

CARITAS  
Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar  
Sveriges Kristna Råd

Utrikesdepartementet  
Enheten för migration- och asylpolitik  
103 39 Stockholm

Stockholm 2003-06-30

Remiss över utredningen Verkställighet vid oklar identitet m.m. (SOU 2003:25)

Undertecknande organisationer avstyrker förslaget i de delar som avser;

att barn skall få tas i förvar utan föregående beslut om uppsikt,

att undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd ej skall ges till den som inte medverkar till att fastställa sin identitet,

att dag - och bostadsersättning skall nedsättas för den som inte medverkar till att fastställa sin identitet.

ett påstått förtydligande av 4 kap. 12§ UtlL (se 5.2 och 7.6)

att en särskild utredare tillsätts för att se över gränskontrollfrågor

Sammanfattning:

Undertecknande organisationer har under en tid uppmärksammat att antalet personer, som kvarstannar i Sverige trots laga kraftvunna beslut, ökat.

I första hand uppfattar vi att orsaken är överbelastade mottagningshandläggare som inte på erforderligt sätt hinner ta sig an verkställighetsärendena och de specifika problem som hör samman med dem.

En tilltro till asylprövningssystemet förutsätter att beslut om avvisning och utvisning verkställs.

Vi ser dock inte att ökade möjligheter att ta barn i förvar eller försök till att utöva press på sökande utan identitetshandlingar, annat än marginellt, i positiv riktning kan påverka förutsättningarna att verkställa fattade avvisnings- och utvisningsbeslut.

Vi önskar i stället att Migrationsverket ger utökade resurser till mottagningsenheterna som har att handlägga verkställigheter. Berörda mottagningshandläggare behöver såväl ytterligare utbildning som klara och tydliga anvisningar för hur de skall förfara. Migrationsverkets arbete med verkställigheter måste vidare regleras så att det sker på samma sätt över hela landet. Migrationsverket och polismyndigheterna måste därtill förbättra sitt samarbetet och deras respektive ansvarsområden måste tydliggöras.

Utredningens förslag:

### 3.5.3

Undertecknande organisationer delar utredningens uppfattning att Migrationsverket och RPS bör se över de gemensamma riktlinjerna beträffande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut.

Vår enda kommentar är att vi finner det anmärkningsvärt att inte tydligare riktlinjer redan utfärdats då påtalanden om behov därav framförts under en längre tid.

### 3.6.3

Undertecknande organisationer delar utredningens uppfattning att lagstöd behövs för att polismyndigheten skall kunna överlämna det praktiska genomförandet av verkställigheter till TPT och för att reglera TPT:s möjlighet att använda tvång.

### 4.6.1

Undertecknande organisationer delar utredningens bedömning.

Under ett antal år har vi framfört synpunkter kring hur Migrationsverket på effektivaste möjliga sätt skall kunna utnyttja sina tillgängliga resurser. Vi har därvid, vid ett flertal tillfällen, påtalat att uppdelning av ärendena på enkla och normala skulle vara av största betydelse för ett effektivt nyttjande av befintlig resurs.

En dylik uppdelning skulle också medföra ett bättre nyttjande av kompetensen vid Migrationsverket om de svårare ärendena kom att handläggas av mer erfarna handläggare.

För ett effektivt resultat av uppdelning i en snabb – och en normalprocess fordras en noggrann initial klassning med utgångspunkt från informationen i det aktuella ärendet. Vår önskan är att markera vår uppfattning att en generaliserande bedömning av ärenden som ingående i snabbprocessen vore förödande för tilltron till det svenska asylprövningssystemet.

Detta gör att vi har ett stort intresse av att regeringen följer upp Migrationsverkets arbete med olika processordningar och att information om detta offentliggörs.

#### 4.6.2

Undertecknande organisationer delar till fullo utredningens bedömning att mottagningshandläggarnas betydelse måste lyftas fram och att närmare riktlinjer för deras arbete måste utformas samt att de måste få ytterligare utbildning.

Vi kan inte förstå orsaken till att inte ytterligare resurser inte redan tilldelats mottagningshandläggarna.

Vi, och många andra, har under en lång tid av år påtalat mottagningshandläggarnas svåra arbetssituation. Trots detta har inga, synliga, åtgärder vidtagits för att ge dem bättre förutsättningar att klara av sin arbetsuppgifter.

