet för kontroll över utläningar eller i ärende om svenskt medborgarskap. Utlandsmyndighetens behov av uppgifter skall i varje enskilt fall vägas mot den risk för skada som utlämnandet av uppgifterna innebär för den enskilde. Vid återrapportering av inhämtade uppgifter behöver någon intresseavvägning inte göras.

Behov av informationsutbyte

Vi har tidigare funnit att information från utlandsmyndigheterna ofta är nödvändig för att ett utlänningsärende skall kunna utredas och att utlänningsmyndigheterna bör få ta hjälp av utlandsmyndigheterna vid utredning av enskilda ärenden. För att utlandsmyndigheterna skall kunna uppfylla sådana uppdrag måste de få visst bakgrundsmaterial rörande den aktuella ansökan. Utöver de direkta frågor som utlänningsmyndigheten vill ha besvarade kan det därför vara nödvändigt för utlänningsmyndigheten att även lämna en redogörelse för sådana uppgifter som den enskilde sökanden har lämnat. Förutom att tjäna som ett allmänt bakgrundsmaterial, kan dessa uppgifter utgöra ett bra hjälpmedel vid genomförandet av utredningen. En av utlänningsmyndigheten formulerad fråga kan t.ex. behöva förtydligas med ytterligare information eller följas upp med en kompletterande fråga.

Med hänsyn till att uppgifterna i utlänningsärenden i stor utsträckning omfattas av sekretess är det självklart att det material det är fråga om oftast är sekretessbelagt. Det är också vanligt förekommande att utlandsmyndigheterna såväl vid sin återrapportering till utlänningsmyndigheterna som vid utredning av "egna" ärenden behöver lämna och få sekretessbelagd information. Det är därför enligt vår mening

uppenbart att det måste vara möjligt för utlandsmyndigheterna och utlänningsmyndigheterna att utbyta information när så är nödvändigt för en riktig bedömning av ett utlänningsärende. Vi återkommer nedan till i vilken utsträckning informationsutbytet skall begränsas med hänsyn till den enskilde som ärendet gäller. Enligt direktiven är vårt uppdrag begränsat till utlandsmyndigheternas medverkan i enskilda ärenden som handläggs av utlänningsmyndigheterna i Sverige. I övervägandena nedan behandlas därför i huvudsak endast myndigheternas behov av att utbyta information i sådana situationer.

Samtycke från den enskilde

Det förekommer att Migrationsverket uppmanar en asylsökande att underteckna en handling benämnd "fullmakt". Enligt en sådan handling samtycker den asylsökande till att Migrationsverket inhämtar upplysningar om honom från vissa utländska myndigheter och från humanitära organisationer såsom Amnesty International, UNHCR m.fl. Samtycket omfattar också att Migrationsverket lämnar upplysningar angående ansökan till vissa utländska myndigheter. Anledningen till att verket inhämtar sådana samtycken är att man vill undvika vissa av de sekretessproblem som kan uppstå vid utredningen av ett utlänningsärende.

Användningen av sådana fullmakter har varit föremål för Justitieombudsmannens prövning i beslut den 24 juli 1996 (Dnr 4381-1995). I beslutet har JO uttalat att det får förutsättas att innebörden av en sådan fullmakt alltid klargörs för den asylsökande på ett lämpligt sätt. JO påtalade att den asylsökande oftast befinner sig i en mycket utsatt situation. Han anförde vidare att det framstår som befogat att se över utformningen av ifrågasvarande fullmakter så att det samtycke som ges till verkets åtgärder anpassas till förhållandena i varje enskilt fall. Eftersom Migrationsverket² i sitt remissvar i ärendet åtog sig att utarbeta instruktioner angående utformningen och användningen av fullmakter fann JO inte skäl att göra några ytterligare uttalanden i frågan. Några instruktioner angående användningen av fullmakter har dock ännu inte utarbetats.

Ifrågasvarande fullmakter inhämtas som regel innan offentligt biträde förordnas. Det finns en uppenbar risk för att sökanden känner sig tvingad att underteckna fullmakten och det kan också ifrågasättas om han alltid förstår dess innebörd. Enligt vår uppfattning är därför de fullmakter som verket använder sig av inte någon lämplig lösning på de

² Dåvarande Statens invandrarverk.

sekretessproblem som kan uppstå i samband med utredningen av ett utlänningsärende.

Informationsutbyte med stöd av generalklausulen

Den ändring av 7 kap. 14 § sekretesslagen som vi tidigare föreslagit (se avsnitt 5.4.1) bör i och för sig göra det lättare för utlänningsmyndigheterna att med stöd av 14 kap. 3 § sekretesslagen (generalklausulen) lämna ut information i nu ifrågavarande fall. Som tidigare har anförts bör emellertid ett fortlöpande och regelbundet utbyte av hemlig information inte ske enbart med tillämpning av generalklausulen utan ha stöd antingen i de enskilda reglerna i sekretesslagen eller i en sådan uppgiftsskyldighet som föreskrivs i 14 kap. 1 § sekretesslagen. Det är då också möjligt för lagstiftaren att ge anvisningar för i vilka fall som hänsyn till den enskildes personliga integritet bör få vika för att handläggningen av ett ärende skall kunna bedrivas effektivt.

En sekretessbrytande regel

Utlänningsmyndigheternas och utlandsmyndigheternas rätt att utbyta uppgifter som rör ett utlänningsärende bör därför ges ett uttryckligt stöd i en sekretessbrytande regel. En sekretessbrytande regel kan utformas som en skyldighet för utlänningsmyndigheterna respektive utlandsmyndigheterna att lämna uppgifter till varandra (14 kap. 1 § SekrL). Den kan också utformas så att myndigheten får en rätt, men inte en skyldighet, att lämna uppgifterna. Myndigheten får då såväl möjlighet som skyldighet att ta hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall.

Det ligger i sakens natur att det kan vara svårt att på förhand avgöra vilka uppgifter som en utlandsmyndighet behöver i det enskilda ärendet. Det kan därför tyckas att en utlänningsmyndighet bör få lämna ut alla uppgifter som kan antas bli av betydelse för att en utlandsmyndighet skall kunna fullgöra sitt uppdrag. Av hänsyn till den enskilde bör emellertid en sådan möjlighet begränsas. Vi vill åter framhålla att utlänningssekretessen hör till ett av de områden där kraven på sekretess kring enskildas personliga förhållanden är särskilt starkt. Det skydd som sekretessen ger har stor betydelse för de utlänningar som söker tillstånd att resa in i eller stanna i Sverige och som ofta måste lämna ingående uppgifter om sig själva. Det finns också en risk att en utlänning medvetet utelämnar för honom själv väsentliga uppgifter om han inte är övertygad om att dessa inte lämnas vidare. En

avvägning måste alltid göras mellan intresset av att skydda den enskildes integritet och möjligheten för myndigheterna att kunna bedriva en effektiv ärendehantering. Det får aldrig bli fråga om ett slentrianmässigt överlämnande av samtliga i ärendet förekommande uppgifter. Samtidigt är det viktigt att den sekretessbrytande regeln inte blir så begränsad att den i praktiken hindrar informationsutbytet.

Ett utlämnande bör därför endast få ske om det är fråga om relevant information, som av den utlämnande myndigheten anses nödvändig för att fullgöra av uppdraget. En avvägning måste också alltid göras mellan behovet av uppgiften och den skaderisk som kan föreligga genom utlämnandet av den. Myndigheten skall med andra ord alltid tillämpa proportionalitetsprincipen.

En sekretessbrytande regel får inte vara alltför detaljerad eftersom det på förhand inte är möjligt att i bestämmelsen på ett detaljerat sätt ange vilka uppgifter som en utlänningsmyndighet kan komma att behöva lämna ut till en utlandsmyndighet när denna medverkar med utredning vid handläggningen av ett ärende. Det måste i stället avgöras med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. Vi anser därför att den sekretessbrytande bestämmelsen bör innebära en rätt för en myndighet att vid handläggning av ett utlänningsärende lämna sekretessbelagd information till annan myndighet om det finns särskilda skäl för att uppgiften lämnas ut.

Det är enligt vår mening många gånger ofta möjligt för myndigheterna att lämna nödvändig bakgrundsinformation på ett sådant sätt att ömtåliga uppgifter inte röjs. En fråga av allmän karaktär, t.ex. om innehållet i olika lagar, kan givetvis alltid besvaras utan att utlänningsens identitet framgår av förfrågan. I andra situationer kan det däremot vara meningslöst att ställa en fråga eller begära en utredning om inte personens identitet, eller andra uppgifter som ändå avslöjar identiteten, framgår. I sådana fall skall emellertid uppgiften i stället kunna lämnas till utlandsmyndigheten med stöd av den sekretessbrytande bestämmelse som vi föreslår.

Regeln som nu föreslås bör alltså utformas som en sekretessbrytande bestämmelse som ger myndigheterna möjlighet att lämna ut information som omfattas av sekretess. För att innebörden av regeln skall bli att sekretessen bryts måste bestämmelsen tas in i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar (se 1 kap. 3 § SekrL). Om en hänvisning skall göras i sekretesslagen till en befintlig lag är det naturliga valet i första hand att införa bestämmelsen i utlänningslagstiftningen. Man skulle även kunna tänka sig att ta in bestämmelsen i en ny lag som handlar om uppgiftsutbyte mellan utlänningsmyndigheterna och utlandsmyndigheterna.

Det är i och för sig en fördel att det i så stor utsträckning som möjligt går att direkt i sekretesslagen se hur långt sekretessen sträcker sig, vilket talar för att regeln förs in där. Att helt och hållet reglera den sekretessbrytande bestämmelse som vi nu föreslår i sekretesslagen skulle emellertid innebära att man tynger lagtexten mer än nödvändigt. En bestämmelse om informationsutbyte mellan myndigheter är vidare en materiell regel rörande handläggning av utlänningsärenden. Vi anser därför att det är lämpligast att i sekretesslagen ange att det finns en sekretessbrytande regel medan själva regeln tas in i annan lag. Vi anser också att man bör sträva efter att i största möjliga utsträckning ta in bestämmelser som rör utlänningsärenden och medborgarskapsärenden i utlännings- respektive medborgarskapslagen och anser därför att de sekretessbrytande reglerna för ifrågavarande ärenden bör tas in i dessa lagar och inte i en särskild lag om uppgiftsutbyte.

5.4.3 Utlämnande av uppgifter från utlandsmyndigheterna till enskilda

Utlandsmyndigheterna kan enligt vår uppfattning under vissa förutsättningar lämna ut sekretesskyddade uppgifter till förtroendeadvokater. Vi anser att dessa möjligheter är tillräckliga för det behov som finns. Någon ny regel om sekretessgenombrott föreslås därför inte.

Inledning

För att utredningarna i utlänningsärenden skall kunna bedrivas effektivt och för att beslutsunderlaget skall bli så korrekt som möjligt är det i olika sammanhang nödvändigt för svenska myndigheter att kunna kontrollera om uppgifter om förhållanden och händelser i andra länder är korrekta. Det är därför inte ovanligt att sådana uppgifter som åberopas till stöd för en ansökan i ett utlänningsärende måste bekräftas genom uppgifter från sökandens hemland. En sådan kontroll kan i flertalet fall ske helt öppet. I vissa fall kan emellertid kontrollen försvåras av förhållandena i det aktuella landet. De länder som asylsökande kommer ifrån är ofta relativt slutna. När det gäller t.ex. olika handlingar som en sökande åberopar kan en öppen kontroll försvåras av det förhållandet att handlingarna inte alltid är offentliga. En förfrågan kan vidare inte ställas direkt till myndigheterna i landet eftersom det skulle kunna innebära risk för repressalier mot såväl

sökanden själv som mot släktingar eller andra som finns kvar i landet, om det blev känt i hemlandet att personen finns i Sverige och söker politisk asyl här och således visar misstro mot det land han eller hon kommer ifrån. I de fall de aktuella frågorna inte direkt kan besvaras av utlandsmyndigheten, med den allmänna kunskap som finns där, kan utlandsmyndigheten behöva låta någon utanför myndigheten försöka ta reda på de efterfrågade uppgifterna eller göra t.ex. en äkthetsbedömning. Det är då i allmänhet fråga om att anlita en förtroendeadvokat (se avsnitt 2.3.2). Det är då också nödvändigt att lämna ut viss bakgrundsinformation till denne. Även om det i stor utsträckning bör vara möjligt att ställa frågorna utan att individens identitet eller andra känsliga uppgifter röjs är det ofrånkomligt att förtroendeadvokaterna ibland kan behöva vissa sekretessbelagda uppgifter för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

Förtroendeadvokaters tystnadsplikt

En förtroendeadvokat är inte skyldig att iaktta sekretesslagens bestämmelser. Vill en myndighet åstadkomma tystnadsplikt för någon som inte omfattas av sekretessbestämmelserna kan ett förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen uppställas. Genom ett sådant förbehåll uppkommer en offentlighetsrättslig tystnadsplikt för den person som förbehållet riktar sig till. Den som bryter mot ett förbehåll enligt sekretesslagen kan straffas för brott mot tystnadsplikt. Eftersom det i de fall som nu avses näst intill uteslutande rör sig om utländska uppdragstagare, bosatta utomlands, torde emellertid ett straffsanktionerat utlämnande med förbehåll inte vara en lämplig väg att gå. Att i Sverige lagföra en utländsk medborgare, bosatt utomlands, för ett sekretessbrott som är begånget utomlands kan nämligen i praktiken visa sig omöjligt eftersom det för svensk domsrätt torde krävas att personen frivilligt kommer till Sverige (jfr NJA 1987 s. 771) eller att personen i fråga kan överföras från det aktuella landet till Sverige med stöd av bestämmelser om internationellt samarbete rörande lagföring för brott. Det är i och för sig möjligt att avtala om civilrättslig tystnadsplikt och skadeståndssanktionera brott mot ett sådant avtal. Möjligheterna att driva in ett sådant skadestånd förefaller dock vara mycket små. Det förekommer också att det utfärdas s.k. sekretessbevis, som innehåller erinran om vilka sekretessbestämmelser som gäller för en myndighets personal och som undertecknas även av uppdragstagaren. Sådana bevis saknar emellertid helt egen rättsverkan. Att låta någon som inte är bunden av sekretess skriva under sekretessbevis kan också betecknas som vilseledande och bör inte få

komma ifråga.³ Det finns också risk för att ett sådant frivilligt åtagande felaktigt skulle kunna uppfattas som ett stöd för att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess.

Utlämnande av sekretesskyddat material till förtroendeadvokater

Frågan blir då om det trots detta är möjligt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till förtroendeadvokater. Som tidigare framgått får en uppgift som omfattas av sekretess inte röjas för enskild i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lagar eller förordningar till vilken sekretesslagen hänvisar (1 kap. 2 § SekrL). Några sådana särbestämmelser finns inte. Eftersom förtroendeadvokater inte är myndigheter kan uppgifter som omfattas av sekretess inte heller lämnas till dem med stöd av generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen. Som tidigare framgått kan emellertid sekretesskyddade uppgifter lämnas ut även till andra än myndigheter om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet (1 kap. 5 § SekrL). Den möjlighet som en utlandsmyndighet har att lämna sekretesskyddade uppgifter till en förtroendeadvokat är därför om det kan ske med stöd av den angivna bestämmelsen i 1 kap. 5 § sekretesslagen, dvs. om det är nödvändigt för att utlandsmyndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet.

I vissa situationer kan det vara meningslöst att ställa en fråga eller begära en utredning om inte personens identitet, eller andra uppgifter som avslöjar personens identitet, framgår. I detta sammanhang intar äkthetsbedömningar av handlingar en särställning i förhållande till andra uppgifter som en sökande åberopar och som de svenska utlänningsmyndigheterna vill ha verifierade av en utlandsmyndighet.⁴ I dessa fall är det ofta nödvändigt för den som skall göra bedömningen att känna till innehållet i den aktuella handlingen. I de fall det redan av handlingens utformning kan konstateras om en handling är äkta eller falsk är naturligtvis en sökandes personuppgifter inte nödvändiga för bedömningen. I andra fall, t.ex. om innehållet i handlingen måste kontrolleras hos myndigheterna i det land som handlingen utfärdats, kan det emellertid vara omöjligt att utföra kontrollen om personuppgifterna i handlingen inte lämnas ut.

Bedömningen av om en handling är äkta eller inte, kan vara av avgörande betydelse för om en ansökan i ett utlänningsärende skall

³ JO 1985/86 s. 177.

⁴ Av avsnitt 4.5 framgår att det främst är vid frågor om äkthetsbedömningar som det bedömts nödvändigt att lämna ut information som omfattas av sekretess.

beviljas. Sökandens egna uppgifter i dessa avseenden kan inte alltid ensamma godtas. Att en sökande åberopar falska handlingar till styrkande av sina uppgifter kan medföra att ansökan beviljas på felaktiga grunder. Det finns också risk att en korrekt handling inte godtas. Möjligheten att kontrollera en handlingens äkthet i syfte att få ett korrekt beslutsunderlag kan därför vara en nödvändig förutsättning för att ett ärende skall bli riktigt utrett. Det bör också beaktas att äkthetskontrollerna avser handlingar som de enskilda sökandena själva har gett in till utlänningsmyndigheten och som de åberopar till stöd för att de är i behov av skydd. Det framstår därför som rimligt att sådana handlingar får granskas närmare. Enligt vår uppfattning är det därför fråga om så befogade och viktiga kontroller att erforderligt material måste få utlämnas till förtroendeadvokaten även om det omfattas av sekretess. Denna typ av kontroll bör emellertid göras först då det står klart att ansökan kommer att beviljas om det kan klarläggas att handlingarna är korrekta. Det kan inte heller uteslutas att en utlämning kan riskera repressalier vid en återkomst till hemlandet om myndigheterna där fått vetskap om att han åberopat exempelvis en förfalskad dom. Vi vill därför åter understryka vikten av att sekretessbelagda uppgifter bara lämnas ut efter en noggrann prövning och avvägning i varje enskilt fall av behovet av utlämnandet och de risker detta kan medföra.

