

Särskilda skäl

– utformning och tillämpning av
2 kap. 5 § och andra bestämmelser
i utlänningslagen

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

SOU 1994:60

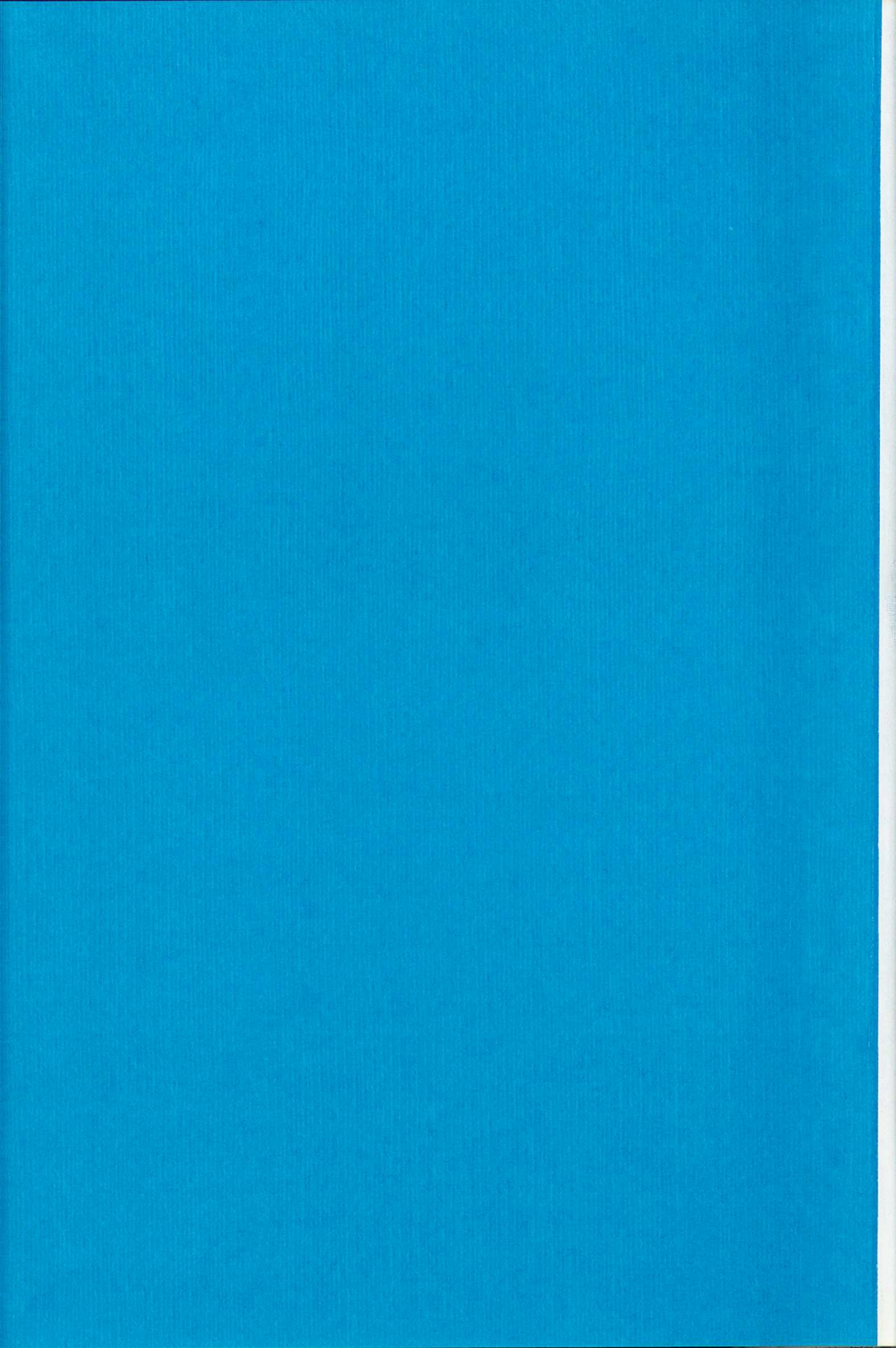
Slutbetänkande av Utredningen om översyn av
vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m.

Särskilda skäl

– utformning och tillämpning av
2 kap. 5 § och andra bestämmelser
i utlänningslagen

SOU 1994:60

Slutbetänkande av Utredningen om översyn av
vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m.





Statens offentliga utredningar
1994:60
Kulturdepartementet

Särskilda skäl

– utformning och tillämpning av
2 kap. 5 § och andra bestämmelser
i utlänningslagen

Slutbetänkande av Utredningen om översyn av
vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m.
Stockholm 1994

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

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

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13655-4
ISSN 0375-250X

Statsrådet Birgit Friggebo
Kulturdepartementet

Jag har haft uppdraget att göra en översyn av vissa delar av utlänningslagen (1989:529). Jag har valt att redovisa resultatet av arbetet i etapper och sålunda lagt fram dels en PM (1992-10-27) med förslag till en legal reglering av massflyktssituationer, dels ett delbetänkande (SOU 1993:24) med förslag till ändringar i lagen. Återstående delar av uppdraget redovisas med detta betänkande med vars avgivande jag alltså anser mig ha slutfört mitt uppdrag.

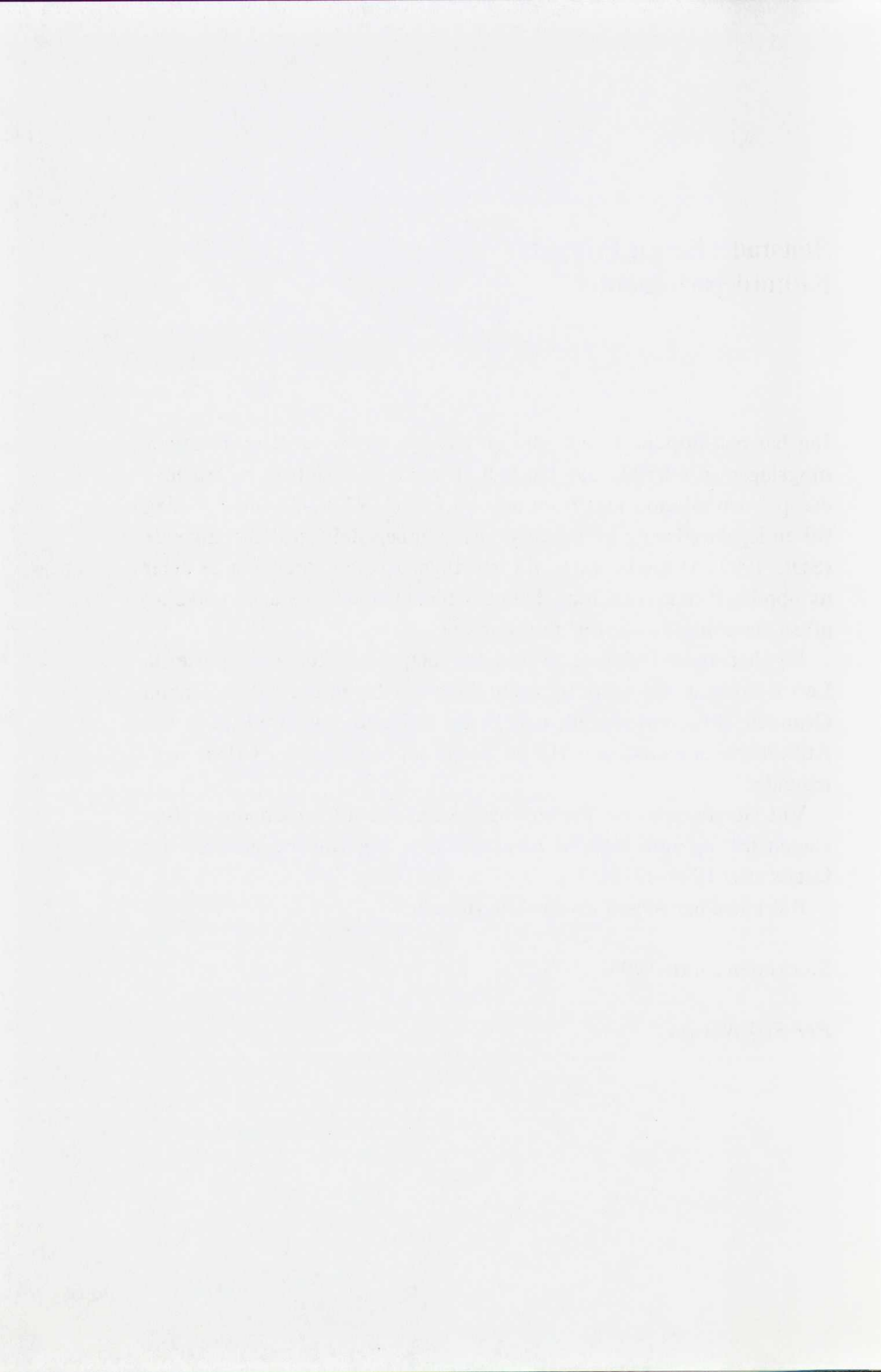
Jag har även i denna avslutande etapp biträtt av experterna Leo Björklund, f.d. avdelningsdirektör vid Invandrarverket, Ursula Grundell, departementsråd, och Bengt Ranland, kansliråd, båda vid Kulturdepartementet, och Håkan Sandesjö, ordförande i Utlänningsnämnden.

Vid återgivandet av författningstexten och utformningen av förslagen har jag inte beaktat riksdags- eller regeringsbeslut som har fattats efter 1994-03-15.

Björklund har avgett ett särskilt yttrande.

Stockholm i april 1994

Per-Erik Nilsson



Innehåll

1	Inledning	7
2	Författningsförslag	9
2.1	Utlänningslagen	9
2.2	Utlänningsförordningen	20
3	Förslagen	23
3.1	Utlänningslagen	23
3.1.1	Ansökan om uppehållstillstånd efter inresa ..	23
3.1.2	Avslag/återkallelse och samtidigt förordnande om av/eller utvisning	35
3.1.3	Avvisning/utvisning och fängelsepåföljd	38
3.1.4	Omhändertagande av pass	40
3.1.5	Kvarhållande efter inresa m.m.	41
3.1.6	Beslutsbehörighet vid förvar och uppsikt ...	43
3.1.7	Ändring efter omprövning	46
3.1.8	Upphävande av förordnande om avvisning/ utvisning i vissa fall	49
3.1.9	Beslut avseende "fel" person	50
3.1.10	Verkställighet i vissa fall av förordnande om avvisning och utvisning	53
3.1.11	Tidpunkten för verkställighet	54
3.1.12	Förnyad verkställighet	56
3.1.13	Ansvar för resekostnader	59
3.1.14	Muntlig handläggning	61
3.2	Utlänningsförordningen	62
3.2.1	Viserings giltighetstid och vistelses längd ...	62
3.3	Ansvaret för drift och bevakning vid förvarslokalerna i Carlslund	66
3.3.1	Bakgrunden och gällande ordning	66
3.3.2	Överväganden	67
	Särskilt yttrande	69
	Bilaga 1 Direktiven (1992:51)	73

1 Inledning

Mitt utredningsuppdrag (dir. 1992:51)¹ gäller översyn av vissa delar av utlänningslagen m.m. Jag har tidigare dels i en PM (1992-10-27) med förslag till legal reglering av massflyktssituationer, dels i ett delbetänkande (SOU 1993:24) redovisat resultatet av de delar av uppdraget där jag funnit det mest angeläget med ändring och/eller tillägg. Nu återstår att pröva vilka tekniska och andra justeringar som bör göras för att underlätta tolkning och tillämpning av utlänningslagen (1989:529; UtlL). I de delarna görs i direktiven hänvisning till förslag och synpunkter som Invandrarverket (SIV) och Rikspolisstyrelsen (RPS) i skilda skrivelser har fört fram och vilka föranletts främst av de erfarenheter som den praktiska tillämpningen av utlänningsförfattningarna har gett. Men direktiven utesluter inte att jag tar upp också andra delar av regleringen där jag bedömer att justeringar behövs.

De författningsbestämmelser där ändringar, tillägg eller förtydliganden bedömts eller nu bedöms nödvändiga eller önskvärda reglerar vitt skilda områden; de hänger med andra ord sakligt sett inte ihop. I detta förhållande ligger förklaringen till det sätt på vilket jag redovisar denna avslutande etapp av utredningsarbetet. Omedelbart efter denna inledning följer sålunda en sedvanlig sammanställning av samtliga förslag till ny lydelse av berörda paragrafer (uppställda i kapitel- och paragrafordning) med den nuvarande lydelsen parallellställd. Därefter följer ett övervägandeavsnitt där varje berörd paragraf behandlas i underavsnitt under egen rubrik vilket inleds med den föreslagna nya lydelsen av paragrafen. Övervägandeavsnittet är alltså tekniskt sett utformat som en "traditionell" specialmotivering. Har övervägandena lett mig till slutsatsen att någon ändring inte bör göras, redovisas under den aktuella rubriken enbart de överväganden som lett fram till den slutsatsen.

¹Direktiven finns med som *bilaga*.

Det förekommer att jag här behandlar paragrafer i vilka jag i tidigare redovisningar föreslagit ändringar; i några fall har förslag till ändring i UtL lagts på riksdagens bord. Dessa paragrafer återges då i den lydelse de har idag.

2 Författningsförslag

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

Härigenom förordnas i fråga om utlänningslagen (1989:529)

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

dels att det i lagen skall införas, i 2 kap. två nya paragrafer, 5 b och 5 c §§, och i 7 kap. en ny paragraf, 17 §,

dels att 2 kap. 6 §, 4 kap. 6 och 9 §§, 5 kap. 3 §, 6 kap. 1 och 9 §§, 7 kap. 10 §, 8 kap. 7, 12 och 16 §§ samt 9 kap. 1 § skall ha nedan angiven lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §

5 a §

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

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till asyl här,

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

3. det annars finns särskilda skäl.

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

Nuvarande lydelse

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

1. utlänningsen har rätt till asyl här, eller

2. det annars finns synnerliga skäl av humanitär art.

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

Föreslagen lydelse

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

5 b §

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

5 c §

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

1. han har rätt till asyl här, eller

2. det annars föreligger synnerliga skäl av humanitär art.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

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

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

I fråga om arbetsstillstånd tilllämpas 5 a § på motsvarande sätt.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om arbetsstillstånd.

4 kap.

6 §

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

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

9 §

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

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

5 kap.
3 §

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 §

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

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

9 §

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

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

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

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

Handläggande myndighet är
1 polismyndigheten

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

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

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

Nuvarande lydelse

av en polismyndighet i ett ärende där handlingarna inte har överlämnats till Invandrarverket.

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

Föreslagen lydelse

av Utlänningsnämnden respektive polismyndigheten,

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

7 kap.

10 §

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

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

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

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

17 §

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

8 kap.

7 §

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

12 §

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

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

En polismyndighets beslut om avvísning och Statens invandrarverks beslut om avvísning med förordnande om omedelbar verkställighet samt domstols dom eller beslut om utvisning skall verkställas snarast möjligt. I andra fall skall ett förordnande om avvísning eller utvisning verkställas så snart efter det förordnandet vunnit laga kraft som omständigheterna och hänsynen till utlänningens personliga förhållanden motiverar.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

16 §

Om en utlänning som har avvisats eller utvisats med förbud att återvända ändå återkommer till Sverige utan att ha fått särskilt tillstånd till ett kort besök här enligt 4 kap. 15 § eller stannar kvar här efter det att giltighetstiden för ett sådant särskilt tillstånd har gått ut, skall beslutet verkställas på nytt.

En utlänning som har avvisats eller utvisats med förbud att återvända, *men som ändå återkommer till Sverige utan sådant tillstånd som sägs i 4 kap. 15 § eller som stannar kvar här efter det att tillståndstiden gått ut, skall avlägsnas från landet på nytt med stöd av det tidigare meddelande förordnandet om avvisning eller utvisning (förnyad verkställighet).* Påstår utlänningen inför den förnyade verkställigheten att han är berättigad till asyl här, skall polismyndigheten underrätta Statens invandrarverk om påståendet. Finner verket det uppenbart att påståendet grundas på skäl som prövats tidigare, skall den förnyade verkställigheten genomföras. I annat fall skall påståendet behandlas som en ansökan om asyl enligt bestämmelserna i 3 kap.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

1 §

Om en utlänning avvisas eller utvisas, är han skyldig att betala kostnaden för sin egen resa till den ort dit han sänds eller åläggs att resa genom en myndighets försorg.

En utlänning som skall avvisas eller utvisas är skyldig att betala kostnaden för sin egen resa till den ort dit han sänds eller åläggs att resa genom en myndighets försorg.

Detsamma gäller när en utlänning som bara får vistas i en viss del av Sverige, genom polismyndighetens försorg förs tillbaka till en plats där han får vistas.

Har myndigheten förskotterat kostnad som avses i första och andra styckena, är utlänningen skyldig att ersätta myndigheten för kostnaden. Underlåter han det, får myndigheten omedelbart låta verkställa beslutet om återbetalning hos kronofogdemyndigheten.