#### 4.6.3

Undertecknande organisationer delar utredningens bedömning att Migrationsverkets arbete med verkställigheter måste samordnas så att alla regioner hanterar frågorna enhetligt. Likaså måste Migrationsverkets samverkan med polismyndigheterna ske på samma sätt över hela landet.

Vi ställer oss bakom uppmaningen att ge Migrationsverket uppdraget att se över samordningen av verkställighetsarbetet. Likaså bör RPS ges uppdraget att se över hur man över landet skall kunna erhålla ett enhetligt verkställighetsarbete.

#### 4.6.4

I enlighet med vad vi ovan anförde delar vi också utredningens uppfattning om behovet av rapportering av hur samarbetet mellan berörda myndigheter fungerar samt hur detta skall kunna förbättras.

#### 5.2.

Undertecknande organisationer tillstyrker förslaget att det vid beslut, av regeringen, Utlänningsnämnden samt Migrationsverket, om avvisning eller utvisning, skall anges det land till vilket verkställighet skall ske.

**Vi avstyrker förslaget** att fler än ett land skall kunna avvisas som mottagarland vid beslut om avvisning eller utvisning. Skälet till vårt ställningstagande är att vi, tyvärr, uppfattar att förslaget får till konsekvens att prövningen av eventuella verkställighetshinder inte blir så noggrann som erfordras om fler än ett mottagarland kan anvisas.

Det bör tydligare än gjorts i utredningens lagförslag påtalas när behov föreligger om att från beslutsfattande myndighet ge anvisningar om hur en verkställighet skall gå till.

Som en följd av vårt ställningstagande ovan ställer vi oss också bakom förslaget att verkställande myndighet har att verkställa beslutet till det land (eller de länder) som angivits i avvisnings- utvisningsbeslutet. Det är klargörande att i förordningsform redovisa att verkställande myndighet därutöver, förutsatt att anvisningar ej lämnats, endast kan fatta praktiska beslut om hur verkställigheten skall genomföras.

Med praktisk erfarenhet som grund ställer vi oss också bakom förslaget att riktlinjer bör utformas för situationen när den avvisade eller utvisade måste transiteras. Mot bakgrund av de rykten som florerar anser vi det också nödvändigt att förtydliga vad som gäller vid kontanta utlägg i samband med verkställighetsresor.

## 6.2

Vi delar utredningens bedömning att nu gällande tidsfrister, för när en utlänning har att lämna landet efter ett avvisnings – utvisningsbeslut, är ändamålsenliga.

## 7.6

Undertecknande organisationer **avstyrker förslaget**.

Vår bedömning är att förslaget på intet sätt innebär någon konkret förändring i förhållande till vad som borde gälla enligt förarbetena till nu gällande lagstiftning.

Vi har under ett antal år sett att Migrationsverket och Utlänningsnämnden, vid beslut om av- eller utvisning, inte annat än i undantagsfall, tagit verkställighetshinder under beaktande. Mot bakgrund av nämnda och då vi uppfattar att utredningen inte på ett klart och tydligt sätt förklarat när ett verkställighetshinder skall vara att uppfatta som tillfälligt ser vi inte att utredningens förslag får någon som helst praktiskt konsekvens.

Vi anser oss inte kunna tillstyrka ett förslag som inte i praktiken innebär någon förändring.

## 8.3

Vi har i tidigare remissvar framfört en med utredningen överensstämmande uppfattning, att institutet ny ansöka måste reformeras.

## 9.2.4

Vi delar utredningens uppfattning att språkanalyser bör kunna användas som ett bevismedel inför bedömning av en sökandes nationalitet.

I enlighet med vad som framförts av myndighetsföreträdare vill vi påpeka att en språkanalys inte ensam bör läggas till grund för en nationalitetsbedömning.

Mot bakgrund av att utredningens förslag om införandet av 4 kap. 12a § UtIL så torde nationalitetsbedömningen vid verkställighet ha betydelse endast om det visar sig att beslut fattats om att avvisning/utvisning skall verkställas till fel land.

Vi kan inte i den situationen se att de föreligger risk för att en enskild språkanalys kommer att få till konsekvens att Migrationsverket meddelar verkställighetshinder.

### 9.3.5

Vi delar utredningens uppfattning att det bör gå att verkställa beslut om avvisning/utvisning även för det fall att den berörde saknar erforderliga resehandlingar.