Det finns också andra situationer där ett utlämnande av uppgifter framstår som befogat. Som exempel kan nämnas att man vill kontrollera om det finns ett pågående mål eller en dom mot en viss person eller om en viss person blev anhållen vid en angiven tidpunkt.

Som tidigare anförts (se avsnitt 5.3) införs fr.o.m. den 1 januari 2002 en bestämmelse som ålägger utlandsmyndigheterna att medverka i ärenden som handläggs av utlänningsmyndigheterna. Inhämtande av upplysningar i dessa ärenden blir då en del av utlandsmyndigheternas verksamhet. Mot bakgrund härav och med hänsyn till att utlandsmyndigheterna inte alltid kan besvara frågor från de handläggande myndigheterna utan hjälp av förtroendeadvokater bör en utlandsmyndighet i den omfattning som vi nyss har angett kunna lämna ut sekretesskyddad information till förtroendeadvokater med stöd av regeln i 1 kap. 5 § sekretesslagen.

Vi har övervägt om utlandsmyndigheternas rätt att lämna uppgifter till förtroendeadvokater och andra enskilda bör specialregleras. Detta skulle kunna ske genom att en sekretessbrytande regel införs. Nackdelarna med en specialreglering skulle emellertid vara många. En särreglering i de fall det inte framstår som oundgängligen påkallat riskerar att urholka bestämmelsen i 1 kap. 5 § sekretesslagen om nödvändigt uppgiftslämnande. En särskild reglering av de visserligen

totalt sett få men ändå mycket varierande situationer denna bestämmelse skulle gälla för skulle kunna leda till en omfattande och oöverskådlig lagstiftning. Ju fler fall som skulle särregleras desto större skulle osäkerheten bli om det finns något utrymme kvar att tillämpa bestämmelsen om nödvändigt uppgiftslämnande även i andra fall. Sammantaget finner vi att det inte finns tillräckliga skäl för att införa en ny sekretessbrytande regel.

II VISSA FRÅGOR OM ANVÄNDNING AV TVÅNG I SAMBAND MED FÖRVARSTAGANDE

6 Gällande rätt

6.1 Grundläggande skydd för fri- och rättigheter

De grundläggande reglerna om skydd för de fri- och rättigheter som alla medborgare i Sverige åtnjuter finns i regeringsformens andra kapitel.

Utlänningar är jämställda med svenska medborgare om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag. De fri- och rättigheter som skyddas av svensk grundlag motsvarar i stort sett vad som har erkänts som mänskliga rättigheter inom FN och Europarådet.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare, gentemot det allmänna, skyddad mot bl.a. påtvingat kroppsligt ingrepp. Uttrycket kroppsligt ingrepp avser främst våld mot människokroppen. Skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp m.m. är inte absolut utan kan enligt 2 kap. 12 § första stycket regeringsformen begränsas genom bestämmelse i lag eller i vissa angivna fall genom annan författning. En sådan begränsning får endast göras för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får vidare aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Bestämmelsen i 2 kap. 12 § andra stycket kan sägas vara ett uttryck för den ändamålsprincip som anses vedertagen i svensk rätt

och som innebär att ett tvångsmedel inte får användas i något annat syfte än det som framgår av den tillämpade bestämmelsen.

I 2 kap. 8 § regeringsformen behandlas rörelsefriheten. Enligt denna paragraf är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande och även i övrigt tillförsäkrad friheten att förflytta sig inom riket och att lämna det. Även skyddet mot frihetsberövande får begränsas genom lag under de förutsättningar som i allmänhet gäller för inskränkningar i de grundlagsskyddade rättigheterna.

Den enskildes rättigheter i samband med frihetsberövande skyddas också av den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)¹ och Förenta nationernas internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (FN-konventionen).

I artikel 3 i Europakonventionen fastslås att ingen må utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Bestämmelsen innebär inte att det är förbjudet att lagstifta om tvång i vissa situationer. Tvångsåtgärderna får emellertid inte vara av sådan art eller användas på sådant sätt eller under sådana omständigheter att de utgör en omänsklig eller förnedrande behandling av den enskilde individen. En motsvarande bestämmelse finns i artikel 7 i FN-konventionen.

Artikel 5 i Europakonventionen skyddar den enskildes rätt till frihet och personlig säkerhet och sätter gränser för myndigheternas möjligheter att frihetsberöva individer. Frihetsberövande får bl.a. ske för att hindra att någon obehörigen reser in i ett land eller som ett led i ett förfarande som rör utvisning eller utlämnande av en person. Samma skydd för individen återfinns i artikel 9 i FN-konventionen.

Artikel 10 i FN-konventionen innehåller bl.a. bestämmelser om behandlingen av personer som är frihetsberövade. Där fastslås en rätt för envar som berövats sin frihet att behandlas human och med aktning för sitt inneboende värde som människa.

Även Europeiska Unionen har regler rörande de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I den senaste lydelsen av EU-fördraget (Amsterdamfördraget) slås fast att Europakonventionen utgör en del av EU:s grundläggande rättsprinciper.

Vid Europeiska rådets möte i Nice den 7 december 2000 undertecknades EU-stadgan om skydd för mänskliga rättigheter. Stadgan behandlar de medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och samhällseliga rättigheter vilka hittills har framställts i olika internationella, europeiska och nationella källor.

¹ Konventionen gäller som svensk lag SFS 1994:1219.

Europeiska kommissionen har till Europeiska unionens råd för rättsliga och inrikes frågor år 2000–2001 lämnat två direktivförslag som bl.a. behandlar frågor om förvar av asylsökande. Förhandlingar om förslagen pågår i Rådets arbetsgrupp för asylfrågor (Asylarbetsgruppen) men det är oklart när Rådet kan komma att fatta beslut.

FN:s flyktingkommissarie har utformat riktlinjer för förvar av asylsökande. I riktlinje 6 föreskrivs bl.a. att villkoren för förvarstagna ”should be humane with respect for the inherent dignity of the person”, eller med andra ord att de som hålls i förvar skall behandlas humant och att deras värdighet skall respekteras. Bestämmelserna är visserligen inte formellt bindande men har ändå en stor betydelse för många länder.

6.2 Befogenhet att använda våld

För att ett samhälle skall fungera måste staten ha möjlighet att ta till tvångsåtgärder gentemot medborgarna i vissa situationer. Våld, frihetsberövande och andra tvångsåtgärder kan t.ex. ibland vara nödvändiga för att skydda allmänheten och upprätthålla ordning och säkerhet. Varje form av våldsanvändning och frihetsberövande måste emellertid ha stöd i lag.

Den statliga maktutövningen gentemot medborgarna kommer främst till uttryck i polisens verksamhet. Av regeringsformen följer att även reglerna om polisens användande av våld måste ha lagform. I 10 § polislagen (1984:387) upptas en relativt detaljerad bestämmelse angående polisens rätt att bruka våld. Det finns också andra befattningshavare som enligt lag har rätt att ingripa med handlingar som annars är straffbelagda. Som exempel kan nämnas ordningsvakter och befälhavare på fartyg. I några fall får även vem som helst ingripa på detta sätt.

I 24 kap. brottsbalken finns ett antal viktiga bestämmelser som reglerar rätten att företa en annars straffbelagd handling. I kommentaren till brottsbalken (Beckman m.fl., Brottsbalken jämte förklaringar, 2000, i fortsättningen Beckman m.fl., s. 24:36) uttalas bl.a. att onödig kraftutveckling skall undvikas och att våld endast får användas när andra medel är otillräckliga och det behövs för att uppnå avsett resultat. I de situationer där det är tillräckligt med en mindre ingripande åtgärd är det därför otillåtet att använda smärtsamt grepp eller att utdela slag. Mer våld får således inte användas än vad som är rimligt i förhållande till det som kan uppnås genom våldsanvändningen.

6.2.1 Våld för att förhindra rymning

I 24 kap. 2 § brottsbalken behandlas situationen att en person som är berövad friheten rymmer. Enligt bestämmelsen är det i ett sådant fall straffritt att bruka ett försvarligt mått av våld för att hindra rymningen.

Bestämmelsen omfattar inte endast intagna i kriminalvårdsanstalter, häktade och anhållna utan även en person som ”annars är berövad friheten”, t.ex. intagen för psykiatrisk vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, en person som är omhändertagen i särskilt hem enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (Beckman m.fl., s. 24:23).² Att anstalter eller hem är öppna i den betydelsen att det inte finns murar, galler, stängsel eller särskild säkerhetsbevakning, utesluter inte att de intagna är berövade friheten. Det avgörande är om personen är tvungen att vistas på anstalten eller i hemmet.

Av bestämmelsen framgår inte uttryckligen vem det är som får bruka våld mot en rymning. I första hand riktar sig bestämmelsen till den personal vid kriminalvårdsanstalter, häkten, sjukhus, hem eller liknande som det åligger att hindra rymning. Av 24 kap. 5 § brottsbalken framgår dessutom att envar som kommer till dessa personers hjälp får bruka våld enligt stadgandet.

För att det våld som får brukas mot rymningen skall vara straffritt krävs dels att våldet har varit nödvändigt för att hindra rymningen, dels att det har varit försvarligt. Av paragrafens ordalydelse följer att bestämmelsen gäller en pågående rymning. Den ger således inte någon befogenhet att straffritt använda våld efter det att rymningen har avslutats. En våldsanvändning i sådana situationer, t.ex. vid gripandet av rymningen, måste därför grundas på andra bestämmelser.

6.2.2 Våld för att hålla en frihetsberövad person till ordningen

Utöver vid rymningssituationen är det enligt 24 kap. 2 § brottsbalken straffritt att använda våld för att upprätthålla ordningen om en frihetsberövad person med våld eller hot om våld sätter sig till motvärn eller om den frihetsberövade på annat sätt gör motstånd mot någon under vars uppsikt han står när denne skall hålla honom till ordningen. Befogenheten att använda våld tillkommer den under vars uppsikt den

² I kommentaren nämns inte den som är tagen i förvar enligt bestämmelserna i utlänningslagen.

frihetsberövade står, t.ex. den som har ansvar för omhändertagandet, och den som enligt 24 kap. 5 § brottsbalken kommer till dennes hjälp.

6.2.3 Användning av fängsel

Handfängsel och andra fängsel är en form av hjälpmedel som ibland kan användas för att genomföra en tjänsteåtgärd med våld. Beläggande med fängsel är således inte ett självständigt tvångsmedel utan en särskild form av våldsanvändning mot en person. Fängsel används främst för att förhindra att en person avviker. Det kan också användas för att förhindra personskador i samband med ett frihetsberövande.

Det utmärkande för fängsel är att det syftar till att inskränka en persons rörelsefrihet och att göra det omöjligt för personen att göra bruk av främst armarna men i vissa fall även benen. Någon lagteknisk definition av begreppet fängsel finns inte.

Användandet av fängsel är, liksom våldsanvändningen i sig, en sådan begränsning i medborgarnas skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp som förutsätter stöd i lag. Får våld inte användas, får inte heller fängsel tillgripas. Vidare gäller att våld får användas endast i de fall mindre stränga åtgärder inte bedöms kunna leda till avsett resultat.

Användande av handfängsel är en form av våldsanvändning som i regel endast får användas av polisen. Det förekommer emellertid också inom vissa andra delar av den offentliga verksamheten. Föreskrifter om beläggande med fängsel finns i olika författningar bl.a. 15 § i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade, samt 23 och 42 §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.

6.3 Utlänningslagens förvarsbestämmelser

6.3.1 Allmänt

Om en utlänning kan komma att avvisas eller utvisas kan denne under vissa förutsättningar tas i förvar. Bestämmelser om detta finns i 6 kap. utlänningslagen (1989:529).

Enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen kan en utlänning som har fyllt 18 år tas i förvar vid tre olika situationer. Den första är om utlänningens identitet är oklar när han kommer till Sverige eller när han söker uppehållstillstånd och det inte kan göras sannolikt att han har den identitet som påstås. Om utlänningens rätt att resa in eller vistas i Sverige kan bedömas ändå får emellertid förvarstagande inte ske på denna grund. Den andra situationen är om det är nödvändigt för att en

utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige skall kunna genomföras. Den tredje situationen är om det bedöms som sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas eller fråga uppkommer om att verkställa ett sådant beslut. När det gäller den tredje situationen krävs för ett beslut om förvar att det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att han kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige.

Även utläningar under 18 år får under vissa förutsättningar tas i förvar (6 kap. 3 § UtlL).

Ett förvarstagande av en utlänning får inte utan synnerliga skäl pågå mer än två veckor. När beslut om avvisning eller utvisning har meddelats kan denna tid förlängas till två månader. Ett beslut om förvar kan emellertid förnyas. Varje sådant nytt beslut skall föregås av en förhandling. Ett beslut om förvar fattas av den myndighet som handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning (6 kap. 9 § UtlL).

Migrationsverket³ tog den 1 oktober 1997 över ansvaret från polisen för de personer som tas i förvar och för de lokaler där de förvarstagna skall vistas. Samtidigt infördes i 6 kap. 16–31 §§ utlänningslagen regler om behandlingen av förvarstagna utläningar. En utlänning som är tagen i förvar skall behandlas med respekt och humanitet (6 kap. 18 § UtlL.). En förvarstagen skall också bemötas med förståelse för den svåra situationen som utlänningen i många fall befinner sig i. Förebilden till bestämmelsen har hämtats ur de riktlinjer för förvar av asylsökande som utformats av FN:s flyktingkommissarie (se vidare prop. 1996/97:147 s. 23).

6.3.2 Förvarslokaler

Enligt 6 kap. 19 § utlänningslagen skall en utlänning som hålls i förvar vistas i särskilt anordnade lokaler, s.k. förvarslokaler. Migrationsverket har ansvaret för förvarslokalerna och för behandlingen av de utläningar som vistas i lokalerna.

Begreppet förvarslokal avser i första hand de särskilda utrymmen som Migrationsverket ställt i ordning för just detta ändamål. Dessa utrymmen finns ofta i anslutning till mottagningscentra. Även andra utrymmen som för ändamålet tillhandahålls av Migrationsverket omfattas emellertid av definitionen. Begreppet förvarslokal täcker inte bara den byggnad där de som hålls i förvar vistas, utan hela det låsta

³ Dåvarande Statens invandrarverk.

utrymmet inklusive de rekreationsytor som finns utomhus (prop. 1996/97:147 s. 41).

Alla förvarstagna kan röra sig fritt inne i förvarslokalen. I anslutning till lokalerna finns också möjlighet att vistas utomhus. Det finns dock hela tiden personal i såväl inne som yttre utrymmen. Av förarbetena framgår att skillnaden mellan en förvarslokal och ett mottagningscenter inte behöver bestå i mer än att de som vistas i en förvarslokal har vissa restriktioner för sin rörelsefrihet och att de därför inte kan lämna utrymmet (a. prop. s. 30).

Av 6 kap. 19 § andra stycket utlänningslagen följer att Migrationsverket under vissa i lagen särskilt angivna förutsättningar kan besluta att en utlänning som har tagits i förvar skall placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. En sådan placering kan aldrig komma i fråga för ett barn under 18 år. För de utlänningar som placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller, i stället för utlänningslagens bestämmelser bestämmelserna i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. i tillämpliga delar (6 kap. 20 § UtL).

6.3.3 Transporter

En utlänning som hålls i förvar kan behöva lämna förvarslokalen av olika anledningar. Det kan t.ex. röra sig om att utlänningen skall förflyttas till en annan förvarslokal, att han skall göra ett tandläkarbesök eller att han skall utföra något annat ärende utanför förvarslokalen.

I förarbetena till bestämmelserna om behandling av dem som hålls i förvar förutsätts att polisen i vissa fall måste lämna biträde för att ett förvarsbeslut skall kunna genomföras och för att förflytta den som hålls i förvar. I 6 kap. 17 § utlänningslagen finns därför en bestämmelse om att Migrationsverket får begära handräckning hos polisen för att ombesörja förflyttning av en förvarstagen i vissa fall. Enligt bestämmelsen skall polismyndigheten på begäran av Migrationsverket lämna det biträde som behövs för att genomföra ett beslut om förvar. Det kan vara fråga om att delge utlänningen beslutet om förvar och därefter transportera honom till förvarslokalen eller att en utlänning har avvikit från förvarslokalen så att beslutet måste genomföras på nytt och utlänningen återföras till förvarslokalen (prop. 1996/97:147 s. 40). Migrationsverket kan alltid begära polisens biträde för verkställighet av ett beslut, oberoende av vilken myndighet som har fattat förvarsbeslutet. På begäran av Migrationsverket skall polismyndigheten även lämna biträde för att ombesörja förflyttning av en utlänning som hålls i

förvar. Detta kan vara befogat när utlänningen exempelvis är rymningsbenägen eller tidigare har visat våldsamma tendenser.

Polismyndigheten skall emellertid inte anlitas varje gång en förvarstagen utlänning behöver transporteras någonstans. I förarbetena till 6 kap. 17 § utlänningslagen framhålls i stället att Migrationsverket i första hand bör anlita kriminalvårdens transporttjänst eller använda egen personal för att transportera en utlänning som hålls i förvar (prop. 1996/97:147 s. 40).

Kriminalvårdens transporttjänst är en myndighet som på uppdrag skall planera och utföra vissa transporter i samband med de rättsvårdande myndigheternas verksamhet. Denna myndighet har därför tillgång till en för ändamålet fungerande organisation med väl utbildad personal. Enligt nuvarande ordning kan Migrationsverket inte anlita kriminalvårdens transporttjänst direkt. Vill verket att kriminalvårdens transporttjänst skall utföra en transport måste beställningen därför göras via polisen. En sådan beställning måste göras i god tid, ibland flera dagar innan transporten skall utföras.