Denna lag träder i kraft 1994-00-00

2.2 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (1989:547)

Regeringen föreskriver med stöd av 2 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen (1989:527)

dels att det i 2 kap. utlänningsförordningen skall införas en ny rubrik respektive en ny paragraf, 2 a §, av nedan angiven lydelse,

dels att 3 kap. 1 § skall ha nedan angiven lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 a §

*Viserings giltighetstid och vistelses
längd*

*Med en viserings giltighetstid
avses den tidsperiod under vilken
en utlännings med stöd av vise-
ringen får resa in i Sverige.*

*Giltighetstiden skall bestämmas
utifrån syftet med besöket och de
skäl som i övrigt åberopas. Den
får inte, om det inte finns synner-
liga skäl, överstiga två år.*

*Bestäms en visering att gälla för
längre tid än sex månader, för-
längs rätten till vistelse här i landet
enligt 2 kap. 1 § utlänningslagen
(1989:529) med en månad för var-
je tremånadersperiod med vilken
giltighetstiden överstiger sex må-
nader.*

*Såväl viseringens giltighetstid
som längden av den tillåtna
vistelsetiden i Sverige skall fram-
gå av det bevis som enligt 7 §
skall införas i utlänningsens pass
eller annan handling.*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §

Den tid av *tre månader* under vilken en utlänning enligt 1 kap. 4 § utlänningslagen (1989:529) inte behöver ha uppehållstillstånd vid vistelse i Sverige (uppehållstillståndsfri tid) beräknas från den tidpunkt då utlänningen reste in i Sverige eller i annat nordiskt land från ett utomnordiskt land. Om utlänningen inte är skyldig att ha visering i Sverige och har uppehållstillstånd i annat nordiskt land, får han dock under tillståndets giltighetstid vistas i Sverige *under en tid av tre månader utan att ha uppehållstillstånd här.*

Den tid, under vilken en utlänning enligt 1 kap. 4 § utlänningslagen (1989:529) inte behöver ha uppehållstillstånd vid vistelse i Sverige (uppehållstillståndsfri tid) beräknas från den tidpunkt då utlänningen reste in i Sverige eller i annat nordiskt land från ett utomnordiskt land. Om utlänningen inte är skyldig att ha visering i Sverige och har uppehållstillstånd i annat nordiskt land, får han dock under tillståndets giltighetstid vistas i Sverige.

3 Förslagen

3.1 Utlänningslagen

3.1.1 Ansökan om uppehållstillstånd efter inresa

Förslag till ny lydelse och ny beteckning av 2 kap. 5 § och till två nya paragrafer 5 b och 5 c §§.

5 a §

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

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

5 b §

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

5 c §

Föreligger det ett lagakraftvunnet förordnande om att en utlänning skall avvisas eller utvisas ur landet, får en ansökan från honom bifallas medan han befinner sig i Sverige bara om ansö-

kan grundar sig på omständigheter som inte prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

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

Uppdraget

I 2 kap. 3 och 4 §§ finns angivna de förutsättningar under vilka en utlänning kan få tillstånd att bosätta sig här i landet. Paragraferna är renodlat materiella till sitt innehåll; att ett uppehållstillstånd förutsätter ansökan och att denna måste göras och i princip vara beviljad före inresan i Sverige följer av bestämmelserna i 5 §. Avsteg från denna senare, till sin karaktär formella huvudregel får enligt 5 § andra och tredje styckena göras och en ansökan från en utlänning som finns här följaktligen bifallas om

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

Den som vill ha uppehållstillstånd kan alltså inte först resa in i Sverige – med eller utan visering – och under vistelsen här söka och beviljas uppehållstillstånd. Den som rest hit, måste efter vistelsen lämna landet innan han eller hon söker tillstånd, stannar han/hon kvar skall han/hon avvisas. Detta är alltså huvudregeln. Regleringen har, inte minst på senare tid, livligt diskuterats. Diskussionen har främst gällt tillämpningen av p. 3 som på vissa håll uppfattas som alltför restriktiv. Andra har ifrågasatt om en generellt utformad undantagsregel alls är motiverad. I förarbetena (prop. 1979/80:96 s. 34), där principen om tillstånd före inresa etablerades, motiverades regeln med att förhållandena kunde vara sådana att det skulle vara stötande för rättskänslan att kräva att utlänningen skall lämna landet för att ansöka om ett tillstånd som han eller hon ändå kan påräkna.

SIV påpekar i en skrivelse (daterad 1991-07-10) att punkten 3 numera och i motsats till vad som tidigare var fallet inte säger någon-

ting om vad som skall gälla när ansökan om uppehållstillstånd (UT) görs av någon som befinner sig här och fråga blir om förlängning av ett besök efter den "UT-fria" tiden eller efter beviljad visering. SIV konstaterar att de vägledande uttalanden som görs i förarbetena är anpassade till "bosättningsfallen" och fortsätter:

Begreppet "särskilda skäl" är vad lagstiftningen anger för tillämpning av undantagen även för "besöksfallen". De vägledande uttalanden som görs i prop. 1988/89:86 s. 149 är anpassade till bosättningsfall (bristande hälsa, hög ålder, hinder för ny utresa) och kan inte appliceras på besöksfallen. Begreppet "vägande skäl" för besöksfallen enligt tidigare regler kom med tiden att få ett ytterst uttunnat innehåll för besöksfallen. Knappast mer än att vistelsens karaktär av besök gjordes trolig kom i praktiken att krävas för att ge tillstånd. Även om det uttalats att den nya lagstiftningen inte avsetts innebära någon ändring, är det svårt att i tillämpningen ge uttrycket "särskilda skäl" ett alltför uttunnat innehåll. När den nya lagen använder begreppet "särskilda skäl" måste det – om inte begreppet i detta sammanhang skall ges en annan innebörd än den vedertagna – betyda att en avsevärd skärpning skulle få göras i förhållande till tidigare tillämpning.

Särskilt mot bakgrund av att SIV avser ge fortsatt delegering till polismyndigheterna i fråga om UT för förlängda besök, är det angeläget att få en klarare lagregel och en uppfattning om statsmakternas syn på tillämpningen.

I direktiven uttalas att jag, i anslutning till behandlingen av den av SIV väckta frågan, bör överväga "om inte regeln kan mjukas upp så att det blir möjligt t.ex. att undvika att en utländsk medborgare måste lämna landet för att ansöka om ett tillstånd som det inte kan råda några tvivel om att han eller hon kommer att få".

Närmare om motiven bakom den nuvarande regleringen och SIV:s utveckling av sitt ändringsförslag

Från prop. 1988/89:86 (s. 59 f) kan detta återges:

- Sedan år 1981 gäller som huvudregel att uppehållstillstånd skall ha erhållits före inresa i Sverige (33 § UtlF). Den som söker uppehållstillstånd vid eller efter ankomsten eller som är här när ansökan prövas får normalt avslag. Bestämmelsen infördes för att skapa bättre möjligheter för en konsekvent invandringspolitik. Vissa grupper har emellertid undantagits från förbudet att resa in i

Sverige för bosättning utan att först ha beviljats uppehållstillstånd. Det är till en början de utlänningar som är befriade från kravet på uppehållstillstånd samt de som omfattas av reglerna om rätt till asyl eller annat skydd i 3, 5 eller 6 § UtlL. Vidare är det utlänningar som skall förena sig med en nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige. Här krävs dessutom att de har sammanlevt med varandra utom riket. Slutligen kan undantag göras för det fall utlänningen av något skäl av synnerlig vikt bör tillåtas resa in i Sverige.–

I specialmotiveringen (s. 149) utvecklas närmare vad som skall förstås med "särskilda skäl". Det heter där att särskilda skäl kan föreligga

om utlänningen har ett uppehållstillstånd som har meddelats för annat ändamål än besök och som går ut medan ansökan är föremål för prövning. Ett annat fall, som inte är ovanligt, är att det är fråga om en utlänning som bör beviljas uppehållstillstånd och där det på grund av utlänningens hälsa eller höga ålder framstår som orimligt att begära att ansökan skall göras från hemlandet. Andra exempel på fall då en ansökan om uppehållstillstånd bör prövas trots att inresan redan har skett i landet är då det kan antas att utlänningen skulle bli förhindrad att på nytt lämna sitt land. Detsamma gäller det fallet att en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en här i landet bosatt person som han eller hon redan har eller väntar barn med.

SIV föreslår nu att den aktuella paragrafen utformas så att besöksfallen och behovet av förlängning i särskilda lägen regleras särskilt. En sådan reglering bör enligt SIV kompletteras med motivuttalanden som klargör att

det måste ankomma på sökanden att göra troligt att det endast rör sig om en tidsbegränsad vistelse. Han måste också visa att försörjningen är tryggad utan arbete under tilltänkt vistelsetid.

Även om kraven inte behöver ställas högt, skall det också finnas *något* skäl till att ansökan inte från början gjorts för hela den avsedda vistelsetiden.

Vidare bör det föreligga ett rimligt förhållande mellan en första vistelsetid och den sökta förlängningen. Om exempelvis visering sökts och erhållits för ett 14 dagars besök, kan en förlängning knappast få gälla mer än en eller två veckor.

Slutligen bör gälla att UT för besöksvistelser överhuvudtaget inte bör komma i fråga utöver vissa tidslängder. Den UT-fria tiden tre

månader får anses vara den normala maximitiden för en besöksvistelse utan speciell orsak. En viseringspliktig person bör kunna tillåtas en sådan vistelsetid utan särskild prövning utöver att karaktären av besök görs trolig. För rena turistbesök – särskilt om det gäller personer i arbetsför ålder – bör normalt vistelsetider om högst sex månader tillåtas. För nära släktbesök (föräldrar, barn) bör normalt högst ett års vistelse komma i fråga, under exceptionella omständigheter högst ett och ett halvt år. För vän- och mera avlägsna släktbesök bör bara vistelsetider under ett år tillåtas. Sökanden bör informeras om att förlängd vistelsetid inte kan påräknas, i regel genom att det anges i beslutet.

För personer beträffande vilka det står klart att de skulle beviljas UT för bosättning om de önskar detta, bör längre tillståndstider kunna tillåtas än de som angetts.

SIV har i en senare skrivelse till regeringen (daterad 1992-12-22) i samband med att verket lämnade över ett antal ärenden för regeringens prövning, föreslagit att bestämmelsen om "särskilda skäl" i 2 kap. 5 § första stycket inte skall tillämpas i sådana fall, där en utlännings väntar med att söka uppehållstillstånd till dess det föreligger en omständighet som enligt praxis konstituerar ett "särskilt skäl".

Denna senare skrivelse får, oavsett att den är föranledd av att "utlänningsar, män såväl som kvinnor, reser in och vistas här illegalt till dess anknytning med graviditet föreligger", anses i den meningen ha en generell räckvidd och realiter gälla frågan om inte regeln i punkt 3 – samtidigt som den semantiskt innebär en skärpning i besöksfallen – i andra situationer blivit alltför generös.

Utlänningsnämnden, som regeringen beredde tillfälle att yttra sig över SIV:s skrivelse, konstaterar att SIV:s förslag gäller frågan om en person måste lämna landet för att utifrån söka uppehållstillstånd "trots att den personen har rätt att få sin ansökan prövad enligt 2 kap. 5 § andra stycket 3". Nämnden förordar att den översyn av bl.a. det aktuella lagrummet, som jag har att göra, skall avvaktas innan ställning tas till SIV:s propå.

Överväganden

Rättsläge och utgångspunkter

Enligt 5 § utlänningslagen skall den utlänning som vill bosätta sig i Sverige ha beviljats uppehållstillstånd före inresan. Detta är huvudregeln från vilken undantag får göras. Den debatt som förts och förs gäller främst tillämpningen av den möjlighet att dispensera från huvudregeln som öppnas genom att en ansökan inifrån, dvs. medan utlänningen befinner sig i Sverige, får bifallas om det finns "särskilda skäl" (2 kap. 5 § andra stycket punkt 3). Vad som utgör särskilda skäl kan inte utläsas av lagtexten; vid tillämpningen i det enskilda fallet får ledning hämtas från de uttalanden som görs i förarbetena och den praxis som utbildas genom avgöranden av regeringen och Utlänningsnämnden.

Innan tillämpningen av 5 § i ljuset av förarbeten och praxis behandlas, kan det vara på sin plats att något uppehålla sig vid den *lagtekniska utformningen* av gällande reglering. Det kan då konstateras att 5 §, såvitt gäller första och andra styckena sedda tillsammans, tveklöst är en hybrid lagtekniskt sett. Första stycket är utformat som en materiell regel men är formell till sin natur. En ansökan om uppehållstillstånd får normalt inte bifallas om den görs av en utlänning som befinner sig här i landet när ansökan görs (eller prövas). Vistelse utanför landet är alltså i princip en förutsättning för prövning och en ansökan "inifrån" skall – om sedvanlig processuell teknik tillämpas – inte tas upp till prövning (=avvisas) och inte, som paragrafen föreskriver, lämnas utan bifall (=avslås). Ett avslag förutsätter en materiell prövning, dvs. en bedömning av de skäl som åberopats eller de omständigheter som annars föreligger. Andra stycket är däremot renodlat materiellt till sin karaktär. En materiell prövning måste nämligen till om utlänningen hävdar antingen att han eller hon är berättigad till asyl eller skall återförena sig med en nära familjemedlem eller annars har särskilda skäl för en ansökan; ett "naket" påstående om asyl är t.ex. inte tillräckligt. Utfallet av den prövningen blir då bifall till eller avslag på ansökan. Det bör noteras att prövningen av asylopåståndet görs utifrån de regler som återfinns i 3 kap. 1–4 §§ i lagen och inte, som fallet är när det gäller "återföreningspåståndet"

respektive "särskilda skälpåståendet" direkt med stöd av regleringen i 5 §.

Utformningen av regleringen gör alltså att beslutsfattaren inte kan nöja sig med att avgöra om ansökan görs "inifrån eller utifrån"; ett "avslag" på ansökan på formell grund är i verkligheten uteslutet. Myndigheten måste i alla lägen gå in i en bedömning i sak av den gjorda ansökan och alltså fråga sig om skälen är sådana att det kan bli fråga om att pröva t.ex. om förutsättningarna för asyl som de anges i 3 kap. är uppfyllda. Det kan för övrigt ifrågasättas om inte beslutsmyndigheten enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer är ex officio skyldig att, även om någon i andra stycket angiven omständighet inte explicit åberopats, undersöka om inte det stycket kan bli tillämpligt.

När det gäller tillämpningen av andra stycket knyter sig intresset primärt till innebörden/tolkningen av begreppet "särskilda skäl". Att den som är berättigad till asyl skall få stanna här följer redan av vår anslutning till 1951 års Genève-konvention och den kvalificerade form av anknytning som beskrivs i andra stycket p. 2 kan endast vålla smärre, om ens några, tillämpningssvårigheter.

I prop. 1988/89:86 ges ett antal exempel på situationer där särskilda skäl skall anses vara för handen (s. 149). Här skall inte upprepas vad där sägs, det får vara tillräckligt med att erinra om det uttalande, som gjordes när kravet på uppehållstillstånd före inresan infördes (prop. 1979/80:96) och enligt vilket avsteg från huvudregeln kunde vara motiverade när det skulle vara "stötande för rättskänslan" att kräva att utlänningen lämnar landet innan hans ansökan prövas (s. 34). I *praxis* har särskilda skäl ansetts föreligga när sökande blivit 80 år vid beslutstillfället; i några fall har undantagsbestämmelsen tillämpats när sökanden varit något yngre men sjuklig. Sammanboende i minst ett år anses i *praxis* konstituera särskilda skäl; för att undantag skall kunna göras måste dock utlänningens identitet vara klarlagd och att han eller hon innehar giltigt pass. I några fall har en längre tids (2 år) etablering på den svenska arbetsmarknaden ansetts utgöra särskilda skäl. Starka humanitära skäl har också ansetts motivera avsteg från huvudregeln. Wikrén-Sandesjös kommentar till Utlänningslagen (4:e uppl. 1992) innehåller en utförlig praxisredovisning på s. 81 till vilken här kan hänvisas. I senare avgöranden har Utlänningsnämnden

uttalat bl.a. *att* tid då hustrun befunnit sig i landet utan uppehållstillstånd inte får tillgodoräknas i ett samboförhållande (UN beslut 1992-10-15), *att* tid då sökande vistats i Sverige under falsk identitet inte får tillgodoräknas vid tillämpningen av 5 § andra stycket p. 3 (UN beslut 1993-10-05), *att* särskilda skäl har ansetts föreligga då en kvinna utsatts för sexuella trakasserier i hemlandet (UN beslut 1993-06-30), *att* den omständigheten att en underårig svensk kvinna väntar barn med en utländsk man inte utgör en ovillkorlig rätt att få en ansökan från den senare prövad efter inresan (UN beslut 1993-07-15), *att* ett samboförhållande där en av parterna varit under 18 år inte har beaktats vid tillämpning av undantagsregeln (UN 1992-10-15); utgången blev den motsatta i ett ärende där paret i ett samboförhållande, av vilka den ena parten var under 18 år, väntar barn (UN beslut 1993-01-21).

Slutsatser och förslag

Direktiven formulerar det krav på förändringar av den nuvarande ordningen som har rest från olika håll, som ett önskemål om en uppmjukning av regeln så att den utlänning som tvivelsutan skulle ha fått ett tillstånd om han eller hon sökt utifrån, också skall få det när ansökan görs inifrån. Utformas regleringen i enlighet med det önskemålet kommer, sakligt sett dagens presumtion eller, om man så vill, huvudregel att en inifrån gjord ansökan skall avslås att ersättas av sin motsats; en sådan ansökan skall behandlas på samma sätt som en utifrån gjord, dvs. den skall bifallas om det inte finns omständigheter i ärendet som talar mot ett bifall. Om denna nya presumtion/huvudregel formuleras i lagtext, skulle 2 kap. 5 § första och andra styckena kunna lyda (tentativt) så här:

En utlänning som vill bosätta sig här skall ha fått uppehållstillstånd innan han reser in i landet. En ansökan som görs efter inresan skall därför lämnas utan bifall om inte utlänningen

1. enligt bestämmelserna i 3 kap har rätt till asyl här eller
2. uppfyller något av de krav som 4 § ställer upp för att uppehållstillstånd skall få ges och särskilda omständigheter inte talar mot ett bifall till ansökan.