Mot bakgrund av de risker som är förknippade med att en person avvisas till ett land avseende vilket man inte med absolut säkerhet kan säga att det är hans hemland eller senaste vistelseland så måste riktlinjerna (instruktionerna) för dessa verkställigheter blir föremål för en öppen och offentlig diskussion i vilken bl.a. frivilligorganisationer och kyrkor bör delta.

### 9.5.2

Mot bakgrund av att vi inte, som utredningen påstår, ser något behov av att se över möjligheten till gränsnära kontroll, **avstyrker vi förslaget** att tillsätta en särskild utredare att se över gränskontrollfrågor.

### 9.5.3

Med erfarenheten som grund kan vi inte se på vilket sätt Migrationsverket skulle kunna förbättra utredningarna avseende de sökandes identitet utan avsevärt ökade utredningsresurser. På ett nationellt plan torde resurserna behövas för att svenska ambassader världen runt skall kunna vara svenska migrationsmyndigheter behjälpliga med att besvara olika typer av frågor. Vi ser det dock ej som lämpligt att låta ambassader, genom förtroendeadvokater eller på annat sätt, efterforska om en persons uppgivna identitet är korrekt.

### 9.5.4

Vi avstyrker;

att en sökande inte skall medges undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd för det fall man kan uppfatta att han inte samarbetar för att få sin identitet fastställd,

att en sökande skall kunna få reducerad, eller helt nedsatt, dagersättning och bostadsersättning för det fall man kan uppfatta att han inte samarbetar för att få sin identitet fastställd.

Vi ser redan idag att Migrationsverkets arbete med att fördela ansökningarna efter om de skall handläggas i normalprocess eller snabbprocess innebär att huvuddelen beslut fattas inom fyra månader från ansökningstidpunkten. Detta har lett till en markant minskning av antalet beslut om undantag från skyldighet att ha arbetstillstånd.

Mot bakgrund av att vi inte kan finna utredningens redogörelse för när man skall bedöma att den sökande inte samarbetar tillräckligt och då vi redan idag ser en markant minskning av beslut om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd kan vi inte se att utredningens förslag i denna del varken uppfyller erforderliga rättssäkerhetskrav eller över huvud taget har en funktion att fylla.

Avseende nedsättande av dagersättning och bostadsersättning kan vi inte heller se att utredningen på ett tillfredställande sätt redovisat när man skall uppfatta att den sökande inte samarbetar för att få sin identitet fastställd.

Till nämnda kommer att vi ser risker för negativa konsekvenser som exempelvis ett ökande antal utländska medborgare som lever i Sverige utan att vid någon tidpunkt kontaktat svenska myndigheter, innefattande ökande "svartarbete".

Oberoende av att vi framfört vår uppfattning vid otaliga tillfällen vill vi åter framhålla att en totalt snabbare handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd torde vara den tydligaste möjliga signal Sverige kan ge till utländska medborgare, utan skyddsbehov, som avser att söka lyckan här i landet.

Vidare vill vi ta tillfället i akt och påtala att vi inte, annat än i ett ytterst litet antal asylärenden, sett att tiden fram till beslut påverkats av att de sökande inte kunnat bevisa sin identitet. Mot bakgrund av påståendena om att utredningar avseende de sökandes identitet skulle ha sådan betydelse för handläggningstiden vill vi därför åter en gång redovisa ett citat från Riksdagens revisorers utredning 2001/02:6.

Tidsåtgången i asylprocessen kan bara till en liten del förklaras av den aktiva arbetstid som krävs för handläggningen. Till det kommer tid för kommunikation med andra myndigheter och med de asylsökandes juridiska ombud. Den största delen av tidsåtgången består dock av "passiv tid", dvs. av tid som inte kan förklaras av någon särskild aktivitet i ärendet. Bakgrunden är bristande arbetskapacitet i de berörda myndigheterna.

Långa väntetider i asylprocessen kan liknas vid vårdköer där de som befinner sig i kön får sin försörjning av staten och dessutom blir sjukare under väntetiden.

Vår förhoppning är att vi med Riksdagens revisorers ord skall kunna lägga bakom oss påståendena om att handläggningstidernas längd på ett avgörande sätt är beroende av att de ej går att slå fast de sökandes identitet.

Vi vill däremot markera att vi givetvis delar uppfattningen att avsaknaden av identitetshandlingar, och då i första hand pass, på ett avgörande sätt försvårar arbetet med att verkställa fattade avvisnings- och utvisningsbeslut.