Det finns inte heller något som hindrar att Migrationsverket använder egen personal för att förflytta en förvarstagen om verket anser det lämpligt. Tvärtom kan det, enligt vad som framhålls i förarbetena, finnas flera situationer när detta kan vara ändamålsenligt (prop. 1996/97:147 s. 33).

6.3.4 Tvångsåtgärder

I samband med att Migrationsverket övertog ansvaret från polisen för de utlänningar som hålls i förvar infördes bestämmelser i utlänningslagen som ger Migrationsverkets personal befogenhet att använda visst tvång för att syftet med förvarsinstitutet skall kunna tillgodoses och för att ordningen och säkerheten i förvarslokalerna skall kunna upprätthållas. Av förarbetena framgår att utgångspunkten för bestämmelserna har varit att tvångsmedlen skall vara så få som möjligt och att förvarsverksamheten skall bedrivas så att den innebär minsta möjliga intrång i den enskildes integritet och rättigheter (prop. 1996/97:147 s. 28).

Bakgrunden till ett beslut om förvar av en utlänning är att myndigheterna vill försäkra sig om att utlänningen finns tillgänglig. Det innebär att en utlänning som tagits i förvar skall hållas under uppsikt så att han inte avviker. Som framgått ovan och som framhållits i förarbetena bör enda skillnaden mellan en förvarslokal och ett mottagningscenter i princip vara att boende i det förra åläggs restriktioner för sin rörelsefrihet och att utlänningen inte kan lämna

förvarsutrymmet. Personalen vid förvarslokalerna måste därför ha rätt att hindra de förvarstagna från att lämna lokalerna och i undantagsfall utöva våld om det är nödvändigt (prop. 1996/97:147 s. 30).

En utlänning som tagits i förvar får inte heller skada sig själv, andra förvarstagna eller personalen. Enligt 6 kap. 22 § utlänningslagen får en i förvar tagen utlänning därför hållas avskild från de andra förvarstagna under vissa särskilt angivna förutsättningar. En sådan åtgärd kan komma i fråga om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om utlänningen utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra. Som exempel på beteenden som kan föranleda beslut om avskiljande när det gäller ordningen nämns i förarbetena allvarliga provokationer mot andra förvarstagna och när det gäller säkerheten beteenden av uppviglande karaktär (a. prop. s. 42).

Migrationsverket har också rätt att under vissa angivna förutsättningar kroppsvisitera den förvarstagne (26 §), övervaka besök (24 §), undersöka försändelser (27 §) samt ta hand om berusningsmedel och sådan egendom som kan skada någon eller vara till men för ordningen inom lokalen (28 §).

Vidare finns en bestämmelse i 6 kap. 21 § utlänningslagen som ger Migrationsverket befogenhet att dels hindra en utlänning som är tagen i förvar att lämna förvarslokalen, dels vidta andra begränsningar i den förvarstagnes rörelsefrihet som krävs för att ändamålet med förvar skall tillgodoses eller som är nödvändiga för ordningen och säkerheten i lokalen. I förarbetena till paragrafen framhålls att utgångspunkten är att personalen vid förvarslokalen alltid så långt det är möjligt skall försöka undvika att använda tvångsmedel men att det måste finnas stöd i lagen för att tvång skall få användas vid så allvarliga situationer att någon kan skadas (prop. 1996/97:147 s. 42). I paragrafen preciseras, förutom kvarhållningsrätten, inte vilka konkreta tvångsåtgärder som kan få vidtas mot en förvarstagen för att hindra denne att lämna förvarslokalen och för att upprätthålla ordningen och säkerheten i lokalen. I förarbetena till förvarsbestämmelserna anges emellertid särskilt att bestämmelserna inte medför någon rätt för Migrationsverket att använda handfängsel (prop. 1996/97:147 s. 28 och 32).

Av 24 kap. 2 § brottsbalken följer att Migrationsverkets personal vid förvarslokalen har rätt att bruka det våld som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att hindra en förvarstagen att avvika från lokalen. Samma sak gäller för att upprätthålla ordningen vid förvarslokalen. Om en förvarstagen har rymt och försvunnit från lokalen eller dess omedelbara omgivning, bör emellertid polis tillkallas (prop. 1996/97:147 s. 30).

7 Hindrande av rymning utanför förvarsloken

Vi föreslår att 6 kap. 19 § UtlL ändras så att det klart framgår att Migrationsverket skall ha ansvar för de förvarstagna även när dessa vistas utanför förvarsloken.

7.1 Inledning

Migrationsverket har rätt att utöva tvång, och i vissa fall våld, för att hindra en förvarstagen att rymma från förvarsloken. Stödet för att utöva sådant tvång finns i 6 kap. 21 § utlänningslagen medan gränserna för att i vissa fall straffritt tillgripa våld finns i regeln om s.k. laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken.

Enligt sin ordalydelse är bestämmelsen i 6 kap. 21 § utlänningslagen begränsad till situationer där en förvarstagen vistas i förvarsloken eller där den förvarstagne försöker att rymma därifrån. Vad som gäller när en förvarstagen vistas utanför förvarsloken framgår inte av bestämmelsen. Inte heller har denna fråga närmare berörts i förarbetena till reglerna om behandling av utlänningar som hålls i förvar.

I 6 kap. 31 § utlänningslagen finns i och för sig en bestämmelse om det praktiska förfarandet när en förvarstagen person som undergår sjukhusvård önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset. Denna bestämmelse gäller emellertid enbart det ansvar som då åvilar verksamhetschefen för den ifrågavarande sjukvårdsenheten.

Migrationsverket¹ har i en skrivelse till regeringen den 11 februari 2000 förklarat att rättsläget är oklart vad gäller verkets rätt att bevaka förvarstagna när dessa vistas utanför förvarslokena. I skrivelsen anför verket också att det oklara rättsläget har lett till att frågan hanteras olika inom förvarslokena runtom i Sverige och att nuvarande situation därför inte är tillfredsställande. Vid några förvarsenheter följer personalen med den förvarstagne när denne har fått

¹ Dåvarande Statens invandrarverk.

tillstånd att vistas utanför förvarsloken i samband med t.ex. tandläkarbesök. Personalen vid andra förvarsenheter har upphört med bevakningen. Osäkerheten bland personalen har t.o.m. lett till att en förvarstagen avvikit på grund av att Migrationsverkets personal inte har ansett sig ha befogenhet att ingripa när den förvarstagne promenerade i väg åt annat håll.

Justitieombudsmannen har i beslut den 21 december 1989 uttalat sig angående motsvarande problem för den som vårdas enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare (LVM). Enligt 34 § får den som vårdas i ett LVM-hem för särskilt noggrann tillsyn hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården skall kunna genomföras. Frågan i det aktuella JO-ärendet gällde bl.a. hur 34 § LVM skall tolkas och om personal vid ett sådant hem får hindra en klient att rymma vid förrättning utanför LVM-hemmet och om man i så fall kan stödja sig på regeln om laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken.

I beslutet konstaterade Justitieombudsmannen att varken lagtext eller förarbeten till 34 § LVM direkt tar sikte på en situation utanför LVM-hemmet och att det inte ges någon ledning utöver vad som framgår av lagtexten, dvs. att den intagne får hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning i rörelsefriheten som är nödvändig för att vården skall kunna genomföras. Justitieombudsmannen konstaterade emellertid att bestämmelsen i 24 kap. 2 § brottsbalken är tillämplig och att personal vid sådana LVM-hem därför kan ingripa mot en omhändertagen och hindra denne att rymma vid förrättning utanför hemmet med stöd av den bestämmelsen.

7.2 Slutsatser

Det ligger i och för sig nära till hands att anse att Justitieombudsmannens ovan återgivna uttalande rörande rätten för personal vid LVM-hem att använda våld för att förhindra rymning är tillämpligt även på personal vid Migrationsverkets förvarsloken. Det är enligt vår mening också uppenbart att något annat inte kan ha varit avsikten när Migrationsverket fick ta över ansvaret för förvarstagna utlänningar. En annan ordning skulle leda till att Migrationsverket i stor utsträckning skulle tvingas anlita polismyndighet för att en förvarstagen skulle kunna göra nödvändiga ärenden utanför förvarsloken. Detta skulle, utöver en onödig belastning av polisens resurser och ökade kostnader, kunna leda till att sådana ärenden måste uppskjutas eller ställas in.

Enligt utredningens uppfattning bör bestämmelserna i utlänningslagen kunna tolkas så att Migrationsverkets personal har rätt att

förhindra rymning även utanför förvarsl lokalen. Det finns emellertid anledning att iaktta viss försiktighet. Tvångsåtgärder mot en förvarstagen innebär en begränsning av de fri- och rättigheter som framgår av 2 kap. regeringsformen och kan inte grundas på en analogisk eller extensiv tolkning av en lagregel (jfr JO 2000/01 s. 95 och NJA 1996 s. 577).

Enligt bestämmelsen i 6 kap. 19 § UtL har Migrationsverket ansvaret för förvarsl lokalerna och för behandlingen av de utlänningar som vistas där. Ordalydelsen i bestämmelsen ger intryck av att området för Migrationsverkets ansvar är begränsat till förvarsl lokalen. Även reglerna om behandlingen av utlänningar som hålls i förvar är utformade på samma sätt, dvs. med utgångspunkt i den verksamhet som bedrivs inom förvarsl lokalen. Som socialförsäkringsutskottet uttalade i samband med att utskottet behandlade propositionen 1996/97:147 ger reglerna om förvarsverksamheten närmast intryck av att vara vad som kan kallas för ”skalskydd”, dvs. ett skydd för att de förvarstagna inte lämnar området.

Stöd för att i vissa fall tillgripa våld finns, som redovisats under avsnitt 6.2.1 och 6.2.2, i regeln om s.k. laga befogenhet i 24 kap. 2 § BrB. I denna bestämmelse anges bl.a. gränserna för det straffria våld som får brukas mot en rymning. Bestämmelsen reglerar inte rätten att ingripa mot en rymning utan handlar endast om att en våldsanvändning är straffri under vissa angivna förutsättningar. För att en åtgärd skall vara tillåten krävs att det åligger den som ingriper, eller någon som denne hjälper, att hindra rymningen. Befogenheten att hindra en förvarstagen att rymma, och i samband därmed tillgripa våld, är således beroende av vem som har uppsikt över den förvarstagne när denne vistas utanför förvarsl lokalen.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att lagtexten bör förtydligas så att det klart framgår att Migrationsverket har befogenhet att ingripa mot en förvarstagen och hindra denne från att rymma när verket transporterar en utlänning som hålls i förvar eller när utlänningen av annan anledning tillfälligt vistas utanför förvarsl lokalen.

Det bör framhållas att det inte är fråga om att ge Migrationsverket befogenhet att bedriva något polisiärt eftersökningsarbete sedan en förvarstagen rymt och försvunnit från platsen. Om en förvarstagen rymt och försvunnit från platsen bör personalen tillkalla polis.

8 Handfängsel inom förvarsverksamheten

Migrationsverket bör inte ges rätt att använda handfängsel på utlänningar som hålls i förvar.

8.1 Inledning

Som tidigare framgått har Migrationsverket givits förhållandevis begränsade befogenheter att använda tvång för att tillgodose syftet med förvarsverksamheten och för att upprätthålla ordningen och säkerheten i förvarslokalerna.

Bestämmelser om i vilka situationer som Migrationsverket har befogenhet att tillgripa tvångsåtgärder finns i 6 kap. utlänningslagen. I 6 kap. 21 § utlänningslagen anges att Migrationsverket får vidta de begränsningar i den förvarstagnes rörelsefrihet som är nödvändiga för ordningen och säkerheten i lokalen. Bestämmelsen innehåller emellertid inte något förtydligande av vad som åsyftas eller vilka åtgärder som får vidtas mot en förvarstagen.

8.2 Frågans tidigare behandling

Fram till den 1 oktober 1997 hade polismyndigheterna ansvaret för de utlänningar som hölls i förvar och för driften av förvarslokalerna. Den personal som arbetade med de förvarstagna och som utförde bevakningen vid förvarslokalerna var poliser eller personal från bevakningsföretag med utbildning för och erfarenhet av att använda tvångsmedel. Något behov av bestämmelser om särskilda tvångsmedel i förvarsverksamheten fanns därför inte under denna tid.

Genom beslut i juli 1994 bemyndigade regeringen chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. undersöka hur beslut om avvisning och utvisning skall kunna

verkställas under värdiga former och samtidigt så effektivt som möjligt. Utredaren fick också i uppdrag att överväga bl.a. vilken myndighet som bör ha huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. I utredningens delbetänkande Ett samlat verkställighetsansvar för asylärenden (SOU 1995:55) föreslogs bl.a. att asylsökanden och de som skall avvisas inte längre skulle få tas i förvar i polisarrest, häkte eller kriminalvårdsanstalt utan att särskilda förvarslokaler skulle iordningställas. Vidare föreslogs att Migrationsverket¹ skulle vara den myndighet som hade verksamhetsansvaret för förvarslokalerna. Utredningen konstaterade att det krävs tvångsmedel för att bevara ordning och säkerhet i förvarslokalerna men att det inte är nödvändigt att den personal som ska utföra bevakningen får rätt att använda tvångsmedel i den omfattning som bl.a. sjukvårdspersonal har under vissa förutsättningar. Utredningen ansåg vidare att det inte heller var nödvändigt att förvarspersonalen har kompetens motsvarande polispersonal eller personal inom kriminalvårdsanstalt utan att det är tillfyllest att bevakningspersonalen har utbildning som ordningsvakt (SOU 1995:55 s. 99).

I den promemoria som upprättades inom Utrikesdepartementet i januari 1997 och som låg till grund för de ändringar som infördes i utlänningslagen i samband med att Migrationsverket övertog ansvaret för förvarsverksamheten från polisen föreslogs bl.a. att en förvarstagen utlänningsutlämning tillfälligt skulle kunna föras med handfängsel för att hindras från att uppträda våldsamt om andra medel visat sig otillräckliga. Som skäl för förslaget anfördes bl.a. följande (promemorian s. 21 f.):

Det kan i undantagsfall uppstå så allvarliga situationer i förvarslokalen att personalen gör den bedömningen att en förvarstagen utlämning uppträder så våldsamt att det är absolut nödvändigt att han eller hon föras med handfängsel. Det skall då vara frågan om risk för personens egen eller annans säkerhet till liv och hälsa. Innan så ingripande medel används måste andra sätt att lösa situationen först ha visat sig otillräckliga.

Förslaget möttes av omfattande kritik från ett flertal remissinstanser som var tveksamma till eller hade invändningar mot att Migrationsverket skulle få använda handfängsel. Bl.a. anförde Rikspolisstyrelsen att svensk polis dittills nästan uteslutande använt handfängsel vid transporter och att det inte förekom att handfängsel användes vid någon förvarslokal.

I den efterföljande propositionen (prop. 1996/97:147 s. 32) uttalade regeringen att den hade förståelse för den kritik som framförts

¹ Dåvarande Statens invandrarverk.

beträffande förslaget om att Migrationsverket skulle ges rätt att använda handfängsel. Vidare anfördes bl.a. följande:

Mycket talar för att den här typen av tvångsmedel i princip endast bör få användas av polisen. Det finns visserligen en risk för att något fler utlänningar kommer att placeras på t.ex. häkten om Invandrarverket inte får använda handfängsel. Andra förvarstagna och personalens säkerhet måste givetvis sättas i främsta rummet. Risken torde dock vara förhållandevis begränsad. Vid en samlad bedömning finner regeringen att den nya ordningen inte bör innefatta någon rätt för Invandrarverket att använda handfängsel.

8.3 Behov av handfängsel inom förvarsverksamheten

8.3.1 Inledning

Sedan Migrationsverket övertog ansvaret för förvarsverksamheten från polisen har verksamheten genomgått förändringar. Personalen på förvaren har bl.a. lyckats skapa goda förhållanden med ett nytt förhållningssätt och en avspänd atmosfär med i stort sett bibehållen säkerhet för såväl personalen som de förvarstagna. Lagstiftningen som reglerar verksamheten har också, i stort sett, befunnits vara ändamålsenlig.

I en skrivelse till regeringen den 11 februari 2000 har Migrationsverket emellertid förklarat att det sedan verket tog över ansvaret för verksamheten uppstått situationer där användande av handfängsel sannolikt hade varit den bästa metoden för att hindra förvarstagna från att skada sig själva, andra förvarstagna, personalen eller lokalerna.

Enligt uppgift från Migrationsverket rör det sig sammanlagt om högst 15 incidenter, vilket motsvarar ca 3 promille av samtliga förvarsärenden under dessa år. De inträffade incidenterna kännetecknas av att den förvarstagne inte gått att lugna och i några fall inte ens varit kontaktbar. Det har i de aktuella fallen rört sig om slagsmål mellan förvarstagna och förvarstagna som löpt amok. Vid en av de inträffade incidenterna togs gisslan. En annan incident rörde en förvarstagen, som trots att fem personer försökte hålla fast honom, inte lugnade sig förrän polis och ambulans kom till platsen och lugnande medel kunde ges. Vid andra tillfällen har personal tvingats lägga sig på förvarstagna som varit okontrollerat våldsamma i väntan på att polis skall komma. I flera av dessa fall har det dröjt upp till 20 minuter innan polis kommit till platsen och belagt den förvarstagne med handfängsel så att situationen lugnat ner sig.

8.3.2 Slutsatser

Migrationsverket har gett uttryck för att de tvångsmedel som verket för närvarande får tillgripa inom förvarsverksamheten inte är tillräckliga och att det finns ett behov av att få använda handfängsel i vissa särskilda undantagssituationer. Även om de inträffade incidenterna är få kan det uppkomma situationer som skulle vara lättare att bemästra med hjälp av handfängsel. Erfarenheter från verksamheter där handfängsel är tillåtet visar att beläggande med fängsel ofta lugnar ner en besvärlig situation snabbt eftersom en våldsam person som beläggs med fängsel får svårt att röra sig, vilket förhindrar ytterligare våldsanvändning. Med hänsyn till bl.a. de skaderisker som kan uppstå om förvarspersonalen med våld måste betvinga utlännningen fram till dess polispersonal anländer kan handfängsel i vissa situationer framstå som en mindre ingripande form av våldsanvändning än om fysiska kroppskrafter används.

Som tidigare framgått skall förvarsverksamheten bedrivas så att den innebär minsta möjliga intrång i den enskildes integritet och rättigheter (prop. 1996/97:147 s. 28). En utgångspunkt för bestämmelserna om behandlingen av utlänningar i förvar är därför att tvångsmedlen skall vara så få som möjligt men ändå tillräckliga för att tillgodose syftet med förvarsinstitutet och för att upprätthålla ordningen och säkerheten i förvarslokalen. Enligt vår uppfattning har det inte visats föreligga ett så uttalat behov för personal vid förvarsenheterna att använda handfängsel att det finns skäl att frångå riksdagens tidigare ställningstagande.

Trots vår inställning till behovet av en ändring har vi mot bakgrund av Migrationsverkets synpunkter ansett det lämpligt att närmare utveckla hur handfängsel vid förvarsenheter skulle kunna användas. Ett alternativ är att Migrationsverket genom ett uttryckligt lagstöd ges rätt att inom förvarsverksamheten belägga förvarstagna med handfängsel i vissa situationer och under vissa förhållanden. Detta alternativ skulle innebära att personalen vid förvarslokalerna fick en generell befogenhet att, efter adekvat och erforderlig utbildning, använda handfängsel i de avsedda situationerna. Denna ordning kan jämföras med vad som gäller inom vissa delar av kriminalvården, se t.ex. lag (1974:203) om kriminalvård i anstalt. En annan möjlighet är att Migrationsverkets personal vid förvarslokalerna genomgår utbildning till ordningsvakt och förordnas att tjänstgöra som sådana vid förvarslokalerna. Enligt 29 § polislagen har en ordningsvakt samma befogenheter som en polisman att använda handfängsel.

En ordning som innebär att Migrationsverkets personal i förvarslokalerna ges rätt att använda handfängsel skulle innebära att det alltid

finns möjlighet att använda sådant tvångsmedel i en förvarslokal. Detta skulle kunna vara till fördel ur arbetsmiljöhänseende för de anställda eftersom det skulle kunna upplevas tryggare för personalen att ha möjlighet att få belägga en person med handfängsel än att bryta ner personen med kroppskrafter och hålla fast denne genom att kanske behöva lägga sig på personen. Det skulle eventuellt också innebära en fördel ur säkerhetssynpunkt för såväl personal som andra förvarstagna om en kritisk situation kan lugnas ner snabbt genom att en våldsam person får beläggas med handfängsel så snart det blir nödvändigt.

En lagstadgad rätt om att få använda handfängsel inom förvarsverksamheten i vissa situationer innebär emellertid att ytterligare en yrkesgrupp i samhället får använda sig av detta hjälpmedel. Som tidigare framgått och som särskilt framhålls i våra direktiv är användande av handfängsel en form av våldsanvändning som i normalfallet endast är förbehållen polisen. Beläggande med fängsel är också en så ingripande åtgärd att den endast bör användas i situationer när insatser – ytterst med bruk av fysiskt tvång – inte är tillräckliga för att hindra att en person allvarligt skadar sig själv eller någon annan. Handfängsel skall således användas med stor restriktivitet. Ett sådant hjälpmedel ställer vidare särskilda krav beträffande utbildning och erfarenhet hos de personer som skall ges befogenhet att använda det. Detta krav skulle i och för sig kunna tillgodoses genom att personalen vid förvarsenheterna gavs relevant utbildning. Det kan emellertid redan av principiella skäl ifrågasättas om det är lämpligt att ge Migrationsverkets personal en sådan befogenhet vid sidan av polis och ordningsvakter m.fl. Vi anser inte att det framkommit tillräckliga skäl för att införa en sådan ordning.

Det framstår i och för sig som mindre stötande om delar av personalen får genomgå utbildning till och förordnas som ordningsvakter. Det kan emellertid riktas invändningar även mot en sådan lösning.

I lagen (1980:578) om ordningsvakter anges för vilka ändamål som ordningsvakter får förordnas. Av dessa regler framgår att ordningsvakter endast i undantagsfall kan förordnas för tjänstgöring på ett område som allmänheten inte har tillträde till. Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt får dock ordningsvakter förordnas även i andra fall än de som uttryckligen anges i lagen. Ett sådant förordnande förutsätter tillstånd av polismyndighet, eller i vissa fall av Rikspolisstyrelsen, som därför har att göra denna prövning.

Enligt vår uppfattning framstår det som tveksamt om ett förordnande om tjänstgöring som ordningsvakt över huvud taget bör få förekomma vid en förvarslokal. Att utbilda delar av personalstyrkan vid

en förvarslokal till ordningsvakter skulle innebära att dessa personer får en mer bevakande funktion än vad övrig personal har. En ordning som innebär att befogenheten att använda handfängsel tillförs Migrationsverkets egen organisation skulle också kunna påverka verksamheten vid förvarslokalerna på ett negativt sätt och medföra att de förvarstagnas syn på personalen och förhållande till dessa personer förändras. Det kan inte heller uteslutas att tillgången till handfängsel inom förvarslokalen skulle kunna leda till att förvarstagna beläggs med fängsel i allt större utsträckning.

Avslutningsvis vill vi åter framhålla att vi inte finner att det föreligger ett så starkt behov av att få använda handfängsel i förvarslokalerna att det finns skäl att ändra nuvarande regler.

9 Konsekvensbeskrivningar

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) gäller att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall även dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting skall kommittén föreslå en finansiering. I 15 § kommittéförordningen sägs att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. I 16 § sägs att regeringen anger närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som skall finnas i ett betänkande.

I våra direktiv har inte angivits att några särskilda konsekvensbeskrivningar skall redovisas i betänkandet. Med tanke på uppdragets karaktär framstår detta som naturligt. Utredningen har inte heller funnit skäl att göra några särskilda överväganden i dessa frågor.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

7 kap.

14 §

I paragrafen har införts två nya stycken. Vidare har en redaktionell följdändring gjorts i sjunde stycket.

Bestämmelsen i tredje stycket, som är nytt, får betydelse när utlandsmyndigheterna utför utredningar i enskilda ärenden på uppdrag av utlänningsmyndigheterna i Sverige. När en utlandsmyndighet medverkar i en sådan utredning gäller för närvarande sekretess till skydd för den enskilde utlänningen enligt 7 kap. 14 § första stycket. Detta sekretesskydd är emellertid svagare än det skydd som gäller enligt paragrafens andra stycke. Andra stycket skall redan enligt nu gällande regler tillämpas när en utlandsmyndighet självständigt handlägger ett ärende med stöd av utlänningslagstiftningen. Förslaget innebär att samma sekretesskydd skall gälla även när utlandsmyndigheten medverkar i handläggningen av ett enskilt ärende. Utlandsmyndigheterna skall således även i dessa fall tillämpa ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess. Därigenom skapas ett sekretesskydd hos utlandsmyndigheterna som motsvarar vad som gäller hos de tillståndsgivande myndigheterna i Sverige för samma typ av uppgifter. Förslaget behandlas närmare i avsnitt 5.4.1.

I det nya åttonde stycket framgår att sekretessen enligt första eller andra stycket inte hindrar att uppgift som avses där får lämnas till myndighet enligt vad som föreskrivs i utlänningslagen och lagen om svenskt medborgarskap (se kommentaren till ändringen i 11 kap. 1 c § utlänningslagen och 29 § i lagen om svenskt medborgarskap).

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

6 kap.

19 §

I paragrafen har införts ett tillägg i första stycket som syftar till att klargöra att det är Migrationsverket som har ansvaret för de förvarstagna även när dessa tillfälligt vistas utanför förvarslokalen. Ändringen har kommenterats i avsnitt 7.2.

Paragrafen har förtydligats så att det klart framgår att det åligger Migrationsverkets personal att ha uppsikt över de förvarstagna även när dessa vistas utanför förvarslokalen, t.ex. i samband med läkarbesök. Det kan då inte heller råda någon tvekan om att Migrationsverkets personal med stöd av 24 kap. 2 § brottsbalken straffritt kan bruka visst våld för att rymning skall hindras.

11 kap.

1 c §

Paragrafen är ny. Den innehåller regler om överförande av information mellan de myndigheter som samarbetar i ärenden rörande kontroll över utlännningar. Avsikten med bestämmelsen är att tillgodose det behov av utbyte av sekretessbelagda uppgifter som kan finnas mellan dessa myndigheter. Den ger tillsammans med 1 kap. 3 § sekretesslagen och den i 7 kap. 14 § samma lag föreslagna bestämmelsen möjligheter till sekretessgenombrott.

Av första meningen i paragrafen framgår att där omnämnda uppgifter får lämnas till en utlandsmyndighet när denna medverkar i handläggningen av ett ärende. Det krävs dessutom att uppgiften behövs för utlandsmyndighetens utredning och att det föreligger särskilda skäl för att uppgiften lämnas.

De uppställda kraven innebär att utrymmet för att lämna ut uppgifter är begränsat. Även om ett utlämnande framstår som motiverat av effektivitetsskäl får det således inte ske annat än om utlandsmyndigheten har ett påtagligt behov av just den uppgiften för att kunna genomföra sin utredning. Behovet av uppgiften måste också vägas mot det men det kan innebära för den enskilde om uppgiften lämnas till utlandsmyndigheten.

Den utlämnande myndigheten måste alltid pröva om uppgifterna verkligen behövs för att utlandsmyndigheten skall kunna besvara den aktuella förfrågan eller om frågan kanske kan besvaras ändå. Det får

inte förekomma att identitetsuppgifter eller andra identitetsavslöjande uppgifter slentrianmässigt överlämnas till utlandsmyndigheten. Även om utlandsmyndigheten i och för sig skulle kunna ha nytta av vissa uppgifter rörande en enskild skall uppgifterna ändå inte lämnas om utlandsmyndigheten kan fullgöra sitt uppdrag utan dessa. Det ankommer med andra ord på den utlämnande myndigheten att noggrant pröva hur stort behov utlandsmyndigheterna har av uppgifterna och varför det är nödvändigt att uppgifterna lämnas. Myndigheten måste därvid undersöka om det går att få fram de efterfrågade uppgifterna på något annat sätt eller om en aktuell fråga kan formuleras så att uppgifter som omfattas av sekretess inte behöver lämnas ut.

Den myndighet som överväger att lämna ut en uppgift måste också i det enskilda fallet bedöma den risk för skada som uppgiftslämnandet medför för den enskilde och väga den mot behovet och nödvändigheten av att få en fråga besvarad. Särskild försiktighet måste iaktas beträffande uppgifter som sannolikt inte kan vara till hjälp för utlandsmyndigheten om inte denna myndighet lämnar dem vidare till någon utomstående.

Som exempel på situationer där det kan vara meningslöst att ställa en fråga eller begära en utredning om inte utlänningens identitet eller andra uppgifter som ändå avslöjar identiteten framgår kan nämnas kontroll av om en åberopad handling är äkta (födelseintyg, domar, kallelser till militärtjänst etc.), om en person har ett visst medborgarskap, om en person är född eller folkbokförd i visst land eller har bott på viss plats eller om en person är medlem i viss organisation.

Av andra meningen i paragrafen framgår att en utlandsmyndighet får lämna i första meningen omnämnda uppgifter till den myndighet som den biträder om uppgifterna behövs i myndighetens verksamhet för kontroll över utlänningar.

Något krav på att det i denna situation måste föreligga särskilda skäl för att uppgifterna skall kunna lämnas ut har inte uppställts. Detta innebär att utlandsmyndigheterna i princip bör kunna återrapportera all relevant information som har framkommit vid deras utredning.

Bakgrunden till förslaget redovisas i avsnitt 5.4.2.

10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

29 §

Paragrafen är ny.

I de fall en utlandsmyndighet, på uppdrag av en myndighet i Sverige, medverkar i ett ärende om svenskt medborgarskap bör det finnas en möjlighet för myndigheterna att lämna varandra de uppgifter som bedöms nödvändiga för att den begärda utredningen skall kunna genomföras. Se vidare kommentaren 11 kap. 1 c § till förslaget till lag om ändring i utlänningslagen.

Kommittédirektiv



Sekretess hos utlandsmyndigheterna,
författningsreglering av en central databas
hos Migrationsverket samt behandlingen
av utlänningar i förvar

Dir.
2000:82

Beslut vid regeringssammanträde den 29 november 2000

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall överväga under vilka former utlandsmyndigheterna bör medverka i utlännings- och medborgarskapsärenden som handläggs vid utlänningsmyndigheterna i Sverige, liksom om det finns behov av att närmare författningsreglera hur denna medverkan skall gå till. Utredaren skall även ta ställning till om sekretesslagen behöver ändras för att det inte skall råda någon tvekan om att utlandsmyndigheterna skall tillämpa samma utlänningssekretess som de utlänningsmyndigheter som handlägger de enskilda ärendena.

Utredaren skall dessutom överväga författningsreglering och eventuella andra åtgärder för en modifierad central databas hos Migrationsverket som innehåller uppgifter om utlänningar.

Utredaren skall även ta ställning till om det finns behov av att ändra utlänningslagens bestämmelser om behandlingen av utlänningar i förvar. Ställningstagandet skall avse dels frågan om Migrationsverket skall ges rätt att använda handfängsel, dels frågan om verket skall ges befogenhet att bevaka de förvarstagna även då de tillfälligt vistas utanför förvarslokalerna.

För samtliga delar av uppdraget gäller att utredaren skall lägga fram förslag på författningsändringar, om slutsatsen blir att det finns behov av sådana ändringar.

Gällande bestämmelser

Utlandsmyndigheternas medverkan i enskilda utlänningsmyndighetsärenden

Allmänna bestämmelser om utrikesrepresentationen finns i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen. I utrikesförvaltningens Rättshandbok III, 1998, avsnitt 4.15, finns allmänna råd om denna medverkan.

Frågan om utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsmyndigheternas verksamhet i enskilda ärenden har ett nära samband med frågor om sekretess. Av särskilt intresse i detta sammanhang är bestämmelserna om sekretess till skydd för utlänningsärenden i 7 kap. 14 § första och andra styckena sekretesslagen (1980:100).

Enligt paragrafens första stycke gäller sekretess för uppgift som rör utlämning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlämningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlämningar.

I andra stycket anges att utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlämningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I verksamhet för kontroll över utlämningar gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Beträffande beslut i ärende som avses i detta stycke gäller sekretessen dock endast för uppgifter i skälen.

Även andra bestämmelser i sekretesslagen liksom andra författningar kan ha betydelse för frågan om utlandsmyndigheternas medverkan i enskilda utlänningsmyndighetsärenden.

Migrationsverkets centrala databas över utlämningar

Migrationsverkets databas STAMM (System för tillstånd, asyl, mottagning och medborgarskap) innehåller ett stort antal personliga uppgifter om utlämningars rätt att vistas i Sverige. Uppgifterna kan vara integritetskänsliga. Migrationsverket har angivit att systemet har drivits under ett antal år med tillstånd av Datainspektionen. Sedan ett par år pågår ett projekt om IT-stöd för ärendehantering av ansökningar om visering samt uppehålls- och arbetstillstånd som lämnas in vid

utlandsmyndigheter. Stödet innebär bl.a. att flera myndigheter skall kunna registrera handlingar direkt i systemet. Bl.a. skall ansökningar om uppehållstillstånd kunna registreras i systemet av utlandsmyndigheter i samband med att ansökningen görs.

Behandlingen av utlänningar i förvar

I 1 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen (1989:529, UtL) anges att lagen skall tillämpas så att utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. I 6 kap. UtL finns bestämmelser om de tvångsåtgärder som tillsammans med bestämmelserna i 5 kap. samma lag har ansetts nödvändiga för utlänningskontrollen. Den 1 oktober 1997 övertog Invandrarverket (numera Migrationsverket) huvudansvaret från polisen för de personer som tas i förvar och för de lokaler där de förvarstagna vistas. I samband därmed infördes 16–31 §§ i 6 kap. UtL. I dessa paragrafer regleras huvudsakligen behandlingen av de utlänningar som hålls i förvar.

Enligt 6 kap. 19 § första stycket UtL har Migrationsverket ansvaret för förvarslokalerna och för behandlingen av de utlänningar som vistas där. Enligt 6 kap. 21 § första stycket UtL får en utlänning som hålls i förvar hindras att lämna förvarslokalerna och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att ändamålet med förvaret tillgodoses eller som är nödvändig för ordningen och säkerheten i lokalen. Enligt 6 kap. 31 § första stycket UtL skall en utlänning som hålls i förvar ha tillgång till hälso- och sjukvård i samma omfattning som den som ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 2 eller 3 §§ samma lag. I paragrafens andra stycke föreskrivs att en utlänning som hålls i förvar och som behöver sjukhusvård skall ges tillfälle till sådan vård. Enligt tredje stycket skall verksamhetschefen för den sjukhusenhet där utlänningen vårdas se till att Migrationsverket eller den som förestår förvarslokalen genast underrättas, om utlänningen önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset. I förarbetena till förvarsbestämmelserna (prop. 1996/97:147 s. 28 och 32) anges särskilt att bestämmelserna inte medför att Migrationsverket ges rätt att använda handfängsel.

Utredningsbehovet

Utlandsmyndigheternas medverkan i enskilda utlänningsmyndighets- ärenden

Justitiekanslern (JK) har i två beslut under senare tid uppmärksammat den rättsliga regleringen av formerna för utlandsmyndigheternas agerande då de på uppdrag av svenska utlänningsmyndigheter medverkar vid kontroll av olika uppgifter (beslut den 21 juni 1995 i ärende 1655-94-21 och beslut den 8 november 1999 i ärende 3641-97-21).

De synpunkter som JK lämnat i det här sammanhanget kan kortfattat redovisas enligt följande.

–Utlandsmyndigheternas agerande då myndigheterna på uppdrag av svenska utlänningsmyndigheter, som Migrationsverket och Utlänningsnämnden, medverkar vid kontroll av olika uppgifter är inte reglerad i någon författning.

–Frågan om sekretesskyddet i utredningsförfarandet hos utlandsmyndigheterna i allmänhet bör utredas, särskilt mot bakgrund av att så kallade förtroendeadvokater anlitas i enskilda ärenden. I sekreteshänseende är förtroendeadvokater att betrakta som självständiga uppdragstagare och att överlämna handlingar till en sådan person är att anse som utlämnande av allmän handling.

–Bestämmelsen i 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen bör ändras. Bestämmelsen avser att skydda uppgifter om en enskild utlänning hos utlänningsmyndigheter som Migrationsverket och Utlänningsnämnden. Bestämmelsen kan emellertid inte anses gälla exempelvis om en ambassad eller annan del av utrikesrepresentationen på uppdrag av Migrationsverket medverkar vid en utredning om en persons identitet eller skyddsbehov. Enda undantaget är då utlandsmyndigheterna handlägger ett eget ärende om uppehållstillstånd. Innehållet i 14 kap. sekretesslagen om begränsning av sekretess ändrar inte denna uppfattning. Enligt JK är det närmast självklart att samma sekretessregler skall gälla hos utlandsmyndigheterna som hos de myndigheter som behöver deras bistånd i sin verksamhet.

För att Migrationsverket och Utlänningsnämnden skall kunna fatta riktiga och väl underbyggda beslut behöver de ha ett så bra beslutsunderlag som möjligt. Det förtjänar att påpekas att det även kan ligga i en sökandes intresse att hans eller hennes uppgifter om förhållanden i hemlandet eller annat land genom en utlandsmyndighets hjälp kan finna stöd och att den utredning som tagits fram senare kan vägas in i bedömningen av om den sökande är i behov av skydd.

För att skaffa bästa möjliga beslutsunderlag är det en självklarhet att ambassaders och andra utlandsmyndigheters expertkunskaper och etablerade nätverk i landet i fråga skall användas. De uppgifter som efterfrågas rör ofta information om komplexa politiska sakförhållanden i avlägsna länder. Liksom i fråga om mer generell internationell rapportering är det av stor vikt att den som inhämtar informationen befinner sig i det berörda landet eller i dess närområde. Så arbetar t.ex. FN:s flyktingkommissarie (UNHCR). Utlandsmyndigheterna spelar således en viktig roll när de medverkar i handläggningen av utlänningsmyndigheternas enskilda ärenden.

Erfarenheterna visar att svenska ambassader och andra delar av utrikesrepresentationen runt om i världen har haft stor betydelse för att skaffa fram kvalificerad information åt utlänningsmyndigheterna när de enskilda ärendena skall avgöras. Det kan handla om att den svenska ambassaden i den asylsökandes hemland får en förfrågan från Migrationsverket om sökandens uppgifter om identitet kan bekräftas i landet i fråga. Ett annat exempel på medverkan kan vara att ambassaden ombeds yttra sig över sökandens specifika asylskäl och handlingar, domstolshandlingar och bevis om medlemskap i politiska partier i hemlandet, som sökanden har åberopat till stöd för att han eller hon är att anse som skyddsbehövande.

Samtidigt är det viktigt att betona att en medverkan från utlandsmyndigheterna aldrig får innebära att någon enskild person riskerar repressalier från landets myndigheter. Utlandsmyndigheterna måste i varje enskilt fall beakta de risker som kan finnas om lokala myndigheter, advokater, lokalanställd personal eller anhöriga till sökanden anlitas för att lämna information. Enligt regeringens uppfattning är det viktigt att de frågor som tas upp i de två JK-besluten utreds. Utredningen bör omfatta såväl frågan om formerna för utlandsmyndigheternas medverkan som frågan om sekretess.

Migrationsverkets centrala databas över utlänningar

I en skrivelse till regeringen den 22 juni 2000 begär Statens invandrarverk (numera Migrationsverket) och Utlänningsnämnden att en utredning skall tillsättas om en författningsreglering av en central databas för registrering av uppgifter om utlänningars rätt att vistas i Sverige. Den centrala databasen hos Migrationsverket, STAMM, innehåller uppgifter om utlänningar och flera myndigheter planeras få tillgång till STAMM. Myndigheterna anser att det även finns behov av att överväga andra åtgärder än författningsreglering.

Behandlingen av utlänningar i förvar

Statens invandrarverk (numera Migrationsverket) har i en skrivelse som kom in till regeringen den 16 februari 2000 begärt vissa ändringar i utlänningslagens bestämmelser om behandlingen av utlänningar i förvar.

I skrivelsen anför bl.a. följande. Sedan Invandrarverket den 1 oktober 1997 övertog ansvaret för förvarsverksamheten har man lyckats skapa ett förhållningssätt och en avspänd atmosfär med i stort sett bibehållen säkerhet. Lagstiftningen som reglerar verksamheten är huvudsakligen ändamålsenlig, men den har vissa brister. Mot bakgrund av ett antal situationer där användandet av handfängsel sannolikt hade varit den bästa metoden för att hindra förvarstagna från att skada både sig själva och andra, begär Migrationsverket att man under vissa förhållanden skall ges rätt att använda handfängsel.

I samma skrivelse förs fram att rättsläget är oklart vad gäller Migrationsverket möjligheter att bevaka förvarstagna då de vistas utanför förvarslokalerna, t.ex. vid tandläkar- eller sjukhusbesök. Enligt Migrationsverket har frågan diskuterats i olika sammanhang utan att någon klarhet har nåtts. Det oklara rättsläget innebär olika tillämpning vid olika förvarslokaler och verkets personal riskerar att göra fel såväl när de följer med de förvarstagna då de vistas utanför förvarslokalerna, som när de inte gör det. Migrationsverket menar att regelverket för var gränserna går mellan olika myndigheters möjligheter att agera i situationer där tvång utövas måste vara fullständigt klart och att det av dessa regler eller av uttalanden i förarbetena klart bör framgå att det är verket som har ansvaret för de utlänningar som är tagna i förvar, även då de vistas utanför förvarslokalerna.

Utredningsuppdraget

Utlandsmyndigheternas medverkan i enskilda utlänningsmyndighets- ärenden

Utredaren skall till att börja med överväga under vilka former utlandsmyndigheterna bör medverka i utlännings- och medborgarskapsärenden. Även frågan om det finns behov av att närmare författningsreglera denna medverkan skall utredaren ta ställning till.

Utredaren skall ta hänsyn till den betydelse som utlandsmyndigheternas medverkan har för kvaliteten i utlänningsmyndigheternas handläggning av enskilda ärenden och förutsättningarna för dessa att fatta materiellt riktiga beslut på ett så bra beslutsunderlag som möjligt.

Utöver frågan om en allmän reglering av denna form av medverkan skall utredaren särskilt ta ställning till om det finns behov av ändringar i sekretesslagstiftningen för att det inte skall råda någon tvekan om att den enskilde utlänningen alltid skall ha samma skydd av sekretesslagstiftningen, såväl då utlandsmyndigheterna medverkar i ärendet som då uppgifterna finns hos en utlänningsmyndighet.

Utredaren skall slutligen även beakta att sådan medverkan som nu avses även kan handla om handläggning hos Regeringskansliet eller andra myndigheter, t.ex. polismyndigheterna.

Om utredaren kommer fram till att det finns behov av författningsändringar, skall förslag till sådana läggas fram.

Migrationsverkets centrala databas över utlänningar

Den föreslagna projektbaserade modifieringen av databasen STAMM avses bidra till ökad effektivitet i ärendehantering vid exempelvis utlandsmyndigheter, Migrationsverket och Utlänningsnämnden. Det är betydelsefullt att den rättsliga regleringen av systemet uppmärksammas samtidigt som databasen modifieras.

Regeringen delar Migrationsverkets och Utlänningsnämndens uppfattning att det är av vikt att frågan om författningsreglering av den centrala databasen utreds. Det är vidare av värde att utredaren gör en helhetsbedömning med en närmare granskning av om den modifierade databasen föranleder att andra åtgärder bör vidtas, exempelvis om det från sekretessynpunkt kan innebära problem att flera olika myndigheter registrerar eller tar del av många gånger integritetskänsliga uppgifter från samma datasystem.

En annan del av utredarens uppdrag är att överväga under vilka former utlandsmyndigheterna bör medverka vid kontroll av olika uppgifter i ärenden som handläggs vid svenska utlänningsmyndigheter. Den frågan kan ha ett nära samband med frågan om utlandsmyndigheternas roll vid tillämpningen av den modifierade centrala databasen och bör särskilt uppmärksammas.

Behandlingen av utlänningar i förvar

Utredaren skall ta ställning till om Migrationsverket skall ges rätt att använda handfängsel för de utlänningar som hålls i förvar enligt utlänningslagens regler. Uppdraget omfattar även frågan om verkets personal skall ges rätt att hindra den som är i förvar att avvika när han

eller hon inte vistas i förvarslokalerna, t.ex. vid tandläkar- eller läkarbesök.

Regeringen erinrar om att användande av handfängsel är en form av våldsanvändning som i normalfallet endast är förbehållen polisen. En förutsättning för utredningen i denna del är därför att användande av handfängsel i Migrationsverkets verksamhet under alla förhållanden endast bör förekomma ytterst restriktivt i sådana undantagsfall då huvudalternativet polishandräckning inte är ett rimligt alternativ.

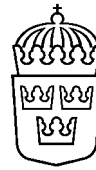
Om utredaren finner att det finns ett behov av författningsändringar, skall förslag till sådana ändringar läggas fram.

Utredaren skall beakta det internationella arbete som pågår inom området.

Uppdraget skall redovisas senast den 3 september 2001.

(Utrikesdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen (UD 2000:05)
om sekretess hos utlandsmyndigheterna,
författningsreglering av en central databas
hos Migrationsverket samt behandlingen
av utlänningar i förvar

Dir.
2001:109

Beslut vid regeringssammanträde den 20 i december 2001

Sammanfattning av uppdraget

Utredarens uppdrag begränsas på så sätt att utredningen inte längre skall omfatta överväganden om författningsreglering och eventuella andra åtgärder för en modifierad central databas hos Migrationsverket som innehåller uppgifter om utlänningar.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 29 november 2000 att tillsätta utredningen om sekretess hos utlandsmyndigheterna, författningsreglering av en central databas hos Migrationsverket samt behandlingen av utlänningar i förvar (UD 2000:05, dir 2000:82).

Enligt de ursprungliga direktiven skall utredningen

– överväga under vilka former utlandsmyndigheterna bör medverka i utlännings- och medborgarskapsärenden som handläggs vid utlänningsmyndigheterna i Sverige,

- ta ställning till om sekretesslagen behöver ändras för att det inte skall råda någon tvekan om att utlandsmyndigheterna skall tillämpa samma utlänningssekretess som de utlänningsmyndigheter som handlägger de enskilda ärendena,
- överväga författningsreglering och eventuella andra åtgärder för en modifierad central databas hos Migrationsverket som innehåller uppgifter om utlänningar samt
- ta ställning till om det finns behov av att ändra utlänningslagens bestämmelser om behandlingen av utlänningar i förvar.

Regeringen förlängde den 9 augusti 2001 utredningstiden. Utredningen skall redovisa uppdraget senast den 31 december 2001.

Begränsning av uppdraget

Regeringen har denna dag beslutat att en särskild utredare skall kartlägga behandlingen av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen och föreslå de åtgärder som behövs för att den rättsliga regleringen skall vara väl anpassad till personuppgiftslagen (1998:204), dir. 2001:108. Mot denna bakgrund anser regeringen att utredningsuppdraget bör begränsas så att det inte längre skall omfatta överväganden om författningsreglering och eventuella andra åtgärder för en modifierad central databas hos Migrationsverket som innehåller uppgifter om utlänningar.

(Utrikesdepartementet)

TVå beslut av Justitiekanslern

Beslut: 1995-06-21

Dnr: 1655-94-21

Ifrågasättande av Svensk beskicknings anlitande av och utlämnande av uppgifter om enskild till utländsk advokat i utlänningsärende

Anmälan och utredning

I en skrivelse, som kom in hit den 4 juli 1994, har advokaten Kjell J, som är ombud för medborgaren i Bangladesh Hasib A, anført klagomål mot befattningshavare vid Sveriges ambassad i Dhaka, Bangladesh. Klagomålen går ut på att den sekretess som gällt till skydd för vissa uppgifter om A skall ha brutits i samband med att ambassaden medverkade till prövningen av ett ärende om asyl för A i Sverige. J har hemställt om att Justitiekanslern skall utreda om handläggningen vid ambassaden innefattar brottslig gärning. Han har också hemställt om att Justitiekanslern skall vidta sådana åtgärder att sekretesskyddet för utlänningsärenden, som söker asyl i Sverige, garanteras även i utredningsförfarande hos svenska utlandsmyndigheter.

J:s skrivelse med tillhörande bilagor överlämnades till Utrikesdepartementet med hemställan om yttrande efter hörande av beskickningen i Dhaka. Med en skrivelse den 14 oktober 1994 har Utrikesdepartementet överlämnat det begärda yttrandet.

J har kommit in med ytterligare skrivelser.

Justitiekanslern har i detta ärende samtalat med ambassadören Björn S, chef för den svenska beskickningen i Dhaka. Samtal med företrädare för Utrikesdepartementet har också ägt rum. Från Sveriges advokatsamfund har Justitiekanslern låtit inhämta vissa upplysningar per telefon i anslutning till vad som anförts från Utrikesdepartementets sida.

Innehållet i Utlänningsnämndens akt UN 9312-0478 har varit tillgängligt för Justitiekanslern vid prövningen av detta ärende. Även SIV:s dossier 6-621115 har varit tillgänglig här.

Bakgrund

Justitiekanslerns tillsyn över den offentliga verksamheten är i huvudsak inriktad på en kontroll i efterhand från rättsliga utgångspunkter av hur olika uppgifter fullgjorts. Vad som för ett sådant ändamål blir av betydelse i detta ärende kan sammanfattas på följande sätt.

A reste i februari 1992 in i Sverige och ansökte då om asyl. Han lämnade i samband därmed vissa uppgifter till Statens invandrarverk (SIV). SIV hänvände sig till ambassaden i Dhaka med en hemställan om medverkan till en bedömning av ärendet. Hänvändelsen gjordes genom en skrivelse den 10 juni 1993 i vilken A:s uppgifter återgavs.

Ambassaden anlidade en advokat i Bangladesh. Uppdraget var att kontrollera A:s fall med utgångspunkt i vad denne hade berättat i Sverige. Uppdraget ledde till en rapport till ambassaden i vilken redovisades vad advokaten utrönt om sanningshalten i A:s uppgifter. Rapporten var skriftlig. Dess innehåll vidarebefordrades i erforderliga delar till SIV och ingick i underlaget för SIV:s beslut i asylärendet.

SIV:s beslut fattades den 20 oktober 1993 och innebar att A:s ansökan om uppehållstillstånd och arbetstillstånd m.m. avslogs och att A avvisades från Sverige. Sedan A överklagat SIV:s beslut har Utlänningsnämnden den 5 december 1994 avslagit överklagandet.

Advokaten i Bangladesh utförde sitt uppdrag genom kontroll av ett militärt register och frågor till en officer. Särskilt genom frågorna till officeren har enligt den mening J framfört uppgifter om A röjts på ett sätt som kan framkalla allvarlig fara för dennes personliga säkerhet.

J är medveten om att det förekommer att advokater anlitas för kontroll av uppgifter som lämnas av asylsökande från Bangladesh. Vid de Sveriges del vuxit fram med SIV:s och samtal som Justitiekanslern har fört med företrädare för den svenska utrikesförvaltningen har det bekräftats att en sådan ordning tillämpas. De advokater som anlitas kallas ofta förtroendeadvokater. Det har också framkommit att även andra länders utrikesförvaltningar går till väga på motsvarande sätt, bl.a. vid undersökningar i Bangladesh. Denna praxis har för på sin tid regeringens goda minne. Det kan också förekomma att människorättsorganisationer eller något FN-organ anförtros uppgiften att kontrollera asylsökandes berättelser.

Såvitt gäller ambassaden i Dhaka har det vidare framkommit att ärenden av det slag som det nu är fråga om sedan många år är tämligen vanliga där. Ambassadens egen personal medverkar normalt inte själv vid undersökningar i asylärenden, men ambassaden torde genom mängden av ärenden ha förvärvat stora kunskaper rörande hanteringen av dem.

Advokatväsendet i Bangladesh är uppbyggt efter engelskt snitt. Den svenska ambassadens uppdrag i asylärenden i landet lämnas till vissa välansedda advokater och ambassaden har gått igenom förutsättningarna för uppdragen med dem. Därvid har vikten av konfidentialitet klargjorts. Uppdragen lämnas som regel inte i skriftlig form, utan advokaten får en översättning av den skrivelse i vilken SIV begär bistånd i ärendet. Inte heller ges normalt några närmare muntliga instruktioner om hur advokaten skall gå till väga; detta bedömer advokaten själv utifrån sin kunskap om förhållandena i landet och förutsättningarna för uppdraget.

Advokatens rapport lämnas i skriftlig form och vidareförmedlas till SIV som ambassadens svar på framställningen om medverkan i asylärendet. Innan rapporten vidarebefordras översätts den till svenska, varvid det kan förekomma att namn på personer som advokaten talat med utelämnas för att sådana personer skall skyddas från efterräkningar för att de lämnat uppgifter. För de advokater som får uppdrag från den svenska ambassaden i Dhaka gäller en tystnadsplikt som grundas på det formlösa avtalsförhållandet med ambassaden och vad som gäller för advokater i landet, dvs. den advokatetiskt grundade tystnadsplikten.

I det ärende som gällde A är det klart att en advokat i Bangladesh under utförande av det uppdrag som lämnats från den svenska ambassaden besökt Armed Forces Record Office i Bangladesh för en genomgång av vissa förteckningar och att advokaten kontaktat en major och av denne fått vissa uppgifter angående A. J gör gällande att advokaten för majoren röjt uppgifter om A som äventyrar dennes personliga säkerhet. Genom blotta förfrågan avslöjas enligt vad J har anfört att A befinner sig i Sverige. J anser därför att någon som tillhör ambassadpersonalen måste ha åsidosatt den sekretess som gällde för A:s uppgifter. Det kan enligt J:s mening inte ha stått klart för ambassadpersonalen att A:s uppgifter kunde röjas utan att han eller någon honom närstående skulle lida men.

Det bör också antecknas att man inom den svenska utrikesförvaltningen brukar informera utländsk lokalanställd personal vid beskickningarna att iaktta den sekretess som följer av den svenska sekretesslagens föreskrifter. Vidare brukar man, enligt vad som framgår av utrikesförvaltningens handböcker, synbarligen också i samband med anställningsavtalet förpliktiga sådan personal att iaktta sekretessen.

Rättsregler

Sekretess innebär förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt (1 kap. 1 § sekretesslagen /1980:100/).

Enligt 7 kap. 14 § första stycket sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Enligt andra stycket av samma bestämmelse gäller, utöver vad som följer av första stycket, sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess enligt bestämmelsen också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Beträffande beslut i ärende som avses i andra stycket gäller sekretessen enligt bestämmelsen dock endast för uppgifter i skälen.

Enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen utgör sekretess inte hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet.

1 kap. 6 § sekretesslagen lyder på följande sätt:

Förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift gäller för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd samt för person som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning

deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid har fått kännedom om uppgiften.

14 kap. 9 § sekretesslagen lyder på följande sätt:

Finner myndighet att sådan risk för skada, men eller annan olägenhet, som enligt bestämmelse om sekretess utgör hinder att lämna uppgift till enskild, kan undanröjas genom förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, skall myndigheten uppställa sådant förbehåll när uppgiften lämnas till honom.

Samtycker enskild till att uppgift, för vilken sekretess gäller till skydd för honom själv, lämnas till annan enskild endast under förutsättning att förbehåll som anges i första stycket uppställs, skall myndigheten uppställa förbehållet när uppgiften lämnas ut.

Justitiekanslerns överväganden

Den medverkan som förtroendeadvokaten i Bangladesh lämnat till ambassaden i Dhaka kan inte i rimlig mening anses ha inneburit att advokaten deltagit i ambassadens verksamhet. Det får i stället anses att advokaten verkat som en självständig uppdragstagare. Härav följer att överlämnandet av en översättning av SIV:s skrivelse till advokaten blir att anse som ett utlämnande av en allmän handling. Handlingen har inte skolat vara tillgänglig för envar, dvs. den har omfattats av sekretess enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen. Utlämnandet får antas ha bedömts vara nödvändigt för att ambassaden skall kunna fullgöra sin uppgift i asylärendet. Det kan alltså konstateras att utlämnandet till advokaten inte behöver ha innefattat något åsidosättande av den sekretess som skolat iakttas.

J:s klagomål synes bygga på tanken att advokatens uppdrag inte skulle ha kunnat utföras utan att känsliga uppgifter om A röjdes eller i vart fall att ambassadens utlämnande av uppgifterna har skapat en risk för att något sådant skulle ske. Något sådant förbehåll som avses i 14 kap. 9 § sekretesslagen har inte förekommit i samband med utlämnandet, något som med tanke på hur svårt det skulle kunna bli att utkräva straffrättsligt ansvar för en överträdelse av den tystnadsplikt som förbehållet hade syftat till att åstadkomma ter sig ganska naturligt. Garantierna för att advokaten inte skulle röja uppgifterna har som förut framgått i stället legat i ambassadens avtal med advokaten och i dennes yrkesroll.

I vad mån sekretessen för uppgifterna om A verkligen har åsidosatts i samband med advokatens efterforskningar kan Justitiekanslern inte avgöra på det underlag som är tillgängligt i ärendet; här kan dock konstateras att den berättelse om sina förehavanden i Bangladesh som A har lämnat inför SIV och Utlänningsnämnden inte har ansetts trovärdig av dessa svenska myndigheter. Justitiekanslern har inte funnit tillräckliga skäl att för egen del göra någon närmare bedömning av A:s uppgifter i sak.

Mot bakgrund av det som har anförts och med hänsyn till att utlämnandet av handlingen till advokaten inte utan vidare kan anses ha varit felaktigt, anser jag mig kunna lämna frågan huruvida sekretessen har åsidosatts vid ambassadens handläggning av asylärendet genom åtgärden att lämna uppgifterna i samband med uppdraget till advokaten. Det får dock anses finnas anledning för ambassaden att bedöma om advokatens sätt att utföra uppdraget ger anledning till några ändringar av rutinerna från ambassadens sida.

J:s klagomål har fäst uppmärksamheten på en handläggningsordning som utan tvivel förtjänar att skärskådas från rättssäkerhetssynpunkt. Tydligt är att praxis att anlita advokater många gånger kan ha betydande fördelar och kanske också vara det enda möjliga sättet att kontrollera asylsökandes uppgifter. En inhemsk advokat kan uppenbarligen ha helt andra förutsättningar att genomföra diskreta kontroller än vad som är möjligt för de anställda vid en ambasad. Den kritiska frågan blir därför i vad mån det går att hysa ett sådant förtroende för den advokat som anlitas att sekretessbelagda uppgifter kan lämnas till denne för uppdragets skull. Ett sådant uppdrag är mycket grannlaga och fordrar känsliga avvägningar i fråga om hur det bör utföras. Det synes mig finnas anledning att hävda att uppdragen bör föregås av närmare överväganden från svenska myndigheters sida varvid sekretess- och rättssäkerhetsaspekter på den utredningsteknik som övervägs beaktas särskilt. Utredningsmetoder får inte användas slentrianmässigt utan fordrar varsamhet i tillämpningen.

Vad som vidare möjligen skulle kunna övervägas är om det vore av värde att i högre grad än som hittills synes ha skett sörja för att den tystnadsplikt som åläggs förtroendeadvokaterna dokumenteras. Kanske skulle något stå att vinna för ambassaderna själva med en sådan dokumentation. Dokumentationen skulle möjligen också kunna bli värdefull för asylförfarandet som helhet. Fördelarna skulle närmast bestå i att ambassaderna skulle ha en bättre grund för sanktioner mot

eventuellt felande förtroendeadvokater. På så sätt skulle den allmänna tilliten till förfarandet i asylärenden möjligen stärkas. Jag anser mig emellertid inte ha underlag för att uttala någon mera generell mening om vad som kan anses lämpligt i detta hänseende.

J har slutligen med utgångspunkt från A:s ärende begärt att Justitiekanslern vidtar åtgärder för att sekretesskyddet för utlänningar som söker asyl i Sverige skall garanteras även i utredningsförfarandet hos svenska utlandsmyndigheter.

Rättssäkerhetsfrågor i asylprocesser har nyligen behandlats i Asylprocessutredningens betänkande (SOU 1995:46). Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. Den av J aktualiserade frågan behandlas inte i betänkandet. Det finns emellertid möjlighet att i samband med beredningen av betänkandet i Arbetsmarknadsdepartementet föra fram synpunkter även på denna fråga. Jag finner för min del skäl att överlämna detta beslut bl.a. till Arbetsmarknadsdepartementet men skiljer mig nu från detta ärende med gjorda uttalanden.

Beslut: 1999-11-08

Dnr: 3641-97-21

Klagomål på utlandsmyndigheters tillvägagångssätt vid identitetskontroll av asylsökanden*Justitiekanslerns beslut*

Med gjorda uttalanden och förslag överlämnas beslutet till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) för de åtgärder som där kan anses behövliga. Ärendet är därmed avslutat här.

Ärendet*Klagomålet*

Marielle N har i en skrivelse som kom in hit den 27 november 1997 uppmanat Justitiekanslern att undersöka huruvida svenska myndigheter förfar rättsstridigt i sin behandling av asylsökanden. Enligt Marielle N är det vanligt att svenska myndigheter gör förfrågningar hos svenska beskickningar angående utlänningars identitet. Vid kontakt med svenska ambassaden i Angola har det framkommit att ambassaden skriftligen gör en förfrågan om en asylsökande direkt hos myndigheter i dennes hemland. Marielle N menar att detta förfaringssätt måste äventyra den asylsökandes säkerhet och torde därmed stå i strid med 7 kap. 14 § sekretesslagen.

Till skrivelsen har fogats en kopia av en förfrågan till Sveriges ambassad i Luanda (Angola) om rutinerna och ambassadens svar. Av ambassadens svar framgår följande. "När vi får förfrågningar från svenska myndigheter för att fastställa en persons identitet får vi kopior och ibland original av personens identitetshandlingar, som pass eller ID-kort. En av våra medarbetare går sedan med en skriftlig förfrågan till den myndighet som utfärdat handlingen för att försöka fastställa äktheten och få ett skriftligt svar om handlingen är äkta eller ej. Ofta visar det sig att handlingarna är förfalskade. Sedan har vi också fall med personer utan ID-handlingar som befinner sig i Sverige. Där får man med hjälp av födelsedatum och uppgifter om familj och adress i Angola se om man kan få fram några handlingar från myndigheterna här som verifierar uppgifterna."

Utredningen

Utrikesdepartementet har efter hörande av närmaste berörda beskickningar avgett två remissyttranden i ärendet. Det första yttrandet har departementet, enheten för konsulära frågor, inkommit med efter hörande av Sveriges ambassad i Luanda (Angola). Till yttrandet har fogats ambassadens redogörelse för handläggningen av frågor rörande asyl och fastställande av dokumentets äkthet.

Utrikesdepartementets andra yttrande har avgivits efter hörande av ytterligare fyra utlandsmyndigheter med olika ärendetyper, Sveriges ambassad i Teheran (Iran), Havanna (Cuba), Lima (Peru) och Dar es Salaam (Tanzania). Till yttrandet har fogats de hörda ambassadernas svar till departementet och tre olika cirkulär från departementet till utlandsmyndigheterna.

Utrikesdepartementet bedömer att Sveriges ambassad i Luanda handlägger ärenden på ett för den asylsökande betryggande sätt. Departementet har också anført att övriga hörda ambassaders tillvägagångssätt vid identitetskontroll av asylsökande i Sverige är representativa för handläggningen av sådana ärenden. Departementet menar att ambassadernas tillvägagångssätt i anda och handling överensstämmer med rapporteringen från ambassaden i Luanda. Handläggningen är enligt departementet också i överensstämmelse med tidigare allmänna instruktioner för liknande ärenden, bl.a. i cirkulär 1977, 1982 och 1984.

Utrikesdepartementets cirkulär från den 2 juli 1982 (Nr 71 R 68) behandlar utlandsmyndigheternas utredningar i asylärenden. Av cirkuläret framgår att när en utlänning som befinner sig i Sverige ansöker om uppehållstillstånd här av politiska skäl eller när fråga uppkommer om avvisning eller utvisning av en utlänning som åberopar politiska skäl för att få stanna i landet förekommer det ofta att Statens invandrarverk (SIV) som ett led i utredningen begär yttrande från en utlandsmyndighet. En sådan begäran görs också ibland av Arbetsmarknadsdepartementet i ärenden som gäller prövning av avlägsnandebeslut meddelade av SIV eller domstol.

I cirkuläret framförs bl.a. den synpunkten att utlandsmyndigheterna inte får bedriva utredningen så att någon skada, t.ex. i form av repressalier från anställningslandets myndigheter, kan komma att tillfogas den som begärt uppehållstillstånd i Sverige eller dennes anhöriga. Med hänsyn härtill lämnas vidare den synpunkten att det i

många fall är olämpligt att inhämta upplysningar från anställningslandets myndigheter och att det noga måste övervägas, om en lokal advokat kan anlitas i ärendet eller om en lokalanställd tjänsteman vid utlandsmyndigheten kan få i uppdrag att biträda i utredningen utan att risk för skada uppkommer.

Marielle N har inkommit med synpunkter på yttrandena. Synpunkterna fogas till detta beslut som bilaga (här utesluten).

Justitiekanslern har tagit del av relevanta delar ur Utrikesförvaltningens handbokserie dels från Rättshandbok III Medborgarskap - Pass - Viseringar - Uppehålls- och arbetstillstånd - Namnfrågor - Folkbokföring - Körkort, från 1998, dels från Rättshandbok II Immunitet och privilegier - Offentlighet och sekretess - Förvaltningslagen - Internationella överenskommelser - Protokollära frågor - Sjöfartsärenden m.m., från 1996. I Rättshandbok III uttalas om asylutredningar bl.a. följande. "En viktig del av UM:s [utlandsmyndigheternas] arbete är att rapportera om allmänna förhållanden i verksamhetslandet, om mänskliga rättigheter och medborgarskapsfrågor etc. Rapporterna ingår i de svenska utlänningsmyndigheternas bakgrundmaterial och ligger bl.a. till grund för bedömningarna i asylärenden. Många gånger måste emellertid de enskilda utredningarna, som myndigheterna i Sverige gör i dessa ärenden, kompletteras med uppgifter som endast kan hämtas in från utlänningsens hemland eller det land varifrån denne kommit till Sverige. Så har t.ex. kontrollen av asylsökandens identitet och äktheten hos företedda dokument blivit en allt viktigare uppgift för UM. UM:s utredning är ofta en väsentlig del av beslutsunderlaget för ett asylärende. Det är därför viktigt att innehållet blir fullständigt och att det är sakligt och väl underbyggt. Samtidigt får UM inte bedriva en utredning så att någon skada - t.ex. form av repressalier från verksamhetslandets myndigheter - kan komma att tillfogas den som sökt asyl i Sverige eller dennes anhöriga. Myndigheten måste också noga överväga de risker som kan finnas om lokala myndigheter, advokater, lokalanställd personal eller anhöriga till den asylsökande ombeds att medverka i utredningen av dessa ärenden."

Bakgrund

Ett tidigare JK-beslut

I ett tillsynsärende som kom in till Justitiekanslern 1994 hade ifrågasatts om en svensk beskicknings anlitan av och utlämnande av

uppgifter om en enskild till en utländsk advokat i ett asylärende stod i överensstämmelse med sekretesslagen. Anmälaren hade också begärt att Justitiekanslern skulle vidta åtgärder för att sekretesskyddet för utlänningar som söker asyl i Sverige skulle garanteras även i utredningsförfarandet hos svenska utlandsmyndigheter. I beslutet konstaterade Justitiekanslern att den aktualiserade sekretessfrågan inte tagits upp bland de rättssäkerhetsfrågor i asylprocesser som nyligen behandlats i Asylprocessutredningens betänkande (SOU 1995:46). Eftersom det emellertid fanns möjlighet att i samband med beredningen av betänkandet föra fram synpunkter även på denna fråga fann Justitiekanslern för sin del skäl att överlämna sitt beslut bl.a. till Arbetsmarknadsdepartementet och skiljde sig från ärendet med gjorda uttalanden. Se JK-BESLUT 1995 A.6 (dnr 1655-94-21, beslut den 21 juni 1995).

Något om utrednings- och lagstiftningsarbetet efter Asylprocessutredningens betänkande

Regeringen beslutade att Asylprocessutredningens betänkande (SOU 1995:46) tillsammans med delbetänkandet Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden (SOU 1995:55) skulle överlämnas till Flyktingpolitiska kommittén för beaktande. Denna kommitté lade i juni 1995 fram betänkandet Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv (SOU 1995:75). I den efterföljande propositionen 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv lämnade regeringen följande sammanfattande bedömning beträffande handläggningsfrågorna i utlänningsärenden (a. prop. s. 217). "Omständigheterna i ett utlänningsärende bör klarläggas av myndigheterna genom noggrann utredning på ett så tidigt stadium som möjligt. Tillgängliga metoder och kontakter bör tas tillvara och utvecklas. Handläggningen bör ske så snabbt rättssäkerheten och tilldelade resurser medger. Den framtida utformningen av instans- och processordningen inom utlänningsrätten bör utredas."

I samma avsnitt i propositionen anför regeringen beträffande identitetsproblematiken i ärenden om uppehållstillstånd bl.a. följande (a. prop. s. 220 f). "Det är naturligtvis väsentligt att myndigheterna i ett ärende om asyl eller familjesammanföring använder sig av de metoder och kontakter som finns för att i ett tidigt skede klarlägga identiteten och övriga omständigheter i ett ärendet. När så är nödvändigt, får det accepteras att relativt betydande resurser måste sättas in. Samråd mellan olika myndigheter med erfarenhet av utlänningsfrågor kan i

vissa fall vara ägnade att öka effektiviteten. Det kan konstateras, att det inom utlänningsmyndigheterna redan finns stor kompetens. Möjligheterna att utveckla metoderna ytterligare bör emellertid användas. Erfarenhetsutbyte med andra länder och internationella organisationer kan därvid vara av värde."

Regeringen nämner slutligen även följande (a. prop. s. 222). "Utrikesdepartementet och Invandrarverket kommer att samarbeta för att utveckla handläggningen av utlänningsärenden inom utrikesförvaltningen, bl.a. ärenden om visering och familjesammanföring. Syftet är att underlätta för myndigheterna att ta tillvara tillgängliga resurser på ett effektivt sätt och inte minst att ge god service."

Den parlamentariska kommitté som därefter tillsattes fick enligt regeringens direktiv 1997:20 i uppdrag att lämna förslag till en ny instans- och processordning vid tillämpningen av utlännings- och medborgarskapslagstiftningen och att göra viss översyn av utlänningslagen. Kommittén fick även i uppdrag att med förtur utreda om behov fanns av ändring av reglerna om återkallelse av uppehållstillstånd, reglerna om i vilka fall uppehållstillstånd kan beviljas en utlänning som rest in i landet och möjligheterna att meddela tidsbegränsade uppehållstillstånd när sökanden inte kan styrka sin identitet. Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU) har lämnat två betänkanden, dels delbetänkandet Återkallelse av uppehållstillstånd (SOU 1997:67), dels slutbetänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16). Delbetänkandet har lett till vissa ändrade bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd på den grunden att utlänningar lämnar oriktiga uppgifter (SFS 1997:1224). Av betänkandet framgår att kommittén erfarit att Invandrarverket lägger ned betydligt större resurser än tidigare på att söka klarlägga asylsökandes identitet. Vidare framgår att verket från den 1 januari 1997 antagit en instruktion med ett åtgärdsprogram som bl.a. innebär att en handlägningsplan skall göras upp i varje asylärende. Till instruktionen har fogats en åtgärdslista som upptar bl.a. ett stort antal möjliga åtgärder vid utredningar när identiteten är oklar, som ex. skriftligt medgivande från sökanden för kontroll i annat land eller med t.ex. UNHCR och kontroll i andra länder via svensk beskickning.

I propositionen 1997/98:36 om återkallelse av uppehållstillstånd uttalar regeringen i avsnittet om tidsbegränsade uppehållstillstånd när sökanden inte kan styrka sin identitet bl.a. följande (a. prop. s. 14): "Regeringen har i den migrationspolitiska propositionen understrukt vikten av att asylsökandes identitet kan fastställas. Som ett uttryck för

det har - - - utlänningslagen ändrats så att fingeravtryck och fotografi från den 1 januari 1997 får tas från samtliga asylsökande. Det har gått för kort tid för att det nu skall vara meningsfullt att försöka göra någon utvärdering av denna lagändring. Sannolikt kommer också bestämmelserna om fingeravtryck att få någon större effekt först sedan det inom EU pågående arbetet slutförts med en konvention om ett europeiskt system för utbyte av asylsökandes fingeravtryck. Lagändringen har dock redan nu fört med sig det goda att det i praktiken är omöjligt för en person att söka asyl i flera olika identiteter i Sverige. En lika självklar som viktig utgångspunkt är således att asylsökandes identitet i så stor utsträckning som möjligt skall klarläggas innan uppehållstillstånd beviljas. Enkelt uttryckt är det bättre att satsa resurser på att söka klarlägga identiteten innan tillstånd beviljas än att tvingas avsätta resurser för att utreda fall där det kan misstänkas att tillstånd felaktigt beviljats. Regeringen välkomnar därför att Invandrarverket lägger ned större resurser än tidigare på att försöka klarlägga de asylsökandes identiteter och ser mycket positivt på de ansträngningar som görs från verkets sida att förbättra asylutredningarna med de positiva följderna detta kan förväntas ha för rättssäkerheten. - - - Regeringen utgår slutligen från att Invandrarverket sköter utredningarna på ett sådant sätt att säkerheten för skyddsbehövande inte äventyras."

I slutbetänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden, som alltjämt är föremål för beredning i Regeringskansliet, redogör NIPU i ett bakgrundsavsnitt om förfarandet i utlännings- och medborgarskapsärenden och anför om inhämtande av information i enskilda ärenden följande (a. bet. s. 125 f.) "De tillståndsgivande myndigheterna, Invandrarverket och Utlänningsnämnden, ber i relativt stor utsträckning om utlandsmyndigheternas hjälp med kontroll av uppgifter som asylsökande lämnat. Det kan gälla exempelvis uppgifter om en tidigare okänd oppositionsgrupp, om en åberopad händelse inträffat och rapporterats i massmedia som uppgivits eller om en åberopad handling kan bedömas vara äkta. I vissa fall kan förfrågningarna besvaras direkt av utlandsmyndigheterna med den allmänna kunskap som finns där. Många gånger måste dock utlandsmyndigheten göra förfrågningar. Förutsättningarna för att få fram korrekta uppgifter varierar starkt mellan olika länder. De länder som asylsökande kommer från är ofta relativt slutna. Domar är inte alltid offentliga. Rapporteringen i massmedia kan vara otillförlitlig. En förfrågan kan inte ställas direkt till myndigheterna i landet, eftersom det skulle kunna innebära risk såväl för sökanden själv vid en återkomst som för repressalier mot släktingar som finns kvar i landet. Utlandsmyndigheten kan i stället få vända sig till en advokat och be honom eller henne försöka ta reda på

de efterfrågade uppgifterna. Kontakter med andra ambassader kan också förekomma. Uppgifter som hämtas in i enskilda ärenden är regelmässigt sekretessbelagda enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100). Uppgifter om de källor ambassaden använt för att hämta in underlaget kan vara sekretessbelagda enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen (s.k. utrikessekretess). Tillförlitligheten för uppgifter i enskilda ärenden varierar, framför allt beroende på de varierande möjligheterna att få fram säkra uppgifter."

Gällande regler

Justitiekanslern skall enligt lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn vaka över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar och i övrigt fullgör sina åligganden. Tillsynen över den offentliga verksamheten är i huvudsak inriktad på en rättslig efterhandskontroll av hur olika uppgifter har fullgjorts.

Ärenden som rör uppehållstillstånd prövas enligt huvudregeln i 2 kap. 7 § utlänningslagen (1989:529, UtlL) av Statens invandrarverk (Invandrarverket). UtlL innehåller även regler om att uppehållstillstånd får meddelas också av Utrikesdepartementet och om att regeringen eller Utlänningsnämnden i vissa fall kan besluta om uppehållstillstånd. Med stöd av UtlL har i utlänningsförordningen (1989:547) föreskrivits att beskickningar och konsulat får bevilja uppehållstillstånd under högst tre år i viss omfattning.

Med asyl avses i 3 kap. 1 § UtlL uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han är flykting. Med skyddsbehövande i övrigt avses en utlänning som i andra fall lämnat det land där han är medborgare av vissa i 3 kap. 3 § UtlL angivna skäl. Motsvarande gäller den som är statslös och som befinner sig utanför det land där han tidigare haft sin vistelseort. Upphållstillstånd skall enligt huvudregeln i 2 kap. 5 § UtlL ha sökts och beviljats före inresan i Sverige och en ansökan om uppehållstillstånd får inte beviljas efter inresan. Undantag gäller dock bl.a. för flyktingar och andra skyddsbehövande.

Sekretess innebär enligt 1 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100, SekrL) förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt.

Enligt 1 kap. 2 § SekrL får uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lagen inte röjas för enskild i andra fall än som anges i denna lag eller i lag eller förordning till vilken denna lag hänvisar.

Gäller enligt SekrL sekretess för uppgift som förekommer hos viss myndighet, får uppgiften enligt 1 kap. 3 § första stycket SekrL inte heller röjas för en annan myndighet i andra fall än som anges i denna lag eller i lag eller förordning till vilken denna lag hänvisar. Av tredje stycket samma lagrum framgår att uppgift för vilken sådan sekretess gäller inte heller får röjas för utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation annat än om utlämnandet sker i enlighet med särskild föreskrift därom i lag eller förordning eller om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart, att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller mellanfolkliga organisationen.

Enligt 1 kap. 5 § SekrL utgör sekretess inte hinder mot att en uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet.

I 1 kap. 6 § SekrL föreskrivs att förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift gäller för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd samt för person som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid har fått kännedom om uppgiften.

7 kap. 14 § SekrL innehåller sekretessregler till skydd för utlänningar. Första och andra styckena har följande lydelse.

Sekretess gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjandet av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller

avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Beträffande beslut i ärende som avses i detta stycke gäller sekretess dock endast för uppgifter i skälen.

14 kap. SekrL innehåller bestämmelser om vissa begränsningar i sekretessen och om förbehåll. Enligt 14 kap. 1 § SekrL hindrar sekretess inte att uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av en lag eller en förordning. Genom bestämmelserna i 2 § samma kapitel möjliggörs att uppgifter lämnas mellan myndigheter för vissa bestämda syften, bl.a. att bekämpa eller beivra brott. Av 3 § samma kapitel följer att sekretessbelagda uppgifter, med vissa i andra stycket samma lagrum angivna undantag, får lämnas till myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda (den s.k. generalklausulen).

Enligt 14 kap. 4 § SekrL gäller sekretess till skydd för enskilda inte i förhållande till den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom, om inte annat följer av bestämmelse i SekrL.

Närmare om utlänningssekretessen

Skaderekvisitet enligt 7 kap. 14 § första stycket SekrL är rakt, dvs. presumtionen är för offentlighet. Enligt förarbetena till sekretesslagen (se prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f.) innebär detta att tillämparen kan göra sin bedömning inom ganska vida ramar. Avsikten är att skadebedömningen i dessa fall i huvudsak skall göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Detta innebär enligt förarbetena att frågan huruvida sekretess gäller eller inte i första hand inte behöver knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande bör i stället vara om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som skall skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös, skall den alltså normalt anses falla utanför sekretessen. Som exempel på uppgifter av detta slag nämns i förarbetena utlännings adress eller civilstånd.

Konstruktionen med skaderekvisitet innebär emellertid att frågan om vem som begär en uppgift eller ändamålet med begäran kan få betydelse när sekretessfrågan skall avgöras. Om det t.ex. i ett särskilt fall framgår att den som begär att få ut en uppgift om utlännings adress kan antas använda denna uppgift för att utsätta vederbörande för trakasserier, skall uppgiften just i den situationen anses vara omfattad

av sekretess. Avsikten är enligt förarbetena emellertid inte att tjänstemannen normalt skall försöka utröna om omständigheter av nu nämnt slag föreligger i ett visst utlämnandefall. En sådan åtgärd bör förekomma endast om det finns särskild anledning till det, t.ex. om en tjänsteman har fått veta att man från visst håll samlar in uppgifter av det aktuella slaget i illegitimt syfte (se a. prop. s. 81).

Av förarbetena till bestämmelsen i 7 kap. 14 § första stycket SekrL framgår vidare bl.a. följande (se a. prop. s. 208 f.). Sekretesskyddet för utläningar bör förhindra att röjandet av uppgift om utläning leder till skada som just hänger samman med hans särskilda förhållanden som utläning. Typexemplet är att röjande av uppgifter om politisk flykting här i landet leder till repressalier mot flyktingen eller hans anhöriga i hemlandet. Skadan kan också ha sin upprinnelse i motsättningar mellan olika invandrargrupper. Bestämmelsen är tillämplig inom hela den offentliga förvaltningen, låt vara att den torde få sin största betydelse för invandrarverket, polismyndigheterna, utrikesförvaltningen och kommunernas invandrarbyråer. Endast relativt allvarlig skada, "övergrepp eller annat allvarligt men", skall leda till sekretess. Det kan å andra sidan inte krävas någon högre grad av sannolikhet för sådan skada för att sekretessen skall gälla. Redan en beaktansvärd skaderisk är tillräcklig. Skadans särskilda samband med utläningens ställning har i bestämmelsen uttryckts så att skadan skall vara föranledd av förhållandet mellan utläningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utläningar.

Enligt "Sekretesslagen En kommentar", 1998, av G. Regner, M. Eliason och S. Heuman har regeringen beträffande uppgifter i flera ärenden enligt utlänningslagstiftningen prövat frågan om sekretess hos regeringen och funnit att förutsättningar för sekretess enligt detta stycke har förelegat (se s. 7:72).

Härutöver gäller som tidigare sagts enligt andra stycket i 7 kap. 14 § SekrL sekretess i verksamhet för kontroll över utläningar bl.a. för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Skaderekvisitet är omvänt, dvs. utgår från att sekretess är huvudregel, vilket innebär att tillämparen har ett ganska begränsat utrymme för sin bedömning. Av förarbetena till sekretesslagen framgår vidare om detta skaderekvisit bl.a. följande (se a. prop. s. 82 f.). I praktiken innebär detta rekvisit att tillämparen många gånger inte kan lämna ut en uppgift

som omfattas av en sådan sekretessregel utan att ha kännedom om mottagarens identitet och om dennes avsikter med uppgiften. Uttrycket men har getts en mycket vid innebörd. I första hand åsyftas sådana skador som att någon blir utsatt för andras missaktning, om hans personliga förhållanden blir kända. Redan den omständigheten att vissa personer känner till en för någon enskild ömtålig uppgift kan i många fall vara tillräckligt för att medföra men. Utgångspunkten för en bedömning av om men föreligger måste således vara den berörda personens egen upplevelse. Enligt min mening är det ofrånkomligt att helt rättsenliga åtgärder ibland kan få bedömas som skada eller men. Denna ståndpunkt är nödvändig för att sekretess skall kunna upprätthållas även myndigheter emellan. För att en enskild person skall lida skada eller men krävs givetvis att uppgifterna är hänförliga till en viss individ. Det innebär att man i allmänhet kan lämna ut s.k. avidentifierade uppgifter utan att risk för skada eller men uppkommer. I enstaka fall kan det emellertid tänkas att en avidentifiering inte är tillräcklig för att hindra att sambandet mellan individen och uppgiften spåras. Huruvida en sådan risk föreligger får givetvis bedömas efter omständigheterna i det enskilda fallet. Vad som menas med personliga förhållanden måste givetvis bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Någon tvekan om att uttrycket avser så vitt skilda förhållanden som t.ex. en persons adress eller yttringarna av ett psykiskt sjukdomstillstånd kan enligt min mening inte råda.

I den ovan nämnda kommentaren till sekretesslagen anförs om 7 kap. 14 § andra stycket bl.a. följande (se a.a. s. 7:72 f.). *öMed verksamhet för kontroll över utläningar avses inte bara förvaltningsärenden om t.ex. visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, avvisning eller utvisning utan också kontrollåtgärder eller annan löpande tillsyn. - - - Som exempel på uppgifter som skyddas kan nämnas uppgifter om hälsotillstånd, religiös eller politisk uppfattning. Även uppgifter om utlännings ekonomiska förhållanden av mer personlig natur kan åtnjuta sekretesskydd. Inte bara uppgifter som är att hänföra till den utlännings som ett ärende avser omfattas av bestämmelsen utan också uppgifter om andra personers förhållanden, t.ex. en uppgiftslämnare. Vid bedömningen av frågan om vilka uppgifter som bör skyddas måste beaktas att uppgifter som i vårt land anses som tämligen harmlösa kan för den som kommer från ett annat land uppfattas som ytterst ömtåliga och sådana att deras röjande skulle kunna få menliga följder för utlännings eller för hans närstående i hemlandet. - - - Regeringen har beträffande uppgifter i flera utlänningsärenden funnit att sekretess gäller enligt andra stycket.ö.*

Justitiekanslerns bedömning

I detta avsnitt behandlar jag först aktuella sekretessregler i förhållande till de av Utrikesdepartementet redovisade tillvägagångssätten vid medverkan i sådana utredningar som rör identitetskontroll av asylsökanden. Därefter sammanfattar jag mina synpunkter och förslag.

Sekretess och tillvägagångssätt vid identitetskontroll av asylsökanden

Inledningsvis vill jag påpeka att det inte är möjligt för mig att inom ramen för detta ärenden granska beskickningarnas tillvägagångssätt vid medverkan i sådana utredningar som rör identitetskontroll beträffande olika enskilda asylsökanden. Däremot lämnar jag synpunkter på de gällande sekretessreglernas betydelse generellt för utredningar av förevarande slag.

Av utlänningslagen följer att det i första hand är Invandrarverket som meddelar beslut om asyl. Ansvaret för att utredningarna i bl.a. flyktingärenden är tillfredsställande vilar således i första hand på Invandrarverket.

Som framgår av bakgrundsavsnittet ovan har utvecklingen under senare år gått i den riktningen att större resurser än tidigare läggs ned på att försöka klarlägga asylsökandes identitet. Det har i olika sammanhang förutsatts att Invandrarverkets utredningar skall ske i samarbete med utrikesförvaltningen och att utlandsmyndigheterna aktivt skall bistå Invandrarverket när det gäller t.ex. identitetskontroller. Någon författningsreglering rörande denna medverkan finns dock inte och inte heller följer det av förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen att beskickningar och konsulat har att bistå i ärenden som rör flyktingar och andra skyddsbehövande.

Bestämmelsen om utlänningssekretess i 7 kap. 14 § första stycket SekrL tar mera allmänt sikte på uppgifter som rör utlänningar och dess tillämpningsområde är inte begränsat till viss myndighet eller verksamhet. Som bestämmelsen är utformad följer sekretessen med uppgifterna och gäller otvivelaktigt hos såväl Invandrarverket, Utlänningsnämnden, Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna som andra myndigheter. Det innebär att sekretessen enligt första stycket

gäller när utlandsmyndigheterna bistår Invandrarverket med utredningar, identitetskontroller m.m. som rör utlänningar.

Fråga uppkommer då huruvida också bestämmelsen i paragrafens andra stycke är tillämplig hos utlandsmyndigheterna. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar. Även om det inte klart framgår av sekretesslagen får uttrycket verksamhet anses syfta på sådana uppgifter som en myndighet enligt skilda författningar skall fullgöra. En sådan tolkning vinner också stöd av vad som anförts under förarbetena där det sägs att med verksamhet för kontroll av utlänningar avses förvaltningsärenden om t.ex. uppehållstillstånd samt kontrollåtgärder eller annan löpande tillsyn. Det är därför helt klart att denna sekretess gäller i Invandrarverkets verksamhet eftersom en av verkets författningsreglerade uppgifter är att handlägga förvaltningsärenden om bl.a. asyl. Detsamma bör vara fallet hos regeringen och Utlänningsnämnden. Att härifrån ta steget och säga att sekretessen också gäller hos en annan myndighet som medverkar vid kontrollen i t.ex. asylärenden låter sig inte göras utan vidare, särskilt om denna medverkan sker informellt och inte ingår bland de uppgifter som författningssvågen ålagt den medverkande myndigheten.

När det gäller frågan om 7 kap. 14 § andra stycket SekrL kan tolkas så att bestämmelsen även skulle gälla hos utlandsmyndigheterna vill jag vidare framhålla följande.

När lagstiftaren har avsett att sekretess för uppgifter skall gälla inte endast hos den myndighet som handlägger vissa slags ärenden eller bedriver viss verksamhet utan även hos andra myndigheter till vilka uppgifterna lämnas har man valt att ange detta genom olika formuleringar. I sådana fall används företrädesvis uttrycksättet "uppgift som hänför sig till" (jfr 5 kap. 1 §, 6 kap. 2 och 3 §§ SekrL). I de fall sekretess för en viss typ av uppgifter är bestämd att gälla i mål eller ärenden av visst slag förekommer i SekrL också tillägget "Motsvarande sekretess gäller i annan myndighets verksamhet" för att gå till handa med en viss utredning eller i ett visst ärende (jfr 7 kap. 22 och 23 §§ SekrL). På detta sätt utvidgas sekretessen till att gälla också hos de myndigheter som avger yttranden eller verkställer utredning.

Det anförda leder mig till den uppfattningen att 7 kap. 14 § andra stycket SekrL inte är tillämplig hos utlandsmyndigheterna såvida det inte rör sig om uppgifter i ärenden om uppehållstillstånd som handläggs av dessa myndigheter i enlighet med utlänningsförordningen. Min uppfattning grundas även på att sekretessreglerna

innefattar begränsning i den grundlagsskyddade handlings-offentligheten och av detta skäl inte kan ges en alltför vidsträckt tolkning.

Jag saknar anledning att göra några uttalanden om lämpligheten av att utlandsmyndigheterna biträder vid andra myndigheters kontroll av olika uppgifter i asylärenden m.m. Om denna medverkan skall förekomma anser jag dock att det närmast är en självklarhet att samma sekretessregler skall gälla hos utlandsmyndigheterna som hos de myndigheter som behöver deras bistånd i sin verksamhet. För egen del anser jag därför att 7 kap. 14 § andra stycket SekrL bör ändras förslagsvis efter mönster av de ovan angivna bestämmelserna i SekrL som pekar ut att sekretess inte bara gäller i viss verksamhet.

Som en konsekvens av vad jag nu sagt uppkommer frågan om i vilken utsträckning uppgifter i ärenden om asyl kan lämnas ut till utlandsmyndigheterna som underlag för deras medverkan i enskilda utredningar.

Bestämmelser om vissa begränsningar i sekretessen finns som tidigare nämnts i 14 kap. SekrL. När det saknas en i lag eller förordning föreskriven uppgiftsskyldighet är det i första hand den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § SekrL som är av intresse. Generalklausulen möjliggör att en myndighet efter en intresseavvägning lämnar ut vissa sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att det härvid är av betydelse huruvida uppgiften blir sekretessbelagd hos den mottagande myndigheten (se prop. 1979/80:2 Del A, s. 91). Härutöver finns det i 1 kap. 5 § SekrL en bestämmelse om att sekretess inte utgör hinder mot att en uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Den sist nämnda bestämmelsen reglerar emellertid inte särskilt utlämnandet till en annan myndighet och blir därför inte tillämplig om ett sådant utlämnande möjliggörs genom bestämmelserna i 14 kap.

Med hänsyn till att sekretessen enligt 7 kap. 14 § första stycket SekrL inte är begränsad till verksamheten vid en viss myndighet utan gäller var uppgiften än finns kan t.ex. Invandrarverket finna stöd i 14 kap. 3 § SekrL för att lämna ut sekretessbelagda uppgifter i ett asylärende till en utlandsmyndighet. Däremot anser jag att utrymmet för att lämna ut uppgifter till en utlandsmyndighet kan vara mera begränsat när uppgifterna omfattas av sekretessen i 7 kap. 14 § andra stycket SekrL, något som följer av min uppfattning att sekretessen enligt den

bestämmelsen inte kan anses gälla hos en utlandsmyndighet, bortsett då från vissa ärenden om uppehållstillstånd som handläggs där.

I detta sammanhang bör nämnas att bestämmelserna i 14 kap. 4 § SekrL medger att sekretess helt eller delvis efterges av den som sekretessen är avsedd att skydda. Om så har skett utgör inte längre sekretessen ett hinder för utlämnande. Härvid bör dock erinras om att sekretessen i 7 kap. 14 § SekrL inte är inskränkt till att skydda endast den asylsökande själv utan även andra, såsom hans eller hennes nära anhöriga i hemlandet. Den skyddade kretsen betecknas i lagrummets första stycket "någon" och i andra stycket första meningen "den enskilde eller någon honom närstående". Om det kan antas att röjandet av en sekretessbelagd uppgift som rör en utlänning skulle medföra fara för att "någon" utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utläningar är det alltså endast den som kan antas utsatt för denna risk som kan efterge sekretessen. När det gäller förutsättningarna för att lämna ut en uppgift om enskilda personliga förhållanden för vilken gäller sekretess enligt andra stycket första meningen måste det således stå klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Oavsett hur man ser på frågan om tillämpligheten av 7 kap. 14 § andra stycket SekrL inställer sig spørsmålet huruvida en utlandsmyndighet som ombetts medverka i ett asylärende kan röja sekretessbelagda uppgifter som rör utlänningen för ex. en utländsk myndighet, en internationell organisation eller någon självständig uppdragstagare.

Genom den tidigare nämnda bestämmelsen i 1 kap. 5 § SekrL har lagstiftaren skapat ett visst utrymme för en myndighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till andra än till svenska myndigheter när det saknas en i lag eller förordning föreskriven uppgiftsskyldighet (jfr 14 kap. 1-3 §§ SekrL). Detta får emellertid endast ske om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Det förtjänar att särskilt understryka att även om uppgifterna lämnas till en utländsk myndighet kommer någon svensk sekretess inte att gälla hos den som mottar en sådan uppgift (jfr 1 kap. 3 § SekrL).

Vid tillkomsten av 1 kap. 5 § SekrL framhölls att en restriktiv tillämpning av bestämmelsen borde iakttas (a. prop. s. 465 och 494). Av förarbetena till bestämmelsen framgår också att sekretessen får efterges endast i de fall då det för fullgörandet av ett visst åliggande

som en myndighet har är en nödvändig förutsättning att sekretessbelagda uppgifter lämnas ut. Blott och bart en bedömning att effektiviteten i myndighetens handlande nedsätts genom en föreskriven sekretess får enligt förarbetena inte leda till att sekretessen åsidosätts.

Avgörande för om uppgifterna över huvud taget kan lämnas ut är alltså dels den verksamhet som myndigheten är satt att fullgöra, dels om ett utlämnande kan anses nödvändigt för att myndighetens åligganden skall kunna fullgöras.

Såvitt gäller utlandsmyndigheterna saknas som tidigare nämnts författningsbestämmelser om att dessa skall medverka med kontroll av uppgifter under handläggningen av asylärenden. Jag har då gjort den bedömningen att denna medverkan inte kan anses ingå i den verksamhet som utlandsmyndigheterna är ålagda att bedriva. Med detta ställningstagande följer att jag anser att 1 kap. 5 § SekrL inte ger möjlighet för en utlandsmyndighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter. Det nu sagda gäller uppgifter som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 14 § första stycket SekrL. När det gäller sekretess enligt 7 kap. 14 § andra stycket SekrL har jag som framgår ovan den uppfattningen att sekretessen enligt den bestämmelsen inte kan anses gälla hos en utlandsmyndighet såvida uppgifterna inte hänför sig till ärende om uppehållstillstånd som handläggs av myndigheten. Som en konsekvens av detta ställningstagande synes uppgifter, som i och för sig borde omfattas av denna strängare sekretess men enligt min mening inte gör det, fritt kunna lämnas ut av utlandsmyndigheterna.

Vissa utlandsmyndigheter har av Utrikesdepartementet ombetts att yttra sig i ärendet. Yttrandena utvisar att beskickningarna som regel tycks vara införstådda med utredningarnas känslighet. Sekretessreglernas betydelse vid de utredningar som utlandsmyndigheterna genomför har dock inte berörts i yttrandena. Detta kan uppfattas så att myndigheterna inte anser att 7 kap. 14 § SekrL gäller hos dem. Jag har också uppmärksammat att det i avsnittet om asylutredningar i utrikesförvaltningens Rättshandbok III, som får anses ha ersatt 1982 års cirkulär till utlandsmyndigheterna om utredningar i asylärenden, inte sägs någonting om vilka sekretessregler som är tillämpliga. Även detta förhållande skulle kunna tala för att utlandsmyndigheterna inte anser sig bundna av utlänningssekretessen eller i vart fall för att frågan inte uppmärksammas av dem.

Jag har inte underlag för att hävda att utlandsmyndigheterna förbiser utlänningssekretessen vid sina utredningar i asylärenden. Inte heller har

jag underlag för att påstå att man bryter mot den tystnadsplikt som gäller. Såvitt jag kan bedöma på grundval av de yttranden som avgivits i detta ärende synes utlandsmyndigheterna generellt sätt genomföra utredningarna på ett sådant sätt att de asylsökandes skyddsintresse inte träds för när. För övrigt är jag som tidigare framgått av den uppfattningen att 7 kap. 14 § andra stycket SekrL inte gäller hos utlandsmyndigheterna. Det finns därför enligt min mening inte heller något hinder mot att uppgifter som omfattas av denna stränga sekretess röjs för utomstående. Däremot gäller ju 7 kap. 14 § första stycket även hos utlandsmyndigheterna. Som nyss sagts ger 1 kap. 5 § SekrL inte utlandsmyndigheterna något stöd för att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess hos dem. Det innebär att uppgifter om en utlänning får röjas endast om utlämnandet av uppgiften inte kan antas skada honom eller hans närstående. En bedömning måste alltså göras i varje enskilt fall.

Av ett av yttrandena från utlandsmyndigheterna (Luanda) framgår att ambassaden i fråga för kontakterna med berörda angolanska myndigheter anlitar en medhjälpare som besöker myndigheten med ett brev från ambassaden i vilket framgår vilken information som önskas men inte skälet härför. Härav kan man få det intrycket att detta är ett förfarande som regelmässigt tillämpas. Om så skulle vara fallet är det inte acceptabelt. Med hänsyn till risken för skada och den tystnadsplikt som gäller kan ett sådant tillvägagångssätt naturligtvis inte användas slentrianmässigt. Detsamma gäller också andra utredningsmetoder. En bedömning måste därför ske i varje enskilt fall. Det kan härvid påpekas att i vissa känsliga fall kan det vara tillräckligt att syftet med förfrågan avseende en viss person röjs för att sekretess skall anses föreligga enligt 7 kap. 14 § första stycket SekrL. Endast den omständigheten att ett främmande land har intresse av att få identitetsuppgifter beträffande en medborgare i ett annat land bekräftade kan också någon gång föranleda sådan sekretess.

Som tidigare framgått sägs det i utrikesförvaltningens Rättshandbok III i avsnittet om asylutredningar ingenting om vilka sekretessregler som är tillämpliga. Upplysningar om sekretessbestämmelser av betydelse för den verksamhet som bedrivs av Utrikesdepartementet och inom utrikesrepresentationen återfinns i stället i en annan handbok, nämligen Rättshandbok II, i vilken bl.a. 7 kap. 14 § första och andra stycket SekrL omnämns. Att tillämpliga sekretessregler inte behandlas och inte ens är omnämnda i den del av rättshandböckerna som behandlar asylutredningar anser jag vara en brist som snarast borde åtgärdas.

Sammanfattande synpunkter och förslag

Sammanfattningsvis gör jag den bedömningen att sekretessreglernas betydelse för utlandsmyndigheternas medverkan i asylutredningar inte tycks ha fått den uppmärksamhet som borde krävas. Frågan har tagits upp i ett tidigare beslut av Justitiekanslern som överlämnats till Regeringskansliet. Någon närmare analys av frågan synes emellertid inte ha kommit till stånd. Utredningen i det nu aktuella ärendet föranleder mig att uttala att bestämmelsen i 7 kap. 14 § andra stycket SekrL i sin nuvarande lydelse enligt min bedömning knappast kan tolkas så vidsträckt att den kan anses tillämplig också hos utlandsmyndigheterna vid denna deras medverkan. Om medverkan av utlandsmyndigheterna skall utgöra en del av utredningsarbetet i asylärenden anser jag att det närmast är självklart att samma sekretessregler skall gälla hos dessa myndigheter som hos de myndigheter som behöver deras bistånd i sin verksamhet. För att uppnå detta krävs enligt min mening en lagändring.

Vidare anser jag att utrymmet enligt 14 kap. 3 § SekrL för att lämna ut uppgifter till en annan myndighet är mera begränsat när det gäller uppgifter som omfattas av 7 kap. 14 § andra stycket SekrL än när det är frågan om uppgifter som avses i paragrafens första stycket. Skälet härtill är att sekretess enligt 7 kap. 14 § andra stycket SekrL enligt min mening inte med visst undantag torde gälla hos en utlandsmyndighet.

Jag gör också den bedömningen att SekrL inte tillåter att en utlandsmyndighet när denna medverkar i en asylutredning röjer uppgifter rörande en enskild asylsökande för vilka sekretess gäller enligt 7 kap. 14 § första stycket SekrL. Enligt min mening är det därför inte acceptabelt att en beskickning vid medverkan i en asylutredning själv eller genom någon medhjälpare regelmässigt vänder sig till verksamhetslandets myndigheter för kontroll av dokumentets äkthet. Ett sådant tillvägagångssätt bör med hänsyn till risken för skada och brott mot tystnadsplikten inte användas slentrianmässigt. Detsamma gäller även andra utredningsmetoder. I detta sammanhang har jag noterat att tillämpliga sekretessregler inte behandlas och inte ens är omnämnda i den del av utrikesförvaltningens rättshandböcker som behandlar asylutredningar vilket jag anser vara en brist som snarast borde åtgärdas.

Avslutningsvis vill jag göra Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) uppmärksam på att utredningen i ärendet talar för att det finns behov av att de närmast berörda utlandsmyndigheterna erinras om

sekretessreglernas betydelse vid deras medverkan i asylutredningar i avvaktan på att sådana åtgärder som jag förordat i detta beslut övervägs.

Med gjorda uttalanden och nu lämnade förslag skall detta beslut överlämnas till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) för de åtgärder som där kan anses behövliga. Justitiedepartementet samt Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden tillställs för kännedom var sin kopia av detta beslut.

Synpunkter från vissa advokater

Utredningen har beträffande dels utlänningsmyndigheternas inhämtande av upplysningar från utlandsmyndigheter, dels användande av s.k. fullmakter med samtycke inhämtat upplysningar från fem advokater med mångårig erfarenhet av asylärenden – Hans Bredberg, Sten de Geer, Hans Hjalms, Kjell Jönsson och Per Stadig.

Vid samtalen framfördes i huvudsak följande synpunkter.

Frågor till utlandsmyndighet

Det är i princip endast de individrelaterade frågorna som föranleder problem. Det är alltid förknippat med viss risk för en asylsökande när kontroller görs i hemlandet. Risker är särskilt påtagliga när representanter för hemlandsmyndigheter får veta att frågorna ställs av företrädare för svenska myndigheter. En asylsökande som åberopar ett dokument som vid kontroll visar sig vara falskt kan utsättas för repressalier vid ett återsändande redan på grund av den gjorda kontrollen.

Det är endast undantagsvis som ombuden får veta att utlänningsmyndigheten avser att ställa en fråga. Som regel får ombudet kännedom om frågan först när svaret har kommit. Det skulle medföra flera fördelar om ombuden regelmässigt fick kopia av frågor senast när de skickas till utlandsmyndigheten. I en del fall skulle ett ombud förmodligen kunna få fram kompletterande svar från den asylsökande, svar som skulle kunna undanröja behovet av frågan. I andra fall kan ett ombud behöva framhålla de särskilda risker som föreligger med en viss fråga eller att vissa omständigheter inte har framkommit eller missuppfattats. Det förekommer också att ombudet eller den asylsökande själv har kunskap om vissa förhållanden i det aktuella landet som den som skall besvara frågan bör veta eller som kanske visar det meningslösa i att ställa den. Även behovet av att ställa kompletterande frågor kan undvikas om ombudet redan från början ges möjlighet att påpeka vilket ytterligare material som kan komma att behövas. Det är också viktigt att utlandsmyndigheterna får ett tillräckligt fylligt bakgrundsmaterial.

Ett annat problem med frågorna är att utlänningsmyndigheterna ibland inte vill redovisa på vilket sätt svaret har tagits fram. Det är således inte alltid möjligt att få veta om det varit utlandsmyndigheten själv eller någon av dem anlitad person som tagit fram svaret. Det förekommer också att utlänningsmyndigheten inte ens själv förefaller veta eller i vart fall inte vill tala om på vilket sätt efterforskningarna bedrivits.

Samtycke

Det är inte ovanligt att en asylsökande inte förstår innebörden av att han samtycker till att information får inhämtas om honom. Det skulle vara mer acceptabelt om sådant samtycke införskaffades först sedan ombud förordnats och om det dessutom avsåg vissa särskilt angivna åtgärder.

Advokat Sten de Geer har utvecklat sina synpunkter ytterligare enligt följande:

1. Jag anser att det alltid finns faror ur sekretessynpunkt när undersökningar görs av svenska myndigheter i den asylsökandes hemland beträffande den asylsökandes personliga förhållanden. Om den asylsökande ges korrekt information om att sådana undersökningar kan komma att göras är det stor risk att han/hon inte vågar berätta om alla asylskäl. Min grundinställning är att sådana undersökningar inte bör göras. Undersökningar beträffande generella förhållanden innebär inte sådana sekretessproblem och kan därför godtas.
2. Om undersökningar görs bör de i vart fall aldrig handläggas av medborgare i den asylsökandes hemland (lokalanställd personal på ambassaden, s.k. förtroendeadvokater) Där blir riskerna ur sekretesskyddssynpunkt särskilt stora.
3. Om undersökningar görs är det för sent om frågorna skickas till ombudet samtidigt som de skickas till ambassaden. Då förloras möjligheten för ombudet att ge synpunkter på vilka frågor som bör ställas.