Så utformad blir bestämmelsen emellertid materiellt skäligen innehållslös. Att undantag får göras från den inledningsvis angivna huvudregeln följer redan av andra bestämmelser i lagen. 4 § säger att uppehållstillstånd "får" ges i de i paragrafen definierade situationerna, dvs. paragrafen förutsätter en diskretionär prövning av *alla* ansökningar om uppehållstillstånd. Den prövningen resulterar givetvis i avslag när det kommit fram omständigheter som talar mot ett bifall. Och att den som är berättigad till asyl skall få sin ansökan bifallen även om han eller hon befinner i landet när den görs, det följer redan av Genèvekonventionen till vilken Sverige anslutit sig. En regel utformad på nyss angivet sätt kan sålunda i själva verket saklöst avvaras; 5 § första och andra styckena kan alltså med denna lösning utgå ur lagen. Något behov av en övergripande regel som säger att ansökan om uppehållstillstånd skall sökas och vara beviljad före inresan finns i det antagna fallet inte heller.

Det kan konstateras att de som är kritiska till den nuvarande ordningen inte sällan skjuter in sig på regleringen som sådan när det egentligen är sättet att tillämpa den på som man är missnöjd med; generellt sett kan hävdas att kritiken egentligen gällt och gäller den, som det anses, alltför restriktiva tillämpningen av dispenskriteriet "särskilda skäl" (2 kap. 5 § andra stycket p. 3). Samtidigt som det skall slås fast att tillämpningen av det sistnämnda kriteriet i avgörande grad styrs av de uttalanden av statsmakterna som återfinns i förarbetena, kan man naturligtvis fråga sig om det är en rimlig ordning att kräva att den utlänning som, såvitt kan bedömas, väl fyller kriterierna för tillstånd skall tvingas åka ut från landet och därifrån söka det tillstånd som han eller hon, om än inte sällan efter lång väntan, med största sannolikhet kommer att få. Skall utlänningen behöva vara gammal, sjuk eller på motsvarande sätt "kvalificerad" för att få bifall till en inifrån gjord ansökan? Och är det rätt att kräva att en relation, vars allvar det i och för saknas anledning att ifrågasätta, mellan två människor skall ha varat en bestämd tid för att tillstånd skall kunna ges efter en ansökan inifrån?

För den som svarar "nej" på de nu ställda frågorna är sannolikt slutsatsen given; regleringen kan avvaras. Han eller hon kan också bygga under sin slutsats genom att hänvisa till det förhållandet att regleringen sedan någon tid försetts med både principiellt och prak-

tiskt omfattande och betydelsefulla undantag. I och med EES-avtalets ikraftträdande 1994-01-01 har medborgare i avtalsländerna eller den som är gift med en sådan medborgare en ovillkorlig rätt till uppehållstillstånd här under i varje fall fem år. Den thailändska hustrun till en dansk medborgare, som avser att arbeta här i landet, skall alltså få sitt uppehållstillstånd oavsett varifrån ansökan görs.

Jag delar uppfattningen att den nuvarande regleringen med krav på tillstånd före inresan i första hand genom det sätt på vilken den – i principiell överstämmelse med direktiven – tillämpas, framstår som alltför rigid och ogenerös på gränsen till inhuman. Å andra sidan är det obestriddligen så att kravet på att uppehållstillstånd skall ha ordnats före inresan, utgör såväl ett viktigt led i upprätthållandet av den reglerade invandring som statsmakterna bestämt sig för, som ett verkamt medel för kontroll av de personer som av skilda skäl vill komma hit. Regleringen fyller sålunda en definitiv funktion och jag är inte beredd att förorda att den avskaffas; huvudregeln bör alltså även fortsättningsvis vara den att uppehållstillstånd skall ha sökts och erhållits före inresan. Däremot bör tillämpningen avgjort kunna mjukas upp och "förmänskligas".

Jag menar alltså att betydligt större hänsyn bör kunna tas till de mänskliga inslagen i ett ansökningsärende än vad dagens hårt schabloniserade tillämpning medger eller anses medge. Jag kan inte finna att det är rimligt att den amerikan som vill gifta sig här med en svenska och i varje fall tills vidare bosätta sig här skall behöva åka tillbaka till USA för att söka uppehållstillstånd enbart därför att hans "tillståndsfria tid" löper ut innan det planerade bröllopet hinner hållas. Och jag tycker inte att det är riktigt att sätta upp en fix åldersgräns som måste ha passerats för att en nära anförvant till en här bosatt person skall få beviljas tillstånd efter ansökan inifrån landet; tyngden av de skäl som åberopas måste i alla lägen få fälla avgörandet. Och att kräva att ett giftermål eller annan nära relation skall ha varat ett år eller mer för att kunna åberopas som ett särskilt skäl för en ansökan inifrån, synes mig i normalfallet närmast vara att kränka individernas privatliv och integritet; känslor och engagemang kan svårligen mätas på det sätt denna praxis förutsätter. Överhuvudtaget bör tillämpningen enligt min mening individualiseras och undantag från huvudregeln medges där det saknas grundad anledning

att ifrågasätta motiven bakom den gjorda ansökan. Det förhållandet att Sverige i en långt ifrån försumbar omfattning fått ge avkall på sin "suveränitet" när det gäller att avgöra vem som skall få uppehållstillstånd här, kan självfallet inte undgå att påverka tillämpningen i den här förordade riktningen när det gäller även andra utlännningar än dem som omfattas av EES-avtalet.

Jag har utformat mitt inledningsvis redovisade förslag utifrån dessa överväganden. Förslaget har alltså samma principiella grundkonstruktion som de nuvarande 5 § första och andra styckena. Jag har tidigare konstaterat att 5 § i dessa delar är en lagteknisk hybrid. Att jag sålunda inte har valt den rättsligt sett korrekta lösningen och alltså föreslagit ett knäsettande av principen att en ansökan som görs inifrån, som huvudregel skall avvisas och inte lämnas utan bifall, har renodlat pragmatiska skäl. En sådan ordning skulle nämligen bryta med sedan länge etablerade traditioner och rutiner och betydelsen av detta skall förvisso inte underskattas i ett sammanhang som det aktuella. Det kan vara desto lättare att acceptera detta som en ansökan, som tidigare har påpekats redan inledningsvis, måste underkastas en materiell prövning.

Det har redan tidigare framhållits att det är skäligen meningslöst att i 2 kap ha en bestämmelse som säger att den som är berättigad till asyl kan få sin ansökan bifallen även om den görs efter det att den asylberättigade rest in i landet. Jag har redan tidigare också erinrat om att EES-avtalet utesluter tillämpning av huvudregeln. Internationella överenskommelser begränsar i dessa hänseenden den nationella rörelsefriheten, något som bör framgå av lagtexten; i den föreslagna lagtexten har detta beaktats.

Konstrueras regleringen som nu har beskrivits blir den inte – lika litet som den nuvarande – särskilt väl ägnad att användas på de s.k. besökssituationerna, dvs. de situationer som uppstår när en utlänning vill förlänga en i och för sig tillåten vistelse här. Tillfällig vistelse utöver en medgiven tid kräver också den uppehållstillstånd, men ett sådant uppehållstillstånd är av en annan karaktär än de som nyss behandlats. Som SIV har framhållit i sin skrivelse 1991-07-10 hade tidigare praxis utvecklat sig därhän att svagare skäl "dög" för att en ini-

från gjord ansökan om förlängning av ett besökstillstånd skulle bifallas än när frågan var om uppehållstillstånd för bosättning. SIV menar – med rätta – att åtgärden att ersätta lokutionen "vägande skäl" med "särskilda skäl" semantiskt innebar att avsevärd skärpning. Vissa förändringar i förtydligande syfte är visserligen enligt SIV:s mening önskvärda i lag- och/eller motivtext – men någon mer generell skärpning anser SIV inte motiverad. SIV föreslår mot den nu angivna bakgrunden att besökssituationen regleras i en särskild punkt och att undantag från första stycket bör få medges och ansökan således bifallas om – utlänningen önskar förlänga en vistelse för enbart besök och det finns skäl för en sådan förlängning –.

Det finns goda skäl att ta fasta på SIV:s förslag och alltså utforma en särskild reglering av besöksfallen i saklig överensstämmelse med detta. Bestämmelsen bör emellertid uttryckligen ange att förlängningen inte får avse längre tid än det ursprungliga meddelade eller annars gällande tillståndet. En längsta förlängningstid bör också fastställas. Denna kan lämpligen sättas till ett år. Även i besöksfallen bör dock dessa längsta tider kunna överskridas. För att markera undantagskaraktären bör det föreligga "synnerliga skäl" för ett överskridande; det måste alltså krävas alldeles extraordinära skäl för att ett besök skall kunna förlängas såväl med en längre tid än den först medgivna tiden som utsträckas över ett år totalt sett. Den här förordade regleringen av "besöksfallen" bör samlas i en egen paragraf.

Tredje stycket i 2 kap 5 § reglerar i dag en mycket speciell situation och är till sin utformning både formell och materiell. Paragrafens konstruktion ger vid handen att den är avsedd att exklusivt och uttömmande reglera den situation som uppstår när en av- eller utvisad utlänning ansöker om uppehållstillstånd medan han/hon ännu är kvar i landet. Den som fått en ansökan om uppehållstillstånd avslagen med ett förordnande om t.ex. avvísning, kan alltså inte åberopa "särskilda skäl" för att få bifall till en ansökan om tillstånd som görs medan han är kvar i landet. Är grunden för en ansökan i detta skede förhandenvaron av en relation till en här bosatt person, kan det självfallet i och för sig tänkas föreligga sådana starka humanitära skäl för ett bifall som lagen förutsätter. Men det överordnade kravet att relationen inte tidigare åberopats och följaktligen inte heller prövats måste då vara tillgodosett; har förhållandet åberopats tidigare utan att vinna be-

aktande, kan tillstånd i detta skede inte komma i fråga. Det kan naturligtvis sägas att det utgör en ny omständighet att förhållandet varat en, i förhållande till läget när det lagakraftvunna beslutet togs, viss längre tid när den nya ansökan görs. Mot ett sådant resonemang kan då, med hänvisning till statsmakternas uttalanden, invändas att i ärenden enligt utlänningslagen får normalt inte den tid tillgodoräknas som förflyter efter det att ett förordnande om avlägsnande vunnit laga kraft; det anses att den som vägrats tillstånd att vistas här inte skall tjäna på att hålla sig undan eller på annat sätt medvetet fördröja verkställigheten. Avsteg från principen förekommer dock. Det kan naturligtvis tänkas situationer där vistelsetiden i sig blir en väsentlig faktor när det skall avgöras om det skulle strida mot humanitetens krav att verkställa ett förordnande om avlägsnande; hänsynen till en individs liv eller hälsa får naturligtvis inte offras på principernas altare.

Mot bakgrund av det nu anförda framstår det som väl motiverat att låta städgandets särprägel komma till uttryck även redigeringsmässigt och alltså ge denna reglering en egen paragraf.

I överensstämmelse med det nu anförda har nuvarande 2 kap. 5 § delats upp i tre paragrafer, 5 a – c §§, vilka utformats i enlighet vad som nu har sagts. Mitt förslag förutsätter en redaktionell ändring av 6 § i detta kapitel.

3.1.2 Avslag/återkallelse och samtidigt förordnande om av- eller utvisning

Förslag till ny lydelse av 4 kap. 6 §.

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

Uppdraget

Denna paragraf är en av dem som SIV i sin skrivelse 1991-07-10 föreslår ändrad och till vilken skrivelse direktiven (s. 13) hänvisar.

SIV:s förslag

SIV erinrar inledningsvis om att regeln att ett beslut med avslag på en ansökan normalt skall innehålla ett förordnande om avvisning/utvisning, infördes för att snabba upp hanteringen; beslut om avslag och avlägsnande fattades tidigare i skilda procedurer. I vissa fall, där den samtidigt öppnade möjligheten att avstå från att förordna om avlägsnande vid "synnerliga skäl" inte rimligen kunde utnyttjas, skulle det enligt SIV vara att föredra att kunna avslå en ansökan utan att samtidigt förordna om avlägsnande. Ett sådant fall är detta. En utlänning har fått visering för en tid för besök här. Efter inresan söks uppehållstillstånd för att förlänga besöket. Erfarenheten har visat att det inte sällan varit fråga om fortsatt "svartjobb", något som inte kunde konstateras vid ansökningstillfället. Den polismyndighet, till vilken ansökan ges in, kan, vill eller bör ofta inte själv besluta om uppehållstillstånd eller avvisning utan sänder ansökan till SIV för avgörande.

Dessa ansökningar – som handläggningssmässigt inte tillhör de prioriterade – blir inte sällan liggande en tid hos SIV. Då avgörandet skall träffas, vet man ofta inte om sökanden är kvar i landet. Även i andra fall kan omständigheterna vara sådana att det inte går att utan en särskild utredningsomgång förordna om avlägsnande eller besluta om tillstånd. Att omedelbart ta upp ett avlägsnandeärende – i regel med offentligt biträde – tar tid och andra resurser i anspråk. SIV framhåller att det skulle vara praktiskt och kostnadsbesparande att i dessa fall kunna meddela separata beslut, något som enligt SIV:s mening inte är möjligt så som lagtexten är skriven och motiven utformade. SIV föreslår att ordet "synnerliga" får utgå ur lagtexten, varigenom det blir lättare att avstå från att meddela ett avlägsnande-förordnande.

Överväganden

I ett diskuterande avsnitt i betänkandet SOU 1993:24 (s. 27) behandlade jag "relationen" mellan ett avslag på en ansökan och uppehållstillstånd (asyl) och det till avslaget kopplade – med lagens nuvarande terminologi – beslutet om avvisning. Jag hävdade där att frågan om uppehållstillstånd eller inte är det som i andra processuella sammanhang betecknas som "saken", till vilken – vid ett avslag – kan kopplas ett förordnande om avvisning/utvisning. Avvisningen/utvisningen är med andra ord en särskild rättsföljd som accessoriskt kan, men inte behöver, knytas till avslaget på samma sätt som exempelvis en dom för stöld kan förenas med ett förverkande av den kofot eller annat som använts som hjälpmedel vid stölden.

Som SIV framhåller i sin skrivelse innehåller ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd idag regelmässigt också ett förordnande om avlägsnande (med återreseförbud); detta är ju naturligt eftersom det krävs "synnerliga skäl" för att underlåta ett sådant förordnande och "synnerliga" markerar i sammanhang som dessa en mycket extraordinär situation, något som för övrigt betonas i motiven. Men SIV pekar samtidigt på att situationer finns där det hade varit önskvärt med mindre rigid tillämpning än den som lagtext och förarbeten nu tvingar fram.

Såväl principiella som praktiska/ekonomiska synpunkter talar för den i och för sig naturliga regeln att den som vägrats uppehållstillstånd här också skall lämna landet och att det till beslutet följaktligen skall kopplas ett förordnande om avlägsnande. Det är emellertid önskvärt att regeln ges en utformning som på ett tydligare sätt än idag markerar att detta är huvudregeln; ett undantag från den huvudregeln bör kunna göras då det på goda grunder kan antas att utlänningen redan har lämnat landet.

Indikerar tidigare eller nyttillkommen utredning att det framstår som ytterligt tveksamt, närmast säkert, att ett förordnande om avvisning/utvisning för närvarande inte kommer att kunna verkställas, bör – om inte uppehållstillstånd i någon form i detta läge meddelas – förordnandet också kunna anstå eller, i vissa särskilda situationer, t.ex. sjukdom i terminalstadiet, utebli. Detta och liknande fall bör be-

skrivas genom lokutionen "annars särskilda skäl talar mot" att förordnande meddelas.

Utöver de nämnda ändringarna bör några redaktionella justeringar göras i texten.

3.1.3 Avvisning/utvisning och fängelsepåföljd

Förslag till ny lydelse av 4 kap. 9 § (=ett nytt första och andra stycke).

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

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

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

Uppdraget

Direktiven ålägger mig att vid översynsarbetet ägna uppmärksamhet åt "möjligheterna att genom tekniska och andra justeringar förenkla och underlätta tolkning och tillämpning av utlänningslagen". Det har i skilda sammanhang påpekats att lagen i 8 kap. 7 § sista stycket förbjuder verkställighet av utvisning på grund av brott innan "en ådömd fängelsepåföljd har avtjänats eller verkställigheten av den har

flyttats över till ett annat land". Lagen saknar däremot reglering av det fallet där fråga är om verkställighet av avvisning eller utvisning och utlänningen också har dömts till ett kortare fängelsestraff utan att det samtidigt förordnats om utvisning. Det är alltså möjligt att verkställa ett förordnande om avlägsnande trots att utlänningen inte har avtjänat den fängelsepåföljd för t.ex. ett trafikbrott som han ådömts. Rimligheten av en sådan ordning har ifrågasatts.

Överväganden

Utifrån en strikt formal-juridisk synpunkt framstår det som klart att ett av domstol ådömt fängelsestraff skall avtjänas innan andra, administrativt beslutade ingripanden sätts i verkställighet. Mer pragmatiskt orienterade synpunkter kan emellertid också anläggas.

För det första så kommer en konstaterad illegal vistelse här i landet att kunna "legalt" förlängas genom överklagande av en dom och andra processuella åtgärder, som de facto under avsevärd tid sätter ett lagakraftvunnet avlägsnandeförordnande ur spel. För det andra kan den frågan ställas om det – vare sig allmänpreventivt eller individualpreventivt – är nödvändigt att den som ändå kommer att försvinna ur landet åtminstone för viss tid, också sitter av ett kortare frihetsstraff; i det sammanhanget har helt bortsetts från frågans ekonomiska implikationer, som förvisso dock i ett bredare perspektiv inte är utan betydelse.

En samlad bedömning av frågans samtliga aspekter kan, enligt min mening, knappast leda till annat resultat än att avlägsnandet i princip bör ges företräde framför avtjänandet. Den avgörande faktorn har då varit att avvisningen eller utvisningen, ehuru formellt sett en till avslaget på en ansökan om uppehållstillstånd accessorisk särskild rättsföljd, för utlänningen måste vara "straffet"; ett fängelsestraff på någon eller några månader blir i sammanhanget sannolikt av underordnad betydelse för utlänningen.

Det erbjuder inga svårigheter för domstolen att, i ett mål där en utlänning står tilltalad, från Statens invandrarverk få besked om det beträffande den åtalade utlänningen finns ett lagakraftvunnet eller eventuellt ännu inte lagakraftvunnet förordnande om avlägsnande. Mot

bakgrund av den kunskapen och med beaktande av omständigheterna i målet bör domstolen – om den avstår från att förordna om utvisning på grund av brottet – kunna ta ställning till om det fängelsestraff som kan bli aktuellt, bör avtjänas här eller om avlägsnandet i stället bör verkställas omedelbart, dvs. utan hinder av att påföljden inte avtjänats. Vid tidpunkten för domstolens ställningstagande bör förordnande alltså ha vunnit laga kraft.

Första stycket i denna paragraf har utformats i enlighet med det som nu har sagts.

I principiell överensstämmelse med det nu anförda, bör denna paragraf därutöver kompletteras med en bestämmelse enligt vilken det läggs i åklagarens hand att avgöra om ett lagakraftvunnet förordnande om avvisning/utvisning får verkställas utan hinder av att utlänningen står under åtal. Denna åklagarprövning bör dock endast gälla åtal för sådana brott som har fängelse i straffskalan; kan brottet bara förskylla böter, bör verkställighet kunna ske utan att åklagarens medgivande behöver avvaktas. Det ligger i sakens natur att åklagaren i sådana fall skall underrättas om att verkställighet har skett.

3.1.4 Omhändertagande av pass

Förslag till ny lydelse av 5 kap. 3 §.

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

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

Uppdraget och RPS´ skrivelse

RPS har, med instämmande, lämnat över en skrivelse från polismyndigheten i Eksjö där det föreslås att rätten att ta hand om pass eller annan idhandling skall gälla inte bara vid inresa utan även inför en förestående – tvångsvis – utresa. Erfarenheten har enligt polismyndigheten visat att sådana handlingar inte sällan är "försvunna" när verkställigheten skall ske, något som vållar både tidsutdräkt och kostnader.

Förslaget bör behandlas inom ramen för mitt uppdrag att överväga justeringar och ändringar som kan underlätta tolkning och tillämpning.

Överväganden

RPS´ förslag är, som jag ser det, sakligt välmotiverat och bör genomföras. Samtidigt bör vissa redaktionella justeringar göras i författningstexten. Paragrafen lär inte kräva någon kommentar. Tilläggas bör att jag kommer att föreslå en förtydligande ändring även i 8 kap. 14 § som alltså anger när ett "beslut om avvisning eller utvisning skall anses verkställt". Den bestämmelsen har i den praktiska tillämpningen ibland vållat, om inte problem, så dock diskussion om hur den skall tolkas.

3.1.5 Kvarhållande efter inresa m.m.

Förslag till ny lydelse av 6 kap. 1 §.

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

Förslag från RPS

RPS har i en skrivelse till regeringen föreslagit att 6 kap. 1 § ges en sådan utformning att det klart framgår att det kvarhållande som bestämmelsen reglerar inte är att anse som ett frihetsberövande. RPS påpekar att rättegångsbalken (23 kap. 9 §) talar om att den som inte är anhållen eller häktad är skyldig att stanna kvar för förhör, medan formuleringen i 6 kap. 1 § utlänningslagen innebär att fråga är om ett frihetsberövande. RPS skriver:

Vid tillämpningen av 6 kap. 1 § utlänningslagen och tidigare bestämmelser har förmodligen ingen polismyndighet betraktat bestämmelsen som ett frihetsberövande. Denna slutsats ligger nära till hands att dra eftersom beslut i varje aktuellt ärende annars skulle behöva fattas av en polischef. Någon bestämmelse som medger delegation för dessa fall finns nämligen inte i polisförordningen. Tanken hos polismyndigheterna har nog snarare varit att lagstiftaren med respektive bestämmelse egentligen har menat samma sak, nämligen att det också i utlänningslagen avses att personen i fråga är skyldig att stanna kvar till dess utredningen är klar. Därför har man utgått från att den enskilde polismannen har kunnat besluta om kvarhållande i det enskilda fallet.

Denna ståndpunkt stöds av ett uttalande i propositionen 1988/89:86. Där sägs, efter ett resonemang om det borde införas ett nytt förvarsinstitut (utredningsförvar) eller sextimmarsfristen förlängas, att "beslut om förvar får, till skillnad från beslut om kvarhållande, inte fattas av en enskild polisman och kan dessutom överklagas". Även i "Utlänningslagen med kommentarer" (Wikrén/Sandesjö) sägs att beslut enligt 6 kap. 1 § utlänningslagen "kan fattas av en enskild polisman"; kvarhållandet anses alltså inte som ett frihetsberövande, vilket lagtexten i sig närmast synes indikera.

Överväganden

RPS har med sin skrivelse pekat på en reglering där det behövs – som direktiven uttrycker det – justering för att "underlätta tolkning och tillämpning av utlänningslagen".

Som 6 kap. 1 § i dag är formulerad innebär den obestridligen att den utlänning som hålls kvar därmed också berövas sin frihet. Så har

bestämmelsen dock inte tolkats utan den har uppfattats som en mot-svarighet på utlänningsrättens område till den bestämmelse som skyldighet att stanna kvar för förhör som finns i rättegångsbalkens 23 kap. 9 §. Den tolkningen är också enligt min mening den rimliga och riktiga. 6 kap. 1 § bör därför, som RPS har föreslagit, utformas så att den etablerade tolkningen konfirmeras och klart framgår av lagtexten.

3.1.6 Beslutsbehörighet vid förvar och uppsikt

Förslag till ny lydelse av 6 kap. 9 §.

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

Handläggande myndighet är

1 *polismyndigheten*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Uppdraget

Frågan om vilken myndighet som i ett givet läge är behörig att besluta om förvar eller uppsikt har i den praktiska tillämpningen visat sig inte fullt så lätthanterlig som ett studium av lagtexten i förstone kunde ge anledning tro; förvarsfrågor tillhör t.ex. de oftast förekommande och hetast diskuterade vid de utbildningsseminarier för polispersonal som SIV och RPS gemensamt anordnar. Det framstår bl.a. mot den angivna bakgrunden som motiverat att överväga vad som textmässigt kan göras för att underlätta "tolkning och tillämpning" (jfr. direktiven s.13).

Överväganden

Frågan om vilken myndighet som är behörig att eller – om man så vill – måste besluta i fråga om förvar eller uppsikt får, som erfarenheten visar, inte i alla lägen sitt direkta och tydliga svar i författningstexten.

I varje ärende kan uppstå situationer där det kan diskuteras vilken myndighet som är "handläggande". I normalfallet kommer t.ex. en asylansökan via polismyndigheten till SIV som i princip blir handläggande myndighet i och med att utlännningen uttalar det "magiska ordet" asyl, eftersom polismyndigheten saknar beslutsbehörighet i asylärenden. När SIV fattat beslut och detta vunnit laga kraft överlämnas beslutet till polismyndigheten för verkställighet. Med överlämnandet upphör SIV:s befattning med ärendet och handläggningsansvaret går över på polismyndigheten. Överklagas beslutet sänder SIV beslutet (med akten) till Utlänningsnämnden, sedan man först prövat om överklagandet kommit in i rätt tid och undersökt om beslutet är riktigt eller inte (omprövning). När ärendet lämnats över till nämnden blir denna handläggande. I båda de nu beskrivna situationerna kan under "transporttiden" (=tiden mellan avsändandet och mottagandet) frågan om förvar (eller annan åtgärd) aktualiseras. Vem har då behörigheten/ansvaret?

Läget blir mer komplicerat om SIV förordnar att en avvisning skall få verkställas omedelbart, dvs. före laga kraft. Beslutet går till polismyndigheten som blir handläggande myndighet; överklagas beslutet ligger ärendet kvar hos SIV till dess det överlämnas till Utlänningsnämnden (=omprövningsperioden). Det kan alltså i detta fall idag vid givna tillfällen finnas två beslutskompetenta myndigheter: SIV/polismyndigheten (=efter beslut och överklagande men före överlämnandet till nämnden) respektive Utlänningsnämnden/polismyndigheten efter det att ärendet lämnats över till nämnden. Vilken av dem skall eller får besluta?

Det förslag som jag utarbetat och som återges i inledningen till detta avsnitt förändrar inte den nuvarande ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter. Några reella sakliga nyheter i lagtexten innehåller det inte heller. Dess syfte är att ge paragrafen en sådan utformning att kraven på tydlighet och tillämpbarhet tillgodoses bättre

än för närvarande. bl.a. därigenom att det inte bara ger besked om vilken myndighet som i varje given situation är att anse som handläggande utan också anger när ansvaret tidsmässigt går över från den ena handläggande myndigheten till den andra. Förslaget ger alltså svaret på bl.a. de nyss ställda frågorna.

Behovet av klarhet och fullständighet har måst tillgodoses på bekostnad av om en kort och koncis författningstext. Jag tycker dock inte att priset är för högt. Det möter för övrigt inga svårigheter att stycka upp paragrafen i fler om texten därigenom skulle anses bli mer lättillgänglig.

Det kan här vara lämpligt att erinra om följande. Det förekommer att polismyndigheten inför en verkställighet uppsöker t.ex. den förläggning där den avvisade utlännningen befinner sig för att ta med denne till avreseorten, t.ex. Arlanda. Väl framme där tas ett förvarsbeslut för att säkra verkställigheten. Förhåller det sig nu så att utlännningen inte frivilligt följer med till Arlanda, krävs det ett förvarsbeslut för att transporten tvångsvis skall kunna genomföras. Bestämmelserna i 5 kap. 6 § om hämtning etc. är i sin nuvarande utformning inte tillämpliga i den beskrivna situationen.

3.1.7 Ändring efter omprövning

Förslag till ny lydelse av 7 kap. 10 §.

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

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

Uppdraget

Utlänningslagen innehåller en, i förhållande till förvaltningslagen (1986:223–FL), utvidgad skyldighet för SIV att göra själv rättelse (omprövning) av sina beslut. FL:s reglering innebär att skyldigheten att rätta beslut gäller när det är uppenbart att det är lätt för myndigheten att konstatera att beslutet är oriktigt, dvs. någon sakgranskning skall inte behöva göras. Utlänningslagens bestämmelse har inte sällan föranlett SIV att avvakta eller rent av föranstalta om komplettering för att verket skall kunna leva upp till omprövningsskyldigheten. Mot bakgrund av ambitionen att minska handläggningstiderna bör, enligt direktiven, övervägas om inte FL:s omprövningsregler bör gälla även beslut i utlänningsärenden.

Överväganden

Med 1987 års FL blev myndigheterna skyldiga att, under vissa förutsättningar, själva ändra sina beslut; reformen motiverades främst av behovet att rätta felaktiga beslut så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att överinstansen behövde kopplas in.

Den skyldighet att göra rättelse i sakfrågan som 27 § FL sålunda ålägger myndigheterna gäller även om beslutet överklagas. Eftersom FL också föreskriver (23 §) att ett överklagande skall ges in till den myndighet som meddelat beslutet, får denna en möjlighet att "kontrollera" det egna ställningstagandet i ljuset av bl.a. vad som anförs i överklagandet. Enligt FL omfattar omprövningsskyldigheten bara sådana beslut som är klart oriktiga eller olämpliga; beslutet skall med lagens ord vara "uppenbart oriktigt" för att här avsedd själv rättelse skall få ske.

Utlänningslagens reglering av omprövningsinstitutet ersätter FL:s när det gäller beslut som SIV meddelat i första instans. Förutsättningarna för själv rättelse är dels att beslutet är "oriktigt", dels att ändringen inte blir till nackdel eller skulle sakna betydelse för utlänningsen. Skillnaden mellan FL och utlänningslagen begränsar sig alltså till "oriktigheten" som måste vara uppenbar enligt den förra men inte enligt den senare lagen.

Den omständigheten att utlänningslagen till skillnad från FL "bara" kräver oriktighet, har i praktiken kommit att – i varje fall tidigare – uppfattas som om bestämmelsen lade på SIV en viss utrednings-skyldighet eller i varje fall förutsatte att SIV skulle ge en överklagande tillfälle att komplettera överklagandet (eller en ren begäran om omprövning). Som bl.a. JO har uttalat varken bör eller skall SIV avvakta det offentliga biträdets komplettering av överklagandeinlagen eller, än mindre, själv kräva eller föranstalta om komplettering innan ställning tas till det överklagade beslutets riktighet. Frågan om beslutet skall ändras eller inte skall avgöras på det material som själva överklagandet innehåller. Vill den överklagande komplettera detta material, får han begära det anstånd hos Utlänningsnämnden som han anser sig behöva. Som framhålls i direktiven är det, av lätt insedda skäl, angeläget att ett överklagat ärende inte blir liggande hos SIV vare sig detta beror på att komplettering behöver göras eller därför att riktigheten framstår som tveksam och mer ingående överväganden följaktligen krävs. Ett överklagande bör så snabbt som möjligt komma under Utlänningsnämndens prövning. Skyldigheten att efter omprövning ändra ett beslut bör därför gälla endast sådana beslut där oriktigheten genast faller i ögonen, dvs. när det är *uppenbart* att beslutet är oriktigt. Jag förordar att utlänningslagen bringas i överensstämmelse med FL.

Ändras utlänningslagen på sätt som här har förordats kan det naturligtvis ifrågasättas om inte 10 § bör utgå ur utlänningslagen eftersom FL:s bestämmelser "automatiskt" blir tillämpliga (3 § FL). Den skillnaden kommer dock fortfarande att bestå mellan utlänningslagen och FL att SIV:s omprövningsskyldighet gäller – och även fortsättningsvis bör gälla – när Utlänningsnämnden, sedan ett överklagat ärende lämnats över dit, begär yttrande från SIV. I detta läge förefaller det lämpligast att låta utlänningslagen innehålla en fullständig reglering av omprövningsinstitutet.

Rätten och skyldigheten att efter omprövning ändra oriktiga beslut gäller naturligtvis även beslut som SIV meddelar i anledning av en ny ansökan enligt nuvarande 2 kap. 5 § 3:e stycket. Ett sådant beslut kan ju inte överklagas och den möjlighet till rättelse av felaktiga beslut som resningsinstitutet ger, bör med hänsyn till institutets extra-

ordinära natur och regeringsrättens ställning "reserveras" för andra fall än det här är fråga om.

Genomförs förslagen i prop. 1993/94:94 kommer bl.a. prövningen av nya ansökningar att ligga på Utlänningsnämnden och inte som nu på SIV; nämnden blir med andra ord första och sista instans i dessa ärenden med den rätt och skyldighet att göra själv rättelse efter omprövning som detta betyder. Under alla förhållanden bör dock i fullständighetens intresse paragrafen senare kompletteras så att det framgår att den nämnda skyldigheten gäller även beslut i anledning av en ny ansökan, oavsett vilken myndighet som slutligen får beslutsansvaret.

3.1.8 Upphävande av förordnande om avvisning/utvisning i vissa fall

Enligt 7 kap. 15 § första stycket får SIV upphäva ett förordnande om avvisning eller utvisning när verket ger en utlänning uppehållstillstånd efter omprövning eller i anledning av en ny ansökan. SIV har i skrivelse 1991-07-10 föreslagit att verket genom ett tillägg till denna paragraf skall bli behörigt att – med upphävande av förordnandet om avvisning eller utvisning – bevilja uppehållstillstånd när polismyndigheten enligt 8 kap. 13 § underrättat verket om att det konstaterats hinder mot verkställigheten av ett avlägsnandeförordnande.

Det kan anföras goda principiella skäl mot att nu ytterligare vidga SIV:s möjligheter att i extraordinär väg upphäva lagakraftvunna avlägsnandeförordnanden. SIV:s funktion i systemet är första instansen och verket bör följaktligen i princip inte engageras i andra förfaranden än sådana som ligger inom ramen för den funktionen. Att SIV är den instans som för närvarande beslutar i anledning av ny ansökan och därför utrustats med behörigheten att upphäva inte bara sitt eget utan även Utlänningsnämndens beslut är ett avsteg från principen, vilket inom kort, om riksdagen följer förslaget i prop. 1993/94:94, kommer att "rättas till" i så måtto som Utlänningsnämnden, som nämnts, blir den instans som skall pröva en ny ansökan och som i konsekvens härmed får upphävandebehörigheten i fråga om sina egna beslut.

Den frågan inställer sig givetvis om det finns ett behov av en reglering sådan som den SIV tänker sig. Det är diskutabelt om så är fallet. Erfarenheten bekräftar antagandet i prop. 1988/89:86 (s. 202) att när polismyndigheten anmält att en verkställighet inte har kunnat genomföras, så kommer regelmässigt en ny ansökan eller i varje fall en begäran om inhibition varigenom ärendet kommer under förnyad saklig prövning. Inträffar inte detta och kan SIV inte anvisa ett alternativt land dit verkställighet bör kunna ske, framstår ett överlämnande till regeringen som den naturliga åtgärden.

Jag menar alltså att det praktiska behovet av en ändring som den av SIV föreslagna inte är så uttalat att det är motiverat att överse med de principiella betänkligheter som kan anföras mot förslaget. Frågan förlorar för övrigt i aktualitet när/om ansvaret för de s.k. nya ansökningarna förs över på Utlänningsnämnden. Tilläggas bör dock att om en sådan ändring som SIV har förordat anses böra genomföras, så bör ändringen göras i 8 kap. 13 §.

SIV:s skrivelse är emellertid inte färdigbehandlad med detta. SIV påpekar nämligen att 7 kap. 15 § ger SIV möjlighet att efter omprövning upphäva ett avlägsnandeförordnande, en behörighet som SIV redan har eftersom innebörden av den ändring som kan göras efter omprövning just är att ett sådant förordnande upphävs. Bestämmelsen 7 kap. 15 § har tidigare lett till tveksamhet vid tillämpningen, eftersom den reglerar något som redan är reglerat. Numera bör dess innebörd vara klar och någon justering av densamma synes mig i varje fall inte för närvarande motiverad.

3.1.9 Beslut avseende "fel" person

Förslag till en ny 17 § i kap. 7.

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

som senast beslutade i ärendet, besluta om rättelse och samtidigt undanröja det oriktiga beslutet.

Uppdraget

Vid mitt översynsarbete skall jag, som tidigare i skilda sammanhang har framhållits, ägna uppmärksamhet åt möjligheterna att genom tekniska och andra justeringar förenkla och underlätta tolkning och tillämpning av utlänningslagen. Det har ibland hänt att en utlänning fått ett ur hans synpunkt negativt beslut under en identitet vilken senare visar sig vara oriktig. Beslut har därefter tagits i den "nya" riktiga identiteten utan att något gjorts åt det första, oriktiga beslutet. I systemet har alltså registrerats två negativa beslut, av vilka det ena är kopplat till en person som inte har den "yttre" identitet som beslutet anger. Detta är naturligtvis högst otillfredsställande ur både principiell och praktisk synpunkt. Utlänningslagen saknar emellertid, i motsats till rättegångsbalken (30 kap. 13 § tredje stycket)¹, regler för hur det skall gå till när oriktigheten uppenbaras och rättelse göras.

Överväganden

Det är definitivt inte sällsynt, att en utlänning söker asyl eller uppehållstillstånd på annan grund, i en annan identitet än den riktiga. Ofta avslöjas naturligtvis detta under ärendets beredning men det händer också att beslut hinner meddelas och också vinna laga kraft innan den riktiga identiteten blir känd. Från praxis kan detta fall återges för att illustrera vad som kan hända.

En person uppgav i sin asylansökan att han hette A och var statslös palestinier från Gaza. SIV avslog hans ansökan och förordnade att han skulle avvisas till Gaza med återreseförbud. Beslutet fastställdes av Utlänningsnämnden. Myndigheterna i Gaza ifrågasatte hans identitet

¹ Stycket lyder. "Har den dömde lämnat oriktiga uppgifter om sitt namn eller personnummer utan att detta avslöjats under rättegången, får rätten på åklagarens begäran besluta om rättelse av sitt avgörande".

och vägrade honom inresa. Återkommen till Sverige uppgav han att hans rätta namn var B och att han var hemmahörande i Algeriet; han gjorde också gällande att han i den identiteten var berättigad till asyl här. Företagen utredning styrkte övertygande hans nya uppgifter om vem han var. Hans ansökan avslogs dock och han återvände till Algeriet. – Det framkom under beredningen att det i Israel faktiskt fanns en person vid namn A, dvs. det först uppgivna namnet. Denna person hade såvitt känt aldrig varit i kontakt med SIV eller annan svensk myndighet. Men i SIV:s register fanns personen A registrerad som avvisad med återreseförbud. SIV ansåg sig inte berättigat att ta bort registreringen utan ansökte hos Regeringsrätten om resning och undanröjande av beslutet beträffande A. – Regeringsrätten konstaterade att en myndighet inte utan uttryckligt författningsstöd får överklaga en annan myndighets beslut. Motsvarande bör enligt Regeringsrätten gälla även för resning. Vid sådant förhållande lämnade Regeringsrätten, som noterade att någon skada inte uppkommit, SIV:s begäran om resning utan bifall. – Systemet innehåller alltså fortfarande ett beslut avseende en person vid namn A.

SIV:s och Utlänningsnämndens rätt att korrigera sina beslut styrs – och begränsas – av FL (26 §). Ett beslut får sålunda rättas om det blivit oriktigt på grund av "skrivfel, räknefel eller liknande förbi-seende". Bestämmelsen kan inte rimligen anses ge behörighet för SIV eller nämnden att rätta oriktigheter av det slag som här är aktuella. Det förefaller högst önskvärt, för att inte säga nödvändigt, att skapa de formella förutsättningarna för att kunna såväl korrigera en uppenbart oriktig identitetsuppgift i ett beslut som att undanröja ett laga-kraftvunnet beslut som gäller en viss namngiven eller annars identitetsbestämd person men som i själva verket avser en person med en annan identitet.

Av rättelsebestämmelsens placering i rättegångsbalken och av dess utformning kan den slutsatsen dras att varje instans har behörighet att rätta de beslut som den har fattat även när de vunnit laga kraft. I brottmålssammanhang lär det knappast vara nödvändigt med ett undanröjande av den "oriktiga" domen eller beslutet. Den nödvändigheten kan dock inte uteslutas; gärningen är visserligen densamma, men påföljden kan i vissa lägen variera beroende på vem som är gärningsman.

Det förefaller lämpligt att, som redan har antytts, utforma den reglering i detta hänseende som jag alltså menar bör införas med rättegångsbalkens som modell. Dock måste hänsyn tas till att en oriktig identitetsuppgift kan få avgörande betydelse för ärendets utgång, eftersom skälen för en begärd asyl bedöms bl.a. utifrån nationaliteten och förhållandena i hemlandet. Som medborgare i landet X har A små eller inga chanser att få uppehållstillstånd här medan motsatsen är fallet om han är medborgare i landet Y. Det går med andra ord inte att bara byta namnen i ingressen och i löpande text i ett utlänningsärende. Det på den oriktiga uppgiften baserade, lagakraftvunna beslutet kommer att behöva undanröjas i flertalet fall; ett undanröjande måste obetingat till om, som i det nämnda exemplet, det finns en person som kan komma att i någon mening skadas om beslutet finns kvar i systemet. Ett sådant undanröjande bör kunna beslutas av den myndighet – SIV, Utlänningsnämnden eller regeringen – som senast fattade det aktuella beslutet. Den utredning som kan behöva göras bör polismyndigheten även i detta fall ombesörja och tillställa densamma den myndighet som senast beslutade i ärendet.

3.1.10 Verkställighet i vissa fall av förordnande om avvisning och utvisning

Förslag till ny lydelse av 8 kap. 7 § (jfr 4 kap. 9 §).

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

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

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

Föreligger beträffande en utlänning ett lagakraftvunnet förordnande om avvisning eller utvisning och samtidigt en av dom-

stol ådömd fängelsepåföljd som inte förenats med utvisning, får förordnandet om avvísning eller utvisning verkställas utan hinder av att påföljden inte avtjänats, om domstolen bestämt att så får ske. Verkställighet av förordnande som nu sagts beträffande utlännings som står under åtal, får, om åtalet avser brott som kan förskylla fängelse, också ske, förutsatt att åklagaren medger det.

Uppdraget

Se vad som anförts under motsvarande rubrik vid 4 kap. 9 §.

Överväganden

Denna paragraf ger besked om när verkställighet av förordnanden om avvísning eller utvisning får ske. De ändringar som nu föreslås har i sak behandlats i anslutning till 4 kap. 9 §, till vilken alltså hänvisas. De språkliga och redaktionella ändringar som dessutom har gjorts, lär inte behöva kommenteras.

3.1.11 Tidpunkten för verkställighet

Förslag till ny lydelse av 8 kap. 12 § (förslaget innebär bl.a. att andra och tredje styckena utgår).

En polismyndighets beslut om avvísning och Statens invandrarverks beslut om avvísning med förordnande om omedelbar verkställighet samt domstols dom eller beslut om utvisning skall verkställas snarast möjligt. I andra fall skall ett förordnande om avvísning eller utvisning verkställas så snart efter det förordnandet vunnit laga kraft som omständigheterna och hänsynen till utlänningsens personliga förhållanden motiverar.

Uppdraget

Beslut av regeringen och utlänningsnämnden kan inte överklagas och vinner alltså laga kraft omedelbart. Utlänningen nås emellertid inte alltid av beskedet om utgången i nära anslutning till att det meddelas. Det händer att det inte kommer utlänningen till handa förrän en del, i bland hela, den författningsenliga fristen på 14 dagar som utlänningen har på sig för att ordna sin hemresa har gått till ända. I mina direktiv pekas på det dilemma som består i att samtidigt som den av- eller utvisade inte sällan utnyttjar fristen för att försvinna och därigenom försvåra ett tvångsvis avlägsnande, så har han eller hon en självklar rätt att "på ett värdigt sätt få lämna landet och ges tillfälle att ta farväl av anhöriga och vänner". Det bör därför, enligt direktiven, övervägas om inte den nuvarande regleringen kan ersättas av en som bättre tillgodoser de angivna intressena.

Överväganden

Att i en författningstext tillgodose intresset av att få till stånd en snabb och effektiv verkställighet av ett lagakraftvunnet avlägsnandeförordnande och hindra försvinnanden, efterlysningar och sådana ting och på samma gång tillfredsställa önskemålet om att ge den som skall avlägsnas möjlighet att på ett "värdigt" sätt förbereda sig för att genomföra uppdraget, är en uppgift som jag menar överskrider gränsen för det möjliga. Samtidigt är det angeläget att "befria" lagtexten från föreskrifter som egentligen saknar reell betydelse, som är normmässigt obsoleta. 14-dagarsregeln är en sådan. Vill utlänningen resa ut frivilligt, så ger den verkställande myndigheten säkerligen honom eller henne den tid han eller hon anser sig behöva den regeln förutan. Vill utlänningen inte åka frivilligt kan regeln å andra sidan ge det andrum som behövs för att han eller hon skall försvinna. Och i de fall där ett beslut vinner laga kraft omedelbart, kan den legala fristen de facto kortas, kanske rent av försvinna. Jag har svårt att se att det finns någon annan lösning på problemet än att så att säga "individualisera" verkställigheterna, dvs. att slopa de i lagen angivna tidsfristerna och överlämna åt den verkställande myndigheten – polisen – att efter omständigheterna i det enskilda ärendet avgöra inte bara hur utan även

när i förhållande till beslutet som verkställigheten skall genomföras. Det finns, som nyss antydde, ingen som helst anledning anta att polisen skulle tillgripa de möjligheter lagen ger för att säkra ett avlägsnande i andra fall än där det är uppenbart nödvändigt, en regel om viss tidsfrist förutan. Bedöms riskerna för ett försvinnande små, kommer säkerligen den som skall avlägsnas att få den tid till sitt förrogande som ett "värdigt avskedstagande" anses kräva.

En ordning utan tidsfrister kan naturligtvis diskuteras, men höjt över diskussion bör dock vara att den är mindre dålig än den nuvarande. Tilläggas bör att med en så utformad regel som jag här förordar saknas anledning att låta den myndighet som förordnar om avvisning eller utvisning uttala sig om tidpunkten för verkställigheten.

Mitt förslag innebär att andra och tredje styckena i paragrafen utgår. Tredje stycket fyller – om andra stycket utgår – ingen funktion. Första stycket bör anpassas till detta förhållande och utformas i överensstämmelse med vad jag nu har anfört.

3.1.12 Förnyad verkställighet

Förslag till ny lydelse av 8 kap. 16 §.

En utlänning som har avvisats eller utvisats med förbud att återvända, men som ändå återkommer till Sverige utan sådant tillstånd som sägs i 4 kap. 15 § eller som stannar kvar här efter det att tillståndstiden gått ut, skall avlägsnas från landet på nytt med stöd av det tidigare meddelade förordnandet om avvisning eller utvisning (förnyad verkställighet). Påstår utlänningen inför den förnyade verkställigheten att han är berättigad till asyl här, skall polismyndigheten underrätta Statens invandrarverk om påståendet. Finner verket det uppenbart att påståendet grundas på skäl som prövats tidigare, skall den förnyade verkställigheten genomföras. I annat fall skall påståendet behandlas som en ansökan om asyl enligt bestämmelserna i 3 kap.

SIV:s skrivelse

I sin skrivelse (1991-07-10) har SIV bl.a. framhållit att det är klart att bestämmelsen i 8 kap. 16 inte är så entydig och lätt att tillämpa som dess text anger. Bestämmelsen bör enligt SIV:s uppfattning ändras och verket har till stöd för denna uppfattning anfört bl.a. detta:

Flera polismyndigheter har tagit upp hanteringen av denna situation, då utlänningen vid återvändandet åberopar politiska skäl mot att återvända. Det bör noteras, att det mycket väl kan vara fråga om snabba situationer då polisen inte har tillgång till tidigare material, bara en uppgift om att ett återreseförbud gäller för utlänningen. Å ena sidan finns här den helt klara föreskriften – till synes undantagslös – att beslutet *skall* verkställas på nytt. Å andra sidan finns den allmänt uttalade principen att SIV skall besluta i alla asylärenden. Utlänningens påståenden *kan* vara enbart upprepningar av tidigare prövade skäl; det *kan* också vara fråga om nya, allvarligare omständigheter.

SIV menar för sin del att "den berörda situationen bör hanteras så att ärendet i någon form återgår till SIV om asylskäl åberopas".

Överväganden

Det förekommer – och inte så sällan – att en utlänning efter en verkställd avvisning/utvisning återkommer till Sverige i strid mot ett meddelat återreseförbud och då påstår att han/hon är berättigad till asyl. Det kan naturligtvis inte, som SIV också framhåller, uteslutas att det finns fog för ett sådant påstående: den politiska situationen i hemlandet kan t.ex. ha förändrats så att risken för att utlänningen skall utsättas för förföljelse inte är försumbar. Förhåller det sig så kräver redan Genèvekonventionen att ärendet utreds med den omsorg som dess beskaffenhet förutsätter. Men oftare är situationen den att den återvändande inte har något i sak nytt att komma med: vad han

åberopar har tidigare prövats och befunnits otillräckligt för att berättiga honom/henne till asyl eller uppehållstillstånd på annan grund här i landet. I sådana fall skall naturligtvis utlänningen – som termen lyder – verkställas på nytt.

Det ligger i sakens natur att den enda myndighet som har de faktiska och legala förutsättningarna att bedöma om ett påstående om asyl i detta läge skall föranleda en närmare utredning eller om det kan avfärdas som ogrundat är SIV. SIV har tillgång till akten i ärendet och kan bedöma om något nytt har tillkommit och vilken kvalitet det nya i så fall har. Polismyndigheten har inte omedelbart den kunskap som sålunda måste förutsättas; ett ställningstagande till ett påstående om asyl kan myndigheten inte göra med mindre den har tillgång till tidigare fakta i ärendet.

Jag delar SIV:s uppfattning att 16 § har en utformning som kräver förtydligande tillägg; saken är inte alltid så enkel som den nuvarande lydelsen ger sken av att den är. Samtidigt som det förekommer fall av berättigade asylpåståenden, är det uppenbart att "asylpåståendet" i många återvändandesituationer görs i det uppenbara syftet att i någon mening vinna tid. Utifrån denna syn och med beaktande av de praktiskt/administrativa synpunkter som nyss nämndes, har jag utformat förslaget till ny lydelse av 16 §. Jag har inte kunnat finna att den föreslagna ordningen i något hänseende skulle komma i konflikt med våra internationella åtaganden. Genève-konventionen kan sålunda inte rimligen anses förbjuda en ordning som den förslaget anvisar.

Det kan i detta sammanhang vara på sin plats att något kommentera legaldefinitionen i 8 kap. 14 §. Där sägs att ett förordnande om "avvisning eller utvisning skall anses verkställt om utlänningen har lämnat landet och beslutet har vunnit laga kraft". Bestämmelsen förefaller enkel och klar: i och med att utlänningen lämnar svenskt territorium är avvisning eller utvisningen genomförd; något krav på att utlänningen skall ha rest in i något annat land uppställs inte. Återvänder utlänningen till Sverige sedan verkställighet har skett, kan någon ny verkställighet inte genomföras, eftersom förordnandet då är konsumerat. Däremot kan han eller hon naturligtvis komma att avvisas på nytt. Regleringen har sin "yttre" enkelhet till trots emellertid vållat diskussion och tveksamhet främst vid s.k. misslyckade verkställigheter, dvs. utlänningen har vägrats inresa i det land till vilken

han eller hon har förpassats. Det har då ansetts att någon verkställighet inte har skett när utlänningen återkommer till Sverige och nya försök att avlägsna utlänningen har ansetts kunna göras med stöd av det tidigare förordnandet. Det har förekommit att personer efter beslut av Utlänningsnämnden, vars beslut ju vinner laga kraft omedelbart, rest till Norge och vistats där i några veckor, varefter de, sedan de norska myndigheterna begärt att Sverige skulle ta tillbaka dem med stöd av nordiska passöverenskommelsen (PÖK), efter återkomsten hit ansetts inte verkställda.

Med lokutionen "har lämnat landet" kan inte vare sig språkligt eller sakligt förstås annat än att den av- eller utvisade utlänningen skall ha passerat den svenska gränsen. När så har skett är verkställigheten genomförd och återvänder utlänningen, egalt av vilket skäl, kan han eller hon naturligtvis avvisas av polismyndigheten enligt vanliga regler därvid överklagande inte hindrar verkställighet; har förordnandet om avvisning eller utvisning förenats med ett återreseförbud blir bestämmelserna i 16 § tillämpliga.

3.1.13 Ansvar för resekostnader

Förslag till ny lydelse av 9 kap. 1 §.

En utlänning som skall avvisas eller utvisas är skyldig att betala kostnaden för sin egen resa till den ort dit han sänds eller åläggs att resa genom en myndighets försorg.

Detsamma gäller när en utlänning, som bara får vistas i en viss del av Sverige, genom polismyndighetens försorg förs tillbaka till en plats där han får vistas.

Har en myndighet förskottat kostnad som avses i första och andra styckena, är utlänningen skyldig att ersätta myndigheten för kostnaden. Underlåter han det, får myndigheten omedelbart låta verkställa beslutet om återbetalning hos kronofogdemyndigheten.

Uppdraget

Det har påpekats för mig att det förhållandet att det inte finns någon särskild ordning för indrivning av statens fordringar enligt 9 kap. 1 § innebär att möjligheterna för statsverket att få förskotterade kostnader ersatta är små eller obefintliga. Personer som skall avvisas eller utvisas bör, har det sagts, i större utsträckning än som för närvarande är möjligt att åstadkomma, förmås själva betala de resor som blir nödvändiga.

Jag har ansett att denna fråga bör behandlas i detta sammanhang och hänvisar då till att mitt uppdrag allmänt sett gäller att justera skilda bestämmelser i utlänningslagen så att tolkning och tillämpning förenklas och underlättas.

Överväganden

Det finns idag ingen särskild ordning för hur indrivning av statsverkets fordringar enligt 9 kap. 1 § skall gå till. Detta betyder att staten, när en utlänning vägrar att betala vad han sålunda är skyldig, måste stämma till domstol eller ansöka om betalningsföreläggande hos kronofogdemyndigheten. Det säger sig självt att chanserna att få tillbaka några pengar efter en sådan procedur med efterföljande utmätning eller kvarstad med till visshet gällande sannolikhet inte kommer att ge något som helst resultat.

Det har föreslagits att polismyndighetens beslut att kräva den av- eller utvisade utlänningen på den resekostnad myndigheten förskotterat i sig blir exigibelt, dvs. att beslutet blir den exekutionstitel som förutsätts för en direkt ansökan om utmätning av den aktuella fordringen. Jag finner förslaget välmotiverat och förordar att 1 § förses med ett tillägg som möjliggör en sådan ordning.

Det föreslagna tillägget bör tas in i ett nytt tredje stycke i 1 § där hänvisning görs till paragrafens första och andra stycken. I anslutning härtil bör paragrafen också något justeras i redaktionellt hänseende.

3.1.14 Muntlig handläggning

Med muntlig handläggning, i utlänningslagens mening, avses såväl informella telefonkontakter och sammanträffanden som mer formella förhandlingar. Enligt lagens förarbeten (prop. 1988/89:86, s. 85 f) bör "sistnämnda förhandlingsform dock komma till användning i begränsad omfattning, exempelvis då även andra än utlänningen skall höras". Det förutsätts att om ett personligt sammanträffande anordnas så bör givetvis det offentliga biträdet närvara.

Det sägs i direktiven att institutet muntlig handläggning "inte kommit till användning i den utsträckning som förutsattes vid reglernas införande". Påståendet är numera inte helt korrekt. Ett personligt sammanträffande mellan handläggaren och utlänningen och, i förekommande fall, dennes biträde ingår idag som ett regelmässigt inslag i många asylutredningar; målet är att detta skall bli ett reguljärt inslag i handläggningen. Det – berättigade – önskemålet om muntlighet i förfarandet är med sådan ordning i betydande utsträckning tillgodosett.

Den omständigheten att det numera alltså finns ett närmast regelmässigt inslag av muntlighet i förfarandets tidiga skede utesluter givetvis inte att det även senare under handläggningen – och när offentligt biträde förordnats där behovet av sådant biträde inte inledningsvis säkert kunde bedömas – genomförs en muntlig handläggning. Det lär i praktiken inte vara alltför vanligt att en begäran från utlänningen om muntlig handläggning bifalles; den restriktiva inställningen till framställningar av det slaget motiveras i första hand med hänvisning till arbetsbördan och den tid och de resurser i övrigt som en muntlig handläggning tar. Med en vikande inströmning av asylsökande förlorar emellertid den invändningen åtskilligt av sin tyngd.

Värdet av en muntlig handläggning eller, om man så vill, av en personlig kontakt med t.ex. den asylsökande utlänningen, lär inte kunna ifrågasättas. 11 kap. 1 § i gällande lydelse gör det författningsmässigt möjligt att anordna muntlig handläggning i den utsträckning som rimligen kan behövas; någon ändring av lagtexten är därför knappast motiverad. Vad som behövs däremot är att de beslutande myndigheterna, Invandrarverket och Utlänningsnämnden, faktiskt också utnyttjar det mandat som lagtexten ger. En "generösare" be-

dömning av i första hand framställningar om muntlig handläggning är avgjort att rekommendera. – I detta sammanhang vill jag erinra om ett uttalande av JO och återgivet i Wikrén-Sandesjös kommentar (4:e uppl.) på s. 333 ö där det bl.a. sägs att avslag "på en begäran om muntlig förhandling samtidigt som man avgör målet bör förekomma endast när domstolen också bifaller partens talan i sakfrågan eller när hans talan inte kan tas upp av formella skäl". Det uttalandet äger giltighet även för förvaltningsförfarandets del.

3.2 Utlänningsförordningen

3.2.1 Viserings giltighetstid och vistelses längd

Förslag till en ny 2 a § i 2 kap.

Med en viserings giltighetstid avses den tidsperiod under vilken en utlänning med stöd av viseringen får resa in i Sverige.

Giltighetstiden skall bestämmas utifrån syftet med besöket och de skäl som i övrigt åberopas. Den får inte, om det inte finns synnerliga skäl, överstiga två år.

Bestäms en visering att gälla för längre tid än sex månader, förlängs rätten till vistelse här i landet enligt 2 kap 1 § utlänningslagen (1989:529) med en månad för varje tremånadersperiod med vilken giltighetstiden överstiger sex månader.

Såväl viseringens giltighetstid som längden av den tillåtna vistelsetiden i Sverige skall framgå av det bevis som enligt 7 § skall införas i utlänningens pass eller annan handling.

Gällande ordning och uppdraget

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha visering, om inte han eller hon har uppehållstillstånd här eller är medborgare i annat nordiskt land eller regeringen föreskrivit undantag ifrån viseringskravet beträffande medborgare i visst land (1 kap. 3 § utlänningslagen) –. Visering innebär enligt 2 kap. 1 § samma lag rätt att

vistas i Sverige "viss kortare tid". Visering får ges för högst tre månaders vistelse vid varje tillfälle, "om inte annat följer av föreskrifter som regeringen meddelar". En visering ger normalt rätt till inresor under en period om 6 månader, räknat från dag när viseringen först utnyttjades. I undantagsfall ges visering med en giltighetstid av 12 månader. Den sammanlagt tillåtna vistelsetiden om 3 månader får dock inte i något fall överskridas.

Ansökan om visering görs regelmässigt hos svensk utlandsmyndighet som också beslutar i ärendet med stöd av bemyndiganden som Statens invandrarverk gett myndigheten. Alla bemyndiganden ger myndigheten rätt att bevilja visering, ett begränsat antal av dem har också behörighet att avslå en ansökan. Myndigheter som saknar denna senare behörighet och som finner att en ansökan bör avslås, överlämnar ärendet till Invandrarverkets prövning (2 kap. 2 § utlänningsförordningen – 1989:547).

Det uppdrag som anförtrotts mig gäller frågan om vad som kan göras för bereda vissa grupper av besökare en längre giltighetstid av en visering än för närvarande. Samtidigt bör undersökas om inte den sammanlagda vistelsetiden kan få överstiga 3 månader. Bakgrunden till uppdraget anges bl.a. vara att handläggningstiderna hos utlandsmyndigheter anses vara alltför långa, särskilt i ärenden där det står klart att visering skall beviljas.

Direktiven tar också upp en annan mer generell aspekt på viseringen, när det påpekas att kravet på visering kan innebära olyckliga konsekvenser för flyktingars möjlighet att få skydd i ett annat land. Inte minst det förhållandet att det finns möjligheter ålägga transportföretag, som befordrar flyktingar utan visering, sanktioner kan leda till att en förföljd person inte kan nå ett land som kan ge honom eller henne det behövliga skyddet.

Överväganden

Att en visering normalt beviljas för att gälla för inresor i Sverige under sex (undantagsvis 12) månader, räknat från den dag den utnyttjades första gången, är inte något som är författningsbundet; den

rutinen har etablerats av praxis, som i sin tur bygger på tidigare uttalanden i förarbetena (se prop. 1983/84:144, s. 92 f).

Våra utlandsmyndigheter har i de allra flesta fall att hantera stora mängder av viseringsansökningar och då dessa ärenden normalt handläggs på lägre nivåer i myndighetshierarkin, är det naturligt att tillämpningen i hög grad kommit att schabloniseras. 6-månadersrutinen är en sådan schablon från vilken avsteg sällan görs när fråga är om vanliga affärs – eller släktbesök; för vissa särskilda yrkeskategorier som tåg – och flygpersonal gäller särskilda, av Invandrarverket utfärdade föreskrifter.

Det finns, enligt min uppfattning, anledning att i utlänningsförordningen närmare ange hur länge en visering längst får gälla. Flertalet ansökningar om visering gäller enstaka kortare besök föranledda av personliga eller affärsmässiga skäl; andra avser upprepade besök under en begränsad tidsperiod och åter andra, som t.ex. ansökningar från personer anställda i svenska, utomlands etablerade företag gäller regelbundet återkommande resor till Sverige. Det förhåller sig samtidigt så att handläggningstiderna hos våra utlandsmyndigheter när det gäller viseringar generellt sett är relativt långa, vilket kan göra det omöjligt för t.ex. en affärsman att genomföra en i och för sig viktig och nödvändig resa till Sverige till förfång inte bara för honom själv utan även för det svenska företaget och landet. Det förefaller mig riktigt och rimligt att det redan av författningen framgår att en viserings giltighetstid – dvs. den tid under vilken viseringen kan utnyttjas för inresor i Sverige – skall ställas i relation till ändamålet med besöket i Sverige och sökandens behov av att kunna med kort varsel göra ett besök. Jag förordar därför att det i en ny 2 a § tas in bestämmelser av den innebörden. Samtidigt är det klart att en visering inte bör gälla under alltför lång, än mindre obegränsad tid; redan säkerhetsskäl talar mot detta. En avvägning mellan de intressen som sålunda gör sig gällande har lett mig till uppfattningen att en visering inte i något fall bör gälla längre än 2 år om det inte finns synnerliga skäl. Det är angeläget att understryka att en så lång giltighetstid som 2 år endast undantagsvis bör bestämmas; en giltighetstid om högst 6 månader framstår även fortsättningsvis som det normala. Giltighetstiden av visering bör klart framgå av det bevis ("stickern") som klistras i utlänningens pass eller motsvarande handling.

2 kap. 1 § utlänningslagen maximerar längden av den tid som en utlännings får stanna i Sverige med stöd av en visering till 3 månader även om viseringen har en längre giltighetstid; vill utlännings stanna längre måste han eller hon ha uppehållstillstånd. Flertalet viseringar har emellertid en betydligt kortare giltighetstid än 3 månader och viseringens giltighetstid bestämmer självfallet också längden av vistelsen.

3-månadersregeln är inte absolut i det att regeringen här bemyndigats att meddela avvikande föreskrifter (2 kap. 1 § andra stycket jämfört med 1 kap. 4 §). Jag har tidigare föreslagit att en viserings giltighetstid i vissa, särskilda fall skall kunna bestämmas till 2 år eller mer i särskilda fall. Skall en sådan ordning fylla någon funktion, måste en sålunda förlängd visering i logikens namn få avse längre vistelse här än sammanlagt 3 månader. Förlängningen av vistelsetiden bör stå i någon proportion till viseringens giltighetstid. Jag föreslår därför att den nya 2 a §, som jag alltså menar bör införas i utlänningsförordningen, förses med ett andra stycke av vilken det framgår att om en visering gäller för mer än 6 månader, så får vistelsetiden här utsträckas med 1 månad för varje tremånadersperiod utöver den "normala" giltighetstiden om 6 månader. Det ligger i sakens natur att det bevis om viseringen som utlännings får och som skall införas i hans/hennes pass eller motsvarande handling, skall innehålla uppgift om viseringens giltighetstid och hur länge utlännings får vistas i Sverige. En erinran om detta har tagits in i den föreslagna paragrafens tredje stycke.

Kravet att den som vill resa in i Sverige skall ha visering föranleds av önskvärdheten, för att inte säga nödvändigheten av att kunna "kontrollera och begränsa invandringen från vissa länder samt av säkerhetspolitiska skäl" (Wikrén-Sandesjö, a.a., s. 65 ö). Att tillgodoses detta syfte utan att samtidigt riskera att försvåra möjligheterna för personer utan visering att ta sig hit är, som jag ser det, en omöjlighet. Att t.ex. ett flygbolag, som tar med en viseringspliktig men viseringslös utlännings till Sverige, riskerar att få ersätta staten för kostnaderna för en returresa (9 kap. 2 § utlänningslagen), i stället vägrar att låta den viseringslöse, oavsett vilka skäl han eller hon åberopar, medfölja

flygningen till Sverige är naturligt och inte mycket att nu göra något åt. Inte heller är möjligt för Sverige att ensidigt kunna förhindra att en viseringslös utlänning vägras att resa genom ett annat på uppgiven väg till Sverige. Jag kan därför inte finna att Sverige genom att ändra sina egna regler skulle kunna undvika de konsekvenser för skyddssökande utlänningar som viseringskravet faktiskt innebär. Den intressekonflikt, som obestriddligen existerar i detta hänseende, kan inte lösas annat än genom internationellt samarbete.

3.3 Ansvar för drift och bevakning vid förvarslokalerna i Carlslund

3.3.1 Bakgrunden och gällande ordning

I budgetpropositionen 1991/92:100 bil. 12 föreslog regeringen att Invandrarverket – förutom att överta ansvaret för utredningarna i asylärenden – också skulle ansvara för drift och bevakning av de förvarslokaler som ligger i anslutning till verkets anläggning i Carlslund norr om Stockholm.

Invandrarverket har därefter i en skrivelse 1992-01-23 påpekat de svårigheter som kunde uppkomma för verket om det blev nödvändigt att ingripa med våld mot en enskild när polisen inte längre har ansvaret för förvarslokalerna. Verket ville därför antingen slippa överta ansvaret för lokalerna eller få sådana befogenheter att det blev möjligt för verket att vid behov använda tvång.

I prop. 1991/92:138 (s. 17) uttalade föredragande statsrådet att hon väl insåg de praktiska olägenheter som kunde uppstå när polis inte längre finns tillgänglig på Carlslund och meddelade att hon avsåg att begära regeringens bemyndigande att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av vissa delar av utlänningslagen. Uppgiften att utreda vilka regeländringar eller praktiska åtgärder som kunde behövas för att överbrygga de olägenheter som uppstår om Invandrarverket skulle överta ansvaret för drift och bevakning av förvaret i Carlslund, borde överlämnas till den särskilde utredaren.

Mina direktiv har utformats i enlighet med vad statsrådet sålunda anförde.

För närvarande svarar polismyndigheten i Stockholm för drift och bevakning av förvarslokalerna i Carlslund. Myndigheten har genom avtal med polismyndigheten i Märsta överlåtitt på denna att svara för de polisiära insatser som behövs när det gäller ingripanden i anledning av "brott och skydd". Den renodlade bevakningen av anläggningen sköts, enligt ett särskilt avtal som polismyndigheten har träffat, av ett privat bevakningsbolag, vars bevakningsmän enligt avtalet skall vara förordnade som arrestvakter. Den gällande ordningen innebär alltså – kort uttryckt – att yttre och inre bevakningen sköts av bevakningsbolaget som, om en störning eller händelse inträffar som kräver någon form av tvångsmässigt ingripande, har att tillkalla polis från endera Märsta eller Stockholms polisdistrikt; bevakningspersonalen saknar i princip polismans behörighet enligt polislagen (1984:387) resp. den behörighet som tillkommer befattningshavare inom kriminalvården enligt lagen om kriminalvård i anstalt (1974:203).

3.3.2 Överväganden

Ett överförande till Invandrarverket av det ansvar för drift och bevakning vid förvaret i Carlslund, som idag åvilar polisen, kan naturligtvis ske på det sättet att verket tar över det formella ansvaret medan allt i övrigt blir vid det gamla. Inget skulle emellertid i praktiken vara vunnet med detta. Verket skulle för den direkta bevakningen antingen behöva anställa och utbilda egen personal för bevakningsuppgifterna eller, vilket förefaller rimligare, överlåta bevakningen på marknadens villkor på ett etablerat bevakningsbolag; för de tvångs-ingripanden mot de förvarstagna som kan bli nödvändiga skulle verket ha att repliera på polisen. Alternativet skulle vara att verket tog över inte bara det formella utan även det reella ansvaret. Detta skulle medföra att vissa av verkets anställda utrustades med, visserligen begränsade, men dock närmast polisiära befogenheter för att kunna vidta tvångsvisa ingripanden. Även den som är beredd att bortse från de principiella invändningar som kan riktas mot en sådan ordning, kan knappast undgå att ta hänsyn till de praktiska och psykologiska konsekvenser som den skulle medföra. Den skulle sålunda kräva omfattande kontinuerliga och kostnadskrävande utbild-

ningsinsatser av ett betydande antal personer; den utbildningen måste givetvis ske i nära samarbete med polisen, sannolikt inom ramen för den "vanliga" polisutbildningen. En ordning med Invandrarverket i en närmast polisiär roll kan riskera att uppfattas felaktigt av de människor som söker sig hit och leda till att osäkerhet om verkets hela funktion allmänt sett.

Men den avgörande invändningen mot den antydda ordningen ligger enligt min mening på det tidigare nämnda principiella planet. Polisiära uppgifter skall skötas av polisen och ingen annan; skapandet av "frikårer" med visserligen begränsade men dock polisiära uppgifter och befogenheter är det utomordentligt svårt att både förlika sig med och motivera. Det är visserligen sant att vissa polisiära befogenheter tillkommer vissa delar av kustbevakningens personal enligt en särskild lag. Men de uppgifterna är speciella både vad gäller innehåll och lokalisering av insatserna – kustbevakningen har fler och större sjögående enheter än vad polisen har; kustbevakningen fungerar i detta sammanhang mera som polisens förlängda arm än som övertagare av en i och för sig polisiär uppgift.

Jag kan alltså inte finna att det skulle vara vare sig principiellt godtagbart, praktiskt lämpligt eller psykologiskt försvarligt att nu låta Invandrarverket överta ansvaret för drift och bevakning av förvarslokalerna i Carlslund.

Särskilt yttrande

Av *Leo Björklund*

Som expert till utredningen (Ku 1992:05) om översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen mm avger jag följande särskilda yttrande.

Ett antal frågor, som jag kommit i kontakt med under mitt arbete med utlänningsfrågor och som jag anmält till utredningen, kom inte att behandlas av utredningen, antagligen på grund av att den kom att avslutas tämligen abrupt.

Jag anser, att dessa frågor kan ha ett visst intresse – på teoretiska eller praktiska grunder – för arbetet på utlänningsområdet. Jag hade sett fram emot att få tala om dem i utredningen. I förhoppningen att frågorna kan tas upp till behandling i något annat lämpligt sammanhang vill jag här ge en redovisning för dem.

Det rör sig främst om oklarheter eller ofullständigheter i utlänningslagen (UtlL) och utlänningsförordningen (UtlF) som det kan vara av värde att undanröja för att det praktiska arbetet skall flyta så smidigt som möjligt.

UtlL 1 kap. 2 § (UtlF 1,2 kap.)

Får SIV bevilja visering (IV) till en utlänning som saknar pass?

"Av hävd" har SIV ansett sig kunna bevilja IV och instruera utlandsmyndigheten att föra in denna i vilken handling som helst. Finns legal grund för detta?

Reglerna om undantag från passtvånget ger inte ledning (UtlL 1 kap. 2 §, UtlF 1 kap. 1 §).

I kommentarer (se förordningsmotiv 1989:3) till UtlF 2 kap. 3 § (nödfallsIV) nämns att nödfallsIV kan ges till den som saknar pass, men i fråga om "vanlig" IV torde inget vara utsagt.

I UtlF 2 kap. 7 § sägs att bevis om IV skall föras in i pass eller *någon annan handling*. Om detta är ett medgivande av efterfrågat slag, är det i varje fall inte tydligt.

UtlL 1 kap. 4 § (UtlF 3 kap. 1,2 §§)

När inträder kravet att ha uppehållstillstånd (UT)?

I UtlL 1 kap. 4 § sägs, att utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader skall ha UT. För den som beviljats IV för en kortare tid anses dock i praxis UT-kravet inträda redan efter att IV-tiden löpt ut, kanske redan efter en veckas vistelse. Frågan är om inte detta bör ges stöd i lagen eller förordningen.

Enligt UtlF 3 kap. 1 § skall den UT-fria tiden tre månader räknas från den tidpunkt då inresa i *Norden* skedde. Gäller detta även IV-pliktiga som beviljats (och utnyttjat) IV i ett annat nordiskt land före inresan i Sverige (som också sker efter beviljad IV)? Olika meningar finns om tillämpningen.

UtlL 4 kap. 2 §

Kan avvisning (AVV) enligt UtlL 4 kap. 2 § beslutas i fråga om utlänning som haft ett kortare UT?

Frågan har aktualiserats i åtskilliga fall, där utlänningar fått IV för t.ex. en vecka och därefter fått UT av polisen för låt säga ytterligare en vecka för förlängt besök. Därefter har det uppdagats att det verkliga syftet med vistelsen varit att "svartjobba" här. Asylärenden har det inte varit fråga om.

Frågan är om AVV enligt 4 kap. 2 § kan ske inom tremånadersperioden om beviljat UT löper ut eller återkallas inom denna tid (självfallet under förutsättning att övriga kriterier uppfylls). Är detta möjligt, medför det fördelar eftersom direkt-AVV genom beslut av polisen då kan ske; i annat fall blir det utvisning (UTV) med beslut av SIV och med risk för långvarig handläggning med rätt att stanna under tid för överklagande etc.

Lydelsen av UtlL 4 kap. 3 § kan möjligen tyda på att UTV är det enda medel som kan tillgripas efter att UT löpt ut eller återkallats. Det bör dock nämnas, att *möjlighet* till UTV i sig inte behöver utesluta att *även* AVV kan vara möjlig.

I sammanhanget bör också observeras den olika lydelsen av sista styckena i 4 kap. 1 § respektive 4 kap. 2 §. I 1 § talas om att AVV inte får ske av den som *har eller har haft UT*, medan det i 2 § talas om den som *har* UT. Detta bör anses betyda att en skillnad är avsedd.

Jämför Wikrén/Sandesjö, 4:e upplagan, s 154/5. Här nämns dels att AVV kan ske om ett beviljat UT återkallas, dels att den som hade UT vid inresan och sedan fått ett UT aldrig kan avvisas. Varför denna skillnad skall gälla förklaras inte. Överhuvudtaget berörs inte det fall som angetts ovan (UT efter IV) och inte heller det fall att UT löper ut låt säga en månad efter inresan.

Polismyndigheterna känner sig i många fall inte ha stöd i UtL för ett AVV-beslut i dessa lägen. Ett klargörande är angeläget; väntetider kan kortas med de besparingar detta innebär.

UtL 8 kap. 7 §

Kan polismyndighets AVV-beslut verkställas omedelbart även efter att SIV avslagit överklagande?

Enligt UtL 8 kap. 7 § skall en polismyndighets AVV-beslut verkställas även om det har överklagats. SIV:s AVV/UTV-beslut måste – utom vid AVV med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 8 § – vinna laga kraft innan de får verkställas.

Polismyndighetens AVV-beslut överklagas till SIV enligt UtL 7 kap. 2 § och inges även till SIV, som kan inhibera verkställigheten enligt förvaltningslagens regler. Sedan SIV fastställt polismyndighetens beslut genom att avslå överklagandet, har det sedan lång tid gjorts gällande att någon omedelbar verkställighet inte längre kan ske utan att laga kraft måste avvaktas.

Se Wikrén/Sandesjö, 4:e upplagan, s. 289, där det uttalas att omedelbar verkställighet inte kan ske i dessa lägen. Numera torde denna slutsats inte anses lika självklar.

Utifrån *sakliga* utgångspunkter förefaller det helt omotiverat att omedelbar verkställighet inte skulle kunna ske i dessa fall. Saken har ju prövats av *två* myndigheter i stället för bara *en*. Den *formella* bakgrunden kan antas vara att det inte längre bör anses vara *polismyndighetens* beslut sedan SIV tagit ställning. Men omöjligt bör det väl inte vara att det fortfarande kan anses vara polisens beslut i detta läge?

UtlF 7 kap. 1 §

I skrivelse 1990-09-06 till regeringen har SIV pekat på att utformningen av UtlF 7 kap. 1 § lett till resultat som inte kan anses rimliga och knappast heller kan ha varit avsedda.

Jag vill här erinra om problematiken i denna framställning, som veterligen inte fått någon slutlig lösning.

Verkställighetsbegrepp

Jag vill till slut ta upp en rent fomell fråga.

Är det en *AVV/UTV* som verkställs eller är det *beslutet* om *AVV/UTV*?

I lagstiftningen skiftar terminologin.

Verkställighet av *AVV/UTV* förekommer i UtlL 8:1, 8:2, 8:7, UtlF rubrik före 7:2 samt i 7:3.

Vanligast synes vara att använda konstruktionen att *beslutet* verkställs: UtlL 4:12 ("avgörandet"), 5:2, 5:3, 7:16, 8:7, 8:8, 8:11, 8:12, 8:13, 8:14, 8:15, 8:16, UtlF 6:4, 7:2.

Jag vill inte påstå, att detta är något större problem i den praktiska hanteringen, men konsekvens i terminologin är onekligen att föredra.

Kommittédirektiv

Dir. 1992:51

Översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m.

Dir 1992:51

Beslut vid regeringssammanträdet 1992-04-15

Chefen för kulturdepartementet, statsrådet Friggebo, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen. Utredaren skall bl.a.

- undersöka vilka möjligheter som regeringen i dag har att – inom regeringsformens ram – genom generella föreskrifter styra utveckling och praxis på utlänningslagstiftningens område och – om det bedöms nödvändigt eller önskvärt – föreslå de ändringar och tillägg som kan vara motiverade,

- överväga om nuvarande regler bör ändras när det gäller bl.a. omprövning, överklagande i vissa fall och möjligheterna att få uppehållstillstånd efter inresan i Sverige,

- överväga vilka författningsändringar eller praktiska åtgärder som kan behöva vidtas när det gäller ansvaret för drift och bevakning av försvarslokaler i Carlslund,

- överväga om – i ett läge med en mycket stor inströmning av hjälpsökande – den administrativa beredskapen kan höjas genom införande av en reglering som fyller ut det tomrum som i dag finns mellan fredssituationen och det läge för vilket beredskapslagstiftningen är avsedd,

- ägna uppmärksamhet åt möjligheterna att genom tekniska och andra justeringar förenkla och underlätta tolkning och tillämpning av utlänningslagen.

– ägna uppmärksamhet åt möjligheterna att genom tekniska och andra justeringar förenkla och underlätta tolkning och tillämpning av utlänningslagen.

Bakgrund

Gällande utlänningslag (1989:529) trädde i kraft den 1 juli 1989. I samband med lagens ikraftträdande genomfördes en omorganisation av Statens invandrarverk. Den innebar att såväl asylärenden som mottagnings- och förläggningssuppgifter skulle handläggas vid regionala enheter. Asylfrågor skulle – förutom i Norrköping – handläggas på nyinrättade enheter i Malmö, Göteborg, Flen och Carlsund. Det faktiska ansvaret för mottagnings- och förläggningsverksamheten lades ut på fyra regioner med kanslier i Alvesta, Göteborg, Flen och Sundsvall.

Ytterligare organisatoriska förändringar har därefter genomförts. Med verkan från den 1 januari 1992 flyttades överprövningen av Invandrarverkets beslut i tillstånds- och medborgarskapsfrågor från regeringen till en särskild nämnd, Utlänningsnämnden (prop. 1991/92:30, SfU4, rskr. 39, SFS 1991:1573). Överklaganden av Invandrarverkets beslut om bl.a. avvisning eller utvisning samt i naturalisationsärenden prövas således numera av Utlänningsnämnden och inte av regeringen. Liksom tidigare kan dock Invandrarverket överlämna ett ärende direkt till regeringen för avgörande, bl.a. om ärendet bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller om det bedöms vara av särskild vikt för tillämpningen av utlänningslagen eller medborgarskapslagen att ärendet prövas av regeringen.

Periodvis har antalet personer som sökt sig till Sverige och begärt asyl här varit större än det som förutsattes när lagen förbereddes och resursramarna för Invandrarverket lades fast. Organisationen har därför ställts inför svårigheter, vilka dock i stort sett har kunnat bemästras och övervinnas. I dagsläget och efter de resursförstärkningar som statsmakterna ställt till förfogande fungerar organisationen på det hela taget enligt planerna. Fortfarande är dock handläggningstiderna för asylärenden för långa. I samband med omorganisationen förutsattes (prop. 1988/89:105 s. 5 ff) att den totala väntetiden för en asylsökande i normalfallet inte borde vara mer än två månader från det handläggningen påbörjades hos polisen till Invandrarverkets beslut

(två veckor hos polisen för utredning och sex veckor hos Invandrarverket för handläggning). För det fall att ett negativt beslut av Invandrarverket överklagades borde den totala handläggningstiden inte överstiga sex månader i normalfallet.

Invandrarverket har i en skrivelse till regeringen den 23 januari 1992 pekat på vissa praktiska svårigheter som kan uppstå vid förvarslokalerna i Carlslund efter den 1 juli 1992 då utredningsansvaret i asylärenden överförs från polisen till Invandrarverket. Verket har begärt att regeringen antingen befriar verket från övertagande av förvarslokalerna och låter utreda vilken myndighet som i framtiden skall ha ansvaret för verkställigheten av förvarsbeslut eller vidtar de författningsändringar som krävs för att ge verket befogenhet att använda tvång.

Invandrarverket har vidare i en skrivelse till regeringen den 17 december 1991 diskuterat frågan om förstärkningsplan vid Statens invandrarverk. Till skrivelsen är fogad en promemoria där en situation med en kraftig inströmning av hjälpsökande diskuteras och förslag till åtgärder översiktligt presenteras. Invandrarverket har i skrivelsen hemställt om regeringens ställningstagande och planeringsinriktning.

Utredningsbehovet

Den nya lagstiftningen och den nya organisationen har nu fungerat i mer än två och ett halvt år. Under de åren har mycket hänt i vår omvärld och inte minst i vår nära omgivning. Händelseutvecklingen i Östeuropa har därvid sitt särskilda intresse för bl. a. myndigheter med ansvar för utlännings- och invandringsfrågor.

Den erfarenhet av tillämpningen av lagstiftningen som vunnits har också visat att det finns delar i förfarandet där det bör övervägas om inte ändringar eller kompletteringar bör göras. Till detta kommer att den nyssnämnda reformen genom vilken överprövningen av överklagbara beslut på utlänningsområdet fördes över till en särskild nämnd får konsekvenser för åtskilliga delar av förfarandet.

I samband med en så genomgripande reform är det också angeläget att undersöka i vilka former som regeringens politiska ansvar för t.ex. asylpolitiken skall kunna utövas eller vilka styrmedel regeringen

har eller bör ha för att kunna leda utvecklingen. Detta är en fråga som kräver en snabb lösning.

Erfarenheterna från den tid utlänningslagstiftningen varit i kraft liksom den förändrade instansordningen, talar därför för att en översyn av lagstiftningen nu bör göras. Även frågan om ansvaret för förvarslokalerna i Carlslund behöver övervägas ytterligare. Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för ändamålet.

Utgångspunkten för arbetet och aktuella frågor

Generella styrmedel i tillståndsärenden

När nya principer med generell giltighet hittills har lagts fast i tillståndsärenden enligt utlänningslagen har ställningstagandet gjorts i motiveringen till ett beslut i ett enskilt fall. Trots att prejudikat enligt svensk rättsuppfattning inte har bindande utan endast vägledande verkan, har de principer regeringen gett uttryck för i besluten regelmässigt följts. Sedan årsskiftet tar regeringen befattning endast med de principiellt viktiga ärenden som den nyinrättade Utlänningsnämnden eller Statens invandrarverk lämnar över till den. Sin syn på de frågor med principiell räckvidd som regeringen sålunda förutsätts få ta ställning till, redovisar regeringen, om nuvarande ordning får fortsätta att gälla, i beslutet i det enskilda ärendet.

Metoden att skapa praxis med generell räckvidd genom beslut i enskilda ärenden har ifrågasatts (se bl.a. Strömberg, Förvaltningsrättslig tidskrift /1990:1 s. 1/). Det har sagts att det skulle vara bättre från bl.a. rättssäkerhetssynpunkt om nya riktlinjer ges i lag eller förordning. Det kan också ifrågasättas om det är en lämplig ordning att koppla en från principiella eller andra synpunkter önskvärd praxis till ett enskilt ärende som en annan instans väljer ut.

Utredaren bör undersöka vilka möjligheter som regeringen i dag har att – inom regeringsformens ram – genom generella föreskrifter styra utveckling och praxis på utlänningslagstiftningens område och – om det bedöms nödvändigt eller önskvärt – föreslå de ändringar och tillägg som kan vara motiverade.

Tillståndsfrågor

Genom 1989 års utlänningslag infördes en ny bestämmelse (2 kap. 5 § tredje stycket) som öppnar möjlighet att få ett lagakraftvunnet

avlägsnandebeslut upphävt efter en *ny ansökan* till Statens invandrarverk. Syftet med förändringen var att förenkla verkställighetsförfarandet men att därvid ändå ge möjlighet att pröva skäl som inte tidigare bedömts i ärendet. En förutsättning för bifall till en sådan ansökan är att det kommit till omständigheter som inte prövats tidigare och att dessa omständigheter antingen konstituerar rätt till asyl eller innefattar synnerliga skäl av humanitär art för att utlänningen skall få stanna här.

Det är givet att det endast undantagsvis kan komma i fråga att bifalla en *ny ansökan*. Det förutsattes följaktligen vid bestämmelsens tillkomst att antalet ansökningar skulle bli begränsat. Utvecklingen har emellertid blivit en annan. Det är snarare regel än undantag att en utlänning som fått ett avvisningsbeslut av regeringen ger in en *ny ansökan* och – om den avslås – därefter ännu en osv. Det finns exempel på att det i ett ärende förekommit mer än tio ansökningar.

Denna utveckling var, som nämnts, varken förutsedd eller avsedd vid lagens tillkomst. Bortsett från det merarbete som hanteringen av dessa ansökningar vållar, förefaller institutet ha kommit att uppfattas som ett reguljärt inslag i förfarandet. Det kan få till konsekvens såväl att Invandrarverket ses som en instans över överinstansen som att de asylsökande "sparar" uppgifter att ha till hands om det reguljära förfarandet skulle leda till ett ur sökandens synpunkt negativt resultat.

Utredaren bör undersöka vad som kan göras för att institutet "*ny ansökan*" skall komma till användning i den omfattning som förutsattes när det introducerades. Av särskilt intresse är orsakerna till att så många ärenden ändå bifalls. Eventuella förändringar får emellertid inte utformas så att det syfte som bär upp institutet går förlorat.

I anslutning till detta bör det undersökas om gällande rättshjälpsregler har bidragit till det stora antalet nya ansökningar.

Rikspolisstyrelsen har i en skrivelse den 21 augusti 1991 framfört att de nuvarande reglerna i rättshjälpslagen (1972:429) inte är helt klara när det gäller möjligheterna att förordna *offentligt biträde* när en utlänning hållits i förvar mer än tre dagar och Invandrarverket meddelat beslut om avvisning med omedelbar verkställighet utan att offentligt biträde förordnats av verket. Utredaren bör överväga om lagtexten behöver förtydligas på denna punkt.

Den 1 juli 1986 infördes en möjlighet för Invandrarverket att efter *omprövning* ändra ett beslut som verket fattat i första instans, om

verket fann att beslutet var oriktigt på grund av t.ex. nya omständigheter och det nya beslutet inte blev till nackdel för utlänningen. Enligt den nuvarande utlänningslagen skall verket obligatoriskt under de nämnda förutsättningarna ändra sitt beslut om ändringen inte skulle sakna betydelse för utlänningen (7 kap. 10 §).

Invandrarverkets rätt att ompröva sina beslut går längre än den som förvaltningsmyndigheter normalt har. Enligt förvaltningslagen (1986:223) skall ändring ske om det är uppenbart att det första beslutet är oriktigt. Detta innebär att omprövningsskyldigheten bara gäller i sådana fall då det är lätt för myndigheten att konstatera att beslutet är oriktigt. Normalt är myndigheten inte skyldig att göra någon mera ingående granskning av ett redan avgjort ärende annat än då den har särskild anledning till det. Lagstiftaren har förutsatt att det i normalfallet skall vara en part som – genom överklagande eller på något annat sätt – fäster myndighetens uppmärksamhet på oriktigheten (prop. 1985/86:80 s. 79). Inte heller i utlänningsärenden skall Invandrarverket behöva avvakta eller föranstalta om en komplettering av materialet för att en omprövning sakligt sett skall kunna genomföras (jfr beslut av riksdagens ombudsmän /JO Pennlöv/ den 18 december 1991). Mot bakgrund av ambitionen att minska de totala handläggningstiderna i utlänningsärenden bör utredaren överväga om inte omprövningsbestämmelsen i utlänningslagen i aktuellt hänseende bör utformas på samma sätt som motsvarande föreskrift i förvaltningslagen.

Beslut som Invandrarverket har meddelat får överklagas endast i de fall detta uttryckligen medgivits (7 kap.1 § utlänningslagen). Invandrarverkets beslut överklagas, som jag redan nämnt, numera till Utlänningsnämnden när beslutet gäller avvisning eller utvisning samt utfärdande av *flyktningförklaring* eller *resedokument*. Beslut om förvar överklagas till kammarrätten.

En utlänning som bedöms inte vara flyktning enligt 3 kap. 2 § utlänningslagen, men som tillåts stanna här i landet av exempelvis humanitära skäl, kan inte överklaga beslutet i vad som måste – med användande av processuell terminologi – anses vara "saken", dvs. om utlänningen är berättigad till asyl eller inte; endast om beslutet också innebär avvisning eller utvisning kan det överklagas. Han eller hon kan däremot angripa ställningstagandet i asylfrågan genom att överklaga beslutet att vägra honom eller henne flyktningförklaring

och/eller resedokument. Endast den som är flykting enligt 3 kap. 2 § kan nämligen få flyktingförklaring och resedokument. Lagens konstruktion innebär i realiteten att det öppnats en möjlighet att klaga på "skälen" – dvs. de överväganden som lett fram till slutsatsen att utlänningen inte är att anse som flykting och som sådan berättigad till asyl – genom att utlänningen kan överklaga det i denna situation ofrånkomliga avslagsbeslutet vad gäller de accessoriska yrkandena om flyktingförklaring och resedokument. Det är en allmän princip i svensk rätt att det inte går att överklaga skälen för en dom eller ett beslut. Det är endast "slutet" som sådant som är överklagbart.

Jag vill erinra om att 1951 års Genèvekonvention inte innehåller några bestämmelser om flyktingförklaring men däremot om resedokument. Enligt artikel 28 skall konventionsstaterna, om inte statens säkerhet eller allmän ordning talar mot det, utfärda resedokument till "refugees lawfully staying in their territory". Konventionen innehåller inga föreskrifter om möjligheter till överklagande av beslut i frågor som regleras av den. Det anses emellertid att varje fråga bör kunna prövas i åtminstone två instanser (jfr UNHCR:s Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, s. 46).

Det är onekligen från systematisk synpunkt otillfredsställande med en från allmänna principer avvikande ordning när det gäller utformningen av överklagandereglererna i asylärenden. Utredaren bör överväga om inte regleringen kan utformas på ett sätt som stämmer bättre överens med etablerade principer på andra rättsområden. Det är därvid en självklarhet att en reglering måste stå i överensstämmelse med våra konventionsåtaganden.

Beslut om uppsikt enligt 6 kap. 5 § utlänningslagen går inte att överklaga. Ett sådant beslut innebär obestriddligen en tvångsåtgärd som redan i sig liksom andra sådana borde kunna överklagas särskilt. Utredaren bör överväga om en ordning bör införas som innebär att även sådana beslut skall kunna överklagas – inte minst mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden på fri- och rättighetsområdet.

En *ansökan om uppehållstillstånd* får som regel inte bifallas om den görs av en utlänning som befinner sig i landet. Undantag från huvudregeln gäller om 1.) utlänningen har rätt till asyl, 2.) utlänningen skall återförenas med en nära familjemedlem som finns här eller 3.) det annars finns särskilda skäl (2 kap. 5 § första och andra styckena utlänningslagen). Invandrarverket har i en skrivelse till regeringen

den 10 juli 1991 anlagt synpunkter på utformningen av den aktuella paragrafen och då särskilt diskuterat innebörden av begreppet "särskilda skäl" mot bakgrund av den i tidigare utlänningslagstiftning använda lokutionen "vägande skäl". Denna fråga bör behandlas av utredaren. Därvid bör också övervägas om inte regeln kan mjukas upp så att det blir möjligt t.ex. att undvika att en utländsk medborgare måste lämna landet för att ansöka om ett tillstånd som det inte kan råda några tvivel om att han eller hon kommer att få.

En *ansökan om visering* ges i allmänhet in till en svensk utlandsmyndighet. Beviljas den, får den i dag i de flesta fall giltighet för upprepade inresor under sex månader räknat från första dagen för utnyttjandet av viseringen och för en sammanlagd vistelse här i landet av högst tre månader. Under senare år har en vidgad delegering av beslutanderätten i viseringsärenden skett från Invandrarverket till utlandsmyndigheterna (2 kap. 2 § utlänningsförordningen /1989:547/). Handläggningstiderna anses emellertid trots detta fortfarande vara alltför långa, särskilt i sådana ärenden där det står klart att visering skall beviljas. Kritiken kommer främst från affärsmän och nära anhöriga till här bosatta personer som ofta besöker eller vill besöka Sverige. Utredaren bör överväga om inte visering för vissa grupper av besökare i normalfallet kan ges giltighet för en avsevärt längre tidsperiod än för närvarande. Det bör även undersökas om inte den sammanlagda vistelsetiden kan få överstiga tre månader. En sådan ordning, som redan tillämpas i åtskilliga länder, skulle inte bara innebära lättnader för den enskilde sökanden utan även kunna medföra vissa besparingar genom att antalet viseringsansökningar skulle minska.

Jag har i flera sammanhang framhållit risken för att *viseringsregler* – bl.a. i kombination med sanktionsmöjligheter gentemot transportföretag som för med sig utlännningar som saknar visering – kan medföra olyckliga konsekvenser för flyktingars möjligheter till skydd i ett annat land. Utredaren bör därför ägna denna fråga särskild uppmärksamhet och också överväga om några ändrade regler är påkallade i detta avseende.

Enligt 8 kap. 12 § andra stycket utlänningslagen skall en utlännning som avvisats ur landet *lämna landet inom två veckor* från det att beslutet vann laga kraft. Vid utvisning är utresefristen fyra veckor. Ett beslut av Utlänningsnämnden liksom av regeringen vinner laga kraft

omedelbart. I båda fallen kan det emellertid dröja någon tid innan beslutet når mottagaren. Det har hänt att det dröjt längre än den tid som är avsatt för den frivilliga avresan innan beslutet når fram till adressaten. Samtidigt kan det konstateras att den frist som lagen ger utlännningen att frivilligt lämna landet utnyttjas för att skapa förutsättningar för ett undanhållande som försvårar eller omöjliggör ett tvångsvis avlägsnande. Mot detta skall vägas utlännningens självklara rätt att på ett värdigt sätt få lämna landet och ges tillfälle att ta farväl av anhöriga och vänner: Det bör ankomma på utredaren att överväga om den nuvarande regleringen kan ersättas av en som bättre tillgodoser de nu angivna skilda intressena.

Utlänningslagen förutsätter att *muntlig handläggning* skall ingå i handläggningen hos Invandrarverket när det kan antas vara till fördel för utredningen eller annars främja ett snabbt avgörande av ärendet. Muntlig handläggning skall även annars företas om utlännningen begär det, om inte en sådan handläggning skulle sakna betydelse för att avgöra frågan om uppehållstillstånd (11 kap. 1 § första stycket utlänningslagen). Frågan om muntlig handläggning skall förekomma och hur den skall gå till diskuterades både vid införandet av den nya utlänningslagen och i samband med att Utlänningsnämnden inrättades (se bl.a. prop. 1988/89:86 s 83 ff och 209 f, prop. 1991/92:30 s. 38 ff samt 1991/92:SfU4 s. 11 ff). Institutet har dock inte kommit till användning i den utsträckning som förutsattes vid reglernas införande. Detta kan naturligtvis bero på att det är resurskrävande och ytterligare fördröjer handläggningen. Inte desto mindre är det av väsentlig betydelse. Utredaren bör därför överväga vad som kan göras för att ge den muntliga handläggningen den roll som avsågs då bestämmelsen infördes.

Ansvar för förvarslokalerna vid Carlslund

Regeringen har i årets budgetproposition (prop. 1991/92:100, bil. 12) uttalat att överföringen av utredningsansvaret i asylärenden också omfattar ansvaret för förvarslokalerna vid utredningsslussen i Carlslund. Mot bakgrund av att vissa praktiska olägenheter kan komma att uppstå när polis inte längre finns tillgänglig på utredningsslussen uttalade jag i anslutning till propositionen 1991/92:138 om ändringar i utlänningslagen m.m. att polismyndigheten i Stockholm tills vidare bör behålla ansvaret för drift och bevakning av förvarslokalerna vid

utredningsslussen i Carlslund. Regeringen anslöt sig till detta. Inget av dessa förslag har ännu behandlats av riksdagen.

Den särskilde utredaren bör överväga vilka författningsändringar eller praktiska åtgärder som kan behöva vidtas när det gäller ansvaret för drift och bevakning av försvarslokalerna i Carlslund.

Planering för att möta en extremt hög invandring

Frågan om flyktingmottagning under beredskap, kriser och krig bereds för närvarande i regeringskansliet. Som Invandrarverket pekat på i sin skrivelse den 17 december 1991 kan behov av särskilda insatser dock uppkomma i andra situationer än de nu angivna. Skrivelsen bör överlämnas till utredaren. Utredaren bör överväga om den administrativa beredskapen kan höjas genom införandet av en reglering som fyller ut det tomrum som i dag finns mellan freds-situationen och det läge för vilket beredskapslagstiftningen är avsedd. Vad jag tänker på är t.ex. en inströmning av kanske tiotusentals hjälp-sökande från ett område med en akut försörjningskris. Om utredaren kommer fram till att vissa förändringar bör göras bör han lägga fram de förslag till organisatoriska förändringar m.m. som föranleds av hans ställningstagande.

Övrigt

Vid översynsarbetet bör uppmärksamhet dessutom ägnas åt möjlig-heterna att genom tekniska och andra justeringar förenkla och under-lätta tolkning och tillämpning av utlänningslagen. Därvid bör inne-hållet i den tidigare nämnda skrivelsen från Invandrarverket den 10 juli 1991 till regeringen beaktas. I skrivelsen för Invandrarverket fram förslag till några språkliga och tekniska förändringar i vissa be-stämmelser i utlänningslagen.

Utredaren bör lägga fram de förslag till författningsändringar som hans överväganden föranleder.

Arbetets bedrivande

Sammantaget är det ett begränsat antal frågor – varav flera närmast är av teknisk natur – som bör belysas. Jag anser därför inte att det finns anledning att knyta parlamentariker till utredningen. När ut-redaren analyserat de frågor som omfattas av uppdraget och har för-

slag till lösningar bör han anmäla detta till regeringen för övervägande om en referensgrupp med företrädare för de i riksdagen representerade partierna bör knytas till utredningen. Jag återkommer till regeringen i denna fråga.

För utredningsarbetet gäller vidare regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5) samt beaktande av EG-aspekten i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).

Utredaren bör arbeta skyndsamt. Uppdraget bör vara slutfört före utgången av oktober månad 1992.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Kulturdepartementet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att göra en översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen,

att besluta om sakkunniga och experter åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta elfte huvudtitelns anslag, utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Kulturdepartementet)

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertutpsatser. UD.
13. JJK-metoden, m.m. Fi.
14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
15. På väg. K.
16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
17. Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
20. Reformerat pensionssystem. S.
21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. S.
23. Förvalta bostäder. Ju.
24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. S.
25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. S.
26. Att förebygga alkoholproblem. S.
27. Vård av alkoholmissbrukare. S.
28. Kvinnor och alkohol. S.
29. Barn – Föräldrar – Alkohol. S.
30. Vallagen. Ju.
31. Vissa mervärdesskattefrågor III – Kultur m.m. Fi.
32. Mycket Under Samma Tak. C.
33. Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. Ku.
34. Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. Ku.
35. Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. Ku.
36. Miljö och fysisk planering. M.
37. Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. UD.
38. Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. UD.
39. Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. S.
40. Långsiktig strålskyddsforskning. M.
41. Ledighetslagstiftningen – en översyn. A.
42. Staten och trossamfunden. C.
43. Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. Fi.
44. Folkbokföringsuppgifterna i samhället. Fi.
45. Grunden för livslångt lärande. U.
46. Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. S.
47. Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. U.
48. Kunskap för utveckling + bilagedel. A.
49. Utrikessekretessen. Ju.
50. Allemanssparandet – en översyn. Fi.
51. Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. Ku.
52. Teaterns roller. Ku.
53. Mästarbrev för hantverkare. Ku.
54. Utvärdering av praxis i asylärenden. Ku.
55. Rätten till ratten – reformerat bilstöd. S.
56. Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. S.
57. Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. Fi.
58. 6 Juni Nationaldagen. Ju.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. M.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. M.
60. Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. Ku.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]
Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv.
Del I och II. Ju. [17]
Förvalta bostäder. [23]
Vallagen. [30]
Utrikessekretessen. [49]
6 Juni Nationaldagen. [58]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati
+ bilagedel med expertuppsatser. [12]
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektivt biståndsförvaltning. [19]
Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. [37]
Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. [38]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. [3]
Reformerat pensionssystem. Bilaga A.
Kostnader och individeffekter. [21]
Reformerat pensionssystem. Bilaga B.
Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]
Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. [24]
Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. [25]
Att förebygga alkoholproblem. [26]
Vård av alkoholmissbrukare. [27]
Kvinnor och alkohol. [28]
Barn – Föräldrar – Alkohol. [29]
Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. [39]
Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. [46]
Rätten till rätten – reformerat bilstöd. [55]
Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. [556]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]
JIK-metoden, m.m. [13]
Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. [31]
Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. [43]
Folkbokföringsuppgifterna i samhället. [44]
Allmannaspärandet – en översyn. [50]
Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. [57]

Utbildningsdepartementet

Grunden för livslångt lärande. [45]
Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. [47]

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]
Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. [33]
Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. [34]
Vår andes stämma – och andras.
Kulturpolitik och internationalisering. [35]
Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. [51]
Teaterns roller. [52]
Mästarbrev för hantverkare. [53]
Utvärdering av praxis i asylärenden. [54]
Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. [60]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ledighetslagstiftningen – en översyn [41]
Kunskap för utveckling + bilagedel. [48]

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa.
+ Bilagedel. [2]
Konsumentpolitik i en ny tid. [14]
Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. [18]
Mycket Under Samma Tak. [32]
Staten och trossamfunden. [42]

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]

Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark.

Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]

Miljö och fysisk planering. [36]

Långsiktig strålskyddsforskning. [40]

Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. [59]

Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. [59]