### 9.5.5

Vi delar utredningens bedömning och ser fram mot att Migrationsverket kontaktar oss för konstruktiva diskussioner om hur man kan öka andelen avvisade/utvisade som självmant väljer att återvända till sina respektive hem – eller tidigare vistelseländer.

### 9.5.6 och 9.5.7

Vi delar utredningens bedömning och tror att ett gemensamt agerande från EU kan skapa förutsättningar för att få ett antal länder, som tidigare motsatt sig, att ingå återtagandeavtal.

Vi vill vidare ta tillfället i akt och påtala att vi ser det som djupt olyckligt att enskilda individer blir brickor i ett diplomatiskt spel. Frågor om staters ansvar för sina egna medborgare eller för personer som under lång tid, med uppehållstillstånd, bott i ett land kan bara lösas på diplomatisk väg. Att bedöma ett verkställighetshinder som tillfälligt, av skälet att landet X borde ta ansvar för sina egna medborgare, är ytterst inhumant mot den enskilde som inte har någon som helst möjlighet att påverka sitt hemlands politiska ställningstaganden.

### 10.5

Vi delar utredningens bedömning att de tjänstemän som medverkar vid verkställigheter har ett ansvar för att de som skall verkställas behandlas på ett humant och värdigt sätt och att verkställighetsåtgärderna skall avbrytas om dessa krav ej går att uppfylla. Närmare riktlinjer för hur verkställande tjänstemän skall agera måste utfärdas.

### 10.6

**Vi avstyrker** förslaget att barn skall kunna tas i förvar utan föregående beslut om uppsikt även i det fall som inte rör avvisning med omedelbar verkställighet.

Vi har förståelse för den problematik som utredningen redovisar och håller med om att barn kan förorsakas skada i det att de i ytterligare utsträckning tvingas leva gömda.

Vår bedömning är att problemet kan erhålla en lösning, utan att öka möjligheten att ta barn i förvar, i det att institutet uppsikt skulle används i högre utsträckning än vad som är fallet idag. Om så anses erforderligt så kan vi tillstyrka en lagändring som i något ytterligare utsträckning medger förutsättningar för uppsikt i samband med beslut om avvisning eller utvisning.

**Vi tillstyrker** förslagen om att 8§ lagen om särskild utlänningskontroll skall ändras så de regler som gäller för att ta barn i förvar gäller även för personer mellan 16 och 18 år samt att barn som tas i förvar med stöd av nämnda lag inte utan synnerliga skäl skall kunna placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

## 10.8

Vi tillstyrker förslaget att den polismyndighet som är handläggande myndighet, i stället för Migrationsverket, också skall svara för verkställigheten av ett förvarsbeslut och därtill också ha samma ansvar i de säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen.

## 11.3

Undertecknande organisationer är av uppfattningen att utredningen inte på ett tydligt sätt redovisar vad den avser med en återrapporteringskyllighet. Om det som avses är rapportering om verkställigheten så anser undertecknande organisationer att en sådan rapportering bör vara obligatorisk. Om vad som avses är rapportering om vad som hänt den berörde efter att verkställigheten slutförts anser undertecknande organisationer att en sådan inte är lämplig.

## 12.3

Vi tillstyrker utredningens förslag att Migrationsverket och Utlänningsnämnden skall ges en skyldighet att på begäran om av polismyndigheten lämna uppgifter om den som berörs av verkställighetsåtgärden. Vidare att polismyndigheten skall lämna de uppgifter som TPT har behov av för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

## 13.6

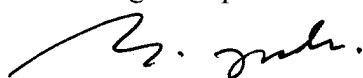
Undertecknande organisationer delar utredningens uppfattning att Migrationsverket bör se över och förbättra sitt arbetet med statistik över, bl.a. , de asylsökande som saknar giltiga identitetshandlingar. Vidare att samordningen av statistik mellan Migrationsverket och RPS bör förbättras.

Dag som ovan

Lennart Molin

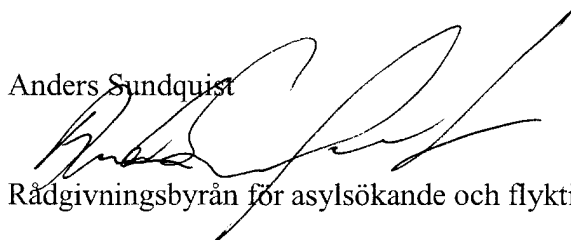
Sveriges Kristna Råd

George Joseph



Caritas Sverige

Anders Sundquist



Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar