

Nr 41.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till utlänningslag; given Stockholms slott den 18 december 1953.

Under återopande av bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed jämlikt § 87 regeringsformen föreslå riksdagen att antaga härvid fogat förslag till utlänningslag.

GUSTAF ADOLF.

Herman Zetterberg.

Propositionens huvudsakliga innehåll.

Enligt förslaget skall den hittillsvarande tidsbegränsade utlänningslagen, vars giltighet upphör den 1 juli 1954, ersättas med en permanent lagstiftning. Förslaget bygger i väsentliga delar på samma grunder som den nuvarande lagen och syftar till att skapa ökat rättsskydd för utlänningarna i Sverige.

För att öppna möjlighet till ett friare folkutbyte, i den utsträckning som förhållandena så medger, skall det bero på förordnande av Kungl. Maj:t, om utlänning skall vara skyldig att inneha pass, tillstånd för inresa och uppehåll samt arbetstillstånd. Vid sidan av de nuvarande uppehålls- och arbetstillstånden upptages i förslaget en ny tillståndstyp, bosättningstillstånd. Detta tillstånd avser att ge en tryggad ställning åt sådana utlänningar som är fast bosatta i riket. Bosättningstillstånd skall gälla utan tidsbegränsning för både uppehåll och arbete.

En nyhet i förslaget är att domstol i mål mot utlänning om ansvar för brott skall pröva, om denne på grund av brottet skall avlägsnas ur riket, i stället för att, såsom nu sker, länsstyrelse i särskild ordning beslutar därom.

Särskilda regler ges till skydd för utlänning som i sitt hemland hotas av förföljelse på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning el. dyl. Sådan politisk flykting skall enligt förslaget ej utan synnerliga skäl vägras fristad här, då han är i behov därav.

Förslag

till

Utlänningslag.

Härigenom förordnas som följer.

Inledande bestämmelser.

1 §.

Utlänning äger rätt att, i den utsträckning och på de villkor denna lag stadgar, inresa till riket och utresa ur riket samt här uppehålla sig och innehåva anställning. Ej må han i annat fall eller i annan ordning än i denna lag angives tvingas att lämna riket.

Vid tillämpningen av denna lag skall iakttagas att utlänning icke i vidare mån underkastas inskränkning i sin frihet än som i varje särskilt fall finnes vara av nöden.

2 §.

Politisk flykting skall ej utan synnerliga skäl vägras fristad i riket, då han är i behov därav.

Såsom politisk flykting anses i denna lag utlänning som i sitt hemland löper risk att bliva utsatt för politisk förföljelse. Med politisk förföljelse förstås att någon på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning eller eljest på grund av politiska förhållanden utsättes för förföljelse, som riktar sig mot hans liv eller frihet eller eljest är av svår beskaffenhet, eller ock att på grund av politiskt brott allvarligt straff ålägges honom.

3 §.

Den kontroll över utlänningar, som erfordras för tillämpningen av denna lag, skall utövas under ledning av en central utlänningsmyndighet. Konungen förordnar, vilken myndighet som skall vara central utlänningsmyndighet.

I ärende som avses i denna lag äger den centrala utlänningsmyndigheten inhämta yttrande från en nämnd (utlänningsnämnden). Nämnden skall bestå av tre ledamöter som, jämte en eller flera suppleanter för var och en av dem, utses av Konungen för viss tid. En av ledamöterna och suppleant för denne skall vara eller hava varit innehavare av domarämbete.

Pass och anmälningsskyldighet.**4 §.**

Utlänning som ankommer till riket eller uppehåller sig här skall, därest Konungen så förordnat, vara försedd med pass. Konungen bestämmer, vilka legitimationshandlingar som må gälla såsom pass, samt föreskriver, i vilka fall svensk myndighet må utfärda pass för politisk flykting eller annan utlänning.

5 §.

Vid inresa och utresa skall utlänning uppvisa sitt pass för polismyndighet. Utlänning skall ock vid inresa och utresa på anfordran lämna polismyndighet de upplysningar som begäras.

Utlänning som vistas i riket är skyldig att på kallelse av polismyndighet personligen inställa sig hos myndigheten och lämna upplysningar om sin vistelse i riket. Det åligger honom även att vid anfordran uppvisa sitt pass för polismyndighet eller polisman.

6 §.

Konungen äger utfärda bestämmelser om anmälan av utlännings vistelse och arbetsanställning i riket.

Tillstånd till inresa och uppehåll i riket.**7 §.**

Konungen äger förordna att utlänning icke utan tillstånd må inresa eller uppehålla sig i riket; tillstånd meddelas såsom visering, uppehållstillstånd eller bosättningstillstånd.

8 §.

Visering meddelas för inresa och vistelse i riket viss tid. Vid visering må göras de förbehåll och meddelas de föreskrifter, som med hänsyn till inresans syfte och övriga omständigheter finnas påkallade. Visering må återkallas, om särskilda skäl äro därtill.

9 §.

Upphållstillstånd medför rätt att vistas i riket den tid som angivits i tillståndet. Det innefattar icke rätt till inresa, om ej detta särskilt angivits. Tillståndet må begränsas till att avse uppehåll endast inom viss del av riket, dock ej mindre del än en kommun, samt förbindas med de föreskrifter som i övrigt finnas erforderliga. Kvarstannar utlänning i riket efter det att hans

tillstånd upphört att gälla, skall han, intill dess nya föreskrifter meddelas för honom, alltså vara underkastad de föreskrifter som voro förbundna med tillståndet.

Beslut om uppehållstillstånd må innehålla föreskrift att utlänningen senast då tiden för tillståndet utgår skall utresa ur riket (utresebeslut).

10 §.

Bosättningstillstånd medför rätt att inresa och att utan tidsbegränsning vistas i riket. Den som innehar bosättningstillstånd äger uppehålla sig i riket, även om han icke är försedd med pass.

Bosättningstillstånd må meddelas utlänning, som är fast bosatt i riket; upphör hans bosättning här, må tillståndet återkallas.

11 §.

Visering, uppehållstillstånd och bosättningstillstånd meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten; denna myndighet beslutar även om återkallelse av bosättningstillstånd.

Visering må ock meddelas av ministern för utrikes ärendena samt, i den omfattning Konungen bestämmer, av diplomatisk eller konsulär myndighet eller polismyndighet. Om återkallelse av visering beslutar den myndighet, som meddelat viseringen; den centrala utlänningsmyndigheten äger jämväl återkalla visering, som annan myndighet meddelat, dock ej sådan som beviljats av ministern för utrikes ärendena.

Upphållstillstånd må, i den omfattning Konungen bestämmer, meddelas av polismyndighet; finner polismyndigheten att ansökan om uppehållstillstånd icke bör bifallas, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Utresebeslut må meddelas endast av den centrala utlänningsmyndigheten; innan sådant beslut fattas, skall yttrande inhämtas från utlänningsnämnden.

12 §.

Upphållstillstånd, som innebär rätt att vistas allenast inom en kommun eller ett landsfiskalsdistrikt, må ej, utan att utlänningsnämndens yttrande inhämtats, meddelas för längre tid än ett år eller förlängas utöver nämnda tid. Finner nämnden att inskränkningen i utlänningens rätt att välja vistelseort icke är behövlig, skall frågan härom underställas Konungen.

13 §.

Konungen äger föreskriva att utlänning, som ämnar antaga sådan anställning eller utöva sådan verksamhet för vilken arbetstillstånd fordras, icke äger inresa förr än arbetstillstånd meddelats.

14 §.

Då det av hänsyn till rikets säkerhet finnes påkallat, äger Konungen inskränka utlänningars rätt att uppehålla sig inom visst område.

Arbetstillstånd.

15 §.

Konungen äger förordna att utlänning icke utan tillstånd (arbetstillstånd) må här i riket innehava anställning eller, i annan egenskap än handelsresande, utöva verksamhet som föranledes av anställning utomlands.

Förordnande enligt första stycket skall icke gälla utlänning, som innehar bosättningstillstånd. Arbetstillstånd fordras ej heller för anställning i statens tjänst.

16 §.

Arbetstillstånd skall meddelas för viss tid och avse visst slag av arbete. Det må förbindas med de föreskrifter som finnas erforderliga. Arbetstillstånd må återkallas, om särskilda skäl äro därtill.

Arbetstillstånd meddelas och återkallas av den centrala utlänningsmyndigheten. I den omfattning Konungen bestämmer må arbetstillstånd meddelas av polismyndighet eller länsarbetsnämnd; finner polismyndigheten eller länsarbetsnämnden att ansökan om arbetstillstånd icke bör bifallas, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten.

Vid handläggning av frågor om arbetstillstånd, vilka äro av principiell betydelse eller eljest av större vikt, skall tillfälle att uttala sig beredas sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare inom verksamhetsområdet.

17 §.

Konungen äger, då det av hänsyn till rikets säkerhet finnes påkallat, förordna att utlänning icke utan tillstånd av Konungen eller den centrala utlänningsmyndigheten må anställas i visst företag eller i företag av viss art.

Angående förbud för utlänning att innehava vissa anställningar gäller vad särskilt är stadgat.

Avvisning.

18 §.

Utlänning, som ankommer till riket, må avvisas,

1) om han icke, då så fordras, innehar pass och tillstånd att inresa;

2) om han söker undandraga sig att vid inresan för polismyndighet uppvisa sitt pass och till denna lämna begärda upplysningar; eller

3) om han vid inresan mot bättre vetande lämnar polismyndighet oriktig uppgift rörande förhållande, som kan inverka på hans rätt att inresa.

19 §.

Utlänning, som ankommer till riket, må ock avvisas,

1) om han ämnar här i riket söka sitt uppehälle och det skäligen kan antagas att han icke kommer att här ärligen försörja sig;

2) om han, enligt vad känt är, under de senast förflutna två åren yrkesmässigt bedrivit otukt, yrkesmässigt utnyttjat annans otuktiga levnadssätt eller yrkesmässigt bedrivit olovlig införsel eller utförsel;

3) om han under loppet av de senast förflutna fem åren utom riket blivit dömd till frihetsstraff för förmögenhetsbrott eller förfalskning eller undergått honom omedelbart ådömt frihetsstraff för sådant brott och det skäligen kan befaras att han kommer att här i riket fortsätta sådan brottslig verksamhet; eller

4) om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller eljest skäligen kan befaras att han kommer att här i riket bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet.

Vad i denna paragraf sägs skall icke gälla den som innehar visering, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd och ej heller den som varit svensk medborgare och icke äger medborgarskap i annat land.

20 §.

Avvisning skall ske vid utlännings ankomst till riket eller omedelbart där-
efter; beslut om avvisning meddelas av polismyndighet.

Finner polismyndigheten skäl till avvisning föreligga men påstår utlänningen att han i det land, från vilket han kommit, löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse eller att han där icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet icke uppenbart oriktigt, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Den centrala utlänningsmyndigheten har att, efter utlänningsnämndens hörande, besluta i ärendet så snart det kan ske; är ärendet synnerligen brådskande, må den centrala utlänningsmyndigheten meddela beslut, ehuru yttrande från utlänningsnämnden icke föreligger.

Vad i andra stycket sägs skall ock gälla, då polismyndigheten eljest finner det vara tveksamt, om utlänning, mot vilken avvisningsanledning förekommer, bör avvisas.

21 §.

Beslut om avvisning skall angiva grunden till avvisningen samt innehålla upplysning, om beslutet må av utlänningen överklagas. Äger denne klaga, skall i beslutet givas till känna, vad han därvid har att iakttaga. Utskrift av beslutet skall tillställas utlänningen så snart det kan ske.

Förpassning.

22 §.

Utlänning, som uppehåller sig i riket utan att, då så fordras, innehava pass och tillstånd att vistas här, må förpassas ur riket.

23 §.

Beslut om förpassning meddelas, efter utlänningsnämndens hörande, av den centrala utlänningsmyndigheten; föreligger utresebeslut, erfordras dock icke att utlänningsnämnden yttrar sig i ärendet.

24 §.

Utlänningen må, när särskilda skäl därtill föreligga, i förpassningsbeslutet förbjudas att under viss tid återvända till riket utan tillstånd av den centrala utlänningsmyndigheten.

25 §.

Beslut om förpassning skall angiva grunden till förpassningen samt innehålla upplysning, om beslutet må av utlänningen överklagas. Äger denne klaga, skall i beslutet givas till känna, vad han därvid har att iakttaga. Utskrift av beslutet skall tillställas utlänningen så snart det kan ske.

Förvisning.

26 §.

Dömes utlänning till ansvar för brott, varå straffarbete kan följa, eller förklaras utlänning medgivet anstånd med ådömande eller verkställande av straff för sådant brott förverkat, och kan det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter befaras att han kommer att här i riket fortsätta brottslig verksamhet eller föranleder brottet eljest att han icke bör få kvarstanna, må domstolen förvisa honom ur riket.

Vid bedömande om utlänning bör förvisas skall hänsyn tagas till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i riket. Utlänning, som innehar bosättningstillstånd eller som då åtalet väcktes sedan minst fem år tillbaka var bosatt i riket, må förvisas endast om synnerliga skäl äro därtill.

Förvisas utlänning, skall det men han därigenom lider beaktas vid bestämmande av annan påföljd för brottet. Förordnar domstol enligt 4 kap. strafflagen om förändring av påföljd, som ådömts jämte förvisning, må ock meddelas det beslut i fråga om förvisningen, som därav påkallas.

27 §.

Vad i 26 § stadgas för det fall att utlännning dömes till ansvar för brott, varå straffarbete kan följa, skall äga motsvarande tillämpning, om utlännning dömes till ansvar för brott, varå enligt denna lag eller enligt författning, utfärdad med stöd därav, kan följa fängelse, samt omständigheterna vid gärningens begående äro försvårande eller han under de före gärningen senast förflutna två åren dömts till ansvar för brott av samma slag.

28 §.

Dom eller beslut om förvisning skall innehålla förbud för utlännningen att återvända till riket. Förbudet må begränsas till att gälla viss tid. I domen eller beslutet skall erinras om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 66 §.

Utvisning.

29 §.

Utlänning må utvisas ur riket,

1) om han yrkesmässigt bedriver otukt eller eljest underlåter att efter förmåga söka ärligen försörja sig;

2) om han är hemfallen åt alkoholmissbruk och finnes i följd därav vara farlig för annans personliga säkerhet eller föra ett grovt störande levnads-sätt;

3) om han av tredska eller uppenbar vårdslöshet gång efter annan undandraget sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person; eller

4) om han under loppet av de senast förflutna fem åren utom riket genom dom som äger laga kraft blivit dömd till frihetsstraff för brott, varför utlämning må ske enligt svensk lag, eller undergått honom omedelbart ådömt frihetsstraff för sådant brott och det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att här i riket fortsätta brottslig verksamhet.

Vid bedömande om utlämning bör utvisas enligt denna paragraf skall hänsyn tagas till utlämningens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i riket. Utlänning, som innehar bosättningstillstånd eller som sedan minst fem år tillbaka är bosatt i riket, må utvisas endast om synnerliga skäl äro därtill.

30 §.

Beslut om utvisning meddelas av länsstyrelse. Påstår utlämning att han är politisk flykting och är påståendet ej uppenbart oriktigt, skall dock ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten, som har att efter utlänningsnämndens hörande besluta i ärendet.

31 §.

I ärende angående utvisning skall, om utlänningen begär det, förhör hållas. Det åligger myndighet som handlägger ärendet att i god tid innan beslut om utvisning meddelas underrätta utlänningen om hans rätt att påkalla förhör.

Vad i första stycket sägs skall ej gälla i ärende, som efter besvär kommit under myndighets prövning.

32 §.

Beslut om utvisning skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till riket. Förbudet må begränsas till att gälla viss tid. I beslutet skall erinras om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 66 §.

33 §.

Beslut om utvisning skall angiva skälen för utvisningen samt innehålla upplysning, om beslutet må av utlänningen överklagas. Äger denne klaga, skall i beslutet givas till känna, vad han därvid har att iakttaga. Utskrift av beslutet skall tillställas utlänningen så snart det kan ske. Är utlänningen tillstädes, skall beslutet även muntligen avkunnas för honom.

34 §.

När det finnes påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse, må Konungen utvisa utlänning och förbjuda honom att återvända till riket eller ock föreskriva inskränkningar och villkor för hans vistelse i riket.

I ärende om utvisning enligt denna paragraf skall förhör hållas.

Särskilda tvångsåtgärder.

35 §.

Uppkommer fråga om avvissning, förpassning eller utvisning eller om verkställighet av sådan åtgärd eller om verkställighet av förvisning, äger den myndighet som handlägger ärendet förordna att utlänningen skall tagas i förvar eller ställas under uppsikt.

Åtgärd enligt första stycket må ock, då Konungen handlägger ärendet, vidtagas av länsstyrelse eller den centrala utlänningsmyndigheten och, då den centrala utlänningsmyndigheten handlägger ärendet, av länsstyrelse. Kan det skäligen befaras att utlänningen avviker, må åtgärden vidtagas av polismyndighet. Anmälan om åtgärden skall skyndsamt göras hos den myndighet som handlägger ärendet, och det åligger denna myndighet att omedelbart pröva om åtgärden skall bestå.

36 §.

Då beslut meddelas om avvissning, förpassning eller utvisning av utlänning, som hålles i förvar eller står under uppsikt, skall den myndighet som meddelar beslutet pröva om utlänningen, till dess verkställighet sker, alltjämt skall hållas i förvar eller under uppsikt.

37 §.

Förekommer ej längre skäl att hålla utlänningsen i förvar eller under uppsikt, skall åtgärden omedelbart upphävas.

38 §.

Finnes anledning att hålla utlänningsen i förvar längre tid än en månad, skall frågan därom inom sagda tid underställas Konungen. Ej må någon kvarhållas längre tid än tre månader från det han togs i förvar, om ej Konungen finner synnerliga skäl därtill föreligga. Innan Konungen meddelar beslut härom, skall förhör hållas i ärendet samt utlänningsnämnden avgiva yttrande. Konungens beslut om kvarhållande av utlänningsen i förvar gäller för varje gång ej längre än tre månader från dagen för beslutet.

Förhör.

39 §.

Då enligt föreskrift i denna lag förhör skall hållas eller då Konungen, den centrala utlänningsmyndigheten, utlänningsnämnden eller länsstyrelse eljest finner anledning hålla förhör i ärende enligt denna lag, skall vad i 40—42 §§ sägs äga tillämpning.

40 §.

Förhör skall hållas av den myndighet som handlägger ärendet. Den centrala utlänningsmyndigheten äger dock i ärende, som myndigheten handlägger, överlämna åt utlänningsnämnden eller länsstyrelse att hålla förhör. I ärende, som handlägges av Konungen, utser Konungen förhørsmyndighet.

Utlänningsnämnden äger uppdraga åt ledamot eller suppleant att hålla förhör.

41 §.

Förhørsmyndighet äger, då det finnes erforderligt, uppdraga åt polismyndighet eller särskilt utsedd person att vid förhöret vara allmänt ombud.

Vid förhör äger utlänningsen åtnjuta biträde av därtill lämplig person. Har utlänningsen ej utsett sådant biträde och finnes hans rätt icke kunna utan biträde tillvaratagas, skall förhørsmyndigheten förordna biträde åt honom. Är utlänningsen ej på fri fot, skall även eljest, om han begär det, biträde förordnas av förhørsmyndigheten. Det åligger förhørsmyndigheten att före förhöret underrätta utlänningsen om hans rätt att erhålla biträde.

42 §.

Utlänningsen så ock annan person, som skall höras, skola kallas till förhöret. Hålles utlänningsen i förvar, skall förhørsmyndigheten förordna om hans inställande. Har kallelse delgivits minst fyra dagar före förhöret och utebliver den kallade utan anmält laga förfall, må förhørsmyndigheten

förordna om hans hämtande; förordnande om hämtning av annan än utlänningen må dock icke meddelas med mindre synnerliga skäl äro därtill.

Vid förhöret skola de omständigheter som kunna inverka på ärendets avgörande noga utredas. Då allmänt ombud är tillstädes, skall han angiva, vilka åtgärder mot utlänningen som äro i fråga, samt redogöra för den utredning som åberopas i ärendet. Finnes ej allmänt ombud, äger utlänningen eljest på lämpligt sätt erhålla kännedom om utredningen. Tillfälle skall beredas utlänningen att angiva sin ståndpunkt och uttala sig om åberopade omständigheter.

Vid förhör skola förhandlingarna vara offentliga, om utlänningen begär det och förhørsmyndigheten icke finner omständigheterna föranleda till annat.

Konungen meddelar bestämmelser om ersättning till allmänt ombud, biträde och tolk, om gottgörelse till annan för inställelse vid förhör samt om åläggande för utlänningen att återgälda av allmänna medel utgiven biträdesersättning.

43 §.

Finnes i ärende enligt denna lag att utredning vid domstol erfordras rörande omständighet av betydelse för ärendets avgörande, äger Konungen förordna, att förhör härom skall hållas vid allmän underrätt.

Vid förhöret skall lämplig person, som den centrala utlänningsmyndigheten förordnar, vara tillstädes såsom allmänt ombud. Rätten skall kalla utlänningen till förhöret, om han är på fri fot, och eljest ombesörja att han inställes vid rätten. Hørsammar icke utlänning som är på fri fot kallelse att inställa sig, må rätten förordna att han skall hämtas.

Om utlännings rätt att åtnjuta biträde vid förhör skall vad i 41 § andra stycket stadgas äga motsvarande tillämpning; rätten skall före förhöret underrätta utlänningen om vad sålunda är stadgat rörande biträde.

Rätten äger, då det påkallas av omständigheterna, förordna att förhöret skall hållas inom stängda dörrar. Om ersättning till allmänt ombud, biträde och tolk, om gottgörelse till annan för inställelse vid förhör samt om åläggande för utlänningen att återgälda av allmänna medel utgiven biträdesersättning gäller vad Konungen bestämmer. I övrigt skall beträffande förhöret i tillämpliga delar gälla vad om rättegång i brottmål är stadgat; förhöret skall anses som bevisupptagning utom huvudförhandling.

Fullföljd av talan m. m.

44 §.

Polismyndighets beslut om avvisning och länsstyrelses beslut om utvisning må överklagas av utlänningen.

Klagan föres hos den centrala utlänningsmyndigheten genom besvär. Klagande har att inom en vecka efter det han erhållit del av beslutet inkomma med besvären, i fråga om avvisning till den centrala utlänningsmyndigheten och beträffande utvisning till länsstyrelsen.

Om klagan rörande förvisning gäller vad eljest är stadgat om klagan över domstols dom eller beslut.

45 §.

Innan den centrala utlänningsmyndigheten i ärende, som efter besvär kommit under myndighetens prövning, meddelar beslut om avvisning eller utvisning, skall yttrande inhämtas från utlänningsnämnden.

46 §.

Över den centrala utlänningsmyndighetens beslut om avvisning, förpassning eller utvisning, så ock dess beslut i tillståndsärende, som tillika innehåller utresebeslut, må klagan föras av utlänningen, om utlänningsnämnden eller någon dess ledamot anført avvikande mening eller ock nämnden i ärendet rörande avvisning icke avgivit yttrande.

Vad sålunda stadgats skall ej gälla beslut om förpassning i fall då utresebeslut föreligger.

Klagan enligt första stycket föres hos Konungen genom besvär. Klagande har att inkomma med besvären till den centrala utlänningsmyndigheten inom en vecka efter det han erhållit del av beslutet.

47 §.

Den centrala utlänningsmyndigheten äger, om den finner särskilda skäl föreligga därtill, överlämna ärende till Konungens avgörande. Sådant överlämnande skall ske, då utlänningsnämnden hemställt därom.

Överlämnas ärende till Konungens avgörande, skall den centrala utlänningsmyndigheten bifoga eget utlåtande.

48 §.

Utlänning som äger klaga över beslut om avvisning, förpassning eller utvisning må avgiva förklaring, att han avstår från talan mot beslutet och medgiver att åtgärden må verkställas (nöjdförklaring). Sådan förklaring avgives inför länsstyrelse eller, i vittnes närvaro, inför polismyndighet eller styresman vid fångvårdsanstalt eller föreståndare för häkte eller den som är i styresmannens eller föreståndarens ställe. Förklaring inför annan myndighet än den som meddelat beslutet må dock avgivas endast om utskrift av beslutet eller bevis om dess innehåll såvitt angår utlänningen finnes att tillgå för den som mottager förklaringen.

Nöjdförklaring må ej återtagas. Har utlänningen, innan förklaringen avgives, fullföljt talan mot beslutet, skall denna talan anses återkallad genom förklaringen.

Vad i första och andra styckena sägs skall äga motsvarande tillämpning i fråga om dom eller beslut, såvitt däri meddelats förordnande om förvisning. Nöjdförklaring beträffande domen eller beslutet må avgivas, förutom

inför myndighet som angives i första stycket, jämväl inför den domstol som meddelat domen eller beslutet eller eljest inför allmän underrätt.

49 §.

Klagan över beslut i ärende enligt denna lag må endast föras i fall som angivas i 44, 46 och 59 §§.

Återbrytande av beslut m. m.

50 §.

Har utlänning i ärende om uppehållstillstånd eller bosättningstillstånd mot bättre vetande lämnat oriktig uppgift och har uppgiften föranlett att tillståndet beviljats honom, äger den centrala utlänningsmyndigheten, efter utlänningsnämndens hörande, förordna att tillståndet skall upphöra att gälla.

51 §.

Kan beslut om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning icke verkställas eller föreligger eljest, vare sig beslutet verkställts eller icke, skäl att beslutet icke längre skall lända till efterrättelse, äger Konungen upphäva beslutet. I samband därmed meddelar Konungen de föreskrifter för utlänningsens vistelse i riket, som må finnas påkallade.

Beslut om avvisning eller förpassning, vilket icke blivit verkställt, må ock upphävas av den centrala utlänningsmyndigheten, om särskilda skäl äro därtill; vad nu sagts gäller dock icke beslut som meddelats av Konungen.

52 §.

Tillstånd för utlänning att utan hinder av förvisning eller utvisning göra kort besök i riket för angelägenhet av synnerlig vikt må meddelas av Konungen eller den centrala utlänningsmyndigheten.

Verkställighet.

53 §.

Utlänning må icke vid verkställighet av avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning befordras till land, där han löper risk att bliva utsatt för politisk förföljelse, och ej heller till land, där han icke åtnjuter trygghet mot att bliva sänd till land, i vilket han löper sådan risk.

54 §.

Utan hinder av vad i 53 § stadgas må utlänningen kunna befordras till land som där sägs, om han genom synnerligen grov brottslighet ådagalagt, att hans kvarblivande här skulle innebära en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet, och den förföljelse som hotar honom i sådant land icke

innebär fara för hans liv och ej heller eljest är av särskilt svår beskaffenhet samt han icke kan befordras till annat land.

Har utlänning här eller annorstädes bedrivit verksamhet, som inneburit fara för rikets säkerhet, och finnes anledning antaga att han här skulle fortsätta dylik verksamhet, må han befordras till land, som i 53 § sägs, såframt han icke kan befordras till annat land.

55 §.

Utlänning som avvisas bör befordras till land, varifrån han ankommit hit, och utlänning som förpassas, förvisas eller utvisas bör befordras till sitt hemland eller, om detta icke kan utrönas, till land, från vilket han ankommit hit. Möter hinder mot verkställighet som nu sagts eller föreligga eljest särskilda skäl däremot, må utlänningen befordras till det land som finnes lämpligast.

56 §.

Avvisas utlänning, som ankommit hit med fartyg eller luftfartyg, må han återföras till fartyget eller luftfartyget, om detta omedelbart eller inom den närmaste framtiden skall avgå till utlandet; han må ock sättas ombord på annat fartyg eller luftfartyg med samme innehavare. Vad nu sagts skall även gälla verkställighet av förpassning eller utvisning, såframt utlänningen underlåtit att vid inresan uppvisa sitt pass för polismyndighet och beslut om åtgärden meddelats inom sex månader efter inresan.

Vad i första stycket sägs skall ej gälla, om fartyget eller luftfartyget skall avgå till land, till vilket utlänningen med tillämpning av 53 och 54 §§ ej må befordras.

57 §.

Beslut om avvísning, som meddelats av polismyndighet, skall gå i verkställighet utan hinder av anförda besvär.

Dom eller beslut om förvisning må, ehuru domen eller beslutet ej vunnit laga kraft, verkställas om utlänningen avgivit nöjdförklaring.

58 §.

Avvisning skall så snart det kan ske verkställas av polismyndighet. Verkställighet av förpassning, förvisning och utvisning ankommer på länsstyrelse.

Påstår utlänningen att han i det land, till vilket han skulle befordras, löper risk att bliva utsatt för politisk förföljelse eller att han där icke åtnjuter trygghet mot att bliva sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet icke uppenbart oriktigt, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten; underställning skall dock ej ske, om påståendet enligt det beslut som förekommer till verkställighet redan är prövat. Den centrala utlänningsmyndigheten har att, efter utlänningsnämndens hörande, besluta i ärendet så snart det kan ske; är ärendet synnerligen bråds-

kande, må den centrala utlänningsmyndigheten meddela beslut, ehuru yttrande från utlänningsnämnden icke föreligger.

Avser verkställighet, som enligt andra stycket underställts den centrala utlänningsmyndigheten, förpassning och har förhör icke hållits i förpassningsärendet, skall, om utlännningen begär det, förhör hållas. Det åligger den centrala utlänningsmyndigheten att, innan ärendet avgöres, underrätta utlännningen om hans rätt att påkalla förhör.

Finner den centrala utlänningsmyndigheten anledning till verkställighet enligt 54 §, skall frågan härom underställas Konungen.

59 §.

Har fråga om verkställighet enligt 58 § andra stycket underställts den centrala utlänningsmyndigheten, äger utlännningen föra klagan över myndighetens beslut, om utlänningsnämnden icke avgivit yttrande i ärendet eller om nämnden eller någon dess ledamot anfört avvikande mening.

Klagan enligt första stycket föres hos Konungen genom besvär. Klagande har att inkomma med besvären till den centrala utlänningsmyndigheten inom en vecka efter det han erhållit del av beslutet.

60 §.

Möter svårighet vid verkställighet eller är det tvivelaktigt huru verkställighet skall ske, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Har den centrala utlänningsmyndigheten meddelat beslut om avvísning, förpassning eller utvisning, äger myndigheten lämna närmare anvisningar för verkställigheten.

Vägrar fartygs eller luftfartygs befälhavare i fall som avses i 56 § att mottaga utlänningen, äger länsstyrelsen förelägga lämpligt vite.

61 §.

Återvänder utlänningsman, som blivit förvisad eller utvisad ur riket, utan att vara berättigad därtill, skall beslutet om förvisning eller utvisning på nytt verkställas. Vad nu sagts skall äga motsvarande tillämpning i fråga om förpassning, då beslutet därom innehåller förbud för utlänningsman att under viss tid återvända till riket.

62 §.

Därest utlänningsman, som enligt en med stöd av denna lag meddelad föreskrift icke äger uppehålla sig utanför viss ort, viss kommun eller visst landsfiskalsdistrikt, anträffas på annan plats, skall han genom polismyndighetens försorg föras till plats, där han äger vistas.

Straff och ersättningsskyldighet.

63 §.

Underlåter utlänningsman, som utan erforderligt tillstånd uppehåller sig i riket, att göra ansökan om tillstånd; eller

innehar utlänning sådan anställning eller utövar han sådan verksamhet, för vilken arbetstillstånd fordras, utan att hava sådant tillstånd; eller har någon utlänning i sin tjänst, ehuru denne icke, då så erfordras, har arbetstillstånd, straffes med dagsböter.

64 §.

Den som icke gör anmälan, vilken är föreskriven i författning, utfärdad med stöd av denna lag, eller som i sådan anmälan eller i ansökningsärende enligt denna lag eller sådan författning mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift;

den som hjälper utlänning att inkomma i riket i strid mot föreskrift i denna lag eller i författning, utfärdad med stöd därav;

utlänning som, i annat avseende än beträffande skyldighet att hava pass, tillstånd att inresa, tillstånd att vistas i riket eller arbetstillstånd, överträder bestämmelserna i denna lag eller vad med stöd av lagen blivit föreskrivet; samt

utlänning som försöker hindra verkställighet av beslut om hans avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning,

straffes med dagsböter eller, där omständigheterna äro försvårande, med fängelse i högst sex månader.

65 §.

Överträder utlänning föreskrift, meddelad med stöd av denna lag, att han icke må uppehålla sig utanför viss ort, viss kommun eller visst landsfiskalsdistrikt, straffes med fängelse i högst sex månader eller, där omständigheterna äro mildrande, med dagsböter.

66 §.

Uppehåller sig utlänning i riket, ehuru han enligt verkställt beslut om förvisning eller utvisning icke ägt återvända, skall han straffas med fängelse i högst sex månader. Till straff skall dock ej dömas, om utlänningen flytt hit för att undgå politisk förföljelse.

67 §.

Avvisas, förpassas, förvisas eller utvisas utlänning, är han skyldig att gälda kostnaden för sin befordran till den ort, dit han sändes genom myndighets försorg. Vad nu sagts skall ock gälla, då utlänning enligt 62 § genom polismyndighets försorg föres till plats, där han äger vistas.

Återföres i fall som avses i 56 § utlänning till fartyg eller luftfartyg, med vilket han hit ankommit, eller sättes han ombord på annat fartyg eller luftfartyg enligt vad där sägs, är dess innehavare skyldig att utan ersättning av statsverket föra utlänningen ur riket.

Särskilda bestämmelser.**68 §.**

Med polismyndighet avses i denna lag i stad, där kriminalpolisintendent finnes, denne samt i övriga städer och på landet polischefen i orten och landsfogden inom området för dennes polisverksamhet. Polismyndighet vare ock såväl i stad som på landet annan, vilken av länsstyrelsen särskilt förordnats att fullgöra vad enligt denna lag åligger polismyndighet, så ock den som av polismyndigheten förordnats att granska pass och mottaga anmälningar, den sistnämnde dock endast såvitt angår fullgörande av det lämnade uppdraget.

69 §.

Bestämmelserna i denna lag äga allenast i den mån Konungen förordnar tillämpning på främmande makters i Sverige anställda diplomatiska och avlönade konsulära tjänstemän samt deras familjer och betjäning.

Denna lag avser ej främmande makters kurirer utan gälla om dem de föreskrifter Konungen meddelar.

Angående särskilda förmåner för vissa internationella organisationer gäller vad därom är stadgat.

70 §.

Vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller under andra utomordentliga förhållanden äger Konungen utfärda särskilda föreskrifter om utlännings inresa och uppehåll i riket, rätt till anställning här och avlägsnande härifrån samt om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning.

Har Konungen i annat fall än då riket är i krig meddelat bestämmelser om verkställighet av avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning, vilka avvika från vad som stadgas i 53 och 54 §§, eller ock bestämmelser om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning, skola, såvida icke krig inträffar, bestämmelserna, vid äventyr att de eljest bliva ogiltiga, inom en månad underställas riksdagens prövning. Varda bestämmelserna icke inom två månader från det underställningen skett av riksdagen gillade, skola de upphöra att gälla.

71 §.

Konungen meddelar bestämmelser om hemsändande av utlänning, som faller fattigvården till last eller omhändertages jämlikt barnavårdslagen eller sinnessjuklagen och som icke är politisk flykting.

Om utlämning för brott är särskilt stadgat.

72 §.

De närmare föreskrifter som erfordras för tillämpningen av denna lag utfärdas av Konungen.

Ö v e r g å n g s b e s t ä m m e l s e r .

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1954; dock skall utlänningslagen den 15 juni 1945 (nr 315)¹ alltjämt äga tillämpning dels i ärende om avvisning, förpassning eller utvisning, vilket är anhängigt hos myndighet, då nya lagen träder i kraft, dels ock i fråga om utvisning på grund av brott, såvida underrätts dom rörande brottet meddelats före den 1 juli 1954. Verkställighet av avvisning, förpassning och utvisning skall ske enligt nya lagen, såvida icke beslut om verkställigheten meddelats före den 1 juli 1954.

I fråga om utlänningslag, som med stöd av äldre lag erhållit visering eller uppehållstillstånd, må beslut om utvisning enligt 29 § nya lagen ej grundas på omständighet, som inträffat före nya lagens ikraftträdande, därest ej denna omständighet även enligt den äldre lagen utgör grund för utvisning.

¹ Senaste lydelse i vissa delar, se SFS 1946:360 och 1947:312.

Utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 9 oktober 1953.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, statsråden ZETTERBERG, TORSTEN NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, ANDERSSON, LINGMAN, NORUP, HEDLUND, PERSSON, HJALMAR NILSON, LINDELL, NORDENSTAM.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *ny utlänningslagstiftning*.

Föredraganden anför följande.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallade jag den 10 mars 1949 en kommitté för att verkställa utredning om en revision av utlänningslagen och lagen om utlämning av förbrytare. Till ledamöter i kommittén utsågs presidenten I. Wieslander, tillika ordförande, samt ledamoten av riksdagens andra kammare, chefredaktören R. Edberg, ordföranden i statens utlänningskommission, byråchefen N. Hagelin och dåvarande ledamoten av riksdagens första kammare, professorn Å. Holmbäck. Dessutom tillkallades tio sakkunniga att samråda med kommittén.¹ Den 21 november 1951 avgav kommittén betänkande med förslag till utlänningslag m. m. (SOU 1951: 42).

Betänkandet innehåller — förutom förslag till utlänningslag — förslag till dels lag om ändring i vissa delar av lagen den 4 juni 1913 (nr 68) angående utlämning av förbrytare, dels förordning om ändring i vissa delar av förordningen den 18 juni 1864 (nr 41) angående utvidgad näringsfrihet och dels förordning om ändring av 4 § förordningen den 29 december 1949 (nr 723) angående handel med skrot, lump och begagnat gods.

Yttranden över kommitténs betänkande i dess helhet har efter remiss avgivits av statens utlänningskommission, utlänningsnämnden, överståthållarämbetet och samtliga länsstyrelser, chefen för försvarsstaben, polismästar-

¹ Sakkunniga var direktören i svenska arbetsgivareföreningen E. Brodén, f. d. expeditionschefen i justitiedepartementet C. G. Bruno, dåvarande pressombudsmannen i landsorganisationen, numera landshövdingen R. Casparsson, överdirektören i arbetsmarknadsstyrelsen C. W. Curtman, dåvarande ordföranden i utlänningsnämnden, f. d. justitierådet N. Gärde, avdelningschefen i försvarsstaben, överstelöjtnanten H. Leche, utrikesrådet S. Petré, statspolisintendenten G. Thulin, landssekreteraren i Malmöhus län S. Wetterlundh och vice ordföranden i utlänningskommissionen, byråchefen O. Wiman.

na i Stockholm, Göteborg och Malmö, Sveriges advokatsamfund och föreningen Nordens centralstyrelse. Därjämte har från olika myndigheter och organisationer yttrande inhämtats beträffande särskilda avsnitt av betänkandet eller författningsförslagen. Såvitt angår förslaget till utlänningslag har sålunda yttranden avgivits av socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, föreståndaren för passkontrollen i Hälsingborg, landsorganisationen i Sverige, tjänstemännens centralorganisation, svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund och Sveriges redareförening. Svea och Göta hovrätter samt nedre justitierevisionen har yttrat sig angående frågor om domstols handläggning av utlänningsärenden. Yttranden rörande speciella frågor inom utlänningslagstiftningen har även avgivits av generalpoststyrelsen, statskontoret och statistiska centralbyrån.

Flertalet länsstyrelser har bifogat yttranden från landsfogden eller (och) annan polismyndighet i länen. I åtskilliga fall har därjämte vid länsstyrelses yttrande fogats yttranden från respektive länsavdelning av föreningen Sveriges landsfiskaler. Länsstyrelserna i Uppsala och Hallands län har överlämnat yttranden från länsarbetsnämnden i länen. Polismästaren i Stockholm har överlämnat yttrande av kriminalpolisintendenten i staden och såsom eget utlåtande åberopat vad som anförts i detta yttrande. Poliskamrarna i Göteborg och Hälsingborg har på samma sätt åberopat yttranden av kriminalpolisintendenten i Göteborg, respektive passkontrollföreståndaren i Hälsingborg.

Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet har även inkommit med yttrande rörande förslaget till utlänningslag.

Under lagstiftningsärendets beredning har inom inrikesdepartementet upprättats en den 7 maj 1953 dagtecknad promemoria angående decentralisering av vissa utlänningsärenden. Över denna promemoria har efter remiss yttranden avgivits av utlänningskommissionen, arbetsmarknadsstyrelsen, statskontoret, statspolisintendenten, statens organisationsnämnd, överståthållarämbetet samt länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Kopparbergs och Norrbottens län. Överståthållarämbetet har överlämnat utlåtande av polismästaren i Stockholm, vilken åberopat ett av stadens kriminalpolisintendent avgivet yttrande. Länsstyrelserna har — med undantag för länsstyrelsen i Stockholms län — bifogat yttrande av landsfogden i länen. Vidare har överlämnats yttranden från poliskamrarna i Malmö, Hälsingborg och Göteborg, polisintendenten och passkontrollföreståndaren i Hälsingborg, kriminalpolisintendenten i Göteborg och landsfiskalen i Haparanda distrikt.

Jag anhåller nu att få upptaga frågan om ny utlänningslagstiftning. De i betänkandet behandlade frågorna om ändring i lagstiftningen om utlämning av förbrytare och i näringslagstiftningen torde få upptagas till behandling senare.

Inledning.

Utlänningslagstiftningen i Sverige.

Under senare hälften av 1800-talet och fram till tiden för första världskriget upprätthöll vårt land principen om fritt folkutbyte med andra stater. En utlänning kunde sålunda utan pass fritt inresa i riket, han ägde uppehålla sig här utan tillstånd och hans rätt att arbeta här var med oväsentliga undantag icke underkastad några begränsningar. Vår första lagstiftning på området, *lagen den 14 september 1914 angående förbud för vissa utlänningar att här i riket vistas*, innehöll bestämmelser om åtgärder mot kriminella eller eljest asociala utlänningar. Sådana utlänningar kunde enligt lagen avvisas vid inresan eller, om de kommit in i landet, utvisas. Lagen innehöll emellertid även ett fullmaktstadgande för krig och andra extraordinära förhållanden, och med stöd av detta utfärdade Kungl. Maj:t under första världskriget i administrativ ordning ett flertal författningar, vilka avsåg att tillgodose allmänna ordnings- och säkerhetssynpunkter och i detta syfte ytterligare reglerade utlännings rätt att inkomma och vistas här. Sålunda meddelades 1917 bestämmelser om passtvang och 1918 föreskrevs att utlänning icke fick inresa utan att hans pass var påtecknat (viserat) av svensk myndighet.

Emellertid ansågs en närmare reglering i lag önskvärd, och en sådan kom till stånd genom *1927 års lag om utlännings rätt att här i riket vistas*. I lagen sammanfördes med vissa ändringar de ursprungliga reglerna i 1914 års lag och de sedermera i administrativ ordning meddelade kontrollföreskrifterna. Det främsta syftet med den nya lagen var att skydda den svenska arbetsmarknaden, så att denna bevarades åt den inhemska arbetskraften, samt att förhindra bosättning här i landet av ej önskvärda befolkningselement. Därjämte beaktades ordnings- och säkerhetssynpunkter. I lagen upptogs regler om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Handläggningen av dylika tillståndsärenden uppdrogs åt socialstyrelsen. För avlägsnande av utlänningar, som inkommit i riket och som uraktlåtit att ställa sig till efterrättelse föreskrifterna rörande vistelsen här, infördes förpassning såsom en enklare procedur än utvisning. Rätt att besluta om förpassning tillkom, liksom i fråga om utvisning, länsstyrelse.

Med hänsyn till förhoppningarna om en återgång till förkrigstidens friare förhållanden begränsades lagens giltighetstid till fem år. Lagen erhöll emellertid sedan med smärre ändringar fortsatt giltighet till utgången av år 1937. Den ersattes då av *1937 års utlänningslag*, vilken dock ej innebar några mera genomgripande ändringar i förhållande till 1927 års lag. Handläggningen av förpassningsärenden överfördes från länsstyrelse till socialstyrelsen och vidare inrättades utlänningsnämnden. Flyktingproblemet hade vid tiden för lagens tillkomst fått stark aktualitet och hithörande problem beaktades också i lagen. Även 1937 års lag fick till en början en till fem år begränsad

giltighetstid, vilken emellertid sedermera förlängdes. Lagen erhöll i vissa delar ändrad lydelse år 1944, då bl. a. socialstyrelsens uppgifter i utlänningsärenden överfördes till en fristående central utlänningsmyndighet, statens utlänningskommission.

1937 års lag avlöstes av den nu gällande *utlänningslagen av den 15 juni 1945 (nr 315)*. Denna lag gällde till en början endast t. o. m. den 30 juni 1947, men har sedan genom särskilda lagar erhållit förlängd giltighet, senast genom lag den 9 maj 1952 (nr 191) till och med den 30 juni 1954. Icke heller 1945 års lag innefattar några mera betydande ändringar i de grunder, som 1914 och 1927 lagts för lagstiftningen.

Samtidigt med sistnämnda lag utfärdades en särskild lag angående utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning. I denna upptogs bestämmelser om sådana frihetsberövande åtgärder, som ansågs påkallade av de av kriget skapade förhållandena och därför icke skulle bibehållas längre än dessa förhållanden varade. Lagen upphörde också att gälla den 1 juli 1946.

Gällande bestämmelser om utlännings rätt att vistas i riket finnes, förutom i 1945 års utlänningslag, i administrativa författningar, vilka utfärdats med stöd av bestämmelser i lagen. Härvid är främst att nämna kungörelsen den 15 juni 1945 (nr 317) med föreskrifter i anledning av utlänningslagen (*utlänningskungörelse*). Beträffande de viktigare bestämmelserna i lagen och dessa författningar må här redovisas följande.

Enligt utlänningslagen gäller i princip allmänt *pass tvång*. Utlänning, som ankommer hit och uppehåller sig här, skall nämligen vara försedd med pass eller annan legitimationshandling. Passtvånget är dock icke oefftergivligt; Kungl. Maj:t äger för visst fall eller mera stadigvarande för vissa grupper av utlänningar medgiva befrielse därifrån. Sådan befrielse har genom kungörelse den 30 juni 1952 medgivits för danska, finska och norska medborgare, som ankommer hit direkt från hemlandet. Befrielsen gäller dock icke sådant uppehåll, för vilket uppehållstillstånd kräves.

Kontrollen över inresande utlänningar kan skärpas genom att Kungl. Maj:t förordnar om *viseringstvång*. Utlänning äger då icke inresa och uppehålla sig här utan att dessförinnan ha erhållit särskilt tillstånd därtill av svensk myndighet (*visering*). Enligt utlänningskungörelsen gäller f. n. allmänt viseringstvång, från vilket dock undantag kan medgivas. Viseringsfrihet har meddelats för medborgare i ett flertal länder, däribland de flesta västeuropeiska staterna samt Amerikas förenta stater och Canada.

Kungl. Maj:t kan också föreskriva skyldighet för utlänning, som ämnar här i riket antaga arbetsanställning e. d., att vid inresan vara försedd med arbetstillstånd. Föreskrift härom har under den nuvarande lagens giltighetstid meddelats i fråga om grekiska, italienska och turkiska medborgare.

Utlänning får icke uppehålla sig i riket över tre månader utan särskilt tillstånd (*uppehållstillstånd*). För utlänning, som är född svensk medborgare, ävensom dennes make och ogifta barn i äktenskap under 21 år är dock den tillståndsfria tiden sex månader.

Utan *arbetstillstånd* äger utlänning icke här i riket antaga eller

inneha anställning i annans tjänst samt ej heller utöva verksamhet som föranledes av anställning utomlands, fränsett verksamhet som handelsresande. Arbetstillstånd erfordras emellertid icke för anställning i statens tjänst.

Såväl uppehålls- som arbetstillstånd skall meddelas för viss tid samt må förbindas med erforderliga förbehåll. Arbetstillstånd skall avse visst slag av arbete. Beslut om uppehållstillstånd må innehålla föreskrift, att utlänningen senast vid tiden för tillståndets utgång skall lämna riket (utresebeslut). I motsats till uppehållstillstånd kan arbetstillstånd återkallas.

Enligt en fullmaktsbestämmelse i utlänningslagen äger Kungl. Maj:t i visst fall eller mera stadigvarande för vissa grupper av utlännningar medgiva undantag från bestämmelserna om uppehålls- och arbetstillstånd. Denna bestämmelse har i synnerhet kommit till användning i fråga om arbetstillstånd. Sålunda är mycket stora utlänningsgrupper f. n. befriade från skyldigheten att inneha sådant tillstånd, bl. a. medborgare i de nordiska länderna, baltiska flyktingar och kvinna, som är gift med svensk medborgare. Därjämte gäller för alla utlännningar befrielse i fråga om vissa yrken, bl. a. husligt arbete.

I fråga om ordningen för prövningen av ärenden angående uppehålls- och arbetstillstånd är huvudregeln, att avgörandet ligger hos den centrala utlänningsmyndigheten; innan den centrala myndigheten avgör fråga om arbetstillstånd skall samråd äga rum med arbetsmarknadsstyrelsen. Huvudregeln har emellertid jämkats genom lagändringar, som vidtogs 1947 och som öppnar möjlighet till en viss decentralisering. I utlänningslagen stadgas sålunda, att i den omfattning Kungl. Maj:t förordnar ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd må upptagas, förutom av den centrala utlänningsmyndigheten, jämväl av lokal myndighet, som därvid äger bevilja tillstånd. Finner den lokala myndigheten att ansökan icke bör bifallas, skall ärendet underställas den centrala myndigheten. I anslutning till dessa stadganden i utlänningslagen lämnas i utlänningskungörelsen närmare föreskrifter om decentraliseringens omfattning. Enligt dessa äger sålunda polismyndighet i den omfattning den centrala utlänningsmyndigheten bestämmer upptaga och bifalla ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd, dock ej för längre tid än två år. Samma behörighet som polismyndighet kan i fråga om arbetstillstånd tillkomma länsarbetsnämnd, såvida ej ansökningen samtidigt avser jämväl uppehållstillstånd. Med stöd av dessa bestämmelser har den centrala utlänningsmyndigheten i sin tur utfärdat närmare föreskrifter angående polismyndighets och länsarbetsnämnds befattning med uppehålls- och arbetstillståndsärenden.

Utlänningslagen skiljer mellan tre former för utlännings avlägsnande från riket: avvísning, förpassning och utvisning. A v v í s n i n g e n innebär att utlänningen avlägsnas vid gränsen eller omedelbart efter det han inkommit på svenskt område. Avvísning kan äga rum beträffande dels vissa kriminella eller eljest av sociala skäl icke önskvärda utlännningar, dels ock utlännningar, som saknar vederbörlig legitimationshandling eller eljest åsido-

sätter utlänningslagens föreskrifter angående inresan. Beslutande myndighet är som regel polismyndighet.

Har en utlänning kommit in i landet, är formerna för hans avlägsnande principiellt förpassning eller utvisning. Under det att utvisningen främst avser brottslingar, lösdrivare och andra utlänningar, som på grund av asocialitet icke är önskvärda här i riket, är syftet med förpassningen att avlägsna utlänningar, som icke har föreskrivet tillstånd att vistas här eller som icke iakttar lagens ordningsföreskrifter. Lagen upplager två former av utvisning, nämligen vanlig utvisning, som ankommer på länsstyrelse, och politisk utvisning, som påkallas av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse och beslutas av Kungl. Maj:t. I fråga om båda formerna gäller, att innan beslut om utvisning meddelas, länsstyrelse skall hålla förhör med utlänningen. Utvisningsbeslut skall innehålla förbud för utlänningen vid äventyr av straff att återvända till Sverige utan särskilt tillstånd.

Förpassningsbeslut må meddelas beträffande utlänning, som uppehåller sig här utan föreskriven legitimationshandling eller utan att, där så erfordras, inneha visering eller uppehållstillstånd. Det må även meddelas, om en utlänning på annat sätt uraktlåter att ställa sig till efterrättelse vad i utlänningslagen eller med stöd därav blivit föreskrivet eller mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift vid anmälan eller i ansökan. Beslutanderätten i fråga om förpassning utövas av den centrala utlänningsmyndigheten, som i dylika ärenden skall inhämta yttrande från utlänningsnämnden. Nämnden äger hålla förhör med utlänningen. Beträffande förpassningsbeslut gäller att det endast när särskild anledning därtill föreligger skall innehålla förbud för utlänningen att återvända hit. Ett avvisningsbeslut kan däremot icke förbindas med förbud för utlänningen att återvända till Sverige.

Beslut om utlännings avlägsnande ur riket må med undantag för polismyndighets beslut om avvisning icke verkställas utan att det äger laga kraft. Verkställighet av avvisning ankommer på polismyndighet, medan förpassning och utvisning verkställs genom länsstyrelses försorg. I tvivelaktiga fall eller då svårighet möter för verkställigheten, skall verkställighetsfrågan av polismyndighet respektive länsstyrelse överlämnas till den centrala utlänningsmyndighetens avgörande.

Utlänningslagen innehåller på spridda ställen bestämmelser rörande politiskt flyktingsskap. Det finnes dock icke något stadgande, varigenom politisk flykting tillförsäkras rätt till asyl här i riket. Lagen tillerkänner utlänning, som av politiska orsaker flytt från annat land, skydd mot att bli återsänd till detta land eller till annat land, där han kan antagas ej åtnjuta trygghet mot att bli återsänd till land, varifrån han flytt. Vidare gäller, att avvisningsärende skall underställas den centrala myndighetens prövning, om polismyndighet finner anledning till avvisning, men utlänningen påstår, att han av politiska orsaker flytt från annat land och att han ankommit därifrån eller från land, varest han kan antagas icke åtnjuta trygghet mot att bli återsänd till förstnämnda land. Sådant

hänskjutande skall dock ej äga rum, om påståendet uppenbarligen är oriktigt.

För att underlätta utlännings avlägsnande ur riket har i utlänningslagen meddelats föreskrifter om utlännings tagande i förvar och ställande under uppsikt. Förfarandet avser ingripande av tillfällig art i avbidan på beslut om avlägsnande eller på verkställighet av sådant beslut.

Beslut om att utlänning skall tagas i förvar må meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten, länsstyrelse eller polismyndighet. Skall utlänning hållas i förvar över en månad, skall dock frågan inom samma tid underställas Kungl. Maj:ts prövning. Av Kungl. Maj:t meddelat beslut om utlännings hållande i förvar gäller för varje gång ej längre tid än tre månader.

I fråga om fullföljd i utlänningsärenden gäller att utlänning äger fullfölja talan mot polismyndighets avvisningsbeslut till den centrala utlänningsmyndigheten och mot länsstyrelses beslut om utvisning till högsta domstolen. Mot den centrala utlänningsmyndighetens beslut rörande förpassning eller andra åtgärder må talan endast fullföljas i begränsad omfattning. Klagan föres i detta fall hos Kungl. Maj:t genom besvär, och besvären prövas i statsrådet. Besvär över den centrala utlänningsmyndighetens beslut må i huvudsak endast föras i fråga om beslut om utlännings avlägsnande ur riket och besvärsrätt föreligger även i dessa fall blott under förutsättning att antingen utlänningsnämnden eller någon dess ledamot yppat avvikande mening eller ock beslutet meddelats utan att yttrande inhämtats från nämnden.

Utlänningslagen innehåller vidare ett särskilt fullmaktsgående för extraordinära förhållanden. I detta föreskrives, att i händelse av krig eller fara för krig eller där sådant för rikets försvar eller eljest på grund av särskilda omständigheter prövas erforderligt, Kungl. Maj:t äger med avseende å utlännings rätt att inkomma eller uppehålla sig i riket eller att vistas å viss ort inom riket eller att här i riket antaga eller inneha arbetsanställning meddela de särskilda bestämmelser som må finnas nödiga. Vidare stadgas, att i fall varom i paragrafen sägs Kungl. Maj:t må i fråga om utlännings avvisning, förpassning ur riket eller utvisning förordna efter omständigheterna.

Statistiska uppgifter angående utlänningarna i Sverige.

Efter den starka emigrationen under senare delen av 1800-talet och början av 1900-talet har Sverige från och med år 1930 blivit ett invandringsland, d. v. s. antalet till riket inflyttade överstiger de utflyttade. Immigration, som endast till en mindre del består av återinvandrande svenskar, har fram till det senaste världskriget varit av jämförelsevis ringa omfattning. Under krigs- och efterkrigsåren har emellertid invandringen ökat i mycket

hög grad. De båda senaste decennierna visar för vårt land ett invandringsöverskott på cirka 180 000 personer, varav omkring $\frac{2}{3}$ faller på åren 1945—50.

Under den tid det funnits en utlänningslagstiftning i Sverige har antalet utlänningar varit föremål för starka växlingar. Någon bestämd siffra på utlänningarnas antal i landet vid tiden för ikraftträdande av 1914 års lag kan icke angivas. Vid folkräkningen 1910 var antalet kyrkobokförda utlänningar i landet 21 708, 1920 var antalet 22 811 och 1930 16 475. Det totala antalet utlänningar i landet beräknades i juli 1939 till c:a 25 000. Vid krigets slut i maj 1945 var antalet 195 000. Det sjönk den närmaste tiden efter kriget genom att åtskilliga flyktingar återvände till sina hemländer och utgjorde i juli 1946 116 000. Sedan har antalet åter stigit och beräknades den 1 juli 1952 till 267 350.¹ I detta antal ingår emellertid till betydande del turister och tillfälliga besökare. En uppskattning av antalet utlänningar, som mera stadigvarande uppehåller sig i Sverige, synes man kunna erhålla genom att utgå från antalet utlänningar med uppehållstillstånd. Antalet var den 1 juli 1952 116 287 och den 1 juli 1953 108 466. Härtill kommer bl. a. åtskilliga minderåriga utan särskilt tillstånd. Huvudparten av utlänningarna i landet utgöres av skandinaver. Sålunda uppskattades den 1 juli 1952 antalet skandinaver till 180 960, varav 56 830 med uppehållstillstånd. Den 1 juli 1953 var antalet skandinaver med uppehållstillstånd 50 404.

Av särskilt intresse är att se vilken insats utlänningarna gjort i det svenska arbetslivet. Antalet arbetsanmälda utlänningar var den 1 juli 1953 113 872. Av dessa var flertalet eller 48 911 sysselsatta inom industri och bergsbruk, 16 941 inom handel och hotellverksamhet, 12 091 i jordbruk, fiske och skogsbruk samt 10 432 i husligt arbete.

Antalet utlänningar, som under 1952 erhöll svenskt medborgarskap, kan beräknas till omkring 6 250, varav 2 730 skandinaver.

Jag övergår nu till att redogöra för det huvudsakliga innehållet i kommitténs förslag och de yttranden, som avgivits däröver. Såsom huvudfrågor i förslaget framstår de avsnitt, som behandlar utlännings rätt till uppehåll och arbete i riket. I nära sammanhang härmed står frågan om vilka myndigheter som skall handlägga utlänningsärenden. Därför skall jag först upptaga dessa frågor och i samband därmed även redovisa min inställning till förslaget i stort sett. Övriga delar av förslaget är icke av samma grundläggande betydelse som dessa frågor; de berör mera avgränsade spörsmål. De skall därför behandlas vid genomgången av de särskilda bestämmelserna i det lagförslag, som jag, efter detta ställningstagande till principfrågorna, funnit mig böra förorda.

¹ Sedan danska, finska och norska medborgare genom kungörelsen den 30 juni 1952 befriats från skyldigheten att vid kortare uppehåll i landet inneha pass, kan någon beräkning av totalantalet utlänningar i landet icke göras.

Utlännings rätt till uppehåll och arbete i riket.

Kommittén.

Kommittén behandlar till en början grundprinciperna för en ny utlänningslag och diskuterar därvid idén om det fria folkutbytet. Vid utformningen av en ny lag borde enligt kommitténs mening denna idé vara grundläggande. Endast sådana inskränkningar i det fria folkutbytet borde göras, som med hänsyn till vissa nationella intressen vore nödvändiga. Kommittén konstaterar emellertid, att det i nuvarande läge vore oundvikligt att bibehålla åtskilliga inskränkningar i de fria förbindelserna mellan folken. Till skydd för svenska intressen, i främsta rummet landets säkerhet och svensk arbetskraft, måste tillströmningen av utlänningar till riket under överskådlig tid framåt kontrolleras och i viss mån också begränsas.

I enlighet härmed är också kommitténs förslag byggt på samma grundvalar som den nuvarande lagen. För att en utlänning skall få vara i landet utöver en viss kortare tid, som regel tre månader, och för att han skall få taga arbete här erfordras sålunda tillstånd. Liksom i gällande lag angives icke vad som förutsättes för att utlänning skall erhålla tillstånd att vistas här och tillstånd att arbeta. Däremot reglerar förslaget i likhet med den nuvarande lagen ingående under vilka förutsättningar och former en utlänning får avlägsnas ur riket.

Beträffande utlännings inresa till riket överensstämmer förslaget i allt väsentligt med den gällande lagen. Utlänning skall sålunda regelmässigt vara skyldig att vid inresan vara försedd med pass eller annan legitimationshandling. Liksom hittills skall vissa kriminella eller eljest asociala utlänningar och utlänningar som åsidosätter de formella föreskrifterna för inresan kunna avvisas vid gränsen.

Vad angår frågan om utlännings uppehåll i riket har kommittén undersökt, huruvida icke det syfte som reglerna om uppehållstillstånd skall tjäna — att förhindra icke-önskvärda utlänningar att bosätta sig här — skulle kunna tillgodoses genom ett system utan uppehållstillstånd. De utlänningar, som eljest genom vägrat uppehållstillstånd hindrades kvarstanna i landet, finge man i så fall avlägsna genom utvisning. Ett sådant system skulle emellertid enligt kommitténs mening vara förbundet med sådana nackdelar — framför allt ur rättssäkerhetssynpunkt — att det nuvarande vore att föredraga. Kommittén ansåge därför, att utlänningslagstiftningen under överskådlig tid framåt måste bygga på ett system med särskilda tillstånd för de utlänningar som uppehölle sig här. Liksom hitintills borde emellertid för kortare uppehåll i landet icke fordras tillstånd, såvida icke utlänningen tillhörde nation, för vilken viseringsskyldighet föreskrivits. Och vidare borde liksom enligt gällande lag Kungl. Maj:t äga befogenhet att för vissa grupper av utlänningar kunna lätta på kontrollen och eftergiva kravet på tillstånd för vistelse i riket.

Det nuvarande systemet med tidsbegränsade uppehållstill-

stån d hade enligt vad kommittén framhåller både fördelar och nackdelar. En väsentlig fördel vore, att utlänningsstockens storlek i landet genom tillståndens tidsbegränsning kunde mjukt anpassas efter vad landets förhållanden vid skilda tidpunkter krävde. Vid tillståndsprövningen kunde olika synpunkter beaktas; hänsyn kunde tagas icke blott till utlännings individuella egenskaper utan även till omständigheter av mera generell art (arbets- och bostadsmarknaden, eventuellt politiska eller andra likartade synpunkter). Å andra sidan kunde kritik också riktas mot den nuvarande ordningen. Det kunde sålunda anföras, att systemet med de upprepade, ständigt återkommande tillståndsprövningarna, som avsåge även de mest skötssamma utlämningarna, vore onödigt arbetskrävande och tyngande både för myndigheter och utlämningar utan att dock bereda de senare den rättssäkerhet, som särskilt vid längre tids vistelse i landet vore önskvärd.

Kommittén har härefter behandlat frågan, huruvida uppehållstillstånd icke skulle kunna meddelas utan tidsbegränsning. Man kunde emellertid enligt kommitténs mening icke bedöma lämpligheten av att införa icke-tidsbegränsade tillstånd utan att samtidigt taga i betraktande möjligheterna att bryta upp ett sådant tillstånd. Kommittén ansåge införandet av icke-tidsbegränsade uppehållstillstånd förutsätta, att dessa tillstånd skulle kunna brytas även av andra skäl än de nuvarande utvisningsgrunderna. Det vore nämligen enligt kommitténs uppfattning icke ändamålsenligt att genom oåterkalleliga tillstånd giva utlämningar garanti för att de för all framtid skulle få kvarstanna i landet, även om de — utan att göra sig skyldiga till så grovt asocialt beteende som nu fordrades för utvisning — misskötte sig. Vid sidan av de i den gällande lagen upptagna utvisningsanledningarna kunde det otvivelaktigt beträffande en utlämning framkomma omständigheter av skiftande art, som medförde att det framstode som olämpligt att utlämningen finge vistas här, fastän han vid en föregående prövning befunnits hava kvalifikationer för ett icke-tidsbegränsat tillstånd.

Kommittén framhåller, att införandet av en möjlighet att vid sidan av uppehållstillstånd för viss tid meddela sådana tillstånd utan tidsbegränsning skulle innebära avsevärda fördelar i flera avseenden. Framför allt skulle ett sådant system vara av värde för utlämningarna. En utlämning, som erhållit ett uppehållstillstånd utan tidsbegränsning, skulle kunna känna sig trygg för att hans fortsatta vistelse här i landet skulle bero helt och hållet på hans egen skötsamhet och han skulle på annat sätt än nu kunna inrätta sig för att för framtiden stanna här. Ett system med icke-tidsbegränsade tillstånd skulle bereda myndigheterna en väsentlig arbetslättnad genom att man beträffande de utlämningar, för vilka sådant tillstånd meddelats, skulle slippa ifrån den tid efter annan återkommande prövningen av frågan om förlängt uppehållstillstånd. Genom att bevilja skötssamma utlämningar icke-tidsbegränsade tillstånd skulle man kunna ernå vad som måste anses vara i hög grad eftersträfvansvärt, nämligen en lättnad i uppsikten över dessa utlämningar, samtidigt med att man skapade möjlighet att differentiera och skärpa uppsikten beträffande övriga.

Kommittén erinrar om att meddelandet av uppehållstillstånd utan tidsbegränsning icke vore enbart fördelaktigt. Myndigheterna avhände sig nämligen i viss utsträckning den möjlighet att smidigt reglera utlänningsstockens storlek i landet efter rådande förhållanden, som låge i tidsbegränsningen av tillstånden. Visserligen måste såsom förut berörts befogenheten att bryta upp meddelade icke-tidsbegränsade tillstånd ökas, men något annat än utlänningsens rent individuella förhållanden finge dock under normala förhållanden icke läggas till grund för ett beslut om att ett tillstånd skulle upphöra att gälla. Tillstånd utan tidsbegränsning kunde icke meddelas för större antal utlännningar än som oavsett växlande konjunkturläge utan olägenhet kunde kvarstanna här.

Övervägande skäl talade enligt kommitténs mening för ett system med icke-tidsbegränsade tillstånd för vistelse i riket vid sidan av uppehållstillstånd för viss tid. För de icke-tidsbegränsade tillstånden föreslår kommittén benämningen bosättningstillstånd.

Till ett bosättningstillstånd skall enligt kommitténs förslag icke kunna anknytas några villkor eller begränsningar. Anledningen till att villkor eller begränsningar användes vid uppehållstillstånd torde som regel vara, att man vill ha vederbörande utlännings under särskild kontroll eller ock att man med hänsyn till läget på bostadsmarknaden vill hindra utlännningar att bosätta sig på de platser där läget är sämst. I fråga om utlännningar med bosättningstillstånd anser emellertid kommittén, att dessa skäl icke är giltiga. Kommittén hänvisar till att bosättningstillstånd icke borde meddelas utlännings, för vilken särskild uppsikt vore erforderlig, och att innan tillståndet meddelades, en bedömning borde ske, huruvida det för framtiden kunde finnas utrymme för utlännings i landet.

Två av de sakkunniga, med vilka kommittén samrätt, herrar Leche och Thulin, har avgivit ett *särskilt yttrande*, i vilket de förklarar sig endast med tvekan kunna tillstyrka införandet av bosättningstillstånd och endast under förutsättning att utlänningsens bosättning här i riket påtagligen bleve till gagn för samhället samt att stora fordringar uppställdes för tillståndets erhallande.

Vad härefter angår de tidsbegränsade uppehållstillstånden har kommittén övervägt, huruvida dessa borde differentieras genom införande av särskilda tillstånd för tillfälliga besökande i landet. Meningen med dylika tillstånd, av kommittén benämnda besökstillstånd, skulle vara att från den jämförelsevis grundliga kontroll som skedde vid uppehållstillståndsprövningen, undantaga de utlännings, som icke hade för avsikt att mera stadigvarande slå sig ned i landet eller att konkurrera på den svenska arbetsmarknaden. På grund av syftet med dylika tillstånd skulle innehavare av tillstånden icke äga rätt att taga arbete här och icke heller att här bedriva annan näringsverksamhet. Arbetstillstånd skulle sålunda icke kunna meddelas för utlännings med besökstillstånd. Kommittén avvisar tanken på en dylik differentiering av uppehållstillstånden. Kommittén påpekar att en nödvändig konsekvens av införandet av besökstillstånd vore, att en utlän-

ning icke under den uppehållstillståndsfria tremånaderstiden skulle kunna taga arbete utan att först erhålla vanligt uppehållstillstånd. En på detta sätt utvidgad skyldighet att inneha uppehållstillstånd skulle enligt kommitténs mening verka tyngande för såväl myndigheter som enskilda, och den skulle knappast uppvägas av lättnader för myndigheterna i provningen för besökstillstånd.

I fråga om utlännings rätt att taga anställning framhåller kommittén till en början, att det behov av skydd åt den svenska arbetskraften, som reglerna om arbetstillstånd avsåge att tillgodose, vore mycket växlande. Att det i vissa konjunkturlägen vore nödvändigt att genom arbetstillstånd skydda svenska arbetssökande mot konkurrens utifrån vore uppenbart. Lika tydligt är emellertid, enligt kommitténs mening, att i konjunkturlägen, då brist på arbetskraft råder i landet, reglerna om arbetstillstånd icke får skapa hinder mot ett tillskott av önskvärd utländsk arbetskraft. Enligt kommittén måste med hänsyn därtill utlänningslagen utformas så, att det regelmässigt fordras arbetstillstånd för utlännning, som vill antaga arbetsanställning i riket, men är möjligt att i vissa lägen medgiva utlännningar i större eller mindre utsträckning samma frihet på arbetsmarknaden som svenskar.

Kommittén upptager gällande regler om arbetstillstånd i stort sett utan annan ändring än att arbetstillstånd icke skall erfordras för utlännning med bosättningstillstånd. Härom anför kommittén bl. a. följande.

Med utgångspunkt från att utlännningar i den mån det är möjligt och förenligt med landets intressen böra beredas samma ställning som svenskar har kommittén funnit, att utlännningar med bosättningstillstånd i förevarande avseende i stort sett böra likställas med svenskar. En utlännning, som beviljas bosättningstillstånd, bör nämligen som regel redan vara fast knuten till den svenska arbetsmarknaden. Har det i betraktande av läget på arbetsmarknaden befunnits möjligt att genom meddelande av bosättningstillstånd tillåta utlännningen att för framtiden stanna i landet, synes det icke finnas någon anledning att icke sedan tillåta honom att konkurrera fritt på denna marknad. Någon fara för att utlännningar med bosättningstillstånd i nämnvärd omfattning skola övergiva det yrke, vari de före tillståndets beviljande varit sysselsatta, torde knappast föreligga. Genom en sådan ordning kommer också lättnaden i arbetsbördan för de arbetstillståndsbeviljande myndigheterna att bli avsevärd.

Kommittén framhåller, att genom reglerna om uppehålls- och arbetstillstånd ett visst skydd kunde beredas företag, som ur försvarspolitisk synpunkt vore särskilt betydelsefulla. Med hänsyn härtill och till den frihet på arbetsmarknaden som bosättningstillstånd enligt förslaget skall innefatta föreslår kommittén, att Kungl. Maj:t, när det med hänsyn till rikets säkerhet finnes vara av särskilda skäl påkallat, skall kunna förordna att i visst företag eller företag av viss art icke må anställas utlännning utan att Kungl. Maj:t eller den centrala utlänningsmyndigheten medgivit tillstånd till anställningen. Denna inskränkning i utlännings rätt att antaga arbetsanställning föreslås gälla även dem som i vanlig ordning erhållit arbetstillstånd.

Som förut nämnts anser kommittén, att införandet av ett icke-tidsbegränsat tillstånd för vistelse i riket förutsätter ökade möjligheter att bryta dessa tillstånd. Detta kunde enligt kommitténs mening ske antingen genom en utvidgning av gällande lags utvisningsgrunder eller genom införande av möjlighet att återkalla dylika tillstånd, därvid i samband med återkallelsen ett tidsbegränsat tillstånd skulle meddelas, eller ock genom en kombination av dessa båda alternativ.

Kommittén framhåller, att i samma mån som man utvidgade omfattningen av grunderna för att bryta upp ett tillstånd, minskades tillståndets värde för utlännningen men ökades möjligheten för myndigheterna att utan särskilt grundlig förhandsprövning meddela sådant tillstånd. Inskränktes åter grunderna för att upphäva tillstånd, bleve utlännningens rättsställning starkare men måste de tillståndsbeviljande myndigheterna vara försiktigare vid tillståndsgivningen. Uppenbart vore, att om man icke skapade ökade möjligheter att bryta upp icke-tidsbegränsade tillstånd utan inskränkte dessa till nuvarande utvisningsgrunder, följden bleve att ytterst få utlännningar skulle komma att erhålla tillstånden.

Beträffande frågan om vad som borde vara grund för att ett bosättnings-tillstånd skulle kunna brytas framhåller kommittén, att en utlännning med sådant tillstånd borde få stanna i landet oavsett växlingarna i det befolkningspolitiska eller arbetsmarknadspolitiska läget. Först om han misskötte sig, borde han avlägsnas ur landet. Varje slag av misskötsel, hur ringa den än vore, borde självfallet icke kunna föranleda en sådan åtgärd. Förutsättningen borde vara, att utlännningen misskött sig i sådan grad, att han kunde sägas hava ådagalagt, att han icke lämpade sig för fortsatt bosättning i landet. De nya grunderna borde därför ansluta sig till utvisningsskäl i gällande lag och innebära en utbyggnad av dessa.

Enligt kommitténs mening skulle införandet av en möjlighet att återkalla tillstånd ur vissa synpunkter vara fördelaktigt. När en utlännning med bosättningsstillstånd misskötte sig men misskötseln icke vore så grov, att han omedelbart borde avlägsnas ur landet, kunde det vara lämpligt att myndigheterna ställde honom under noggrannare uppsikt än som kunde åvägabringas med bosättningsstillstånd. Detta kunde ske genom att bosättningsstillståndet återkallades och utbyttes mot ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Även i fråga om vanliga uppehållstillstånd finnes enligt kommitténs mening skäl för återkallelse. Behovet av återkallelse kunde föreligga i det fall, att man skulle vilja förkorta tillståndstiden eller ställa utlännningen under uppsikt, därför att han icke skötte sig som han borde. Genom befogenheten att återkalla bosättnings- eller uppehållstillstånd skulle myndigheterna också erhålla en möjlighet att giva en utlännning, som iakttagit ett mindre gott uppförande, en allvarlig varning, innan den mera radikala åtgärden att avlägsna honom ur riket tillgripes.

Vad som kunde anföras emot ett införande av möjligheten att återkalla tillstånd vore, enligt vad kommittén uttalar, att tillstånden icke komme att giva utlännningarna en så tryggad ställning som hittills. Det måste emellertid

beaktas, att endast utlänningens individuella förhållanden och icke allmänt immigrationspolitiska skäl finge vara grund för återkallelse. Det vore givet, att en återkallelse, som till sina verkningar för utlänningen stode en utvisning eller förpassning mycket nära, i samma mån som dessa åtgärder måste i fråga om förfarandet vara förbunden med tillfredsställande rätts-säkerhetsgarantier för utlänningarna.

Kommittén föreslår, att bestämmelser om återkallelse av uppehålls- och bosättningsstillstånd upptages i förslaget. Av den betydelse kommittén givit åt återkallelsen följer, att enligt förslaget nytt tillstånd (med strängare villkor, på kortare tid) som regel skall givas efter det återkallelse skett; skulle utlänning avlägsnas ur riket, borde nämligen, uttalar kommittén, icke återkallelse utan utvisning användas.

I syfte att åstadkomma en förenkling av utlänningslagens systematiska uppbyggnad har kommittén undersökt möjligheterna att sammanföra de olika instituten för utlännings avlägsnande ur riket, avvisning, förpassning och utvisning. Kommittén har funnit avvisningen intaga en sådan särställning i förhållande till de båda andra instituten, att den icke kunde sammanföras med något av dem. Ett sammanförande av utvisningen med förpassningen vore däremot enligt kommitténs uppfattning motiverat ur flera synpunkter. Det skulle sålunda innebära en avsevärd förenkling av lagen utan att ofördelaktigt inverka på ändamålsenligheten och tydligheten. Kommittén anför även, att de skäl, som vid förpassningens tillkomst åberopades till stöd för att göra skillnad mellan förpassning och utvisning, icke längre vore bärande. Med införandet av förpassningen hade avsetts att åstadkomma ett enklare och snabbare förfarande än utvisning, men utvecklingen hade blivit sådan, att förpassningsförfarandet i allmänhet icke vore enklare eller snabbare än utvisningsproceduren.

Kommittén erinrar vidare om att enligt nuvarande ordning olika myndigheter hade att besluta om utvisning och förpassning, och att häri kunde ligga ett motiv till att upprätthålla två institut. Sammanfördes befogenheten att besluta i ärenden av båda slagen till en myndighet, föreläge emellertid icke detta motiv.

Införandet av återkallelse ansåge kommittén också utgöra ett skäl för att förena utvisningen med förpassningen. Återkallelsen skulle nämligen bli ett alternativ såväl till utvisningen som ock i viss utsträckning till förpassningen.

Med hänsyn till det anförda föreslår kommittén, att utvisning och förpassning sammanföres till ett institut, för vilket kommittén föreslår benämningen utvisning.

Kommittén föreslår, att som grund för den nya utvisningen upptages vad som i huvudsak motsvarar de nuvarande utvisnings- och förpassningsanledningarna, samt vidare vissa lindrigare former av misskötsamhet än de nuvarande utvisningsskälen. Återkallelse av uppehålls- eller bosättningsstillstånd skall enligt förslaget med vissa undantag stå som alternativ till utvisning. Då samma grund kan föranleda antingen utvisning eller återkal-

lelse förutsätter förslaget dock att vid utvisning skälen skall vara starkare. Kommittén framhåller, att det vida fält av misskötsamhet, som skulle utgöra grund för återkallelse och utvisning, uppenbarligen icke kunde angivas i lagen med en sådan kasuistisk metod som i den nuvarande lagen användes för utvisningsgrunderna. Det vore därför nödvändigt att — vid sidan av vissa av de nuvarande utvisnings- och förpassningsgrunderna — införa en mera allmänt avfattad regel. Kommittén föreslår i detta hänseende, att uppehålls- och bosättningsstillstånd må återkallas, om utlänningen genom sin vandel eller livsföring eller sina gärningar ådagalägger, att han icke kan eller vill anpassa sig efter den här i riket gällande ordningen. För att i detta fall utvisning skall äga rum förutsättes därjämte, att genom utlänningens fortsatta vistelse i riket kan antagas uppstå fara för allmän ordning, säkerhet eller sedlighet. Utlänning med bosättningsstillstånd må dock endast utvisas, om denna fara är att anse som allvarlig eller eljest synnerliga skäl föreligger till utvisning.

Kommittéförslaget innehåller en fullständig reglering av politiskt flyktingskap och därmed sammanhängande förhållanden. Vid utformningen av dessa bestämmelser har utgångspunkten för kommittén varit, att politiska flyktingar skall erhålla skydd i minst samma utsträckning som för närvarande. Det är att märka att en politisk flykting — i likhet med vad som anses vara fallet enligt gällande rätt — icke får någon ovillkorlig rätt att erhålla asyl i riket. Enligt förslaget skall emellertid vid prövning av fråga om uppehålls- eller bosättningsstillstånd särskild hänsyn tagas till om utlänningen såsom politisk flykting har behov av fristad i riket. Vid verkställighet av avvísning eller utvisning får en utlänning som regel icke befordras till land, där han kan antagas bli utsatt för sådan fara eller förföljelse som enligt förslaget konstituerar politiskt flyktingskap eller till land, där han kan antagas icke åtnjuta trygghet mot att bli sänd till land som nu nämnts.

Gällande bestämmelser om utlännings tagande i förvar och ställande under uppsikt har med endast oväsentliga ändringar i sak överförts till förslaget. Förvarstagande eller ställande under uppsikt får sålunda icke tillgripas annat än som ett led i ett förfarande för utlännings avlägsnande ur riket; det kan enligt förslaget äga rum i avbidan på dels beslut om avvísning eller utvisning och dels verkställighet av sådant beslut.

Förslaget innehåller flera fullmaktssadganden, varigenom Kungl. Maj:t tillerkännes befogenhet att vidtaga mer eller mindre vittgående ändringar i det system för utlänningskontrollen som lagen uppställer såsom det normala. Sålunda äger Kungl. Maj:t under förutsättning av ömsesidighet med främmande makt träffa överenskommelse att de i lagen stadgade inskränkningarna i utlännings rätt att inresa, att uppehålla sig här och taga arbete, helt eller delvis, icke skall äga tillämpning å medborgare i den staten. Utan fordran på ömsesidighet äger Kungl. Maj:t enligt förslaget medgiva undantag från reglerna om arbetstillstånd och, i fråga om vissa

grupper av utlänningar eller medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge, även från bestämmelserna om skyldighet att inneha legitimationshandling eller tillstånd att vistas här. Kungl. Maj:t har enligt förslaget vidare möjlighet att lägga en starkare kontroll på inresorna till Sverige genom förordnande om att utlänning skall ha särskilt tillstånd för inresan (visering) och att utlänning, som kommer hit för att taga arbete, vid inresan skall vara försedd med arbetstillstånd. Liksom den gällande lagen innehåller förslaget också ett fullmaktss stadgande för krig och andra situationer av extraordinär natur.

Kommittén framhåller, att genom de nu berörda fullmaktss stadgandena Kungl. Maj:t erhöle möjlighet att anpassa utlänningskontrollen efter vad olika förhållanden kunde kräva. Lagen kunde därför enligt kommitténs mening passa även under andra förhållanden än de nuvarande, och kommittén föreslår därför också att lagen icke skall vara tidsbegränsad. Kommittén erinrar om att det som ett argument mot att tillerkänna lagen permanent giltighet förut i olika sammanhang anförts, att man genom en sådan ordning skulle övergiva förhoppningarna om en återgång till de tidigare, mera fria förhållandena på detta område. Detta argument ansåge kommittén emellertid icke ha fog för sig. Det riktiga vore enligt kommitténs uppfattning att lagens bestämmelser avfattades på sådant sätt, att de gäve rum för denna önskvärda återgång till friare förhållanden.

Yttrandena.

Kommitténs förslag till ny utlänningslag har till sina huvudgrunder i yttrandena i allmänhet tillstyrkts eller lämnats utan erinran. Flera myndigheter och sammanslutningar anför särskilda skäl som talar för ett godkännande av förslagets principiella grunder. Sålunda anser *länsstyrelsen i Älvsborgs län*, att förslaget präglas av en human anda och väl tillgodoser utlänningsarnas rättsskyddsintressen. *Länsstyrelsen i Gotlands län* yttrar, att lagförslaget genom sin fullständighet och den klara och systematiska uppställningen syntes komma att i hög grad även för de lokala myndigheterna underlätta handläggningen av utlänningsärenden. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* finner det självklart, att lagstiftningen skall utformas så, att det fria folkutbytet främjas, och anför vidare bland annat följande.

I synnerhet i en tid, då åldersfördelningen i vårt land är ogynnsam, bör det vara av stort intresse att yngre yrkeskunnig utländsk arbetskraft känner sig väl till rätta i vårt land. Utlänningslagsstiftningen bör sålunda vara utformad så att den befrämjar assimilering av sådana utlänningar, som äro vårt land till gagn och som här vill öppna sig en framtid. Det är därför angeläget att de kunna känna sig delaktiga i svensk rättssäkerhet och — i den mån som de fullgöra sina skyldigheter — i vår sociala välfärdspolitik. Länsstyrelsen vill i detta sammanhang framhålla som sin uppfattning att utlänningar, vars arbetskraft och insatser vårt land tillgodogör sig under goda tider, även böra kunna påräkna trygghet här under dåliga tider. Länsstyrelsen finner att det framlagda förslaget är väl ägnat att ytterligare utbygga rättssäkerheten för utlänningar i vårt land samtidigt som det tillgodoser möjligheten att avskilja parasiterande existenser, som icke är önskvärda.

Andra remissmyndigheter uttalar också sitt gillande av att förslaget utformats med utgångspunkt från principen om fritt folkutbyte. Bland dem som uttalar sig på detta sätt märkes *socialstyrelsen*, *länsstyrelsen i Kalmar län*, *länsarbetsnämnden i Uppsala län*, *föreningen Nordens centralstyrelse*, *svenska arbetsgivareföreningen* och *Sveriges industriförbund*. Även i andra yttranden ger man sin anslutning till principen, ehuru under framhållande av att avsevärda inskränkningar i denna nödvändiggjordes av nu rådande politiska förhållanden i världen. Uttalanden i denna riktning göres sålunda av *utlänningskommissionen*, *utlänningsnämnden*, *landsorganisationen* och *länsstyrelsen i Kronobergs län*. Denna länsstyrelse understryker, att principen framför allt borde upprätthållas gentemot medborgare i de övriga nordiska länderna. Vad anginge övriga utlännningar funne länsstyrelsen uppenbart, att avsevärda inskränkningar måste göras i det fria folkutbytet. Enligt länsstyrelsens mening vore det därvid önskvärt, att utlännningar, som gjort sig kända för skötsamhet, finge så stor rörelsefrihet som möjligt, medan åter utlännningar, som visat tecken på kriminalitet eller annan asocialitet, hölles under effektiv kontroll och i allvarligare fall avlägsnades ur riket. Ur dessa synpunkter ansåge länsstyrelsen förslaget vara mera ändamålsenligt än gällande rätt genom att å ena sidan bosättningstillstånd införts samt å andra sidan grunderna för en utlännings avlägsnande ur riket fått en mera allmän avfattning. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* framhåller, att ett förverkligande av idén om det fria folkutbytet, i så måtto att var och en skulle äga rätt att bosätta sig i det land han önskade, icke torde bli möjlig under den framtid, som nu kunde överblickas. Även om den svenska immigrationspolitiken på grund av knappheten på arbetskraft inom landet för närvarande vore ganska generös, rådde det icke något som helst tvivel om att en nedåtgående konjunktur med överskott på arbetsmarknaden omedelbart skulle leda till en väsentlig skärpning, när det gällde möjligheterna att här erhålla uppehålls- och arbetstillstånd. En synnerlig återhållsamhet ansåge länsstyrelsen därför vara av nöden, då det gällde att draga de praktiska slutsatserna av denna ideellt mycket tilltalande grundprincip. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* finner det principiellt riktigt, att alla åtgärder, som skäligt kunde vidtagas för att underlätta det mellanfolkliga umgänget, genomfördes, men förutsättningen härför borde vara dels att en viss reciprocitet tillämpas länderna emellan och dels att det egna landets säkerhet och skydd gentemot och övervakning av utlänningsklientelet icke eftersattes samt att en icke för stark konkurrens eller motsatsställning på arbetsmarknaden mellan inhemsk och utländsk arbetskraft uppkomme. Även om det vore tilltalande att Sverige bleve ett föregångsland i strävandena till ett närmande folken emellan, syntes det dock länsstyrelsen tveksamt, om ett ensidigt eftergivande av de inskränkande regler beträffande utlänningspolitiken, som f. n. gällde, vore tillrådligt i nuvarande läge av internationell spänning.

I vissa av de tillstyrkande yttrandena uttalar man sin anslutning till att förslaget utformats på ett sätt, som möjliggör erforderlig anpassning efter

växlande utrikespolitiska och arbetsmarknadspolitiska förhållanden. Uttalanden av detta innehåll förekommer i yttranden från *utlänningskommissionen*, *överståthållarämbetet*, *länsstyrelserna i Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Hallands och Kopparbergs län*. *Socialstyrelsen* biträder också förslaget, att lagen på detta sätt göres elastisk. Emellertid förvånade det styrelsen, att kommittén vid utarbetande av sitt förslag ansett sig böra anlägga polisiärt betonade synpunkter i den omfattning som skett. Resultatet hade, elasticiteten till trots, kommit att präglas av en formalism, som icke stode i samklang med den av kommittén förfäktade idén om ett efter omständigheterna friast möjliga folkutbyte. Enligt socialstyrelsens uppfattning saknades anledning att i nuvarande läge anlägga så restriktiva och i många fall på samhällets intresse ensidigt inriktade synpunkter på utlänningspolitiken som kommittén gjort.

Kommitténs förslag har i allmänhet endast i särskilda hänseenden gjorts till föremål för anmärkningar och ändringsyrkanden. *Generella avstyrkanden* av förslaget göres dock av *länsstyrelsen i Västernorrlands län*, *kriminalpolisintendenten i Stockholm*, *arbetsmarknadsstyrelsen* och *en reservant i utlänningskommissionen*.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län ifrågasätter starkt lämpligheten av att med nuvarande labila politiska läge i världen ersätta en utlänningslagstiftning, som i stort sett visat sig väl motsvara sin uppgift, med en ny och i vissa, väsentliga delar friare dylik lagstiftning. Enligt länsstyrelsens mening kunde vägande invändningar göras i fråga om åtskilliga av de föreslagna nyheterna i lagen. Länsstyrelsen ger — efter att hava redogjort för dessa invändningar — uttryck för den åsikten, att ett förverkligande till alla delar av kommitténs förslag sannolikt skulle giva Sverige en av de mest liberala och humanitära utlänningslagstiftningarna i Europa. Detta vore givetvis i och för sig intet fel. Följden härav skulle emellertid enligt länsstyrelsens mening sannolikt bli en än mera markerad tillströmning till Sverige av utlännningar — såväl önskvärda som kanske framför allt icke önskvärda. Att vårt land härigenom skulle skaffa sig en icke obetydlig goodwill torde vara otvivelaktigt. Länsstyrelsen förmenade emellertid, att vi i nuläget icke hade råd med en dylik generositet.

Kriminalpolisintendenten i Stockholm framhåller, att den gällande lagen vore behäftad med brister i åtskilliga angivna avseenden men att kommitténs förslag i stort sett icke innebure någon förbättring härvidlag. Det skulle varit av värde, om kommittén genom kontakt med vederbörande myndigheter sökt få klarlagt i vad mån nu gällande ordning kunde anses tillfredsställande eller icke. I så fall hade förslaget antagligen blivit mindre omständligt, detaljrikt och svårläst och i stället mera kategoriskt och överskådligt. Som förslaget nu utformats kunde önskemålet om enklare utlänningsbestämmelser icke anses uppfyllt. Ehuru kommittén på ett förtjänstfullt sätt utrett och framlagt förslag i åtskilliga utlänningsfrågor av stor betydelse, måste dock kommittéförslaget överarbetas under beaktande av de synpunkter, som anfördes av kriminalpolisintendenten. Framför allt fun-

ne denne förslagens uttryckliga understrykande av utlännings jämställdhet med svensk medborgare mindre lyckligt. Kommittén hade för övrigt överdimensionerat anspråken på det rättsskydd en utlänning rimligen borde komma i åtnjutande av. Detta vore förklarligt om befogade anmärkningar förelåge mot svenska myndigheter för uraktlåtenhet att beakta dessa anspråk. Sådana anmärkningar hade emellertid veterligen icke framkommit. Kriminalpolisintendenten framhåller vidare, att även om kommittéförslaget ändrades i enlighet med vad han yrkade, komme enligt hans uppfattning Sverige att erbjuda utlännarna ett rättsskydd och en rättsställning som intet annat land — icke ens något av våra grannländer — hade möjlighet att tillförsäkra dem.

Arbetsmarknadsstyrelsen finner icke kommittéförslaget ägnat att läggas till grund för en permanent lagstiftning utan genomgripande ändringar i vad gäller arbetsmarknadsfrågor. Ur arbetsmarknadssynpunkt innebure förslaget en avsevärd försämring jämfört med nuvarande ordning. Styrelsen ville icke förneka att betänkandet i vissa avseenden innehölle förslag till avsevärda förbättringar, men det sätt på vilket kommittén behandlat de frågor som närmast berörde styrelsen ingåve allvarliga betänkligheter. Kommitténs förslag präglades också av knapphändighet, både i fråga om redogörelser för förarbetena till nu gällande bestämmelser och motiveringar till kommitténs förslag i olika punkter. Styrelsen uttalar, att kommittén bortsett från vad som tidigare förekommit beträffande handläggningen av arbetstillståndsfrågor och att detta fört kommittén in på alltför teoretiska överväganden. Under sådana omständigheter funne styrelsen det förklarligt, att utredningsresultatet kommit att väsentligt skilja sig från vad som påfordrades av de praktiska angelägenheter, det vore avsett att reglera.

Reservanten i utlänningskommissionen (t. f. byråchefen Ernberg) anför, att åtskilliga invändningar kunde riktas mot kommitténs förslag och att den gällande lagen därför vore att föredraga, framför allt genom att den till sin utformning vore klarare än förslaget. Reservanten finner det bl. a. vara betänkligt ur rättssäkerhetssynpunkt att övergiva principen att en utlänning med uppehållstillstånd vore garanterad att — om han icke beginge brott — få vistas här under den tid tillståndet gällde. Sammanförandet av utvisningen med förpassningen hade utan att innebära någon fördel lett till invecklade och svårbegripliga bestämmelser. Erfarenheterna av den praktiska tillämpningen av den gällande lagen måste sägas vara goda och om man blott vidtog vissa mindre genomgripande ändringar i denna lag, skulle den komma att fylla högt ställda anspråk.

Förslaget om *bosättningsstillstånd* har vunnit anslutning i flertalet remissyttranden. I ett stort antal yttranden föreslås emellertid mer eller mindre långtgående jämkningar i kommitténs förslag. Dessa jämkningar avser framför allt förutsättningarna för att bosättningsstillstånd skall meddelas.

Införandet av *bosättningsstillstånd* i enlighet med vad kommittén föreslagit tillstyrkes eller lämnas i huvudsak utan erinran i yttranden av bl. a.

utlänningskommissionen, utlänningsnämnden, socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Jönköpings, Kronobergs, Blekinge samt Göteborgs och Bohus län, landsorganisationen, svenska arbetsgivareföreningen, tjänstemännens centralorganisation, kooperativa förbundet och industriförbundet.

Till det av herrar Leche och Thulin angivna särskilda yttrandet ansluter sig *chefen för försvarsstaben, länsstyrelserna i Östergötlands, Gotlands, Värmlands, Västmanlands och Gävleborgs län, två skiljaktiga ledamöter i utlänningskommissionen, elva landsfogdar, fyra poliskamrar och två länsavdelningar av föreningen Sveriges landsfiskaler.*

Länsstyrelserna i Södermanlands, Skaraborgs, Västernorrlands och Jämtlands län, landsfogden i Kronobergs län samt landsfiskalsföreningen i Västernorrlands län ger uttryck för en viss tveksamhet i fråga om införandet av bosättningstillstånd. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser sålunda, att tillstånden icke skulle komma att medföra någon lättnad i arbetet för myndigheterna, eftersom en ingående prövning ur olika synpunkter vore erforderlig, innan ett sådant tillstånd kunde meddelas. Enligt länsstyrelsens mening bör under rådande förhållanden bosättningstillstånd icke meddelas i andra fall än då förutsättningar för upptagande till svensk medborgare i huvudsak föreligger, men det av någon anledning finnes lämpligt dröja med att förläna vederbörande fulla medborgerliga rättigheter. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* finner den privilegierade ställning, som utlännningar med bosättningstillstånd föreslås erhålla, ägnad att ingiva betänkligheter. Dessa betänkligheter, säger länsstyrelsen, ökade i styrka inför kommitténs uttalande, att icke alltför stränga krav borde uppställas för erhållande av bosättningstillstånd och att förutsättningarna icke borde låsas fast i snäva linjer i lagen. Länsstyrelsen ansåge, att därest förslaget om bosättningstillstånd genomfördes, stränga krav borde uppställas för tillståndens erhållande, så att dessa tillstånd mera komme att höra till undantagen. Liknande synpunkter anföres av *länsstyrelserna i Skaraborgs och Västernorrlands län*, vilka länsstyrelser därjämte särskilt betonar vikten av att arbetsmarknadssynpunkterna ges stort inflytande vid tillståndsgivningen.

I fråga om bosättningstillstånden har avstyrkande yttranden avgivits av *länsstyrelserna i Örebro och Kopparbergs län, landsfogden i Örebro län, poliskamrarna i Linköping, Halmstad, Borås och Örebro, landsfiskalen i Tierps distrikt samt landsfiskalsföreningen i Hallands län.*

Länsstyrelsen i Örebro län har visserligen principiellt icke något att invända mot bosättningstillstånden men anser det i dagens oroliga utrikespolitiska läge icke tillrådligt att lätta på utlänningskontrollen på det sätt som skulle ske genom dessa tillstånd.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län hyser den uppfattningen, att man skulle uppnå det mesta av vad kommittén ville vinna med bosättningstillstånden, om man skapade möjlighet att meddela uppehållstillstånd att gälla tills vidare — utan att dessa tillstånd skulle medföra några sådana förmåner som bosättningstillstånden — och kombinerade detta system med rättighet att,

när skäl därtill förefunnes, återkalla uppehållstillstånd. Av länsstyrelsens yttrande må här återgivas följande synpunkter:

Ett av de skäl kommittén anför till stöd för bosättningstillstånden är önskemålet att tillgodose utlänningarnas trygghetskänsla. Enligt länsstyrelsens förmenande är det dock icke troligt, att det stora flertalet utlänningar, som sedan någon längre tid vistats här i landet och som gör en ordinär arbetsinsats på den svenska arbetsmarknaden, besvärar av någon egentlig oro för att de icke skola få sina uppehållstillstånd förlängda. Utlänningarna äro väl medvetna om att förlängning av uppehålls- och arbetstillstånd för den, som en längre tid vistats här i landet och väl anpassat sig efter den här gällande ordningen, i regel är en rutinåtgärd. Med den starkt humanitär betonade inställning, som kännetecknar svensk utlänningspolitik, är det enligt länsstyrelsens uppfattning alldeles otänkbart, att vid ett ändrat konjunkturläge en utlänning, som länge vistats i landet och här gjort en god insats på arbetsmarknaden, skulle förvägras uppehållstillstånd i fortsättningen och till och med tvångsvis förpassas ur riket. Länsstyrelsen finner sålunda, att ett system med bosättningstillstånd icke är nödvändigt med hänsyn till de skötsamma utlänningarnas berättigade anspråk på trygghet under sin vistelse här i landet.

Det andra skälet till införande av bosättningstillstånd, eller önskan att minska arbetsbördan för vederbörande utlänningsmyndigheter, är enligt länsstyrelsens uppfattning av större vikt. Önskemålet att kunna bevilja utlänning uppehållstillstånd tills vidare har gjort sig starkt gällande efter det senaste världskriget, och länsstyrelsen hälsar därför med tillfredsställelse, att meddelande av sådana tillstånd avses bli möjligt enligt den nya lagen.

Däremot ställer sig länsstyrelsen mera skeptisk till tanken att förbinda icke-tidsbegränsade uppehållstillstånd med särskilda rättsverkningar. Redan det förhållandet, att utlänningarna genom att särskilda förmåner äro förbundna med bosättningstillstånden komma att uppdelas i två klart åtskilda kategorier med väsentligt olika rättigheter, är ägnad att föranleda en viss betänksamhet. Om bosättningstillstånden emellertid förbehölles dem, som klart ådagalagt sin avsikt att varaktigt kvarstanna i landet, skulle givetvis fördelarna med bosättningstillstånden vara övervägande. Den huvudsakligaste orsaken till länsstyrelsens tveksamhet är emellertid den, att kommittén genom sitt förslag till bosättningstillstånd enligt länsstyrelsens förmenande icke tillräckligt beaktat säkerhetssynpunkterna. Det förhåller sig nämligen icke så, att de i detta avseende opålitliga utlänningarna redan på ett relativt tidigt stadium kunna med tillräcklig säkerhet avskiljas från dem, som äro helt tillförlitliga. Erfarenheten visar tvärtom, att personer, som äro stadda i politiskt illegala ärenden, oftast äro socialt sett mycket skötsamma och ordentliga. Enär en sådan illegal verksamhet, som här åsyftas, så gott som alltid bedrives på lång sikt, skulle det, om ett system med bosättningstillstånd infördes, vara jämförelsevis lätt för vederbörande att förskaffa sig sådant tillstånd för att därefter, sedan myndigheterna i stor utsträckning frånhänt sig de yttre möjligheterna till hans övervakning, påbörja illegal verksamhet.

De regler kommittén föreslagit för att motverka ur säkerhetssynpunkt farliga konsekvenser av att utlänningar med bosättningstillstånd skola äga att utan arbetstillstånd antaga arbetsanställning kunna enligt länsstyrelsens mening icke skapa ett tillräckligt effektivt skydd. Det nuvarande systemet med en kombination av uppehållstillstånd och arbetstillstånd är i förhållande till kommittéförslaget både effektivare och smidigare.

Länsstyrelsens tveksamhet inför förslaget om bosättningstillstånd förstärkes ytterligare på grund av de stränga fordringar, som uppställas för att utvisning av utlänning med bosättningstillstånd skall kunna äga rum.

I de andra yttrandena, där införandet av bosättningstillstånd avstyrkes, anföres bl. a., att dessa tillstånd vore underlägsna tidsbegränsade tillstånd ur säkerhets- och andra kontrollsynpunkter och att de fördelar man ville vinna genom bosättningstillstånden kunde ernås genom meddelandet av tidsbegränsade tillstånd för längre tid. Det göres också gällande, att tillstånden icke komme att medföra den åsyftade arbetsbesparingen för myndigheterna, eftersom för meddelandet av ett icke-tidsbegränsat tillstånd förutsattes en väsentligt mera omfattande prövning än för ett tidsbegränsat tillstånd. *Poliskammaren i Borås* anser det oriktigt att genom bosättningstillstånd låta utlänningarna komma i åtnjutande av alla de med svenskt medborgarskap förenade förmånerna utan att samtidigt av dem fordra motsvarande medborgerliga förpliktelser, i främsta rummet värnplikt. Att ålägga dessa utlänningar värnplikt, vore å andra sidan icke tillrådligt ur säkerhetssynpunkt.

Länsstyrelsen i Södermanlands län finner förslaget att bosättningstillstånd icke får förbindas med förbehåll ge anledning till en viss tvekan. Särskilt med hänsyn till det tryckta läget på bostadsmarknaden i storstäderna ansåge länsstyrelsen det vara av en viss betydelse att kunna meddela s. k. storsadsförbud.

Den för utlänningar med bosättningstillstånd föreslagna friheten på arbetsmarknaden har i stort sett icke mött invändningar i de yttrandena, där dylika tillstånd överhuvud godtages. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* finner det dock knappast förenligt med den egna befolkningens intressen att genom icke tidsbegränsade tillstånd tillförsäkra utlänningar garanti att fritt konkurrera på arbetsmarknaden. I händelse av minskad tillgång på arbete torde det, enligt vad länsstyrelsen uttalar, icke kunna undgås att en dylik garanti kan föranleda misstämning bland den inhemska befolkningen. *Föreningen Malmöhus läns landsfiskaler* ger också uttryck för stark tveksamhet på denna punkt.

En uppdelning av de tidsbegränsade uppehållstillstånden i besökstillstånd och andra uppehållstillstånd förordas av *arbetsmarknadsstyrelsen*. Vad kommittén ansett vara en olägenhet med införandet av besökstillstånd, nämligen att deras införande måste medföra att en utlänning icke under den uppehållstillståndsfria tremånaderstiden skulle kunna taga arbete utan att först erhålla uppehållstillstånd, framstode för styrelsen i stället som en synnerligen god lösning på ett för styrelsen bekymmersamt problem. Styrelsen ansåge det nämligen nödvändigt med någon form av ytterligare kontroll över viseringsfria utlänningars inströmning på den svenska arbetsmarknaden.

De allmänna synpunkter kommittén anlagt på reglerna om arbetstillstånd finner *arbetsmarknadsstyrelsen* vittna om en missuppfattning av hela frågan om användande av utländsk arbetskraft. Enligt styrelsens mening måste arbetstillståndsskyldigheten anses tjäna det dubbla syftet att dels skydda svenska arbetstagareintressen, dels ock tillförsäkra de arbetsgivarekategorier, för vilkas verksamhetsområden den utländska arbetskraften rekryterats, möjlighet att tillgodogöra sig detta arbetskraftstill-

skott. Under sådana omständigheter kunde det knappast ens vid stark arbetskraftsbrist vara från rent arbetsmarknadspolitisk synpunkt angeläget att kunna medgiva generella eftergifter i fråga om arbetstillståndsskyldigheten. Nuvarande eftergifter hade heller icke tillkommit av denna anledning utan huvudsakligen i syfte att underlätta den centrala utlänningsmyndighetens arbetsuppgifter.

En reservant i utlänningskommissionen (t. f. byråchefen Laurell) vill — med hänvisning till befolkningsutvecklingen i landet och den därav betingade nödvändigheten av väsentliga tillskott av utländsk arbetskraft — kraftigt understryka kommitténs uttalande, att det i konjunkturlägen med brist på arbetskraft skall vara möjligt att medgiva utlännningar samma frihet på arbetsmarknaden som svenskar.

Införandet av möjligheten till återkallelse av uppehålls- och bosättningstillstånd har i yttrandena vunnit allmänt gillande. Flera myndigheter understryka uttryckligen fördelarna med återkallelseinstitutet. Sålunda anför *passkontrollföreståndaren i Hälsingborg* bl. a. följande.

Förslaget om att tillstånd kunna återkallas fyller ett länge känt behov inom utlänningspolitiken. Med denna regel är det att förvänta att myndigheterna på ett mera övertygande sätt än nu skola kunna trygga de skotsamma utlänningsarnas vistelse i landet från den agitation, som tid efter annan uppstått på grund av att utlännningar med långtidstillstånd på ett allvarligt sätt visat, att de genom dålig vandel och livsföring icke vilja eller ha förmåga att anpassa sig efter svenska förhållanden, samtidigt som myndigheterna på ett smidigt sätt kunna befria landet från misskötsamma utländska element. Denna regel medför också att myndigheterna redan på ett tidigt stadium kunna ge utlännningar långtidstillstånd och befria administrationen från en stor mängd rutinärenden, enär myndigheterna alltid har möjlighet att begränsa tillstånden.

Förslaget att införa återkallelse av uppehålls- och bosättningstillstånd avstyrkes endast av *en reservant i utlänningskommissionen* (t. f. byråchefen Ernberg). Denne reservant framhåller, att enligt den gällande lagen en utlännings, som beviljats uppehållstillstånd, vore garanterad att få vistas här under den tid tillståndet gällde, såframt han icke beginge brott, som kunde föranleda utvisning. Att frånga denna princip, som garanterade utlänningsen rätt att vistas i riket under hans tillstånds giltighetstid, kunde icke kompenseras med vilka garantier man än sökte omgärda institutet återkallelse.

Sammanförandet av utvisningen med förpassningen till ett institut tillstyrkes uttryckligen av *utlänningskommissionen*, *länsstyrelserna i Kalmar, Blekinge, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Norrbottens län* samt *landsfogden i Uppsala län*. *Länsstyrelsen i Hallands län* har icke något att erinra mot sammanförandet men kan icke dela kommitténs uppfattning att härigenom ernås en förenkling av lagen.

Socialstyrelsen, *passkontrollföreståndaren i Hälsingborg* och *sistnämnde reservant i utlänningskommissionen* avstyrker förenandet av utvisnings- och förpassningsinstitut. *Socialstyrelsen* uttalar, att de båda instituten vore så artskilda — å ena sidan de noga angivna utvisningsskälerna och å andra för-

passningsledningarna, vilka krävde ett diskretionärt bedömande — att de näppeligen kunde smältas samman. Det vore vidare att märka, att en sammansmältning av utvisnings- och förpassningsfallen till ett institut skulle kunna medföra, att den moraliska bedömningen av utvisningsfallen också komme att vidlåda förpassningsfallen. Genom sin karaktär lämpade sig utvisningsfallen mycket väl för handläggning av länsstyrelserna. I förpassningsärendena vore enligt socialstyrelsens mening förhållandet ett annat. Där vore bedömningen mera grannlaga, bland annat därför att hänsyn måste tagas till immigrationspolitiska synpunkter.

I flera yttranden ifrågasättes riktigheten av att för utlännningar med bösättningsstillstånd uppställa strängare fordringar för utvisning än för andra utlännningar. Det framhålles sålunda, att om en utlännings bösättningsstillstånd trots det honom visade större förtroendet uppträdde så, att genom hans vistelse kunde antagas uppstå fara för allmän ordning, säkerhet eller sedlighet, saknades anledning att låta honom kvarstanna i riket. Erforderlig hänsyn till utlännings personliga förhållanden skulle ändå alltid tagas. Uttalet av detta innehåll göres av *utlänningsnämnden, länsstyrelserna i Malmöhus och Älvsborgs län, landsfogden i Jönköpings län samt poliskammarna i Norrköping och Halmstad*.

Förslaget att tillerkänna utlänningslagstiftningen permanent giltighet tillstyrkes eller lämnas utan erinran i samtliga yttranden utom dem som avgivits av *länsstyrelsen i Västernorrlands län, poliskammaren i Örebro och föreningen Malmöhus läns landsfiskaler*. I de tillstyrkande yttrandena anföres i stort sett samma skäl som kommittén lämnat till stöd för sitt förslag. I de avstyrkande yttrandena åberopas såsom motiv för att lagstiftningen bör vara tidsbegränsad i främsta rummet det rådande labila politiska läget i världen. *Poliskammaren i Örebro* framhåller, att utlänningspolitiken måste variera med hänsyn till det vid olika tidpunkter rådande utrikespolitiska läget och att man icke på förhand kunde bedöma storleken av sådana variationer annat än möjligen för en kortare tidsperiod framåt. Mot denna bakgrund ansåge *poliskammaren* det kunna ifrågasättas, huruvida icke lagstiftningen borde vara tidsbegränsad, samt anför vidare följande.

I en tidsbegränsad lagstiftning synes vissa av de grundprinciper, som kommittén uppställt, t. ex. den om utlännings rättsskydd, mera kunna markeras än i en icke tidsbegränsad lagstiftning. I en icke tidsbegränsad lagstiftning föreligger alltid risk för att grundprinciperna skjutas åt sidan av en mångfald undantagsföreskrifter och fullmakter, vilket med nödvändighet föder osäkerhet. Även om *poliskammaren* för sin del principiellt anser, att utlänningslagstiftningen borde vara icke tidsbegränsad, anser *poliskammaren* likväl, att praktiska konsekvenser och hänsynen till utlännarna tala för en tidsbegränsad lagstiftning.

Det i förslaget åt Kungl. Maj:t givna bemyndigandet att i mån av ömsesidighet helt eller i begränsad utsträckning slopa utlänningskontrollen beträffande medborgare i visst land avstyrkes av *länsstyrelsen i Uppsala län*, som icke finner det lämpligt att Kungl. Maj:t skall kunna utan riksdagens hörande i väsentlig grad omlägga landets utlänningspolitik.

Handläggningen av utlänningsärenden.

Den centrala utlänningskontrollen.

Kommittén.

Kommittén anser det uppenbart, att det måste finnas en central utlänningsmyndighet, som har ledningen av utlänningskontrollen. Denna myndighet borde själv avgöra principiellt viktiga eller mera svårbedömda ärenden, medan ärenden av annan beskaffenhet om möjligt borde handläggas av lokala myndigheter. Enligt förslaget skall den centrala myndigheten också tjänstgöra som besvärinstans.

Vid sidan av den centrala utlänningsmyndigheten skall enligt förslaget liksom hittills utlänningsnämnden stå som ett självständigt organ med sina uppgifter i huvudsak orubbade. Nämnden skall sålunda avgiva yttrande till Kungl. Maj:t eller den centrala utlänningsmyndigheten, därvid nämnden i vissa fall har att hålla förhör med vederbörande utlänningsperson. Reglerna om besvär över den centrala utlänningsmyndighetens beslut ansluter sig till vad nu gäller.

Bosättningstillstånd skall enligt förslaget meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten, som skall samråda med arbetsmarknadsstyrelsen angående riktlinjerna ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt för beviljande av dylika tillstånd.

Frågor om uppehållstillstånd skall enligt förslaget liksom enligt gällande lag prövas av den centrala utlänningsmyndigheten i den mån ärendena icke decentraliseras. Den centrala myndigheten skall också i viss utsträckning pröva frågor om utvisning och återkallelse av tillstånd.

Vad angår frågan om vilken myndighet som skall pröva arbetstillståndsärenden är huvudregeln i kommittéförslaget, att prövningen skall ske hos den centrala utlänningsmyndigheten. Enligt den gällande lagen skall den centrala utlänningsmyndigheten vid handläggning av fråga om arbetstillstånd samråda med arbetsmarknadsstyrelsen. Kommittén framhåller, att samråd mellan den centrala utlänningsmyndigheten och arbetsmarknadsstyrelsen icke behövde äga rum i varje särskilt arbetstillståndsärende. Det syntes i allmänhet tillräckligt, att myndigheterna träffade överenskommelse angående de allmänna principerna för tillståndsgivningen och att de särskilda ärendena endast prövades av båda myndigheterna i de fall, där så enligt dessa principer borde ske.

Kommittéförslaget innehåller icke någon motsvarighet till stadgandet i gällande lag, att där så med hänsyn till särskilda förhållanden finnes påkallat, Konungen må förordna att med avseende å frågor om arbetstillstånd vad i lagen stadgas om den centrala utlänningsmyndigheten i stället skall gälla den centrala arbetsmarknadsmyndigheten.

Föreskrifterna i gällande lag om att arbetsmarknadsstyrelsen skall inhämta yttrande från arbetsmarknadens organisationer har oförändrade överförts till kommittéförslaget.

En av de sakkunniga, med vilka kommittén samrått, herr Curtman, har avgivit ett särskilt yttrande, i vilket han uttalar, att kommittén vid utformandet av sitt förslag i allt för ringa grad beaktat arbetsmarknadssynpunkterna och behovet för arbetsmarknadsstyrelsen att kunna bevaka dessa och alltså öva inflytande, när det gällde utlänningsars sysselsättande på den svenska arbetsmarknaden. Lagen borde enligt hans mening innehålla stadgande därom, att Kungl. Maj:t skulle kunna bemyndiga arbetsmarknadsstyrelsen att i den centrala utlänningsmyndighetens ställe besluta i arbetstillståndsärenden, och att arbetsmarknadsstyrelsen, då sådant förordnande icke vore meddelat, skulle äga få sig underställt arbetstillståndsärenden i den omfattning, som styrelsen funne erforderligt för att utöva sina befogenheter såsom centralt arbetsmarknadsorgan.

Yttrandena.

I flera yttranden kritiseras förslaget att bibehålla den centrala utlänningsmyndigheten och utlänningsnämnden. *Landsfogden i Uppsala län* och *svenska arbetsgivareföreningen* ifrågasätter om en central utlänningsmyndighet är erforderlig. Föreningen, som förordar att arbetstillståndsgivningen överflyttas å arbetsmarknadsstyrelsen, finner det bl. a. med hänsyn till den föreslagna decentraliseringen föga lämpligt att endast för ärenden rörande uppehållstillstånd och övriga kontrolluppgifter bibehålla en särskild central utlänningsmyndighet. Det vore enligt föreningens mening möjligt att utan större olägenheter inordna frågor om uppehållstillstånd och allmän övervakning hos redan bestående institutioner, t. ex. statspolisen i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen. Därest utlänningsnämnden bibehölles med oförändrade uppgifter, torde nämnden kunna lämna dessa myndigheter viss vägledning.

Industriförbundet finner det tveksamt, om en central utlänningsmyndighet komme att bli nödvändig. Särskilt i den mån friare förhållanden kunde uppnås förtjänade det enligt förbundets mening att övervägas, om det icke skulle vara möjligt att låta andra befintliga myndigheter, vilka ändå icke kunde undvaras vid dessa ärendens behandling, i första hand arbetsmarknadsstyrelsen och statspolisen, övertaga handläggningen av ärenden enligt utlänningslagen.

Länsstyrelsen i Hallands län anser, att det borde undersökas, huruvida icke den centrala utlänningsmyndigheten och utlänningsnämnden skulle kunna sammanslås till ett organ. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län*, liksom *kriminalpolisintendenten i Stockholm* ifrågasätter, om utlänningsnämnden bör bibehållas. Länsstyrelsen åberopar, att en av nämndens viktigaste uppgifter under senare år varit att hålla förhör i utlänningsärenden men att enligt förslaget förhören i allmänhet skulle ombesörjas av den centrala utlänningsmyndigheten. Vidare hänvisar länsstyrelsen till det förhållandet, att

när nämnden inrättades år 1937 fanns i den dåvarande centrala utlänningsmyndigheten, socialstyrelsen, inga lekmän representerade vid utlänningsärendenas handläggning, vilket emellertid nu vore fallet och jämväl avsåges bli förhållandet i framtiden. En förutsättning för att nämnden skulle kunna uteslutas vore emellertid enligt länsstyrelsens mening, att besvärsmätt infördes beträffande i princip alla av den centrala myndigheten fattade beslut i ärenden, i vilka utlänningsnämnden enligt förslaget skulle avgiva yttrande.

Förslaget att den centrala utlänningsmyndigheten skall pröva ansökningar om *bosättningsstillstånd* har mött invändningar i yttranden av *arbetsmarknadsstyrelsen*, *svenska arbetsgivareföreningen* och *tjänstemännens centralorganisation*. *Arbetsgivareföreningen* föreslår — under åberopande av att bosättningsstillstånd i första hand vore avhängiga av utlänningsens samhälleliga nytta — att meddelandet av tillstånden omhänderhas av arbetsmarknadsstyrelsen. *Tjänstemännens centralorganisation* anser, att vid prövningen av frågor om bosättningsstillstånd stor hänsyn borde tagas till arbetsmarknadssynpunkterna och att sådant tillstånd därför borde beviljas först efter samråd med arbetsmarknadsstyrelsen i varje särskilt fall. Liknande synpunkter utvecklas av *arbetsmarknadsstyrelsen*.

Landsorganisationen påpekar, att i fråga om bosättningsstillstånd icke funnes någon motsvarighet till den för arbetstillstånd gällande regeln om hörande av arbetsmarknadsorganisationerna. Detta motiverades med att en utlännings som erhållit bosättningsstillstånd icke vore bunden till något visst verksamhetsområde. Motiveringen vore naturligtvis riktig i vad den avsåge yttranden från bransch- eller fackorganisationer. Däremot utgjorde bosättningsstillståndens antydda karaktär tydligen intet skäl för att i hithörande ärenden inte höra de centrala arbetsmarknadsorganisationerna. Med hänsyn till dessas permanenta representation i arbetsmarknadsstyrelsen ansåge landsorganisationen likväl icke erforderligt att i lagen upptaga någon bestämmelse om direkt hörande av organisationerna.

Beträffande frågan huruvida *arbetstillstånd* skall beviljas av den centrala utlänningsmyndigheten eller arbetsmarknadsstyrelsen har i det övervägande antalet yttranden icke framställts några erinringar mot kommitténs förslag. I yttranden av *socialstyrelsen*, *utlänningskommissionen*, *länsstyrelsen i Jönköpings län*, *föreståndaren för passkontrollen i Hälsingborg*, *poliskammaren i Linköping* och *länsarbetsnämnden i Hallands län* tillstyrkes förslaget uttryckligen och man tar i dessa yttranden i allmänhet också direkt avstånd från det av herr Curtman avgivna särskilda yttrandet. *Länsstyrelserna* har med de undantag, som framgår av det följande, icke haft något att erinra mot förslaget.

Socialstyrelsen uttalar gentemot det särskilda yttrandet att en detaljprövning av det slag, som nu utfördes av arbetsmarknadsstyrelsen i varje särskilt arbetstillståndsärende, icke torde vara erforderlig. Ärendenas handläggning fördröjdes i avsevärd grad av denna prövning, som närmast förefölle att överbetona betydelsen av centraldirigering på det arbetsmarknadspolitiska området. *Utlänningskommissionen* anför, att den ansåge att den

centrala arbetsmarknadsmyndigheten borde ha ett stort inflytande på beslutet i ärenden angående arbetstillstånd. Detta borde emellertid kunna uppnås genom konferenser mellan de båda myndigheternas tjänstemän samt genom remissförfarande. Det slutliga avgörandet måste emellertid ligga hos utlänningsmyndigheten. I åtskilliga fall vore nämligen omständigheterna sådana, att frågor om uppehålls- och arbetstillstånd måste avgöras gemensamt. Härvid vore ofta arbetsmarknadssynpunkten endast ett av de skäl, som kunde påverka ett ärendes avgörande. Övriga skäl kunde exempelvis vara av humanitär natur, utlännings anknytning till Sverige, hans försörjningsskyldighet mot svenska medborgare ävensom polisiära och militära omständigheter. Slutligen talade även praktiska skäl för att utlänningen icke skulle behöva inhämta tillstånd från två myndigheter för att få rätt att vistas och arbeta i Sverige. Kommissionen betonar också utlännings starka intresse av att ett arbetstillståndsärende icke toge alltför lång tid och framhåller, att remissförfarandet därför icke finge göras alltför omständligt.

Att arbetsmarknadspolitiska synpunkter måste beaktas i högre grad än som skett i kommitténs betänkande hävdas i yttranden av *arbetsmarknadsstyrelsen*, *svenska arbetsgivareföreningen*, *tjänstemännens centralorganisation*, *poliskammaren i Gävle* och *länsarbetsnämnden i Uppsala län*. I dessa yttranden förordas, att arbetstillståndsgivningen skall tillkomma arbetsmarknadsmyndigheterna. *Länsstyrelserna i Västernorrlands och Jämtlands län*, *landsorganisationen* och en *skiljaktig ledamot i utlänningskommissionen* (byråchefen Skogh) uttalar sin anslutning till det av herr Curtman avgivna särskilda yttrandet.

Arbetsmarknadsstyrelsen, som riktar kritik mot kommitténs förslag i denna del, förordar, att styrelsen med sina underlydande organ skall omhänderta arbetstillståndsgivningen och att övrig utlänningskontroll anförtros åt någon annan centralmyndighet — vilken lämnar styrelsen öppet. Genom att arbetstillstånd skulle vara giltigt endast om utlänningen innehade uppehållstillstånd, tillerkändes denna centrala kontrollmyndighet vetorätt gentemot styrelsens beslut. I det troligen mycket begränsade antal fall kontrollmyndigheten, trots att arbetsmarknadsstyrelsen meddelat avslag å utlänningsansökan om arbetstillstånd, ansåge sig böra bevilja uppehållstillstånd, hade styrelsen intet att erinra mot att kontrollmyndighetens beslut bleve avgörande även för utlännings rätt att taga anställning. Dock borde styrelsen ensam äga avgöra, inom vilket yrke utlännings av arbetsmarknadspolitiska skäl lämpligen borde erhålla arbetstillstånd. För styrelsen och länsarbetsnämnderna skulle förändringen i fråga om arbetsbelastning icke bli anmärkningsvärt stor. Styrelsen vore nu obligatorisk remissmyndighet i förhållande till utlänningskommissionen i arbetstillståndsärenden, samma uppgift som länsarbetsnämnderna hade gentemot polismyndigheterna. Förändringen skulle närmast bestå i att de obligatoriska yttrandena i stället komme att utgöra verkliga beslut. Förslaget förutsatte icke överflyttning av någon personal från utlänningskommissionen till arbetsmarknadsstyrelsen utan styrelsen ansåge att den både lokalt och centralt vore i stånd att fylla

uppgifterna med den personalorganisation, som nu förefunnes för ändamålet.

Till stöd för sitt förslag åberopar styrelsen bland annat följande.

Styrelsen erinrar inledningsvis om att den nuvarande ordningen för prövningen av arbetstillståndsfrågor icke kunde anses vara ett uttryck för något definitivt ställningstagande från statsmakternas sida. Utvecklingen efter kriget hade också visat, att utlänningsfrågan väsentligen vore arbetsmarknadsbetingad. Sedan mitten av år 1948 kunde arbetsmarknadsstyrelsen sägas helt ha utövat ledningen av den arbetsmarknadsbetingade invandringspolitiken. Det hade visat sig föranleda avsevärda olägenheter, att styrelsen icke hade beslutanderätt i fråga om arbetstillstånd utan att denna vore helt förbehållen utlänningskommissionen. Olika uppfattningar hade också visat sig hos kommissionen och styrelsen i fråga om principerna för beviljandet av arbetstillstånd. Särskilt vore detta fallet i fråga om de problem, som sammanhänge med att utländska turister begagnade den viseringsfria tiden till att taga arbete här. Styrelsen och kommissionen hade också olika uppfattning i fråga om nödvändigheten av att innan en utlänning första gången beviljades arbetstillstånd undersöka förhållandena i fråga om den avsedda arbetsanställningen. En sådan undersökning ansåge styrelsen nödvändig. Även om en utlänning senare ägde växla arbetsplats, borde han nämligen icke släppas in på arbetsmarknaden, förrän det konstaterats, att detta icke skedde i strid mot svenska arbetsmarknadsintressen. Det förhållandet att kommissionen kunde föra sin egen arbetsmarknadspolitik i strid med den officiella arbetsmarknadsmyndighetens uppfattning visade, att formerna för tillståndsprövningen vore fel avvägda. En av styrelsen avstyrkt ansökan om arbetstillstånd borde icke få bifallas av kommissionen utan frågan om utlännings förpassning ur riket borde då prövas av Kungl. Maj:t. — Styrelsen framhåller vidare, att arbetsmarknadsmyndigheternas befattning med utlänningsärenden omfattade även andra områden än dem som direkt reglerades av utlänningslagen och dess följdförfattningar. Enligt vad styrelsen här efter uttalar, kunde den svårigen föreställa sig att beträffande andra utländska arbetssökande än flyktingar några andra synpunkter kunde under normala förhållanden få ens tillnärmelsevis samma betydelse som de arbetsmarknadsbetingade. Det vore enligt styrelsens mening unikt inom förvaltningen, att en centralmyndighet under normala förhållanden hade så inskränkta befogenheter på sitt eget ämbetsområde som faktiskt nu formellt vore fallet beträffande arbetsmarknadsstyrelsens ställning i fråga om utlänningsarna på arbetsmarknaden. Det enda skäl, som skulle kunna åberopas för att en myndighet på sådant sätt degraderades till remissmyndighet på sitt eget kompetensområde, måste vara, att ärendena skulle avgöras under hänsynstagande till jämväl andra synpunkter, som vore av den art, att myndigheten själv icke borde få inhämta erforderlig utredning beträffande desamma eller icke ansåges vara kapabel att objektivt avgöra deras relevans i förhållande till de egna facksynpunkterna. Sådana omständigheter föreläge emellertid icke. De synpunkter som borde beaktas vid tillståndsprövningen

vore — förutom rent individuella hänsynstaganden — av utrikespolitisk, stats-ekonomisk, arbetsmarknadspolitisk, befolkningspolitisk, kulturell och polisiär art. Beträffande de utrikespolitiska och statsekonomiska synpunkterna framhåller styrelsen, att det icke torde vara meningen att vare sig arbetsmarknadsstyrelsen eller ett fristående centralt utlänningsorgan i dessa avseenden skulle driva sin egen politik utan de hade endast att följa statsmakternas direktiv. Detta hade styrelsen möjlighet att göra i samma utsträckning som andra centrala ämbetsverk. Styrelsens förutsättningar i fråga om arbetsmarknadspolitiska ställningstaganden behövde icke närmare kommenteras. Beträffande de befolkningspolitiska och kulturella kunde först fastslås, att de icke direkt låge inom kompetensområdet för en speciell utlänningsmyndighet utan måste inhämtas från annat håll, en möjlighet som stode öppen även för arbetsmarknadsstyrelsen. Därtill kunde läggas att styrelsen med hänsyn till andra arbetsuppgifter hade anledning att kontinuerligt hålla sig informerad om dessa synpunkter eftersom dessa inverkade på den allmänna arbetsmarknadspolitiken. De polisiära bedömandena ansåge styrelsen skulle helt överlåtas på annat organ, eftersom enligt styrelsens förslag arbetstillstånd skulle vara giltigt, endast om erforderligt uppehållstillstånd beviljats av kontrollmyndigheten. Vad åter anginge styrelsens möjligheter till individuella hänsynstaganden betonar styrelsen, att den redan nu i icke ringa utsträckning toge humanitära hänsyn. I vissa fall vore styrelsen bättre lämpad att vid arbetstillståndsgivningen taga humanitära hänsyn utan att behöva ersätta samhällsbetingade krav om restriktivitet än ett fristående utlänningsorgan, som saknade för ändamålet lämplig lokal representation. — Styrelsen framhåller vidare, att utlänningsarnas anställningsförhållanden vore särskilt känsliga för sysselsättningssvängningar på arbetsmarknaden och att det därför fordrades, att organisationen härför vore ändamålsenlig. Det vore till avgjord nackdel, om beslutanderätten låge hos en myndighet, som erhöle härmed sammanhängande informationer i andra hand och som själv icke i övrigt berördes av de komplikationer, som uppstode, om icke erforderliga åtgärder vidtoges i tid.

För ett bibehållande av möjligheten för Kungl. Maj:t att under särskilda förhållanden bemyndiga arbetsmarknadsstyrelsen att i den centrala utlänningsmyndighetens ställe besluta i arbetstillståndsärenden uttalar sig — förutom de remissinstanser som enligt vad ovan anförts anslutit sig till herr Curtmans särskilda yttrande — jämväl *länsstyrelsen i Örebro län*.

Beträffande det samarbete, som i arbetstillståndsärenden bör förekomma mellan myndigheterna och intresseorganisationerna på arbetsmarknaden, förordar *arbetsmarknadsstyrelsen* en återgång till vad som gällde före tillkomsten av 1945 års utlänningslag eller att organisationerna skall erhålla tillfälle att yttra sig i arbetstillståndsärende, där ej detta är av särskilt brådskande natur eller andra särskilda omständigheter föreligger. Detta överensstämde i viss mån också med nuvarande praxis. Styrelsen ansåge det som en betydande fördel, att man genom den intima kontakten med fackorganisationerna hade fått dessa att känna viss medansvarighet i utlännings-

politiken, vilket vore av väsentligt värde vid lösningen av de problem, som kunde uppstå vid en åtstramning på arbetsmarknaden med sysselsättnings-svårigheter som följd. *Två ledamöter i arbetsmarknadsstyrelsen* (herrar Saemund och Larsson) reserverar sig mot styrelsens yttrande i denna del.

Tjänstemännens centralorganisation anser också, att den nuvarande ordningen med en medverkan av organisationerna i enskilda arbetstillstånds-ärenden är mycket värdefull. Den sakkunskap i bransch- och yrkesfrågor och kännedom om lokala förhållanden, som funnes inom de olika fackliga organisationerna och deras lokala organ, borde vara av stor betydelse för den utredning, som nödvändigtvis måste föregå avgörandet av en ansökan om arbetstillstånd. Kontakten med organisationerna torde också medverka till att den irritation, som lätt uppstode på en arbetsplats vid anställandet av utlänning, undvekes eller mildrades.

En skiljaktig ledamot i utlänningskommissionen (herr Laurell) utvecklar i ett särskilt yttrande de enligt hans mening stora olägenheterna av att arbetsmarknadens intresseorganisationer tillerkännes rätt att yttra sig i varje särskilt arbetstillståndsärende.

Decentraliseringsfrågor.

Kommittén.

Om handläggningen av ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd uttalar kommittén, att de goda erfarenheter, som vunnits av den sedan 1947 gjorda decentraliseringen, gåve vid handen, att man borde fortsätta på den inslagna vägen mot ökad decentralisering. En ökad decentralisering stode även i överensstämmelse med den av kommittén angivna grundprincipen för handläggning av utlänningsärenden eller att den centrala utlänningsmyndigheten borde avgöra principiellt viktiga eller mera svårbedömda ärenden, medan ärenden av annan beskaffenhet om möjligt borde handläggas av lokala myndigheter.

Kommitténs förslag beträffande handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd ansluter sig till den gällande ordningen. Det innebär dock den ändringen, att länsstyrelse skjutes in som ett mellanled mellan polismyndighet och den centrala utlänningsmyndigheten samt tillerkännes vidsträcktare befogenheter än nu tillkommer polismyndighet. Liksom hittills skall Kungl. Maj:t äga förordna att polismyndighet må upptaga och bevilja vissa grupper av ansökningar. Ansökningar som polismyndighet finner sig ej böra bevilja skall enligt förslaget kunna överlämnas till länsstyrelse. Länsstyrelse skall hava befogenhet att bifalla eller avslå en dit överlämnad ansökan. Befogenheten att avslå en ansökan föreslås emellertid begränsad till de fall, då vissa särskilda grunder för avslag föreligger (bl. a. asocialitet). Anser länsstyrelse att en ansökan på annan grund bör avslås, skall ärendet överlämnas till den centrala utlänningsmyndighetens prövning.

I fråga om prövningen av ärenden angående arbetstillstånd föreslås motsvarande ändring. Sådana ärenden skall sålunda principiellt prövas av den centrala utlänningsmyndigheten. I den omfattning Kungl. Maj:t förordnar må de emellertid upptagas och avgöras av polismyndighet, lokal arbetsmarknadsmyndighet eller länsstyrelse. Sådant förordnande må ej innehålla bemyndigande för polismyndighet eller lokal arbetsmarknadsmyndighet att avslå ansökan om arbetstillstånd.

Liksom enligt gällande ordning skall enligt förslaget Kungl. Maj:t utfärda de grundläggande bestämmelserna om decentraliseringen, och därvid äger Kungl. Maj:t bemyndiga den centrala utlänningsmyndigheten att utfärda närmare föreskrifter och anvisningar.

I fråga om utvisning och återkallelse av uppehålls- och bosättningsstillstånd framhåller kommittén bl. a., att en lokal handläggning vore fördelaktig framför allt med hänsyn till möjligheterna att utan omgång kunna anordna en muntlig förhandling inför den beslutande myndigheten med de rättssäkerhetsgarantier detta innebure. Trots de fördelar som vore förknippade med förhör med utlänningen inför lokal myndighet syntes vissa ärendens beskaffenhet likväl påkalla, att prövningen skedde hos den centrala utlänningsmyndigheten. Sålunda borde, oavsett vad som åberopades som grund för en utvisning eller återkallelse, de ärenden, där fråga vore om politiskt flyktingskap, icke lämpligen handläggas av annan myndighet än den centrala, såvida icke påståendet uppenbarligen vore oriktigt.

Enligt kommitténs förslag skall utvisnings- och återkallelseärenden, när de icke prövas centralt, handläggas av länsstyrelse. Kommittén diskuterar frågan huruvida det icke skulle vara ändamålsenligt att tillerkänna domstol viss befogenhet att besluta om utvisning. Kommittén konstaterar emellertid, att det endast vore i fråga om de utvisningsgrunder, vilka avsåge brott här i riket, som det skulle vara att föredraga att förlägga prövningen till domstol i stället för till länsstyrelse. Att fördela beslutanderätten i utvisningsärenden mellan domstol och länsstyrelse skulle emellertid enligt kommitténs uppfattning medföra väsentliga nackdelar, och kommittén säger sig därför icke hysa någon tvekan om, att det är bättre att beträffande dessa ärenden sammanföra prövningen hos länsstyrelse.

Befogenhet att pröva ärenden angående utvisning eller återkallelse skall enligt förslaget fördelas mellan den centrala utlänningsmyndigheten och länsstyrelse på så sätt, att länsstyrelse skall pröva de ärenden som motsvarar de nuvarande utvisningsfallen, de enligt förslaget tillkommande fallen av misskötsamhet och vidare vissa av de nuvarande förpassningsfallen, i främsta rummet dem där länsstyrelse enligt förslaget äger avslå ansökan om uppehållstillstånd. Alla ärenden rörande utvisning eller återkallelse av tillstånd för utlänning, som gör gällande politiskt flyktingskap, skall dock, såvida icke påståendet uppenbarligen är oriktigt, prövas av den centrala utlänningsmyndigheten. Den centrala myndigheten skall även pröva alla andra utvisnings- och återkallelseärenden, vilka icke faller inom länsstyrelsens behörighet.

Kommittén föreslår, att lek män skall deltaga i länsstyrelses prövning av vissa utvisnings- och återkallelseärenden. Denna lekmanamedverkan skulle anordnas i huvudsaklig överensstämmelse med vad som för andra grupper av ärenden föreslagits av 1948 års länsstyrelseutredning i dess betänkande angående länsstyrelsernas organisation och ställning inom länsförvaltningen (SOU 1950: 28).

Yttrandena över kommittéförslaget.

Frågan om en decentraliserad handläggning av ärenden angående beviljande av bosättningstillstånd har upptagits i vissa remissyttrandena. *Överståthållarämbetet, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län och landsfogden i Älvsborgs län* uttalar sig sålunda för att länsstyrelse bör inkopplas i dessa ärenden. *Överståthållarämbetet* anför, att eftersom meddelandet av bosättningstillstånd som regel torde komma att utgöra ett första led i utlännings upptagande till svensk medborgare, borde prövningen av ansökningar om bosättningstillstånd och om medborgarskap icke vara så olikartad som enligt förslaget. Länsstyrelse borde därför i fråga om ansökningar om bosättningstillstånd sättas in som ett mellanled. På grund av det stora antalet dylika ansökningar, som kunde förväntas under en övergångstid, ansåge sig *överståthållarämbetet* dock icke för närvarande kunna föreslå en sådan ordning. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län och landsfogden i Älvsborgs län* anser, att bosättningstillstånd bör meddelas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen hänvisar till sambandet med medborgarskapsärenden och påpekar, att länsstyrelserna genom sin förtrogenhet med de sociala frågorna vore kvalitativt väl lämpade för prövningen av ärenden angående bosättningstillstånd. De arbetsmarknadssynpunkter, som borde beaktas vid utfärdande av bosättningstillstånd, skulle kunna tillgodoses genom samarbete med länsarbetsnämnden. I övrigt borde anvisningar utfärdas av den centrala utlänningsmyndigheten. Införandet av bosättningstillstånd skulle också medföra en sådan mängd av ansökningar att den centrala utlänningsmyndigheten för lång tid framåt bleve blockerad av dessa. De regionala myndigheterna skulle därför enligt länsstyrelsens mening lättare kunna bemästra uppgiften.

Beträffande den av kommittén föreslagna decentraliseringen av handläggningen av ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd föreligger stora meningsskiljaktigheter i yttrandena. Förslaget tillstyrkes uttryckligen av *utlänningskommissionen, utlänningsnämnden, länsstyrelserna i Östergötlands, Kalmar, Blekinge, Göteborgs och Bohus samt Skaraborgs län, landsfogden i Östergötlands län och poliskammaren i Eskilstuna. Fem länsstyrelser* lämnar åter förslaget utan erinran.

I flera yttranden tillstyrkes en vidgad decentralisering. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* uttalar sig sålunda härför utan att närmare angiva hur den bör utformas. En utvidgning av länsstyrelses befogenheter utöver vad kommittén föreslagit förordas av *länsstyrelserna i Kronobergs och Kopparbergs län samt landsfogden i Älvsborgs län*.

Länsstyrelsen i Hallands län, som icke anser den föreslagna decentraliseringen ändamålsenlig, framlägger två alternativa förslag av vilka det första avser utökning av polismyndigheternas befogenhet under det länsstyrelserna som hittills icke skall beröras av dessa frågor. Därest denna decentralisation icke bleve tillräcklig för avlastning av den centrala utlänningsmyndighetens arbetsbörda, ville länsstyrelsen såsom andra alternativ föreslå, att samtliga ärenden av ifrågavarande art, som icke borde anförtros polismyndighets avgörande, överflyttades till länsstyrelserna.

För en decentralisering till polismyndighet i större omfattning än vad kommittén föreslagit uttalar sig även *länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands och Jämtlands län, poliskammaren i Linköping, Karlskrona och Örebro* samt *landsfiskalsföreningen i Västernorrlands län*. I nu avsedda yttranden förordas sålunda, att polismyndighet tillerkännes befogenhet att meddela avslag å ansökan om tillstånd.

Länsstyrelsen i Uppsala län förklarar sig kunna tillstyrka kommitténs förslag endast under förutsättning, att de föreskrifter och anvisningar, som skulle begränsa länsstyrelsernas befogenheter, meddelades av Kungl. Maj:t. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* ger uttryck för i stort sett samma uppfattning.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län avstyrker kommitténs förslag om decentralisering till länsstyrelserna, eftersom bärande skäl härför saknades. Liknande uttalanden göres av *polismästaren i Uppsala* och *poliskammaren i Borås*.

I flera andra yttranden ställer man sig också avvisande till förslaget, därvid det göres gällande, att den av kommittén föreslagna ordningen för länsstyrelses befattning med tillståndsärenden vore stridande mot länsstyrelses hävdvunna ställning inom statsförvaltningen genom att länsstyrelsen komme att underordnas en annan central myndighet än Kungl. Maj:t. *Länsstyrelsen i Örebro län* anför sålunda bl. a., att länsstyrelsen funne det anmärkningsvärt, att en decentralisering ansetts möjlig endast i så ringa omfattning, och att dessa synbarligen enkla ärendens handläggning behövt kringgärdas med så rigorösa bestämmelser. Den direktivrätt, som den centrala myndigheten skulle erhålla gentemot länsstyrelserna, innebure ett avsteg från de principer, som hittills varit utmärkande för länsstyrelsernas ställning inom statsförvaltningen. Någon särskild grund för denna direktivrätt utöver kravet på enhetlighet i tillämpningen hade icke anförts. Länsstyrelsen måste under sådana förhållanden bestämt avstyrka att länsstyrelserna på sätt som här föreslagits underordnades den centrala myndigheten. Ifrågavarande ärenden vore enligt länsstyrelsens förmenande icke av mera komplicerad natur än att de efter direktiv av den centrala myndigheten kunde handläggas av polismyndighet.

Liknande synpunkter anføres av *länsstyrelserna i Västmanlands och Västernorrlands län*.

Kommitténs förslag beträffande handläggningen av ärenden angående utvisning och återkallelse av tillstånd lämnas till sina huvuddrag i allmänhet utan erinran.

I några yttranden föreslås dock en utvidgning av länsstyrelses befogenheter. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser, att en handläggning hos den centrala myndigheten vore underlägsen en lokal behandling med hänsyn till kravet på snabbhet, muntlighet och omedelbarhet, och förordar därför, att alla utvisnings- och återkallelseärenden skall handläggas hos länsstyrelse med undantag för ärenden rörande politiska flyktingar och utläningar med bosättningstillstånd. *Överståthållarämbetet* kan icke dela kommitténs uppfattning, att fråga om utvisning av en politisk flykting bör prövas av den centrala utlänningsmyndigheten, samt anför härom bl. a. följande.

Även om en länsstyrelse på grund av mindre allsidig erfarenhet måhända icke äger samma möjligheter som den centrala utlänningsmyndigheten att bedöma verklighetsunderlaget för utlänningsens påståenden om politiskt flyktingskap, finner ämbetet emellertid, att frågan som regel har sin huvudsakliga betydelse när det gäller verkställigheten av ett eventuellt utvisningsbeslut. Av motiven synes icke heller framgå, att kommittén funnit politiskt flyktingskap i och för sig böra tillmätas betydelse vid prövningen av principfrågan huruvida utlännningen skall tillåtas kvarstanna i riket. Att göra undantag från denna grundsats synes icke motiverat. Den av kommittén föreslagna ordningen synes för övrigt kunna medföra betydande olägenheter. Som regel torde frågan, huruvida ärendet skall överlämnas till den centrala utlänningsmyndigheten icke kunna avgöras förrän länsstyrelsen hållit ingående förhör med utlännningen. För den händelse den vid länsstyrelsen förebragta utredningen skulle anses vara tillfyllest, torde den centrala utlänningsmyndigheten som regel komma att grunda sitt beslut vad avser såväl frågan om återkallelse respektive utvisning som verkställigheten på denna utredning och, särskilt i de fall där politiskt flyktingskap icke anses föreligga, endast undantagsvis föranstalta om nytt förhör med utlännningen, därest icke denne själv påkallar sådant. Enligt ämbetets mening skulle det vara synnerligen betänkligt om beträffande denna grupp av ärenden frågan om återkallelse respektive utvisning skulle komma att avgöras av annan myndighet än den, som hållit förhöret.

För en utvidgning av länsstyrelses befogenheter uttalar sig även *länsstyrelserna i Kronobergs, Hallands och Jämtlands län*.

Mer eller mindre långtgående inskränkningar i de befogenheter kommittén tillagt länsstyrelse förordas i andra yttranden. Sålunda ifrågasätter *länsstyrelsen i Örebro län*, huruvida det icke vore lämpligast att länsstyrelserna frikopplades från utvisnings- och återkallelseärenden, när den centrala myndigheten genom initiativ- och besvärsrätt ändå skulle ha viss befattning med dessa ärenden. *Kriminalpolisintendenten i Stockholm* föreslår, att länsstyrelse endast skall pröva utvisning på grund av urbota bestraffning inom eller utom riket och vidare viss del av vad som motsvarar de nuvarande förpassningsärendena.

Socialstyrelsen och *länsstyrelsen i Älvsborgs län* motsätter sig, att länsstyrelse skall pröva ärenden, motsvarande den nuvarande förpassningen. *Socialstyrelsen* framhåller, att utlänningsnämnden icke skulle komma att höras i dylika ärenden och att den föreslagna besvärsrätten och införandet

av viss annan garanti för utlänningsens rättssäkerhet utgjorde andrahandsåtgärder, vilka icke vore ägnade att ersätta den hos den centrala utlänningsmyndigheten samlade enhetliga prövningen av dessa ärenden. Dessa fall vore i regel av mycket ömtålig natur, och besluten vore oftast av avgörande betydelse för utlänningsarnas levnadsförhållanden. Enligt socialstyrelsens bestämda uppfattning skulle det vara synnerligen olämpligt att i de ärenden, som fölle under det nuvarande förpassningsinstitutet, sprida ut beslutanderätten på ett flertal myndigheter. Vidare torde det icke vara möjligt att draga en så klar gräns mellan länsstyrelsernas och utlänningsmyndighetens kompetensområden i fråga om ärenden av detta slag, att tvekan ej kunde råda om var beslutanderätten skulle ligga.

Frågan om att tillerkänna domstol befogenhet att avgöra utvisningsfrågor finner *länsstyrelsen i Västmanlands län* böra upptagas till övervägande. Åtminstone den domstol, som dömt en utlännings för brott, borde enligt länsstyrelsens mening kunna få avgöra frågan om hans utvisning. Länsstyrelsen ansåge det otvivelaktigt, att en sådan anordning skulle medföra arbetslättnad för de administrativa myndigheterna utan att medföra motsvarande ökning för domstolarna.

Förslaget om *lekmannamedverkan i länsstyrelse* vid handläggning av utlänningsärenden har endast behandlats i yttranden av länsstyrelser och därvid i allmänhet avstyrkts eller kritiserats. I flertalet fall har myndigheterna också hänvisat till sina uttalanden över länsstyrelseutredningens förslag. Endast *länsstyrelsen i Kronobergs län* synes direkt tillstyrka förslaget. I flera yttranden förordas att frågan icke behandlas separat genom bestämmelser därom i utlänningslagen utan göres helt beroende av resultatet av omprövningen av länsstyrelseutredningens förslag. Uttalanden av sådant innehåll göres av *länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Kalmar, Blekinge, Älvsborgs och Skaraborgs län. Länsstyrelsen i Hallands län*, som är av samma mening, finner medverkan av lekmän icke erforderlig i ärenden av så enkel beskaffenhet som utlänningsärenden. Utan att direkt motsätta sig förslaget anför *länsstyrelserna i Stockholms och Kristianstads län* betänkligheter mot detta.

Länsstyrelserna i Jönköpings, Värmlands, Västernorrlands, Jämtlands och Norrbottens län avstyrker förslaget. Några av länsstyrelserna hänvisar därvid till att de över huvud motsatte sig lekmannamedverkan i länsstyrelse, vilken skulle verka mycket tyngande för länsstyrelsernas arbete och för övrigt icke hade någon uppgift att fylla.

Inrikesdepartementets promemoria och yttrandena över denna.

I den inom inrikesdepartementet upprättade promemorian angående decentralisering av vissa utlänningsärenden framhålles, att vid en decentralisering, som ginge längre än den av kommittén föreslagna, endast ett alternativ torde komma i fråga, nämligen att i princip helt decentralisera handläggningen av de individuella utlänningsärendena från den centrala

utlänningsmyndigheten till regionala eller lokala myndigheter. Denna form för handläggningen benämnes i promemorian total decentralisering.

En decentralisering av utlänningsärendena från den centrala utlänningsmyndigheten till regionala eller lokala organ skulle enligt vad som anföres i promemorian medföra fördelar ur olika synpunkter. En avlastning av den centrala utlänningsmyndigheten skulle sålunda möjliggöra en begränsning av personalbehovet hos denna. Ur beredskapssynpunkt skulle det vidare vara av värde att redan i fred fördela arbetsbördan och ansvaret för de individuella ärendena på regionala organ, vilka i krig under alla förhållanden måste handha väsentliga delar av utlänningskontrollen. För utlänningsärendena skulle en decentralisering medföra påtagliga fördelar genom ökade möjligheter för dem att erhålla direkt kontakt med den beslutande myndigheten. Härtill komme, att vid en lokal handläggning allmänt sett bereddes ökat utrymme för hänsynstagande till de särskilda förhållandena i det speciella fallet.

Å andra sidan framhålles i promemorian, att vissa skäl också kunde anföras mot en decentraliserad prövning. Därvid syntes främst kunna åberopas intresset av enhetlighet och av en smidig tillämpning av gällande principer för utlänningspolitiken i allmänhet och i speciella avseenden. Det konstateras emellertid i promemorian, att det med hänsyn till enhetlighetskravet icke mötte hinder att i princip decentralisera prövningen av utlänningsärendena. Även vid en decentralisering skulle den centrala utlänningsmyndigheten kunna fullgöra sin uppgift att uppdraga och utforma de allmänna riktlinjerna för utlänningspolitiken. Detta skulle då ske genom råd och anvisningar till de myndigheter, vilka anförtröddes tillämpningen. De tillämpande myndigheterna skulle även erhålla viss uppfattning om de aktuella riktlinjerna för utlänningspolitiken av centralmyndighetens beslut i besvärärenden. — Prövningen av de individuella utlänningsärendena vid en decentraliserad prövning vore av så kvalificerad karaktär, att den borde förläggas till länsstyrelserna.

Vissa ärenden vore emellertid, enligt vad som uttalas i promemorian, av så speciell natur, att några fördelar icke stode att vinna genom en decentralisering. Detta vore fallet med bl. a. viseringsärenden, ärenden rörande utfärdande av främlingspass eller resedokument, ärenden rörande beviljande av bosättningstillstånd, ärenden rörande utlännningar, som kunde misstänkas för samhällsskadlig verksamhet, och prövningen av frågor om politiskt flyktingskap. Dessa ärendesgrupper borde även vid vad som benämndes total decentralisering handläggas av den centrala utlänningsmyndigheten.

Det framhålles i promemorian, att vid en decentraliserad prövning uppstode vissa svårigheter med det material rörande utlänningsärendena i landet, som samlades hos utlänningskommissionen i dossierer och som bestode av anmälningar av domstolar, åklagare och polismyndigheter om brott, förseelser eller andra förhållanden av betydelse vid prövning av fråga om uppehålls- eller arbetstillstånd för utlänningsärenden. Eftersom det icke vore praktiskt möjligt att hålla detta material tillgängligt på ett ändamålsenligt sätt annat

än centralt, bleve det nödvändigt att, när ett ärende aktualiserades hos en länsstyrelse, det centralt förvarade materialet rörande vederbörande utlännings eller i vart fall viss del av detta tillhandahölles länsstyrelsen för att efter ärendets avslutande återställas till den centrala myndigheten.

Beträffande de ekonomiska verkningarna av det ena eller det andra handlägningsförfarandet påpekas i promemorian, att dessa vore beroende av flera ovissa faktorer såsom utlänningsstockens storlek och sammansättning, den blivande utlänningspolitiken o. d. Det vore därför omöjligt att göra några exakta beräkningar. Det konstateras emellertid, att såväl kommitténs förslag som ett system med i princip total decentralisering skulle medföra kostnadsökningar för det allmänna i förhållande till nu tillämpat system. Med utgångspunkt från nuvarande ärendesmängd kunde kostnadsökningen uppskattas till omkring 300 000 kronor om året vid total decentralisering och omkring 170 000 kronor om året vid partiell decentralisering enligt kommitténs förslag.

I yttrandena över promemorian är den meningen förhärskande, att den nuvarande ordningen för handläggning av tillståndsärenden bör bibehållas. Den grupp av myndigheter, som ger uttryck för denna mening, innefattar *samtliga hörda centralmyndigheter*,¹ *länsstyrelsen och landsfogden i Norrbottens län, kriminalpolisintendenten i Stockholm, poliskammaren i Malmö och landsfiskalen i Haparanda distrikt*.

Som skäl för denna ståndpunkt åberopas i flera av dessa yttranden, att fördelarna av en decentralisering icke torde uppväga de därmed förbundna kostnadsökningarna för det allmänna. Detta är fallet med yttrandena från *utlänningskommissionen, statskontoret, organisationsnämnden och poliskammaren i Malmö*. I vissa av dessa yttranden framhålles även de svårigheter, som vid en längre gående decentralisering än den nuvarande föranledes av att dossiermaterialet beträffande utlänningsarna måste förvaras centralt och vid behov tillställas länsstyrelserna. *Utlänningskommissionen* anför också vissa principiella invändningar mot en decentralisering på detta område. *Arbetsmarknadsstyrelsen och länsstyrelsen i Norrbottens län* hänvisar i första hand till dossiersvårigheterna men betonar även de ökade kostnaderna. *Landsfiskalen i Haparanda distrikt* uttalar, att den nuvarande ordningen fungerade tillfredsställande och att det därför saknades anledning att övergå till ett annat system. En liknande ståndpunkt intages av *landsfogden i Norrbottens län och kriminalpolisintendenten i Stockholm*.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför vissa principiella betänkligheter mot en decentralisering av utlänningsärenden och förklarar sig med hänsyn härtill samt kostnadsökningarna och svårigheterna med dossiererna närmast vara böjd för att avstyrka en utvidgad decentralisering. Därest emellertid en ökad decentralisering likväl funnes böra vidtagas, ville länsstyrelsen för sin del förordas en i princip total decentralisering.

Den s. k. totala decentraliseringen förordas av *överståthållarämbetet, läns-*

¹ Statspolisintendenten har i sitt yttrande helt anslutit sig till utlänningskommissionens yttrande.

styrelsen i Kopparbergs län, landsfogden i Malmöhus län och polisintendenten i Hälsingborg. Överståthållarämbetet framhåller dock, att ämbetet icke tagit ställning till, huruvida fördelarna av en total decentralisering kunde anses motivera den kostnadsökning decentraliseringen medförde.

Som skäl för en decentralisering anför *överståthållarämbetet* bl. a., att det på ett förvaltningsområde som det ifrågavarande, där ett avsevärt antal individer hade ett direkt intresse av ärendenas behandling, vore eftersträfvansvärt att avståndet mellan den handläggande myndigheten och det berörda klientelet icke vore längre än som med upprätthållande av kravet på tillräckligt kvalificerad handläggning och enhetlighet vore erforderligt. Det framhålles vidare, att länsstyrelsernas inkoppling på allenast vissa slag av utlänningsärenden vore mindre tillfredsställande såväl ur länsstyrelsernas som den enskilde utlännings synpunkt. Vid bedömande av de i promemorian behandlade formerna för handläggning av utlänningsärenden hade ämbetet funnit, att kommitténs förslag icke vore ändamålsenligt, då det medförde flertalet av de olägenheter, som den totala decentraliseringen innebure i fråga om dossierrekvisitioner o. d., utan att samtidigt medföra en rationell arbetsfördelning.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län anser, att kommitténs förslag vore behäftat med allvarliga brister medan däremot förslaget om total decentralisering organisatoriskt ginge väl att genomföra och även i övrigt ur olika synpunkter vore mest ändamålsenligt. Trots de väsentligt ökade kostnaderna för statsverket förordade länsstyrelsen därför en total decentralisering.

Värdet av en decentralisering utvecklas av *polisintendenten i Hälsingborg*, som också ifrågasätter, om en decentralisering kommer att medföra några avsevärda kostnader.

Länsstyrelsen i Malmöhus län har i och för sig intet att erinra mot den totala decentraliseringen men anser det kunna diskuteras, om fördelarna av den totala decentraliseringen uppväger de kostnader, som beräknats följa därav. Vissa decentraliseringsåtgärder borde emellertid enligt länsstyrelsens uppfattning vidtagas, främst för att avlasta den centrala utlänningsmyndighetens arbetsbörda. Kommitténs förslag i detta avseende syntes väl avvägt även i förhållande till de kostnader som beräknats uppstå vid dess genomförande.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser kostnadsberäkningarna i promemorian i visst avseende så bristfälliga, att länsstyrelsen saknade möjlighet att taga slutgiltig ställning till de olika alternativen. I och för sig funne länsstyrelsen intet vara att erinra mot en total decentralisering, även om förfarandet med de s. k. dossiererna måste giva en viss mindre önskvärd tungroddhet åt ärendenas handläggning. Rent principiellt borde nämligen enligt länsstyrelsens mening en så långt gående decentralisering som möjligt komma till stånd. Eftersom kostnadsökningarna icke syntes bliva alltför stora, ansåge länsstyrelsen, att detta icke borde hindra en i och för sig önskvärd decentralisering.

Besvärssordningen.

Kommittén.

I fråga om besvärssordningen är det i främsta rummet beträffande klagan över länsstyrelses beslut som kommittéförslaget innehåller anmärkningsvärda nyheter. Enligt förslaget må sålunda länsstyrelses beslut, varigenom ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd icke bifallits, samt länsstyrelses beslut i ärende angående utvisning eller återkallelse överklagas hos den centrala utlänningsmyndigheten.

Kommittén finner det självfallet att den centrala utlänningsmyndigheten skall vara besvärnsinstans i ärenden angående beviljande av tillstånd. Däremot diskuterar kommittén ingående vilken myndighet som bör vara överinstans i utvisnings- och återkallelseärenden. En besvärsprovning hos den centrala utlänningsmyndigheten, efter det att utlänningsnämnden avgivit yttrande och eventuellt förhör hållits med utlänningen, kunde enligt kommitténs mening tillfredsställa högt ställda rättssäkerhetsanspråk. Den centrala myndighetens ställning såsom ledande för utlänningspolitiken i dess helhet syntes också påkalla, att myndigheten icke uteslötes från befattning med de ärenden, som i första instans avgjordes av länsstyrelse.

Vad anginge frågan om fullföljd mot den centrala utlänningsmyndighetens beslut, skulle det enligt kommitténs mening möjligen kunna ifrågasättas, om icke högsta domstolen, som nu vore överinstans i utvisningsärenden, också borde bli högsta instans i utvisnings- och återkallelseärenden. Emellertid ansåge kommittén, att denna uppgift borde tillkomma Kungl. Maj:t i statsrådet och att fullföljden dit borde underkastas begränsningar, i huvudsak motsvarande de nu gällande.

Yttrandena.

Förslaget att den centrala utlänningsmyndigheten skall vara besvärnsinstans i förhållande till länsstyrelse avstyrkes av *länsstyrelserna i Södermanlands, Hallands och Västmanlands län* samt *poliskammaren i Halmstad*. *Länsstyrelserna i Stockholms och Örebro län* ställer sig tveksamma till förslaget och *länsstyrelsen i Värmlands län* anser, att högsta domstolen alltså bör vara fullföljdsinstans i utvisningsärenden. Som skäl för sitt avstyrkande av förslaget i denna del anför *länsstyrelsen i Södermanlands län*, att den hyste allvarliga principiella betänkligheter mot att centrala verk bleve besvärnsinstanser för länsstyrelse. Ur rättssäkerhets- och allmän principiell synpunkt funne sig länsstyrelsen icke kunna tillstyrka, att den centrala utlänningsmyndigheten tjänstgjorde som besvärnsinstans över länsstyrelse, utan förordade, att besvär över länsstyrelses beslut skulle anföras direkt hos Kungl. Maj:t. *Länsstyrelsen i Hallands län* utvecklar liknande synpunkter.

Såvitt angår utvisningsärenden förklarar sig *nedre justitierevisionen* och *Göta hovrätt* icke ha något att erinra mot den föreslagna besvärssordningen.

Justitierevisionen uttalar, att rättssäkerhetssynpunkten, i den mån det gällde utvisning på grund av begånget brott, finge anses vara tillgodosedd genom den domstolsprövning, som regelmässigt föreginge utvisningsärendet. Det syntes även mindre lämpligt, att utvisningsärenden prövades av högsta domstolen, då det ändock ankomme på administrativ myndighet att efter delvis liknande synpunkter pröva, huruvida utvisningsbeslutet skulle verkställas eller icke.

Arbetsmarknadsstyrelsen anför, att om icke styrelsen skulle bli central utlänningsmyndighet i arbetstillståndsärenden, måste styrelsen utrustas med en omfattande besvärsmätt gentemot utlänningsmyndighetens beslut.

Departementschefen.

En ovillkorlig rätt att vistas i riket och att här vinna sin utkomst tillkommer endast svensk medborgare. Utlänning kan icke, vare sig enligt svensk lag eller internationellt erkända rättsregler, göra anspråk på att i dessa hänseenden vara likställd med svensk medborgare. Härefter ligger alltså en principiell skillnad mellan medborgarskap och utlännings rättsställning, en skillnad som icke kan avlägsnas utan att dessa begrepp få en ändrad innebörd. Å andra sidan bör det finnas en legal reglering av utlännings möjligheter att uppehålla sig här i riket, varigenom det stadgas rättsliga garantier mot godtycklig behandling och i största möjliga utsträckning ges en tryggad ställning också för utlänning. Det är utlänningslagstiftningens uppgift att skapa ett sådant rättsskydd.

Före det första världskriget fanns på detta område icke någon särskild lagstiftning, fränsett vissa administrativa bestämmelser om hemsändning av utlänning, som här i riket beträddes med lösdriveri. Den första lagen i ämnet kom till år 1914. I denna behandlades ingående, under vilka förutsättningar en utlänning på grund av kriminalitet eller asocialt levnadssätt skulle få nekats tillträde till riket eller avlägsnas härifrån, och förfarandet vid sådan administrativ avvisning eller utvisning reglerades. Vid sidan om den administrativa utvisningen förelåg även en befogenhet för Kungl. Maj:t att förordna om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse (s. k. politisk utvisning). Lagen innehöll icke några bestämmelser om allmän utlänningskontroll. Någon sådan fanns heller icke vid lagens tillkomst; utläningar ägde utan passtväng fritt tillträde till riket och hade rätt att utan särskilt tillstånd vistas här och inneha arbetsanställning.

Med stöd av ett fullmaktstadgande i 1914 års lag genomfördes emellertid under det första världskriget en allmän kontroll över utläningar; passtväng infördes och utlänning förbjöds i princip att utan tillstånd inresa till riket, uppehålla sig här eller inneha arbetsanställning. Man torde från början ha hyst förhoppningar om att denna utlänningskontroll skulle kunna avvecklas vid en återgång till mera normala förhållanden efter krigets slut. Så blev emellertid icke förhållandet. Den politiska och ekonomiska osäkerheten kvarstod

och transoceana länder förde en restriktiv invandringspolitik; härtill kom att utlänningskontrollen ansågs nödvändig i kampen mot arbetslöshet under det ekonomiskt tryckta läget i slutet av 1920-talet. Någon återgång till ett friare folkutbyte mellan länderna kunde sålunda icke uppnås, och även vårt land nödgades bibehålla den under kriget tillkomna utlänningskontrollen, låt vara att denna under vissa perioder kunde avsevärt begränsas. Bestämmelserna om utlänningskontrollen, vilka alltså tillkommit i administrativ ordning, sammanfördes år 1927 med stadgandena om utvisning av kriminella och asociala till en lag. Helt ville man dock icke uppgiva förhoppningarna om att kunna avskaffa inskränkningarna i samfärdseln och återgå till förkrigstidens förhållanden. Lagen gjordes därför provisorisk; även de delar av den nya lagen, vilka ersatte 1914 års lag, fick alltså provisorisk karaktär. Lagstiftningen har sedan efter hand förnyats och även vid några tillfällen omarbetats. Den nu gällande lagen i ämnet antogs år 1945 och gäller — efter beslutade förlängningar — till utgången av juni 1954.

Den utlänningslag av provisorisk karaktär som sålunda gäller har efter hand fått ökad praktisk betydelse till följd av att antalet utlännningar som söker sig till vårt land under senare år blivit avsevärt mycket större än tidigare var vanligt. Medan hela antalet utlännningar i riket under en lång följd av år före det andra världskriget höll sig mellan 15 000 och 25 000, har antalet under och efter kriget stigit till det mångdubbla. Antalet var sålunda i maj 1945 inemot 195 000 och uppgick i juli 1946 till 116 000 och i juli 1952 till 267 000. För år 1953 kan, sedan medborgare i de nordiska länderna erhållit fritt tillträde till riket, antalet icke exakt angivas. Av tillgängliga siffror framgår emellertid att antalet utlännningar som vistades i riket med uppehållstillstånd den 1 juli 1953 översteg 100 000, vartill kommer alla som icke behöver sådant tillstånd. Till jämförelse kan nämnas att antalet utlännningar sysselsatta på den svenska arbetsmarknaden i juli 1952 var 121 000 och i juli 1953 uppgick till 114 000.

Det betydligt ökade antal utlännningar som vistas i landet består delvis av sådana som endast tillfälligt uppehåller sig här. I juli 1952 hade sålunda något mer än hälften av utlännarna vistats här kortare tid än tre månader. Därjämte är det emellertid också fråga om utlännningar som varaktigt bosätter sig i riket. Vårt land, som under tiden närmast före det första världskriget hade en betydande utvandring, har numera blivit ett invandringsland.

Mot den gällande utlänningslagen kan göras den principiella anmärkningen att det råder en motsättning mellan å ena sidan de bestämmelser, som går tillbaka till 1914 års lag och som har till syfte att reglera avvisning och utvisning av kriminella och asociala utlännningar, och å andra sidan de regler som sammanhänger med den generella utlänningskontrollen. I det förra hänseendet är det i lagen noga angivet, under vilka förutsättningar ett ingripande mot utlännningen får ske, och genom ett rättsligt förfarande med möjlighet för utlännningen att vid beslut om utvisning klaga i högsta dom-

stolen har man eftersträvat att bereda utlänningen rättssäkerhet. Reglerna om utlänningskontrollen bygger däremot principiellt på att en utlänning icke utan tillstånd äger vistas i riket och i lagen anges icke närmare, under vilka förutsättningar sådant tillstånd skall beviljas. Utlänningarnas rättssäkerhet tillgodoses här i huvudsak endast genom föreskrifter om den myndighet som skall pröva skilda slag av tillståndsärenden. Beviljas utlänning icke erforderligt tillstånd, måste han lämna landet. Därför föreligger också vid sidan om utvisning ett särskilt institut för att avlägsna utlänning ur riket, nämligen förpassning. De materiella förutsättningarna för förpassning är icke angivna i lagen; den som icke har tillstånd att vistas här kan förpassas. Härav följer att det enligt lagen icke föreligger något formellt hinder mot att en utlänning, som vid rättslig prövning funnits icke böra utvisas, därefter utan angivet skäl vägras förlängning av sitt uppehållstillstånd och förpassas ur riket.

Vid en omarbetning av lagen kan det vara anledning att undersöka om det är möjligt att avlägsna denna inkonsekvens i lagens principiella byggnad. Kommittén har berört denna fråga och därvid undersökt om lagens syfte skulle kunna tillgodoses utan uppehållstillstånd. Enligt kommitténs mening finge då utvisningsgrunderna utbyggas så att man skulle kunna utvisa sådana utlänningar som nu förmås att lämna landet genom att uppehållstillstånd vägras. Kommittén avvisar tanken på en sådan uppläggning av lagen under framhållande av både praktiska synpunkter och rättssäkerhetshänsyn. Vad kommittén föreslagit om att låta förpassningsinstitutet uppgå i utvisning innehär icke heller något annat än ett formellt sammanförande av dessa båda institut; den principiella motsättningen med hänsyn till grunden för åtgärden kvarstår oförändrad.

Vid bedömande av det nu berörda spörsmålet måste beaktas att syftet med de olika instituten för utlännings avlägsnande ur riket är helt olika. Reglerna om utvisning av kriminella och asociala personer avser att ur riket avlägsna personer som på grund av sina individuella egenskaper icke är önskvärda. Det är naturligt att bedömandet härav bör ske genom ett rättsligt förfarande. Den generella utlänningskontrollen däremot tar sikte på att kontrollera och avväga tillströmningen av utlänningar till landet ur mera allmänna synpunkter. I främsta rummet har det visat sig nödvändigt att begränsa denna tillströmning ur försörjningssynpunkter och av hänsyn till bostadsförhållanden. Under oroliga tider har också ordnings- och säkerhetssynpunkter gjort sig gällande. Det är alltså i den generella utlänningskontrollen icke i första hand fråga om ett kvalitativt bedömande av den enskilde utlänningen utan om en allmän begränsning av tillträdet till riket och om förutsättningarna för undantag i de särskilda fallen från sådan begränsning. Även ett bedömande av utlänningens personliga förhållanden kan dock komma i fråga, då en restriktiv politik för tillträdet till riket upprätthålles. Men det är då fråga om ett bedömande som sammanhänger med de allmänna riktlinjerna för utlänningspolitiken, och detta bedömande bortfaller, i den mån en friare utlänningspolitik föres. Förpassningsinstitutet är

nödvändigt för att den generella utlänningskontrollen skall kunna upprätthållas. Då det icke är möjligt att i lagen reglera den materiella innebörden av den aktuella utlänningspolitiken, är det icke heller möjligt att angiva några materiella förpassningsanledningar i lagen. Det är alltså icke heller möjligt att reellt sammanföra förpassning med utvisning.

Det uppställda spørsmålet begränsar sig således till om det föreligger tillräckliga skäl att bibehålla utvisningsinstitutet, då utlänning ändå icke har någon principiell rätt att vistas i riket och alltid kan förpassas ur riket, därest han saknar tillstånd att uppehålla sig här. Det måste emellertid beaktas att utvisningen tillgodoser det varaktiga behovet av ett rättsligen reglerat institut för att ur riket avlägsna personer som icke bör tillåtas att vistas här. Även om kravet på tillstånd för vistelse i riket eftergives, kvarstår alltså behovet av utvisning såsom ett permanent institut.

Av vad nu sagts framgår alltså att den angivna principiella motsättningen i lagen icke kan avlägsnas. Den sammanhänger med att lagen på en gång skall tillgodose skilda syften. Lagen skall både fylla behovet av ett varaktigt system för att avlägsna kriminella eller eljest asociala utlännningar och bilda underlaget för en med de ekonomiska konjunkturerna sammanhängande utlänningspolitik. Härav följer att såsom utvisningsanledning endast bör gälla sådana omständigheter som under alla förhållanden och oavsett utlänningspolitikens växlingar bör medföra att utlännningen avlägsnas ur riket.

Beträffande den generella utlänningskontrollen har kommittén erinrat om att från 1860-talet och fram till första världskriget ett fritt folkutbyte rådde mellan vårt land och andra länder, och kommittén uttalar att idén om det fria folkutbytet bör utgöra grundval för en ny utlänningslagstiftning. Samtidigt är emellertid kommittén av den uppfattningen att i dagens läge inskränkningar i de fria förbindelserna mellan folken är nödvändiga. Någon återgång i praktiken till det fria folkutbytet föreslås alltså icke.

Det torde tyvärr vara uppenbart att förutsättningar icke för närvarande finnes för en på fritt folkutbyte grundad utlänningspolitik. De våldsamma omstörtningar som krigsperioderna medfört i Europa och de svåra flyktingsproblem som vållats därav kommer att för lång tid framåt försvåra en återgång till friare förhållanden. Å andra sidan måste beaktas att kontrollen över utlänningsars inresor och utresor, deras vistelse i landet och arbetsförhållanden skapar olägenheter för den enskilde och utgör en börda för det allmänna. Då det råder fredliga förhållanden och en viss jämvikt i de länder, från vilka vi kan påräkna en utlänningsström av någon betydelse, minskar behovet av utlänningskontrollen. Denna får icke vara något självändamål: den bör, i all den utsträckning det kan ske utan fara för väsentliga samhällsintressen, förenklas och nedskäras, så snart mera normala förbindelser mellan folken kan upprättas. De goda erfarenheter som vunnits av det friare folkutbytet med de nordiska grannländerna torde visa att avsevärda fördelar kan uppnås genom en minskning av kontrollen. Alla torde också vara eniga om att vårt land bör fullfölja en så fri utlänningspolitik som vid varje tidpunkt visar sig möjligt.

Med utgångspunkt från dessa överbåganden synes det erforderligt att för den framtid som nu kan överblickas bibehålla en lagstiftning, som innefattar både ett permanent system av regler mot asociala utlännningar, gällande under alla förhållanden, och sådana bestämmelser som erfordras för att kunna hålla en mera generell utlänningskontroll. Såsom jag redan framhållit bör denna kontroll icke betraktas som permanent; det bör finnas möjligheter att nedskära och avlägsna den. Det är också av detta skäl som den nuvarande lagen är provisorisk. Statsmakterna har vid lagens tillkomst icke velat binda sig för att bibehålla utlänningskontrollen. Att av denna anledning göra lagen provisorisk medför emellertid den olägenheten att även de regler i lagen som bör vara av permanent natur får en tidsbegränsad giltighet. Härtill kommer, att en lagstiftning icke bör upprätthållas såsom ett provisorium under alltför lång tid. Det nuvarande provisoriet har varat i 25 år och någon tidpunkt för en fullständig avveckling kan tyvärr icke skönjas.

Behovet av variationer i den generella utlänningskontrollen torde hellre böra tillgodoses på det sättet att tillämpningen av reglerna härom göres beroende på Kungl. Maj:ts förordnande. Lagen bör alltså, vid sidan om de permanenta reglerna angående utlännings avlägsnande ur riket, innehålla fullmakter som ger Kungl. Maj:t möjlighet att låta utlänningskontrollen få större eller mindre omfattning alltefter de ekonomiska och politiska förhållandena i världen. Att Kungl. Maj:t härvid kommer att, i samband med anslagsäskanden eller på annat sätt, inhämta riksdagens mening torde ligga i sakens natur. Detta sker redan nu och torde ha större betydelse för utformandet av den aktuella utlänningspolitiken än de med flera års mellanrum återkommande förlängningarna av lagens giltighet. Med en sådan anordning som nu förordats bortfaller alltså skälet att giva lagen tidsbegränsad giltighet.

Beroende på vistelsens varaktighet kan bland utlännarna i riket tre grupper urskiljas. Till en första grupp kan hänföras sådana som endast gör korta besök, t. ex. turister, handelsresande och säsongarbetare. En andra grupp består av sådana som stannar en längre tid men som icke har för avsikt att för framtiden bosätta sig i riket. Hit kan hänföras en ej ringa grupp av yngre arbetstagare, huvudsakligen från de nordiska grannländerna. En tredje grupp bildas av de personer som stadigvarande bosätter sig här, vare sig detta beror på att de såsom politiska flyktingar nödgats lämna sitt hemland eller eljest på grund av släktförbindelser eller ekonomiska motiv eller av andra skäl önskar invandra hit.

Även om det naturligtvis icke alltid är möjligt att i praktiken göra någon klar skillnad mellan utlännningar enligt en sådan gruppindelning, är det dock tydligt att olika synpunkter gör sig gällande i lagstiftningen beträffande de typiska fallen inom varje grupp. Turisttrafik och andra kortare besök underlättas för närvarande genom att utlännning, som icke är underkastad viseringstvång, får vistas här tre månader utan uppehållstillstånd. Härigenom har sålunda särskilda synpunkter i fråga om den första gruppen beaktats.

Skillnaden mellan å ena sidan utlännningar som gör kortare eller längre besök i riket utan att förlora sin huvudsakliga anknytning till hemlandet samt å andra sidan politiska flyktingar och andra invandrare har även i några hänseenden satt sin prägel på gällande lag. Vissa särbestämmelser upprätthålles sålunda till skydd för politiska flyktingar, och vidare anges helt allmänt i lagen att den tid en utlännning vistats i riket skall beaktas både vid tillståndsgivning och vid prövning av ärende om utvisning.

Vid en omarbetning av utlänningslagen är det främst angeläget att stärka de rättsliga garantierna och tillgodose trygghetsbehovet för politiska flyktingar och andra utlännningar som mera stadigvarande bosätter sig i landet. Detta har också vid kommitténs bearbetning av lagen varit en huvudsynpunkt. Den ökade invandringen har nämligen medfört att de särskilda problem som sammanhänger med dessa utlänningsgruppers förhållanden fått en långt större betydelse än tidigare. Det är uppenbart att rätten att kvarstanna i riket är av en helt annan vikt för utlännningar som en längre tid varit bosatta här än för turister och mera tillfälliga besökande. Även för den som vistats här någon tid men alltjämt har sin huvudsakliga anknytning till sitt hemland betyder det mindre, om han vägras tillstånd att kvarstanna, än vad det gör för den som av någon anledning lämnat sitt hemland för att söka sig en ny boningsort i vårt land. För politisk flykting kan frågan om rätten att kvarstanna vara en livsfråga.

Denna skillnad mellan olika kategorier av utlännningar har också betydelse i fråga om arbetstillstånd. De arbetstagare som alltjämt har huvudsaklig anknytning till hemlandet utgör ett mera rörligt skikt inom arbetsmarknaden. Det är möjligt att låta dem vara underkastade de konjunkturmässiga växlingarna på arbetsmarknaden utan att därigenom göra dem någon större orätt. En vägrad förlängning av arbetstillstånd har för dem i främsta rummet en ekonomisk betydelse; de kan därigenom bli nödsakade att återvända till sitt hemland. Av en helt annan betydelse är denna fråga för den som är varaktigt bosatt i riket och här har sitt hem, familj, släktförbindelser etc. Det måste krävas starka skäl för att sådana utlännningar skall kunna tvingas att lämna landet, och på arbetsmarknaden bör det icke göras skillnad mellan dem och svenska medborgare.

Vad särskilt angår politiska flyktingar har vårt land sedan gammalt tagit särskild hänsyn till deras skyddsbehov, då det gällt frågor om vistelse och arbetsanställning i riket, och därför har politiska flyktingar intagit en mer gynnad ställning än andra utlännningar. Frågan om politiska flyktingar har under senare år fått ökad aktualitet och, såsom jag i det följande skall närmare utveckla, har försök gjorts att åstadkomma en internationell överenskommelse rörande politiska flyktingars ställning. Enligt min uppfattning är det en mycket angelägen uppgift i en ny utlänningslagstiftning att utvidga och förstärka rättsskyddet för politiska flyktingar. Deras särställning är starkt motiverad ur både humanitära och demokratiska synpunkter. Till denna viktiga fråga skall jag återkomma i olika sammanhang såväl vid skilda lagrum i det här föreliggande förslaget som vid den kommande behandlingen av lagstiftningen om utlämning av förbrytare.

De allmänna synpunkter rörande utlänningslagstiftningen som nu angivits kan i olika hänseenden inverka på en ny lag i ämnet. I det följande skall jag upptaga några huvudfrågor, som i första hand påkallar ett ställningstagande.

Kommittén har ingående behandlat frågan om ytterligare differentiering av tillståndstyper, som användes beträffande utlänningsinresa och vistelse i riket. Sålunda har kommittén föreslagit införande av ett uppehållstillstånd utan tidsbegränsning, benämnt bosättningsstillstånd. Vidare har kommittén diskuterat frågan om ett särskilt tillstånd för tillfälliga besök i landet. Detta tillstånd, kallat besökstillstånd, skulle icke kunna förenas med arbetstillstånd och icke heller eljest medföra någon rätt att här taga arbete eller bedriva näringsverksamhet. Kommittén avvisar emellertid tanken att införa ett särskilt besökstillstånd.

Frågan om de typer av tillstånd som kommer till användning och den närmare utformningen av dessa tillstånd är ett praktiskt spörsmål som beror på behovet att uppställa olika villkor för skilda kategorier av utlännningar. Både av hänsyn till utlännarna och av praktiska administrativa skäl bör tillståndstyperna bilda ett så enkelt system som möjligt, och varje slag av tillstånd bör giva ett klart uttryck åt de rättigheter som därigenom tillerkännes utlänningen.

Vad först angår frågan om ett särskilt besökstillstånd framgår av vad kommittén anfört att något egentligt behov av en sådan ny typ av tillstånd icke föreligger samt att de administrativa lättnader, som kan vinnas med ett tillstånd av denna enklare typ, uppväges av praktiska olägenheter i andra hänseenden, särskilt beträffande arbetstillstånd. Det torde också vara möjligt att inom ramen för gällande tillståndssystem tillgodose alla de önskemål om kontroll över utlännings arbetsanställning som finnes befo- gade, och någon utökning av tillståndstyperna för detta ändamål är alltså icke behöfelig.

Huvudfrågan i detta sammanhang är införandet av ett uppehållstillstånd utan tidsbegränsning. Kommittén har framhållit att lämpligheten härav icke kan bedömas utan att samtidigt frågan om möjligheterna att bryta upp ett sådant tillstånd tages i betraktande, och kommittén uttalar att införandet av uppehållstillstånd utan tidsbegränsning förutsätter att sådant tillstånd skall kunna brytas även på annat sätt än genom utvisning på nuvarande grunder. Från denna utgångspunkt har kommittén utarbetat ett förslag som innefattar vidsträckta möjligheter att återkalla bosättningsstillstånd och som dessutom, såsom en konsekvens därav, leder till att även tidsbegränsade uppehållstillstånd — till skillnad från vad nu gäller — skall kunna återkallas även på annat sätt än genom utvisning.

Både inom kommittén och i yttrandena har delade meningar kommit till uttryck beträffande de föreslagna bosättningsstillstånden. Två av de sak-kunniga, som kommittén haft att samråda med, har sålunda tillstyrkt förslaget om bosättningsstillstånd endast under den uttryckliga förutsättningen att utlänningsens bosättning här i riket påtagligen blir till gagn för samhället samt att stora fordringar uppställas för tillståndets erhållande.

Avgörande för om uppehållstillstånd utan tidsbegränsning bör införas och vad som i så fall bör gälla om återkallelse av sådant tillstånd bör självfallet vara behovet av en ny tillståndstyp. Det är alltså nödvändigt att klargöra, för vilka grupper av utlänningar denna nya typ av tillstånd skulle komma till användning. Härvid torde man i stort sett kunna välja mellan två olika möjligheter. Den ena är att införa ett icke tidsbegränsat tillstånd, som är avsett för en betydande del av utlänningarna i landet och som skulle lämnas utan några större fordringar och utan noggrannare prövning. Ett sådant uppehållstillstånd, gällande tillsvidare, måste kunna återkallas, så snart anledning föreligger att icke längre tillåta utlänningen att vistas i landet. Det måste finnas möjlighet till återkallelse även av konjunkturbetonade skäl. Den andra utvägen är att införa en ny typ av uppehållstillstånd, avsedd att meddelas endast åt sådana utlänningar som efter närmare prövning tillåtes att mera stadigvarande stanna i landet. Det skulle sålunda i detta fall vara fråga om ett verkligt tillstånd till bosättning, och utlänningens rätt att kvarbliva i landet och här vinna sin utkomst bör då självfallet icke vara beroende av konjunkturväxlingar. Tillståndet bör sålunda kunna brytas endast på sådana skäl som under alla förhållanden och oavsett situationen på arbetsmarknaden kan leda till utvisning. Såsom kommittén framhåller kan ett tillstånd av denna typ komma till användning endast för ett mindre antal av utlänningarna i landet.

Kommitténs förslag innebär en kompromiss mellan dessa båda alternativ. I viss utsträckning har kommittén sökt frigöra de föreslagna bosättningsstillstånden från påverkan av skiftande konjunkturer. Förslaget medför emellertid en betydande utbyggnad av möjligheterna till återkallelse, och tydligt är att kommittén tänkt sig att den nya tillståndstypen skall komma till användning för en avsevärd del av utlänningarna i landet.

I detta förslag ligger alltså en viss förskjutning av utlänningskontrollen från förhandsprövning till efterföljande bedömning. Det torde vara tvivelaktigt om detta är en önskvärd utveckling. Tvärtom torde böra eftersträvas att utlänningskontrollen i möjligaste mån koncentreras till att vara en invandringskontroll och alltså sättes in på ett så tidigt stadium av utlänningens vistelse i landet som möjligt. Utlänningar som vistats länge i landet bör så långt är möjligt beredas en tryggad ställning och icke vara underkastade konjunkturmässiga växlingar i utlänningspolitiken.

Ur mera allmänna synpunkter torde det icke föreligga behov av ett uppehållstillstånd utan tidsbegränsning, avsett att användas för det stora flertalet utlänningar. Dess värde för utlänningarna själva blir ganska begränsat, då det lätt kan återkallas. De administrativa lättnader som skulle kunna vinnas genom denna tillståndstyp kan icke vara avgörande. En administrativ förenkling bör i stället eftersträvas genom att uppehållstillstånd efter hand gives för längre tid och att sådana grupper av utlänningar, vars uppehåll här i regel icke behöver begränsas, befrias från skyldighet att ha uppehållstillstånd.

Däremot kan det vara påkallat att införa en ny typ av uppehållstillstånd

för en mindre grupp av utlänningar, nämligen sådana som vistats här så lång tid att deras personliga förhållanden kan närmare prövas. I sådana fall är det möjligt att ge dem ett löfte att de får på allvar slå sig ned i landet — ett bosättningsstillstånd. Tydligt är nämligen att den starkare invandringen för mera stadigvarande bosättning under senare år framkallat ett behov av en uppdelning av uppehållstillstånden, så att man skall kunna särskilja de utlänningar som på allvar slår sig ned i landet från de grupper av utlänningar som har en lösare och av arbetsmarknadens konjunkturer beroende anknytning till landet samt bereda den förra gruppen en mera tryggad ställning.

Av det tidigare anförda följer att utlänning som erhållit bosättningsstillstånd bör kunna tvingas att lämna landet endast enligt de regler som är avsedda att gälla under alla förhållanden, oavsett konjunkturväxlingar. Det givna löftet att få bosätta sig i riket bör i princip icke heller eljest kunna återtagas, liksom ej heller någon anledning föreligger att ändra bestämmelserna om tidsbegränsade uppehållstillstånd så att dessa skulle kunna återkallas. Vad nu sagts utesluter icke att en viss översyn av de nu gällande utvisningsskälerna kan vara behövlig. Till denna fråga skall jag återkomma i redogörelsen för förslaget.

Med den innebörd och användning av bosättningsstillstånd som nu angivits torde de betänkligheter ur säkerhetssynpunkt som anförts av bland andra länsstyrelsen i Kopparbergs län delvis vara beaktade. Det kan i detta hänseende vidare framhållas att även de utlänningar som genom bosättningsstillstånd beredes en mera stadigvarande rätt att vistas i riket bör vara underkastade s. k. politisk utvisning, när så påkallas av hänsyn till rikets säkerhet. Därigenom är det möjligt att ur landet avlägsna dem som ägnar sig åt illegal verksamhet.

Om bosättningsstillstånd alltså erhåller en mera begränsad användning, torde några invändningar icke kunna göras mot att denna tillståndstyp även innefattar ett obegränsat arbetstillstånd.

Beträffande den centrala administreringen av tillståndsfrågor har kommittén förutsatt att det liksom hittills skall finnas en central utlänningsmyndighet, som har ledningen av utlänningskontrollen. Vid sidan om denna myndighet skall utlänningsnämnden kvarstå som ett självständigt organ med i huvudsak oförändrade uppgifter.

Förslaget i denna del har berörts i några yttranden och därvid har redovisats tvekan om behövligheten av en särskild central myndighet för utlänningsärendena. Även bibehållandet av utlänningsnämnden har ifrågasatts.

Det torde emellertid vara uppenbart att en central myndighet i den ena eller andra formen icke kan undvaras för ledningen av utlänningskontrollen. Tidigare var denna uppgift anförtrord åt socialstyrelsen. Utlänningskommissionen tillkom under andra världskriget, då ett stort antal utlänningar vistades i landet och utlänningsärendena fick en sådan omfattning att de icke lämpligen kunde skötas av en byrå inom socialstyrelsen. Huruvida även i fortsättningen en särskild, fristående myndighet är behövlig för

denna uppgift eller om det icke lämpligen kan uppdragas åt socialstyrelsen eller något annat centralt ämbetsverk att vara central utlänningsmyndighet, torde i detta sammanhang böra lämnas öppet. Det är här tillräckligt att utgå från att en central utlänningsmyndighet skall bibehållas, och det bör liksom hittills ankomma på Kungl. Maj:t att bestämma, vilken myndighet som skall vara central utlänningsmyndighet.

Såsom kommittén förordat torde även utlänningsnämnden böra bibehållas. Dess betydelse för att bereda utlännningar rättsskydd och skapa förtroende för myndigheternas åtgärder bör icke underskattas. Nämndens verksamhet möjliggör även att besvärsärenden kan avlastas från Kungl. Maj:t.

Beträffande handläggningen av tillståndsfrågor är det största problemet, i vad mån en decentralisering från den centrala utlänningsmyndigheten kan åstadkommas. Till detta problem skall jag återkomma i det följande. I fråga om arbetstillstånd uppkommer därjämte ett speciellt spörsmål, nämligen huruvida och på vad sätt arbetsmarknadsmyndigheterna bör inkopplas. Kommittén har föreslagit, att ärenden rörande arbetstillstånd liksom hittills skall avgöras av den centrala utlänningsmyndigheten. Vid handläggningen skall myndigheten samråda med arbetsmarknadsstyrelsen och denna skall i ärenden av principell betydelse eller eljest av större vikt bereda sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare inom verksamhetsområdet tillfälle att uttala sig.

I flertalet yttranden har detta förslag tillstyrkts eller lämnats utan erinran, under det att i några yttranden uttalas att arbetsmarknadssynpunkter bör beaktas i högre grad än som skett i kommitténs förslag. Sålunda hävdar bland andra arbetsmarknadsstyrelsen att arbetstillståndsgivningen bör tillkomma arbetsmarknadsmyndigheterna, under det att övrig utlänningskontroll bör anförtros någon annan centralmyndighet.

Frågor om uppehållstillstånd och arbetstillstånd hänger emellertid nära samman. Ej sällan utgör arbetstillstånd den nödvändiga förutsättningen för att utlänningen skall ha någon praktisk möjlighet att kvarbli i landet. Å andra sidan är frågan om utlännings arbetstillstånd endast ett av de spörsmål som kräver bedömande i ett utlänningsärende. Vidare förekommer det utlänningsärenden, i vilka frågan om arbetsanställning icke är aktuell. En uppdelning av beslutanderätten på det sätt som arbetsmarknadsstyrelsen förordat skulle leda till betydande olägenheter. Det är visserligen nödvändigt att arbetsmarknadssynpunkter får ett väsentligt inflytande på utlänningsärendenas avgörande. Detta torde emellertid liksom hittills kunna uppnås genom samråd mellan vederbörande myndigheter.

Även intresseorganisationerna på arbetsmarknaden bör på sätt kommittén föreslagit erhålla inflytande på behandlingen av ärenden angående arbetstillstånd.

Vad härefter angår frågan om decentralisering av utlänningsärendenas handläggning har utöver kommitténs förslag en särskild utredning verkställt inom inrikesdepartementet och redovisats i en där upprättad promemoria. De förslag som kan övervägas är — förutom bibehållande

i huvudsak av gällande ordning för ärendenas handläggning — att decentralisera handläggningen antingen enligt kommitténs förslag eller, såsom i promemorian närmare utvecklas, mera fullständigt (total decentralisering). Kommittéförslaget innebär att länsstyrelserna i viss utsträckning övertager uppgifter från den centrala utlänningsmyndigheten, vilken dock bibehåller ledningen och kontrollen över utlänningsärendenas handläggning och själv avgör principiellt viktiga och mera svårbedömda ärenden. En total decentralisering skulle innebära att utlänningsärendena, frånsett ett — i och för sig betydande — antal ärenden av mera speciell natur, helt överfördes till länsstyrelserna och att den centrala utlänningsmyndigheten icke i första hand tog befattning med några sådana ärenden men väl genom råd och anvisningar uppdrog riktlinjerna för utlänningspolitiken samt fungerade såsom besvärinstans. Av promemorian framgår att en decentralisering, vare sig den sker enligt det ena eller andra alternativet, skulle medföra vissa kostnader.

Den handläggning av vissa tillståndsärenden hos polismyndighet, som sker med stöd av den nuvarande lagen, innebär icke att den lokala myndigheten tillerkänts någon verklig prövningsrätt; denna myndighet äger nämligen endast befogenhet att i alldeles klara fall meddela tillstånd. Det är emellertid en stor del av tillståndsärendena som på detta sätt handlägges lokalt, för närvarande omkring 60 procent.

Det torde vara otvivelaktigt att en decentraliserad handläggning av utlänningsärendena skulle medföra betydande fördelar. Av vikt är i främsta rummet, att med decentraliseringen följer bättre möjligheter för utlänningen att nå direkt kontakt med den beslutande myndigheten och att därmed också vinnes ett ökat utrymme för hänsynstagande till de särskilda omständigheterna i det speciella fallet. Det synes därjämte vara lämpligt ur principiella synpunkter, att behandlingen av utlänningsärendena sker av den vanliga lokala administrationen. Även ur beredskapssynpunkt framstår en decentraliserad handläggning som önskvärd.

Ehuru sålunda starka skäl talar för en decentralisering och då företrädesvis för en såvitt möjligt total decentralisering, föreligger dock vissa svårigheter att genomföra en sådan. För ärendenas handläggning är det nödvändigt att äga tillgång till ett aktmaterial rörande utlännarna i landet, och detta aktmaterial kan svårigen samlas och förvaras på annat sätt än hos en central myndighet. Med det stora antal ärenden det här gäller uppkommer därför arbetstekniska svårigheter, om ärendenas handläggning skall ankomma på länsstyrelse. Härtill kommer att en sådan anordning skulle draga med sig kostnadsökningar, som icke med säkerhet kan beräknas men som under nuvarande förhållanden i promemorian uppskattats till omkring 300 000 kronor om året vid total decentralisering och omkring 170 000 kronor om året vid partiell decentralisering enligt kommitténs förslag.

På grund av dessa praktiska svårigheter, som gör sig särskilt gällande i nuvarande läge med ett stort antal utlännningar i landet och ovissa fram-

tidsutsikter, har jag icke ansett mig böra föreslå, att någon ytterligare decentralisering för närvarande genomföres. Med hänsyn till de obestriddiga tungt vägande skäl, som anförts till förmån för decentralisering, bör dock möjligheten hållas öppen att senare vid lämpligt tillfälle genomföra en sådan åtgärd. För att därvid denna fråga skall kunna omprövas utan lagändring, torde Kungl. Maj:t böra erhålla fullmakt att helt eller delvis överflytta handläggningen av ärenden från den centrala utlänningsmyndigheten till annan myndighet, i första hand till länsstyrelse. En dylik fullmaktsdelegering ligger helt i linje med nuvarande lagstiftning och praxis.

Utvisning på grund av brott, som utlänning begått här i riket, ankommer enligt gällande lag på länsstyrelse. Mot länsstyrelsens beslut om utvisning kan utlänningen fullfölja talan till högsta domstolen. Fråga om utvisning upptages av länsstyrelse först då den dom, varigenom utlänningen fällts till ansvar, vunnit laga kraft.

Att samhällsreaktionen mot en utlänning, som begår brott här, på detta sätt är splittrad på skilda förfaranden hos olika myndigheter medför otvivelaktigt allvarliga olägenheter. Framför allt är den gällande ordningen olämplig med hänsyn därtill att domstolen, som i mål om ansvar för brott av den beskaffenhet att utvisning kan följa, regelmässigt har tillgänglig fullständig utredning om den tilltalades personliga förhållanden och som har att undersöka vilka åtgärder som erfordras för den brottsliga tillrättaförande, måste fatta beslut härom utan att veta om denne blir utvisad. Länsstyrelsen å sin sida har i regel sämre möjligheter att bedöma utlänningsens personliga förhållanden. Med hänsyn till det nu anförda har jag funnit mig böra undersöka, om icke frågan om utlännings avlägsnande ur riket på grund av här begånget brott kunde avgöras av den domstol, som har att pröva frågan om ansvar för brottet. Så har denna fråga reglerats i viss utländsk lagstiftning, t. ex. i Danmark och Schweiz.

Kommittén, som behandlat spörsmålet om handläggning av utvisningsfrågor vid domstol, har konstaterat att beträffande utvisning på grund av brott här i riket vissa skäl talar för en handläggning vid domstol. I fråga om andra utvisningsärenden vore det emellertid icke lämpligt att överföra handläggningen från länsstyrelse till domstol. Eftersom det enligt kommitténs uppfattning skulle medföra väsentliga nackdelar att fördela beslutanderätten i utvisningsärenden mellan domstol och länsstyrelse, föreslår kommittén att prövningen av båda ärendesgrupperna skall kvarbliva hos länsstyrelse.

Mot vad kommittén sålunda anført kan emellertid framhållas att en fråga om utvisning på grund av brott här i riket har ett naturligt samband med den vid domstolen handlagda frågan om ansvar för brottet och är av annan beskaffenhet än övriga slag av utvisningsärenden. De senare åter har i stor utsträckning en likartad karaktär som de socialvårdsärenden länsstyrelse eljest handlägger, t. ex. lösdrivar-, alkoholist- och fattigvårdsärenden.

Ett skäl mot att överföra utlänningsärendena till domstol är att denna stundom icke kan i förväg bedöma möjligheterna att verkställa ett beslut

om utlänningsens avlägsnande ur riket. Särskilt om utlänningsen kan åberopa politiskt flyktingskap, kan det alltså föreligga en ovisshet rörande beslutets verkställbarhet. Samma olägenhet föreligger emellertid redan nu; länsstyrelse och högsta domstolen fattar beslut om utvisning utan att samtidigt pröva frågan om verkställighet av beslutet. I sådana fall då verkställighetshindret är notoriskt, och detta torde praktiskt sett gälla om politiska flyktingar, vållar det icke större svårigheter för domstol än för annan myndighet att redan i förväg taga hänsyn därtill.

Ur rättssäkerhetssynpunkt synes en domstolsbehandling av utvisningsärenden i brottmål vara en förbättring. Strävanden att tillgodose utlänningsrättsskydd i utvisningsförfarandet är av gammalt datum. I den gällande lagen har de kommit till uttryck, bl. a. genom utlänningsens rätt till biträde vid förhör och genom hans rätt att fullfölja talan till högsta domstolen. Utlänningskommittén har också på olika sätt sökt tillgodose rättssäkerhetssynpunkter i utvisningsförfarandet och har sålunda med hänvisning till dylika synpunkter föreslagit att lekmän skulle medverka i länsstyrelse vid handläggning av dylika ärenden. Det förhåller sig emellertid otvivelaktigt så, att sådana åtgärder endast innebär ett ofullständigt efterliknande av domstolsprocessen. Det bästa sättet att tillgodose dessa synpunkter är att överföra ärendena till domstol. Det torde också vara självklart att, om domstol erhåller befogenhet att avgöra frågor om utlännings avlägsnande ur riket, de tillståndsbeviljande myndigheterna är skyldiga att taga erforderlig hänsyn till domstols avgörande.

Att en prövning av utvisningsfrågan samtidigt med ansvarsfrågan vid domstol skulle innebära väsentliga fördelar såväl i fråga om bestämmandet och samordningen av de olika samhällsreaktionerna på grund av ett brott som ock ur administrativ synpunkt är alltså tydligt. Vad den administrativa synpunkten angår förtjänar särskilt framhållas, att utvisningsfrågans handläggning vid domstol medför en minskad arbetsbelastning icke blott för länsstyrelsernas tjänstemän utan även för polismyndigheterna. Vidare är att märka, att behovet av särskilt biträde åt utlänningsen i utvisningsärendet bortfaller.

Prövningen av fråga om utvisning på grund av brott torde alltså böra överflyttas från länsstyrelse till domstol. Av domstolen beslutad åtgärd synes lämpligen böra erhålla en särskild benämning: förvisning. Till den närmare utformningen av stadgandena härom skall jag återkomma vid genomgången av de särskilda bestämmelserna i förslaget.

Om sålunda de viktigaste ärendena om utlännings avlägsnande ur riket på grund av kriminalitet överföres till domstol, torde tillräckliga skäl icke föreligga att för de därefter hos länsstyrelse återstående utvisningsärendena närmare överväga frågan om lekmäns medverkan i länsstyrelse. Denna fråga får prövas i annat sammanhang.

Kommitténs förslag att talan mot länsstyrelses beslut i utvisningsärenden skall fullföljas till den centrala utlänningsmyndigheten har i flertalet yttranden lämnats utan erinran. Förslaget i denna del

innebär att klagan i utvisningsärenden icke längre skall föras i högsta domstolen. Det kan erinras om att processlagberedningen föreslog att dessa ärenden skulle fullföljas från länsstyrelse till hovrätt. Såsom en tredje, tänkbar möjlighet erbjuder sig att fullföljden, liksom i fråga om åtskilliga andra av länsstyrelse fattade beslut, sker till regeringsrätten.

Ett skäl att följa kommitténs förslag är sambandet mellan avvísnings- och utvisningsärendena. Dessa torde till stor del röra samma kategorier av utlännningar, och det torde vara uppenbart att avvísningsåtgärderna måste stå under den centrala utlänningsmyndighetens ledning och att fullföljd i dessa ärenden därför bör ske till denna myndighet. Härtill kommer det samband som även, under nuvarande förhållanden, måste råda mellan utvisning och förpassning. Det skäl som företrädesvis talat för att utvisningsärendena skall överprövas i domstolsväg, nämligen att de flesta fallen av utvisning grundas på att utlännningen begått brott här i riket, har bortfallit genom tillkomsten av förvisning. Mot att låta fullföljden gå till regeringsrätten talar denna domstols stora arbetsbelastning. Av nu angivna skäl biträder jag kommitténs förslag.

Härefter skall jag övergå till att redogöra för de särskilda bestämmelserna i det inom departementet upprättade förslaget. Detta skiljer sig både i sak och till form från kommitténs förslag. Det torde emellertid icke vara nödvändigt, att jag här söker giva en fullständig redogörelse för stadgandena i kommittéförslaget. Skillnaden mellan detta och det inom departementet upprättade lagförslaget framgår i huvudsak av vad jag anfört i det föregående och kommer i vissa avseenden att beröras i det följande. I övrigt hänvisas till betänkandet.

De särskilda bestämmelserna i förslaget.

Lagens rubrik och uppställning.

I enlighet med vad kommittén föreslagit torde lagens rubrik lämpligen böra förkortas till den allmänt brukliga benämningen »utlänningslag».

I fråga om den allmänna uppställningen företer förslaget åtskilliga förändringar i förhållande till den gällande lagen. I förslaget har först upptagits några inledande bestämmelser av allmän karaktär. Därefter följer tre avsnitt med regler angående pass och anmälningsskyldighet, angående tillstånd till inresa och uppehåll i riket samt angående arbetstillstånd. Gemensamt för de i dessa avsnitt upptagna bestämmelserna är, att de för sin tillämpning förutsätter ett förordnande av Konungen. Härefter kommer bestämmelser angående utlännings avlägsnande ur riket, fördelade efter de olika formerna för avlägsnande: avvísning, förpassning, förvisning och utvisning. Reglerna i dessa avsnitt tillhör utom förpassningen den del av utlänningslagstiftningen, som är avsedd att gälla utan särskilt förordnande, under det att förpassning förutsätter att tillståndsreglerna satts i tillämp-

ning. Efter detta följer ett avsnitt med bestämmelser om särskilda tvångs-åtgärder, d. v. s. om utlännings tagande i förvar och ställande under uppsikt. Sedan har upptagits regler angående förfarandet i ärenden rörande utlännings avlägsnande från riket: förhör, fullföljd av talan, återbrytande av beslut och verkställighet. Därpå följer bestämmelser om ansvar och ersättningsskyldighet samt slutligen ett avsnitt med rubriken »Särskilda bestämmelser».

Enligt kommitténs förslag skall stadganden rörande politiskt flyktingskap sammanföras i ett särskilt kapitel. Ehuru detta kapitel innehåller särbestämmelser, som avviker från vad som i allmänhet gäller om utlännings förhållanden, innehåller förslaget icke i andra delar några hänvisningar till kapitlet, då dylika hänvisningar enligt kommitténs mening skulle tynga lagtexten alltför mycket. Avsaknaden av dessa hänvisningar kan emellertid göra lagen svårläst och för min del anser jag det bättre att icke sammanföra bestämmelserna på sätt kommittén föreslagit.

Inledande bestämmelser.

1 §.

Kommittén föreslår, att den nya lagen inledes med en bestämmelse, vari föreskrives, att utlänning äger utan andra inskränkningar än lagen stadgar samma rätt som svensk medborgare att inresa till riket, att här uppehålla sig och välja vistelseort, att här antaga eller inneha anställning i annans tjänst samt att lämna riket. Kommittén framhåller, att även om inskränkningarna i dagens läge komme att bli väsentliga, stadgandet dock kunde bli betydelsefullt som ett rättesnöre för myndigheterna vid tillämpningen. Det kunde också medföra ett stärkande av utlänningarnas rättsställning.

Länsstyrelserna i Värmlands och Jämtlands län, kriminalpolisintendenten i Stockholm, landsfogdarna i Gävleborgs och Jämtlands län och landsfiskalen i Tierps distrikt gör invändningar mot att idén om fritt folkutbyte kommer till sådant direkt uttryck i lagen som skett i denna paragraf. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser sålunda stadgandet knappast motsvara något behov, enär med förslagets utformning i övrigt utlänning tillförsäkrats en ställning, som icke lämnade mycket i övrigt att önska i fråga om rättsskydd och rättssäkerhet. *Länsstyrelsen i Värmlands län*, som anför liknande synpunkter, påpekar att stadgandet kunde medföra avsevärda olägenheter bl. a. genom att åt utlännningar ge föreställning om en nära nog obegränsad rörelsefrihet här i landet, något som icke motsvarades av verkliga förhållandet. *Kriminalpolisintendenten i Stockholm* uttalar, att redan tanken på ett förverkligande av idén om det fria folkutbytet för närvarande måste anses utopisk och att principuttalandet i 1 § av förslaget därför gäve en fullständigt felaktig bild av utlänningslagstiftningen. Det förhållandet att en utlänning vore jämställd med svensk medborgare — i den mån hans rörelsefrihet icke i lag eller författning begränsades — vore enligt kriminal-

polisintendentens mening så självklart, att det icke behövde särskilt utsägas i lagen.

Arbetsmarknadsstyrelsen, som motsätter sig, att ifrågavarande stadgande berör utlännings arbetsanställning, framhåller angelägenheten av att utlänningslagen icke alltför mycket skiljer sig från den allmänna inställningen till utlänningsfrågorna. Bestämmelserna finge ej göras så verklighetsfrämmande, att de skapade irritation eller kanske främlingshat bland den inhemska befolkningen. Det kunde troligen anses formellt oantastligt att såsom förslaget tillerkänna utlänning, med de inskränkningar lagen stadgade, samma rätt som svensk medborgare att antaga eller innehava arbetsanställning. Styrelsen ville dock ifrågasätta, om man här ej åtminstone tangerade ett område, som brukade förbehållas arbetsmarknadens avtalsslutande parter. Frågan om utlänningsarnas ställning på arbetsmarknaden vid t. ex. permitteringar hade diskuterats i olika sammanhang. Även om härvid ofta uttalats, att utlänningsar i dylika situationer borde likställas med svenska arbetstagare, vore detta ett förhållande, som enligt arbetsmarknadsstyrelsens bestämda uppfattning icke borde regleras på annat sätt än genom överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. En utlänning kunde emellertid lätt få den uppfattningen, att hade han väl uppehålls- och arbetstillstånd, garanterade sedan lagen honom ifrågavarande rätt att jämnställas med svenskar även vid permitteringar.

Utlänningskommissionen påpekar, att de av nu rådande politiska och sociala förhållanden föranledda inskränkningarna i det fria folkutbytet nödvändiggjort sådana bestämmelser i den nya lagen, att utformningen av 1 § knappast stämde överens med innehållet i lagförslaget i övrigt. Liknande synpunkter anföres av *utlänningsnämnden*.

Departementschefen.

Det torde vara av värde att, såsom kommittén föreslagit, inleda lagen med ett allmänt deklarativt stadgande, som klargör innebörden av lagens särskilda bestämmelser. I denna paragraf har därför — med någon jämkning av ordalagen i kommittéförslaget — angivits att utlänning äger rätt att, i den utsträckning och på de villkor lagen stadgar, inresa till riket och utresa ur riket samt här fritt uppehålla sig och innehava anställning. Det är framför allt av betydelse för utlännings rättsskydd att utlänningslagen på ett uttömmande sätt reglerar, i vilka fall och vilken ordning en utlänning kan tvingas att lämna landet. För att understryka betydelsen härav har det upptagits ett stadgande därom, vilket torde få den innebörden att det utesluter en mot lagens bestämmelser stridande, administrativ reglering. Det är självfallet att innehållet i paragrafens första stycke icke hindrar en tillämpning av sådana bestämmelser som gäller för envar, t. ex. rättegångsbalkens regler om reseförbud.

I andra stycket av paragrafen har upptagits en allmän tolkningsregel i syfte att framhålla att de frihetsinskränkningar, som enligt lagens bestämmelser kan komma till användning mot utlänning, bör tillämpas restriktivt.

2 §.

Vid behandlingen av denna paragraf, som bl. a. innehåller en definition på politisk flykting, synes det lämpligt att taga en överblick över förslaget bestämmelser om politiskt flyktingskap och därmed sammanhängande förhållanden.

De regler angående politiskt flyktingskap, som kommittén upptagit i sitt förslag, överensstämmer till sitt sakliga innehåll i det väsentliga med gällande rätt men skiljer sig i formellt hänseende från nuvarande lagbestämmelser. Kommittén har strävat efter att bringa lagreglerna i överensstämmelse med den praxis, som utbildat sig på den gällande lagens grund, och därigenom stärka garantierna för politiska flyktingar.

Någon definition på vad som skall förstås med politisk flykting eller politiskt flyktingskap innehåller den nuvarande lagen icke. Lagen använder uttryckssättet att utlänning »av politiska orsaker flytt hit»; men i praxis har detta uttryck givits en vidsträckt tolkning. Kommittén har i lagförslaget upptagit en definition på politisk flykting, och enligt denna skall en utlänning anses som politisk flykting, om det finnes anledning antaga, att han i sitt hemland på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religion eller politiska uppfattning eller på grund av politiskt brott eller eljest på grund av politiska förhållanden skulle bli utsatt för fara för liv eller frihet eller för därmed jämförlig förföljelse.

I likhet med den gällande lagen innehåller kommitténs förslag icke något stadgande, varigenom politisk flykting tillförsäkras rätt till asyl. Det föreskrives endast, att vid prövning av fråga om uppehålls- eller bosättningsstillstånd särskild hänsyn skall tagas till om utlänning som politisk flykting har behov av fristad i riket. Vidare bygger förslaget liksom den gällande lagen på den principen, att en politisk flykting icke får avlägsnas ur riket utan att hans sak blivit prövad av den centrala utlänningsmyndigheten och utlänningsnämnden. Det centrala i den av kommittén föreslagna regleringen av politiskt flyktingskap är emellertid, att ingen utlänning, och således ej heller politisk flykting, får sändas till land där han kan bli utsatt för sådan fara eller förföljelse som konstituerar politiskt flyktingskap. Under normala förhållanden skall en utlänning endast i undantagsfall — då han visat sig utgöra en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet och sålunda får anses ha förverkat rätten till asyl — kunna sändas till land, där han hotas av sådan fara och förföljelse, som nyss sagts. Det berörda förbudet mot att avlägsna utlänning ur riket benämnes av kommittén politiskt verkställighetshinder.

I yttrandena har kommitténs förslag rörande politiskt flyktingskap i huvudsak tillstyrkts eller lämnats utan erinran. Endast beträffande vissa särskilda frågor har anmärkningar framställts mot förslaget.

Utlänningskommissionen finner det vara av värde att bestämmelser rörande omfattningen av flyktingbegreppet upptages i lag. Kommissionen ansåge emellertid att ett tillägg till definitionen borde göras av innehåll, att

utlännings, som begått brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, icke borde komma i åtnjutande av det skydd, som tillkomme politisk flykting.

Passkontrollföreståndaren i Hålsingborg framhåller, att vissa grupper av de politiska flyktingarna i landet utgjorde ett mycket värdefullt befolkningstillskott men att detta ingalunda vore fallet med alla flyktingar. Med hänsyn härtill och till de stora vanskligheterna att avgöra, huruvida politiskt flyktingskap verkligen förelåge, ansåge passkontrollföreståndaren det icke tillrådligt att lagfästa att vid tillståndsprövningen hänsyn skulle tagas till att utlänningsen vore politisk flykting. Utan någon skriven regel toges ändå erforderlig hänsyn härtill. *Landsfogden i Malmöhus län* utvecklar liknande synpunkter.

Departementschefen.

Vid behandlingen av förslagets bestämmelser om politiskt flyktingskap och därmed sammanhängande förhållanden är det av vikt att uppmärksamma innehållet i den konvention om flyktingars rättsställning, som ingicks i Genève i juli 1951. Frågan om ratifikation av denna konvention, vilken redan undertecknats av ombud för Sverige, torde komma att anmälans av ministern för utrikes ärendena. Det bör därför tillses att bestämmelserna i utlänningslagen icke hindrar en ratifikation av konventionen. Av betydelse i detta sammanhang är den i konventionen upptagna definitionen av politisk flykting samt konventionens bestämmelser om förbud mot avvissning eller utvisning i vissa fall.

I konventionen avses med flyktingar dels vissa flyktingkategorier, som genom särskilda, redan existerande fördrag erhållit en internationell status, såsom tsarryska och armeniska flyktingar samt av nazistregimen från Tyskland och Österrike fördrivna personer, och dels sådana personer som till följd av händelser, vilka inträffat före den 1 januari 1951, och i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari de är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd. Till sistnämnda grupp hör även på motsvarande sätt angivna personer, som icke är medborgare i något land och som befinner sig utanför det land, där de tidigare haft sin vanliga vistelseort. Från de sålunda angivna bestämmelserna göres i konventionen vissa undantag. Sålunda upphör denna att vara tillämplig, bland annat när de omständigheter som grundat flyktingskapet icke längre föreligger; detta gäller dock icke de först angivna äldre flyktinggrupperna, som alltjämt kan åberopa den tidigare förföljelsen såsom grund för en vägran att begagna sig av hemlandets skydd. Konventionen skall icke heller gälla för personer, som begått brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten eller som förövat grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet, innan de erhöill tillträde till detta såsom flyktingar, eller som gjort sig skyldiga till gärningar, stridande mot Förenta Nationernas syften och grundsatser.

Det i konventionen upptagna förbudet mot avvísning och utvisning innehåller att flykting icke må avvisas eller utvisas till gränsen mot område, varest hans liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss folkgrupp eller politiska åskådning. Denna bestämmelse må likväl icke åberopas av flykting, vilken det föreligger skälig anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet, där han uppehåller sig, eller vilken, med hänsyn till att han genom lagakraftägan- de dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land.

Även kommittéförslaget innehåller bestämmelser, vilka förbjuder en sådan verkställighet av avvísning eller utvisning, att utlänning sändes till land där han löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse. Och även kommittéförslaget upptar vissa undantag för sådana fall, då utlänningen begått grova brott och därför utgör en samhällsfara. Då de av kommittén föreslag- na bestämmelserna om politiskt verkställighetshinder är avsedda att gälla för alla utlännningar, saknar det i detta hänseende betydelse att kommit- téns definition av politisk flykting icke helt överensstämmer med konven- tionen. Icke heller i något annat hänseende synes denna skillnad behöva här beaktas. Konventionen kan uppenbarligen icke hindra att utlänning er- håller en gynnsammare behandling än vad som fordras enligt konventio- nen. Kommittéförslagets definition av begreppet politisk flykting tjänar hu- vudsakligen syftet att möjliggöra en särskild administrativ ordning för hand- läggning av vissa ärenden om flyktings rätt att kvarbliva i landet. Detta är en konventionen ovidkommande fråga.

Av vad nu anförts framgår alltså att en reglering av politiskt flykting- skap i huvudsaklig överensstämmelse med kommittéförslaget står i god samklang med konventionen.

Såsom jag redan förut framhållit är det av stor principiell betydelse, att lagen tillgodoser behovet av skydd åt politiska flyktingar. Bland de grund- läggande bestämmelserna i lagen bör därför upptagas en principdeklaration om asylrätten. Det är emellertid icke möjligt att stadga någon ovillkorlig rätt för politisk flykting att erhålla asyl här; det kan av hänsyn till rikets säkerhet eller andra synnerliga skäl visa sig omöjligt att infria en garanti att vårt land ovillkorligen skulle mottaga alla politiska flyktingar som kommer hit. Men med en reservation för synnerliga skäl bör den principen finnas uttalad i lagen, att politiska flyktingar skall erhålla en fristad i riket, då de är i behov därav (2 § första stycket).

I anslutning härtill lämnas i andra stycket en definition av begreppet po- litisk flykting. Denna definition har av tekniska skäl uppdelats på sådant sätt att jämväl en bestämning av begreppet politisk förföljelse erhålles. I övrigt överensstämmer definitionen i huvudsak med vad kommittén före- slagit och lagfäster alltså en generös praxis. Såsom kommittén anför (bet. s. 170) är det avsett att under politisk förföljelse inbegripa diskriminering av viss intensitet, såsom förbud mot religionsutövning, förbud att använda

vanliga skolor eller avsevärt lägre tilldelning av livsmedel än åt folket i övrigt. Jag har icke ansett lämpligt att såsom utlänningskommissionen föreslagit göra ett generellt undantag för utlännningar som begått brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten. Påstående om sådant brott bör icke utesluta att utlänningen, då i övrigt förutsättningar föreligger, får frågan om sin vistelse i riket prövad enligt de grundsatser som gäller för politiska flyktingar. I vad mån därvid det uppgivna brottet bör medföra att utlänningen — trots att han alltså principiellt betraktas som politisk flykting — vägras asyl i riket, kommer att bero på reglerna om politiska verkställighetshinder (53—54 §§) och bestämmelserna om utlämning för brott.

3 §.

Beträffande denna paragraf hänvisas till vad som i det föregående anförts om den centrala administreringen av tillståndsfrågor. Reglerna om utlänningsnämndens sammansättning överensstämmer i huvudsak med vad nu gäller. Det har dock ansetts obehövt att, såsom i den gällande lagen, särskilt angiva att en av ledamöterna i nämnden skall äga erfarenhet i internationella rättsfrågor, vilken bestämmelse i hög grad begränsar kretsen av dem som kan komma i fråga. Erforderlig expertis kan på olika sätt tillföras nämnden. Det synes således vara tillräckligt att Kungl. Maj:t sörjer för att nämndens ledamöter har erforderlig kompetens för sin uppgift; dock bör det vara föreskrivet i lagen att en av ledamöterna skall vara eller hava varit innehavare av domarämbete.

P a s s o c h a n m ä l n i n g s s k y l d i g h e t.

I 4—6 §§ har sammanförts de i gällande lag på skilda ställen förekommande stadgandena om utlännings skyldighet att vid inresa och uppehåll i riket vara försedd med och för polismyndighet uppvisa pass eller annan legitimationshandling samt om anmälningsskyldighet för utlämning och annan. I överensstämmelse med vad i det föregående anförts om reglerna för den generella utlänningskontrollen är skyldigheten att inneha pass enligt förslaget beroende på förordnande av Konungen. Vid utfärdandet av dylikt förordnande kan passskyldigheten på olika sätt inskränkas. Anmärkas må även, att utlämning som innehar bosättningsstillstånd skall ha rätt att vistas i riket utan pass även då passtväng gäller. Stadgande härom har upptagits i 10 §.

I den gällande lagen användes liksom i kommittéförslaget uttrycket »pass eller annan legitimationshandling, som enligt Konungens förordnande må gälla såsom pass». Det torde emellertid vara obehövt att sålunda i lagen göra skillnad mellan olika slag av legitimationshandlingar. Vilka sådana handlingar som må gälla såsom pass får bestämmas i administrativ ordning.

5 §.

Denna paragraf innehåller bl. a. stadgande om att utlänning vid inresa till riket skall uppvisa sitt pass för polismyndighet. Förutsättning för att detta stadgande skall tillämpas är givetvis att utlänningen är skyldig att innehava pass. Närmare bestämmelser om inrese- och utresekontroll torde få meddelas i administrativ ordning och något hinder bör icke föreligga att därvid, liksom i nu gällande utlänningskungörelse, förbjuda inresa eller utresa på annan ort än särskilt angiven passkontrollort.

6 §.

I denna paragraf har i huvudsaklig överensstämmelse med vad nu gäller angivits att Konungen äger utfärda bestämmelser om anmälan av utlänningsvistelse och arbetsanställning i riket. Behovet av sådana anmälningar är beroende på den utlänningspolitik, som vid skilda tidpunkter skall föras. Det torde icke vara behövt att i detta sammanhang närmare utveckla, hur anmälningsskyldigheten bör vara reglerad. Anmälningar bör icke fordras i större omfattning än som vid varje tidpunkt oundgängligen är nödvändigt.

Tillstånd till inresa och uppehåll i riket.

7 §.

I enlighet med vad jag förut anfört skall det bero på Konungens förordnande om för utlänning skall krävas tillstånd för inresa till eller uppehåll i riket. Har förordnande om skyldighet för utlänning att inneha tillstånd för inresa och uppehåll icke meddelats, äger utlänning fritt inresa och uppehålla sig i riket. Endast de generellt gällande reglerna om avvisning, förvisning och utvisning blir tillämpliga. Ett förordnande kan vara mer eller mindre omfattande. Något hinder föreligger alltså icke att tillstånd fordras endast för uppehåll i riket längre tid, under det att inresa och kortare vistelse här icke kräver tillstånd. Förordnande kan vidare begränsas till att avse utlännningar av viss eller vissa nationaliteter, och från tillståndskravet kan eljest göras de undantag som prövas lämpliga.

8 §.

Kommitténs förslag innehåller stadgande om en maximitid av tre månader för visering för uppehåll. Detta stadgande kritiseras av *utlänningskommissionen* och *passkontrollföreståndaren i Hälsingborg* under framhållande av att det föreläge ett praktiskt behov av att kunna bevilja visering för längre tid än tre månader.

Departementschefen.

Beträffande viseringstidens längd bör framhållas, att före tillkomsten av 1945 års utlänningslag reglerna om uppehållstillstånd endast gällde för vise-

ringsfria utläningar och att för viseringspliktiga förelåg skyldighet att ha visering, hur länge vistelsen här än varade. Den nuvarande ordningen, enligt vilken även viseringsskyldiga utläningar efter tre månaders uppehåll här är skyldiga att ha uppehållstillstånd, motiverades med att det skulle innebära en förenkling att såväl viseringsskyldiga som viseringsfria utläningar efter det första tremånadersuppehållet i riket bleve underkastade samma kontrollsystem. Enligt min mening föreligger icke tillräckliga skäl att i princip frågå denna ordning. Beträffande längden av den tid, under vilken olika typer av tillstånd kan komma till användning, torde lämpligen bestämmelser kunna meddelas i administrativ ordning.

I överensstämmelse med vad som nu gäller enligt utlänningskungörelsen har i förslaget upptagits föreskrift om att visering må återkallas, om särskilda skäl föreligger därtill. Har utläningen redan inrest till riket med stöd av den beviljade viseringen, synes han emellertid — om han icke erhållit viseringen genom att lämna oriktiga uppgifter — i allmänhet ha ett berättigat anspråk på att få kvarstanna den tid som angivits i viseringen. I dylikt fall bör därför möjligheten till återkallelse av viseringen användas endast i undantagsfall, då det är starkt motiverat.

9 §.

Innebörden av uppehållstillstånd anges i denna paragraf i huvudsaklig överensstämmelse med vad kommittén förordat.

10 §.

I denna paragraf har upptagits bestämmelser om bosättningstillstånds innebörd och giltighet.

I fråga om förutsättningarna för att bosättningstillstånd skall beviljas framhåller k o m m i t t é n, att sådant tillstånd icke borde meddelas för andra utläningar än dem, som vore bosatta eller hade för avsikt att inom en nära framtid bosätta sig i Sverige och vilkas uppehåll här således icke vore av endast tillfällig natur. Beträffande spørsmålet huruvida viss tids vistelse i landet bör vara en förutsättning för bosättningstillstånd yttrar kommittén bl. a. följande.

Då sådant tillstånd icke bör meddelas för utläning, som är att anse som icke önskvärd här, ligger det i sakens natur, att bosättningstillstånd i allmänhet icke kan meddelas, innan utläningen varit här någon tid och myndigheterna därigenom fått något material för att bedöma honom. Därigenom erhålles också något större säkerhet för att utlännings uppehåll i landet icke är rent tillfälligt. Det är å andra sidan givet, att man i undantagsfall utan att utläningen varit här skulle kunna förskaffa sig en sådan uppfattning om vederbörande att bosättningstillstånd skulle kunna beviljas. Som exempel härpå kan nämnas en framstående vetenskapsman eller tekniker som vill flytta över till Sverige, om han får bosättningstillstånd. Med

hänsyn till det nu anförda har kommittén funnit det mest ändamålsenligt att som regel bosättningstillstånd icke meddelas för utlänning, innan han varit någon tid i landet, men att sådan vistelse icke uppställas såsom en oeftergivlig förutsättning.

Kommittén behandlar härefter frågan, huruvida för bosättningstillstånd skall uppställas den förutsättningen, att utlänningens bosättning här påtagligen skall vara till gagn för samhället (genom hans arbetsinsats e. d.). Enligt kommitténs uppfattning kunde det medföra vissa svårigheter att vid tillståndsprövningen konstatera, om denna förutsättning verkligen vore för handen, utan att en omfattande utredning och ingående prövning av utlänningens förhållanden ägde rum. Skulle detta ske i varje ärende angående bosättningstillstånd, vore det möjligt, att arbetslätnaden för myndigheterna icke bleve så stor och att antalet utläningar, som erhöle sådant tillstånd, bleve begränsat.

Kommittén uttalar sammanfattningsvis, att icke alltför stränga krav borde uppställas för erhållande av bosättningstillstånd och att förutsättningarna icke borde låsas fast i snäva linjer i lagen. Vid olika tider borde nämligen i tillämpningen olika synpunkter givas företräde, beroende framför allt på växlingarna i landets ekonomiska och befolkningspolitiska läge. Även vid samma tidpunkt kunde det vara befogat att i praxis för olika grupper av utläningar uppställa olika fordringar för erhållande av bosättningstillstånd, detta med hänsyn till om vederbörande utlänning tillhörde ett oss närstående folk eller icke. Enligt kommitténs uppfattning borde därför ej uppställas såsom ett ovillkorligt krav att utlänningens bosättning här skulle vara till gagn för samhället.

Kommittén föreslår, att förutsättningarna i lagen anges sålunda, att bosättningstillstånd må meddelas för utlänning, vars bosättning i riket på grund av hans föregående vistelse här kan anses bliva till gagn för samhället eller då eljest särskilda skäl föreligger. Såsom exempel på fall, då särskilda skäl kan anses föreligga, nämner kommittén bl. a. utländsk kvinna, som är gift med svensk medborgare. En sådan kvinna borde kunna erhålla bosättningstillstånd efter kortare prövotid än den eljest brukliga. Någon utredning om att kvinnans bosättning kunde anses vara till gagn för samhället funne kommittén icke böra krävas.

Vidare anför kommittén, att det finnes anledning att bevilja bosättningsstillstånd åt sådana politiska flyktingar, som kan antagas för framtiden komma att stanna i landet, även om deras bosättning knappast kan anses bliva till gagn för samhället. Att även i dessa fall undantag borde göras för asociala element, vore emellertid självklart.

Enligt kommitténs förslag skall utlänning med bosättningstillstånd icke vara skyldig att under sitt uppehåll i riket inneha legitimationshandling. Detta har kommittén motiverat med att bosättningstillståndets giltighet icke borde vara beroende av huru länge utlänningens legitimationshandling gällde.

Enligt kommittéförslaget skall bosättningstillstånd förfalla, om utlänningen icke inom sex månader efter tillståndets beviljande bosätter sig i riket eller om han upphör att vara bosatt här. I sin motivering framhåller kommittén, att ett bosättningstillstånd visserligen icke skulle vara tidsbegränsat, men att det fördensskull icke, om utlänningen lämnade landet, kunde gälla för all framtid. En utlänning med sådant tillstånd borde kunna lämna landet för kortvariga besök utomlands utan att tillståndet upphörde att gälla. Blev han däremot borta så länge, att han icke längre kunde anses vara bosatt här, syntes tillståndet böra förfalla.

Beträffande frågan, hur det skall konstateras, om en utlänning med bosättningstillstånd är bosatt här, ansåge kommittén det av praktiska skäl uteslutet, att beträffande varje utlänning med bosättningstillstånd tid efter annan verkställa undersökning, huruvida med hänsyn till samtliga föreliggande omständigheter utlänningen vore att anse som bosatt här. Kommittén hade funnit det mest ändamålsenligt, om bedömningen av om en utlänning skulle anses bosatt här eller icke, kunde anknytas till någon särskild, lätt konstaterbar, objektiv omständighet. En sådan anknytning kunde enligt kommitténs mening ske till utlänningens kyrkobokföring. Vore en utlänning kyrkobokförd å viss fastighet i riket, utgjorde detta ett belägg för att han vore bosatt här. Hade åter utlänningen upphört att vara kyrkobokförd å viss fastighet, skulle han icke längre anses bosatt här.

I yttrandena har frågan om förutsättningarna för bosättningstillstånd ägnats uppmärksamhet. Sålunda uttalar *socialstyrelsen*, att kommittén, då den angivit förutsättningarna, skjutit samhällssynpunkterna för mycket i förgrunden. Det borde vara tillräckligt att en utlänning, som kommit hit och under en relativt lång tid varit bosatt här och vuxit in i samhället, visat sig skötsam. Några föreskrifter om att utlänningens bosättning skulle vara till gagn för riket borde därför icke uppställas.

Kommitténs förslag att bosättningstillstånd skall kunna meddelas, förutom därest utlänningens bosättning kan anses bli till gagn för samhället, jämväl om »eljest särskilda skäl föreligga» är föremål för delade meningar. Det vinner gillande av *landsorganisationen*, som dock finner det önskvärt att den i motiven lämnade exemplifieringen på vad som skall förstås med särskilda skäl på något sätt kunde komma till uttryck i lagtexten. *Överståthållarämbetet* förmenar — med hänvisning till de betydande förmåner som vore avsedda att knytas till bosättningstillstånd — att förutsättningen om gagn för samhället icke borde eftergivias annat än då fråga vore om utländsk kvinna, gift med svensk man. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anser, att bosättningstillstånd borde i de fall, då bosättningen icke kunde anses vara till direkt nytta för samhället, icke kunna beviljas annat än då mycket starka skäl föreläge. Den av kommittén föreslagna skrivningen »då eljest särskilda skäl föreligga» medgäve enligt länsstyrelsens uppfattning en alltför vid tillämpning. *Landsfogden i Värmlands län* anser, att bosättningstillstånd borde förbehållas pålitliga utlännningar, som en längre tid vistats i landet eller

som innehade fast egendom eller genom släktskap stode svenska medborgare nära.

Att bosättningstillstånd, då särskilda skäl föreligger, skall kunna meddelas redan innan utlänningen inrest till riket och vistats här någon tid, kritiserar av *länsstyrelserna i Jönköpings, Älvsborgs, Västmanlands och Norrbottens län* samt *kriminalpolisintendenten i Stockholm*. Dessa länsstyrelser, som anser att stora fordringar för erhållande av bosättningstillstånd bör uppställas, vill icke eftergiva kravet på tidigare vistelse i riket; *länsstyrelsen i Älvsborgs län* kan dock medgiva undantag härifrån i vissa fall, bl. a. då vederbörandes bosättning skulle vara till gagn för samhället eller då utlänningen är gift med svensk medborgare eller med utlänning med bosättningstillstånd. *Kriminalpolisintendenten i Stockholm* framhåller, att en riktig bedömning av en utlänning icke kunde ske utan att denne vistats här någon tid. Som regel borde därför enligt hans mening för bosättningstillstånd krävas två års vistelse i landet. Kriminalpolisintendenten ger vidare uttryck för den uppfattningen, att bosättningstillstånd i första hand borde meddelas för politiska flyktingar. Dessa vore nämligen i ett helt annat behov av de med tillståndet förknippade förmånerna än andra utläningar. De senare, som till öfvervägande del utgjordes av arbetssökande skandinaver, hade också möjlighet att inom kortare tid erhålla svenskt medborgarskap.

Överståthållarämbetet framhåller, att kommitténs uttalanden om hur lång tids vistelse i landet som borde krävas för bosättningstillstånd vore så föga konkretiserade, att den centrala myndigheten komme att få mycket fria händer. Ämbetet ville därför framföra önskemålet att genom uttalande i den blivande propositionen någon vägledning komme att ges. Då verkningarna av bosättningstillstånden måste bedömas såsom i viss mån osäkra både ur arbetsmarknadssynpunkt och med hänsyn till begränsningen av den polisiära kontrollens möjligheter, syntes under den första tiden efter lagens ikraftträdande bosättningstillstånd böra beviljas med en återhållsamhet, som sedermera, om erfarenheterna bleve gynnsamma, kunde göras mindre sträng. Liknande uttalanden om angelägenheten av en försiktig praxis göres av *länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala och Blekinge län*.

Landsorganisationen påpekar, att kommittén i motiven uttalat att en utlänning som regel redan innan han erhållit bosättningstillstånd borde vara fast knuten till den svenska arbetsmarknaden. Detta förhållande borde komma till uttryck i lagtexten. En liknande synpunkt framkommer i yttrandet från *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, där förutsättningarna för bosättningstillstånd föreslås skola angivas sålunda: »Bosättningstillstånd må meddelas utlänning vars bosättning i riket på grund av längre fast anställning eller väl vitsordad verksamhet här kan anses bliva till gagn för samhället eller då eljest särskilda skäl föreligga.»

Förslaget att utlänning med bosättningstillstånd icke skall vara skyldig att inneha legitimationshandling avstyrkes av *utlänningskommissionen, utlänningsnämnden, länsstyrelserna i Östergötlands och Gävleborgs län, kriminalpolisintendenten i Stockholm, poliskammaren i Gävle, passkontroll-*

föreståndaren i Hälsingborg och föreningen Malmöhus läns landsfiskaler. Utlänningskommissionen anser sålunda, att varje utlänning i princip skall vara skyldig att under sitt uppehåll i riket vara försedd med legitimationshandling. Bosättningstillståndet borde emellertid ej förfalla i och med att giltighetstiden för utlänningens legitimationshandling utginge.

Utlänningsnämnden anför bl. a. följande.

Med tanke på de kvalifikationer, som erfordras för innehav av bosättningstillstånd, synes det ej böra möta större betänkligheter att föreskriva skyldighet för utlänningen att vid omöjlighet att erhålla hemlandspass ansöka om främlingspass och att låta den fortsatta giltigheten av bosättningstillståndet bero av tilldelandet av främlingspass. Är utlänningen icke kvalificerad till dylikt, bör han ej heller få innehava bosättningstillstånd.

Möjligen kunde frågan lösas på det sätt, att utlänningen i lagen ålades att innehava antingen legitimationshandling eller särskilt bevis om bosättningstillstånd, utfärdat av den centrala utlänningsmyndigheten och att en gång årligen ansöka om bevis om fortfarande giltighet av tillståndet.

Vad som skall förstås med de i förslaget förekommande uttrycken att en utlänning »bosätter sig i riket» och »upphör att vara bosatt här» bör enligt vad *polismästaren i Uppsala* uttalar angivas i lagen.

Kommitténs uttalande angående kyrkoskrivningens betydelse för bedömningen av frågan, huruvida en utlänning vore att anse som bosatt här, har framkallat erinringar av *utlänningsnämnden* och *statistiska centralbyrån*. *Nämnden* framhåller, att en utlänning kunde bli kyrkoskriven här genom oriktiga uppgifter och att det ingalunda vore omöjligt att göra en utredning om utlänningens verkliga bostadsförhållanden. Enligt nämndens mening kunde emellertid, i det fall att särskild anledning ej föranledde till annat anlagande, kyrkoskrivningen å viss fastighet anses som tillräcklig grund för utfärdande av bevis om fortsatt giltighet av bosättningstillstånd. *Statistiska centralbyrån* uttalar, att det kunde vara vanskligt att anknyta förlust av bosättningstillstånd till upphörd kyrkobokföring å fastighet. En utlänning kunde nämligen i vissa i folkbokföringsförordningen angivna fall vara bosatt i riket utan att dock vara kyrkobokförd å viss fastighet.

Departementschefen.

Kommittén har i sitt förslag upptagit vissa förutsättningar som skall gälla för meddelande av bosättningstillstånd. Några sådana förutsättningar finnes emellertid icke angivna för tidsbegränsade uppehållstillstånd, vare sig i gällande lag eller i kommittéförslaget. De har heller icke den betydelsen att utlänning, om dessa förutsättningar visades föreligga, skulle ha någon rätt att erhålla bosättningstillstånd. De tjäna endast till att begränsa användningen av denna tillståndstyp.

I fråga om utlänningens personliga förutsättningar för erhållande av bosättningstillstånd är det knappast möjligt att i lagen angiva annat än mycket vaga och allmänt hållna kriterier. Dessa utsäger därför icke något annat än vad som utan uttryckligt stadgande följer av själva tillståndstypen, nämligen att denna bör användas endast då det föreligger särskilda skäl och

att tidsbegränsat uppehållstillstånd bör vara den normala tillståndstypen. I lagen bör dock föreskrivas, att fast bosättning i riket utgör en nödvändig förutsättning för bosättningstillstånd. I övrigt torde erforderliga regler och anvisningar för tillämpningen få meddelas i administrativ ordning, och jag vill därför något närmare utveckla hur denna tillståndstyp enligt min uppfattning bör användas.

Såsom anförts i det föregående är det avsett att bosättningstillstånd skall kunna meddelas för utlänningar, som på allvar slagit sig ned i landet och som vistats här så lång tid att deras personliga förhållanden kan närmare prövas. Det torde icke vara möjligt att angiva längden av den vistelse i riket som sålunda bör krävas. Avgörande bör vara att man är på det klara med att utlänningen, oavsett konjunkturväxlingar, kommer att få kvarstanna i landet. Under sådana förhållanden blir det blott en onödig formalitet att då och då upptaga frågan om hans kvarstannande till bedömande. Det ligger också i sakens natur att det bör ställas krav på skötsamhet för att en sådan favör som bosättningstillståndet innebär skall beviljas utlänningen.

Att i det särskilda fallet pröva om bosättningen är till gagn för samhället torde knappast vara möjligt. Det torde få ankomma på statsmakterna att från tid till annan pröva, i vilken utsträckning en mera stadigvarande bosättning av utlänningar kan anses gagnelig och bör tillåtas; de verkställande myndigheterna bör alltså följa de allmänna direktiv som kan komma att utfärdas härom. Det bör nog iakttagas att icke utlänningar som kan vara opålitliga ur säkerhetssynpunkt erhåller bosättningstillstånd. En grundlig prövning av utlänningens förhållanden ur denna synpunkt måste föregå beviljandet av bosättningstillstånd, och föreligger det någon osäkerhet beträffande utlänningens pålitlighet bör bosättningstillstånd icke beviljas.

Att, såsom landsorganisationen förordat, särskilt angiva att utlänning för att erhålla bosättningstillstånd skall vara fast knuten till den svenska arbetsmarknaden torde icke vara lämpligt. Även utlänningar som icke är yrkesverksamma kan komma i fråga till bosättningstillstånd. I sak biträder jag dock den uppfattning som kommit till uttryck i landsorganisationens uttalande. Det är nämligen uppenbart att bosättningstillstånd, som är ett löfte att få stadigvarande bosätta sig i landet, kan lämnas endast om man med trygghet kan räkna med att utlänningen — i det fall då denne är beroende av sin arbetsinkomst för sin försörjning — kan stadigvarande beredas arbete inom landet.

I likhet med kommittén anser jag, att bosättningstillstånds giltighet icke bör vara beroende av att utlänningen innehar pass. Det kan visserligen ur kontrollsynpunkt medföra vissa olägenheter att, när förordnande meddelats om passtvang, utlänningar med bosättningstillstånd icke alltid är försedda med pass. Det måste dock beaktas, att ett utsträckande av passtvang till att även gälla dem skulle innebära, att man på en omväg berövade

dessas utläningar den säkrare ställning man genom tillstånden avsett att giva dem. Pass har nämligen tidsbegränsad giltighet och kan i allmänhet återkallas av myndigheterna i det land, där de utfärdats.

Enligt förslaget skall alltså utläning med bosättningstillstånd äga uppehålla sig i riket, även om han icke är försedd med pass. Detta stadgande gäller sålunda endast vistelse i riket. Vid inresa eller utresa gäller vanliga regler.

Bosättningstillstånd kan enligt förslaget icke, såsom uppehållstillstånd, begränsas till att gälla endast viss del av riket eller förbindas med särskilda föreskrifter.

Ehuru bosättningstillstånd sålunda i allmänhet skall gälla utan tidsbegränsning, bör detta icke vara fallet, om utläningen lämnar landet. Upphör utläningen att vara bosatt här, bör tillståndet kunna återkallas. Med bosättning avses i detta sammanhang den faktiska bosättningen. En viss ledning rörande denna kan hämtas ur kyrkobokföringen, som dock icke kan vara ensam utslagsgivande. Det skall ankomma på den centrala utlänningsmyndigheten att, då sålunda bosättningen i riket upphört, återkalla tillståndet.

För att det skall vara möjligt att fortlöpande hålla kontroll över att bosättningstillstånd allttjämt gäller har kommittén föreslagit att den som innehåller sådant tillstånd årligen skall hos polismyndighet skaffa sig ett bevis om tillståndets giltighet. Vid denna årliga prövning skall enligt kommitténs förslag frågan om bosättning allttjämt föreligger bedömas på grund av kyrkoskrivningen. Bestämmelser härom är avsedda att utfärdas i administrativ ordning.

Ehuru vissa ordningssynpunkter kan anföras för en sådan årlig förnyelse av bevis om bosättningstillstånd, kan det ifrågasättas om denna är behöfvlig. Såsom framgår av det föregående har jag — i motsats till kommitténs majoritet — icke avsett att bosättningstillstånden skulle komma till användning i ett stort antal fall. Det är alltså en mindre grupp utläningar det här gäller. I alla sådana fall då utläningen i vederbörlig ordning utvandrar ur landet torde tillräckliga möjligheter föreligga att vinna upplysning härom genom folkbokföringen. Att det i vissa andra fall kan föreligga ovisshet, huruvida bosättningstillståndet allttjämt gäller, kan icke vara av någon större betydelse och icke uppväga arbetet med dessa årliga förnyelser. En helt annan sak är att, om utläningen av någon anledning behöver förebringa bevis om gällande bosättningstillstånd, ett alltför gammalt bevis icke kan godtagas. I detta hänseende kan det vara lämpligt att följa kommitténs förslag att beviset icke bör få vara äldre än ett år. Härav följer att det krävs någon anordning för erhållande av sådant bevis; bestämmelser därom torde få utfärdas i administrativ ordning. Dessa bestämmelser skall emellertid icke innebära någon obligatorisk skyldighet för alla utläningar som har bosättningstillstånd att årligen skaffa sig dylika bevis.

11 §.

De i denna paragraf upptagna bestämmelserna om meddelande och återkallelse av visering har sin motsvarighet i de regler härom, som nu finnes i utlänningskungörelsen. I fråga om återkallelse av visering har dock sådan ändring av de nuvarande bestämmelserna vidtagits, att visering som meddelats av ministern för utrikes ärendena icke skall kunna återkallas av någon annan än denne.

Vad paragrafen innehåller om meddelande av uppehållstillstånd överensstämmer med gällande lag.

12 §.

En föreskrift i uppehållstillstånd att utlänning äger vistas allenast inom en kommun eller ett landsfiskalsdistrikt kan, i synnerhet om den gäller för längre tid, utgöra ett synnerligen kännbart ingrepp för den utlänning som drabbas därav. Ur rättssäkerhetssynpunkt synes det därför vara befogat att, såsom kommittén föreslagit, stadga att sådan föreskrift icke skall gälla för längre tid än ett år utan att utlänningsnämndens yttrande inhämtats och att, om nämnden finner att inskränkningen i utlänningens rätt att välja vistelseort icke är behövlig, frågan härom skall underställas Konungen.

13 §.

Innehållet i denna paragraf överensstämmer helt med 2 § i gällande lag.

14 §.

Enligt denna paragraf äger Konungen, då det av hänsyn till rikets säkerhet finnes påkallat, inskränka utlänningars rätt att uppehålla sig inom visst område. I denna paragraf avses sålunda generella förordnanden, t. ex. angående skyddsområden. I den gällande lagen finnes motsvarigheten till detta stadgande i den allmänna fullmaktsbestämmelsen i 56 §.

Arbetsstillstånd.

Beträffande skyldigheten att inneha arbetsstillstånd överensstämmer kommitténs förslag, fränsett de ändringar, som föranledes av att utlänningar med bosättningsstillstånd skall vara befriade från kravet på arbetsstillstånd, i huvudsak med den gällande lagen. Liksom hittills skall sålunda arbetsstillstånd ej erfordras för anställning i statens tjänst. Enligt kommittéförslaget skall utländsk kvinna, som är gift med svensk man, också vara fritagen från skyldigheten att ha arbetsstillstånd.

Beträffande den nuvarande bestämmelsen om att arbetsstillstånd icke erfordras för anställning i statens tjänst framhåller kommittén, att viss tvekan angående lämpligheten av att bibehålla detta undantag yppat sig. Andra statliga myndigheter än den centrala utlänningsmyndigheten och arbetsmarknadsstyrelsen hade nämligen ej samma kompetens att pröva frågor

om anställande av utländsk arbetskraft som dessa myndigheter. Enligt ett cirkulär av den 15 juni 1945 (nr 318) ålåg det visserligen statlig myndighet, som ämnade anställa utlänning, att där ej ärendet vore synnerligen brådskande eller andra särskilda omständigheter föreläge, samråda med statens utlänningskommission, innan utlännningen anställdes. Detta cirkulär beaktades emellertid icke alltid av myndigheterna. Uppställandet av krav på arbetstillstånd även för statliga anställningar skulle dock enligt kommitténs uppfattning vara allt för omständligt. Kommittén ansågo det tillräckligt, om det samråd ägde rum som föreskrevs i nämnda cirkulär.

I några av yttrandena beröres frågan om arbetstillstånd för anställning i statlig tjänst. *Utlänningskommissionen* framför sålunda vissa betänkligheter mot den nuvarande, med kommittéförslaget överensstämmande ordningen. Föreskrifterna i 1945 års cirkulär om samråd mellan den myndighet, som anställde utlännningen, och utlänningskommissionen borde enligt kommissionens mening inarbetas i utlänningskungörelsen, och en skärpt kontroll av efterlevnaden av dessa föreskrifter borde äga rum.

Arbetsmarknadsstyrelsen, tjänstemännens centralorganisation och en skiljaktig ledamot i utlänningskommissionen anser, att arbetstillstånd bör erfordras för anställning i statens tjänst. Styrelsen anför till stöd för sitt ståndpunktstagande bl. a. följande synpunkter.

Eftersom den statliga verksamheten inom stora områden är av samma art som den, vilken bedrivs av kommunala och privata företag, synes det i fråga om utländsk arbetskraft till förstnämnda områden knappast motiverat med ifrågavarande undantag. Av nuvarande särbestämmelser följer exempelvis, att ett sjukhusbiträde måste ha arbetstillstånd för anställning på ett kommunalt sjukhus men är befriat härifrån vid arbete på ett statligt.

Av särskild vikt är här enligt arbetsmarknadsstyrelsens mening, att de svenska arbetstagarorganisationer, som äro förhandlingspart gentemot staten, böra beredas samma möjlighet att avgiva yttrande över ifrågakommande arbetstillståndsansökningar som enligt föreskrifterna i 15 § av nu gällande lag föreligger i fråga om utländsk arbetskraft till enskilda arbetsgivare.

Emellertid följa även från praktisk synpunkt nackdelar med nuvarande system. Sålunda förekommer det, att statliga institutioner anställa utlännningar, som från början tillfälligtvis vistas i landet men sedan söka fortsatt uppehållstillstånd under motivering att de skola fortsätta att arbeta hos vederbörande institution. Någon prövning från arbetsmarknadssynpunkt blir här icke aktuell, så länge krav på arbetstillstånd icke föreligger. Det har emellertid inträffat, att utlännningen efter viss tid entledigats av den statliga myndigheten, och sedan sökt motsvarande anställning i öppna marknaden. När det då gällt att pröva hans arbetstillståndsansökan, kunna sådana faktorer ha framkommit, som klart utvisat, att vederbörande aldrig borde ha släppts in på den svenska arbetsmarknaden.

Det kan emellertid i undantagsfall vara önskvärt, att särskilda garantier finnas för att utlänning, vars individuella kvalifikationer äro av speciell betydelse för viss statlig verksamhet, icke nekas ifrågasatt anställning. Arbetsmarknadsstyrelsen har därför intet att erinra emot, att statliga myndigheter tillerkännas besvärsrätt hos Kungl. Maj:t över av vederbörande myndigheter meddelade beslut om avslag å utlännings ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd.

Tjänstemännens centralorganisation finner det principiellt oriktigt, att staten såsom arbetsgivare skall intaga en särställning i detta sammanhang och ger i övrigt uttryck för i huvudsak samma synpunkter på frågan som arbetsmarknadsstyrelsen.

För att hindra utlännningar att kringgå arbetstillståndskravet genom att antaga anställning som praktikanter eller elever utan lön förordar *arbetsmarknadsstyrelsen* och *tjänstemännens centralorganisation*, att arbetstillstånd skall erfordras även för oavlönad anställning.

Frågan om viseringsfria utlänningsars inplacering på den svenska arbetsmarknaden upptages av *kriminalpolisintendenten i Stockholm*. En av bristerna i den gällande utlänningslagen vore enligt hans mening att bestämmelserna om arbetstillstånd kunde tillämpas på ett så restriktivt sätt att — även vid en ur arbetsmarknadssynpunkt gynnsam tidpunkt — viseringsfria utlännningar på obestämd tid tvingades till dagdriveri. Denna brist hade icke avhjälpits i kommitténs förslag. Enligt kriminalpolisintendentens uppfattning borde viseringsfria medellösa utlännningar beredas möjlighet att omedelbart försörja sig, intill dess arbetsmarknadsmyndigheterna hunnit avgöra deras önskvärdhet ur arbetsmarknadssynpunkt.

Arbetsmarknadsstyrelsen motsätter sig — som förut antytts — lättnader i fråga om viseringsfria utlänningsars anställning i riket. Syftet med viseringsbefrielsen vore icke att underlätta möjligheterna för den utländska arbetskraften att komma in på den svenska arbetsmarknaden. De utlännningar, som använde viseringsbefrielsen för att söka anställning här, utgjorde endast undantagsvis arbetskraft av sådan kvalitet, att den vore begärlig för vår arbetsmarknad. Enligt styrelsens uppfattning borde viseringsfria utländska arbetssökande bedömas efter samma grunder som de utlännningar, vilka från utlandet via svensk beskickning eller konsulat ingåve sina ansökningar. Endast yrkesarbetare och specialarbetare till företag av väsentlig betydelse för folkförsörjningen eller exportsträvandena borde som regel erhålla arbetstillstånd. Visserligen skulle ett tillfälligt användande av den okvalificerade viseringsfria arbetskraften i vissa fall kunna tänkas inom områden med säsongmässig arbetskraftsbrist, men styrelsen ställde sig tveksam även härtill på grund av sina dåliga erfarenheter beträffande möjligheterna att få dessa utlännningar avlägsnade från arbetsmarknaden, sedan deras tillstånd löpt ut.

Departementschefen.

Även bestämmelserna om arbetstillstånd tillhör den grupp av regler i förslaget, vilkas tillämpning skall bero på Konungens förordnande. I likhet med vad som föreslagits beträffande pass och tillstånd för inresa och uppehåll innefattar befogenheten för Konungen att meddela förordnande om arbetstillstånd även befogenhet att inskränka ett dylikt förordnande till vissa yrken eller vissa nationaliteter eller på annat sätt angivna grupper av utlännningar.

Liksom kommittén anser jag, att utländsk kvinna, som är gift med svensk

medborgare, som regel bör äga rätt att inneha arbetsanställning utan arbetstillstånd. Då det emellertid kan finnas skäl att även andra liknande utlänningskategorier med stark anknytning till vårt land befrias från skyldigheten att inneha arbetstillstånd, synes det lämpligare att frågan om dylika befrielser regleras i administrativ ordning.

Enligt kommitténs förslag erfordras liksom enligt gällande lag icke arbetstillstånd för anställning i statens tjänst. Detta har kritiserats av flera remissmyndigheter, bl. a. av arbetsmarknadsstyrelsen. Huruvida arbetstillstånd skall krävas eller icke, är i själva verket en administrativ fråga. Enligt min mening skulle uppställandet av ett krav på arbetstillstånd för anställning i statlig tjänst i ett stort antal fall te sig onödigt omständligt. Med hänsyn härtill och i betraktande av att det väsentliga som man vill vinna genom arbetstillstånd för statlig tjänst torde kunna ernås genom att — i enlighet med vad som föreskrives i cirkuläret den 15 juni 1945 — samråd äger rum mellan den centrala utlänningsmyndigheten och den myndighet, som ämnar anställa utlänning i sin tjänst, finner jag mig icke böra frångå den nuvarande ordningen. Det måste dock tillses, att sådant samråd verkligen äger rum, och det synes därför lämpligt att såsom utlänningskommissionen föreslagit bestämmelser i ämnet upptages i tillämpningskungörelsen till utlänningslagen. Jag vill tillägga, att även vid anställning av utlänning i statlig tjänst kan det vara påkallat att samråd äger rum med arbetsmarknadsstyrelsen och att yttrande inhämtas från arbetsmarknadens organisationer.

Den i några yttranden berörda frågan om arbetsanställning för viseringsfria utlänningar, som icke före hitkomsten skaffat sig arbetstillstånd, är en tillämpningsfråga; den torde icke föranleda något särskilt stadgande i lagen. Då det emellertid här gäller ett principspörsmål av stor vikt vill jag helt allmänt redovisa min ståndpunkt. Vad arbetsmarknadsstyrelsen anfört bör gälla såsom regel. Fråga om arbetstillstånd bör sålunda i allmänhet bedömas enligt samma grunder, oavsett om utlännningen alltjämt är i sitt hemland eller med begagnande av viseringsfrihet redan anlant till riket. Om icke detta gällde som allmän regel, skulle nämligen arbetsgivare som önskade utländsk arbetskraft kunna öva påtryckning på de tillståndsgivande myndigheterna genom att i förväg hämta hit utlänningarna. Det bör dock beaktas att Kungl. Maj:t, för att förhindra sådana förfaranden, enligt 13 § kan förbjuda arbetssökande utlänning att inresa till riket, innan arbetstillstånd meddelats.

Det är emellertid uppenbart att en sådan av ekonomiska och arbetsmarknadspolitiska skäl bestämd regel måste lida en viss inskränkning av hänsyn till mänskliga faktorer. De utlänningar som besluten gäller kan icke betraktas enbart som en opersonlig »arbetskraft»; det är fråga om människor som icke kan få behandlas på ett alltför formellt sätt. Då det gäller politiska flyktingar, är det naturligtvis påkallat att de kan få icke blott rätt att vistas i landet utan också en rimlig försörjning. Men även i fråga om andra utlänningar kan en särskild anknytning till vårt land föreligga och detta kan vara en anledning att giva dem ett företräde framför utlänningar

som allttjämt befinner sig utanför landets gränser. Det får vidare beaktas, att det under normala förhållanden är naturligt att den som söker en anställning personligen inställer sig hos arbetsgivaren. Därigenom vinnes också ett säkrare bedömande av den arbetssökandes egenskaper än genom prövning endast av ansökningshandlingar. Härtill kommer den av kriminalpolisintendenten i Stockholm anförda synpunkten, nämligen att bestämmelserna om arbetstillstånd icke bör tillämpas så restriktivt att viseringsfria utlännningar på obestämd tid tvingas till dagdriveri. En sådan behandling av utlännningar kan framkalla en fara för kriminalitet. Polismyndigheterna bör därför i mån av behov utrustas med tillräckliga befogenheter att i särskilda fall, då det finnes rimligt, bevilja utlännings provisoriskt arbetstillstånd i avbidan på prövning av ansökan om arbetstillstånd.

Vad arbetsmarknadsstyrelsen och tjänstemännens centralorganisation anför om att arbetstillstånd bör fordras även för oavlönad anställning torde icke böra föranleda någon särskild åtgärd. Det får från fall till fall bedömas om anställning i lagens mening föreligger. Att helt generellt hänföra all praktikant- och elevtjänstgöring till sådan anställning torde leda för långt.

15 §.

Det förekommer icke sällan, att en utlännings sökare arbetstillstånd först sedan han erhållit en anställning. Denna ordning står icke i god överensstämmelse med föreskriften i gällande lag, att det erfordras arbetstillstånd även för att antaga en anställning. Emellertid kan det anses fullt lojalt, att utlännings antagande anställningen under förutsättning att han sedermera erhåller arbetstillstånd. För det syfte reglerna om arbetstillstånd skall tjäna är det tillräckligt, att arbetstillstånd föreligger, innan anställningen tillträdes. I enlighet härmed har också förevarande stadgande omformulerats.

16 §.

I denna paragraf meddelas närmare bestämmelser om arbetstillstånd, vilka i allt väsentligt överensstämmer med gällande lag. Den skillnaden föreligger dock, att föreskriften i den nuvarande lagen om samråd mellan den centrala utlänningsmyndigheten och arbetsmarknadsstyrelsen icke upptagits i förslaget. Frågan, som är av administrativ karaktär, synes böra regleras i tillämpningskungörelsen.

17 §.

I kommittéförslaget har som förut berörts upptagits stadgande om att Konungen, då det med hänsyn till rikets säkerhet finnes vara påkallat av särskilda skäl, äger förordna att utlännings icke utan särskilt tillstånd må anställas i visst företag eller företag av viss art.

Beträffande detta stadgande anför *länsstyrelsen i Norrbottens län*, att förordnande som där avsåges borde kunna meddelas även utan att en skärpning av de politiska förhållandena inträffat.

Det torde vara påkallat att införa ett stadgande av i huvudsak det innehåll som kommittén föreslagit. Därigenom kan ett visst skydd skapas bl. a. för industrier som utför krigsviktiga arbeten för försvaret. Det ligger i sakens natur att stadgandet bör komma till användning endast i mycket begränsad omfattning.

A v v i s n i n g.

18—19 §§.

Avvisningsanledningarna har i kommitténs förslag erhållit en något mera generell avfattning än i den gällande lagen. Bland de i kommittéförslaget under särskilda moment upptagna grunderna till avvisning kan nämnas det fall, att utlännings ämnar här i riket söka sitt uppehälle och det skäligen bör antagas, att han icke har för avsikt eller saknar möjlighet att ärligen vinna sin försörjning, samt vidare det fall, att utlännings inom viss tid utom riket blivit dömd till frihetsstraff för brott, varför utlämning må ske enligt lagen om utlämning av förbrytare, eller undergått honom omedelbart ådömt frihetsstraff för sådant brott samt det på grund av gärningens beskaffenhet kan antagas att det genom hans vistelse i riket uppstår fara för allmän ordning, säkerhet eller sedlighet. Kommitténs förslag innehåller också stadgande om avvisning av utlämning, beträffande vilken det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller eljest skäligen bör antagas, att han kommer att här i riket bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län föreslår, att avvisningsskälerna kompletteras med en allmän grund för avvisning, för det fall att en utlämning befinnes av annat skäl än de i paragrafen angivna icke vara önskvärd i landet. Förslaget stödes av följande motivering.

Enligt länsstyrelsens mening skulle det vara högeligen oklokt att driva hänsynen till utlämningarnas intressen så långt, att man i lagtexten skulle lämna en uttömmande uppräknings av skälerna till avvisning. Man måste i detta sammanhang hålla i minnet, att de flesta utlämningar, som komma i fråga till avvisning, icke har någon som helst anknytning till det svenska samhället. Å andra sidan kan fall tänkas uppkomma, där ett direkt svenskt intresse föreligger mot utlämningens inresa men som icke faller in under den i förslaget gjorda uppräknings. Om t. ex. den nynazistiska rörelse, som nu förefinns på vissa håll i mellersta Europa, skulle finna med sina intressen förenligt att här i landet anordna internationella konferenser för propaganda eller för att samordna sin verksamhet i olika länder, skulle det icke finnas någon möjlighet för de svenska myndigheterna att, även om ett betydande svenskt politiskt intresse skulle tala därför, hindra vederbörande utlämningar från att inresa i landet.

Beträffande stadgandet om avvisning av den som icke har för avsikt eller saknar möjlighet att ärligen vinna sin försörjning uttalar *kriminalpolisintendenten i Stockholm*, att det borde tillämpas på sådant sätt att icke-

önskvärda medellösa utlännningar hindrades komma in i landet för att här ägna sig åt dagdriveri. Lagen borde innehålla ett direkt stöd härför, exempelvis genom uppställande av krav på att vederbörande innehade vissa kontanta medel till täckande av utgifterna för den närmaste tiden. Det borde även utsägas, att avvisning skulle ske, när det skäligen kunde befaras att vederbörande skulle komma att ligga det allmänna till last.

I fråga om avvisning på grund av utomlands ådömd bestraffning påpekar *poliskammaren i Malmö*, att s. k. kvalificerad villkorlig dom icke utgjorde skäl för avvisning.

Upptagandet i lagen av en möjlighet att avvisa utlänning, som skäligen kan antagas komma att här bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet, hälsas med tillfredsställelse av *utlänningskommissionen* samt *länsstyrelsen* och *landsfogden i Kronobergs län*.

Departementschefen.

Införandet av en sådan allmän avvisningsgrund, som länsstyrelsen i Kopparbergs län förordat, skulle enligt min mening innebära ett avsteg från de strävanden att stärka utlännings rättsställning, vilka varit vägledande för kommittén och till vilka jag uttalat min anslutning. En dylik avvisningsgrund skulle möjliggöra en godtycklig tillämpning. Reglerna om politisk utvisning torde lämna tillräckliga möjligheter att, därest icke vanliga regler förslår, komma till rätta med sådana fall som det av länsstyrelsen angivna exemplet.

I likhet med kriminalpolisintendenten i Stockholm finner jag det angeläget att i görligaste mån hindra icke-önskvärda, medellösa utlännningar att komma in i landet för att här ägna sig åt dagdriveri. I förslaget har därför stadgats, att utlänning som ämnar här i riket söka sitt uppehålle må avvisas, om det skäligen kan antagas att han icke kommer att här ärligen försörja sig. Även sådana fall då utlännningen uppenbarligen har för avsikt att livnära sig på brottslig verksamhet faller under detta stadgande.

I fråga om avvisning på grund av begånget brott gör den gällande lagen icke någon skillnad mellan brott som begåtts inom eller utom riket. I likhet med kommittén anser jag, att frågan om en utlänning på grund av brott här i riket icke skall tillåtas vistas här bör prövas i annan form än det summariska avvisningsförfarandet. Enligt den gällande lagen kan avvisning endast ske för vissa uppräknade brott (förfalsknings-, tjuvnads-, bedrägeri- och förskingringsbrott, häleri m. m.). Utmärkande för dessa brott är att förövarna av dem i stor utsträckning återfaller och att brotten icke sällan begås av förbrytare, som reser från ett land till ett annat. Det torde därför vara ofrånkomligt att de alltför bör vara avvisningsgrundande. Kommittén har ansett att även andra brott skulle kunna föranleda avvisning. Ett stadgande härom kan emellertid leda till en alltför summarisk prövning av utlännings tillträde till riket i de fall det här gäller. Jag kan därför icke biträda kommitténs förslag i denna del utan föreslår i huvudsaklig anslutning till gällande lag att såsom avvisningsgrund upptages att utlännningen under lop-

pet av de senast förflutna fem åren utom riket blivit dömd till frihetsstraff för förmögenhetsbrott eller förfalskning eller undergått honom omedelbart ådömt frihetsstraff för sådant brott och det skäligen kan befaras att han kommer att här i riket fortsätta sådan brottslig verksamhet. Uttrycket »frihetsstraff» torde få anses innefatta även sådana skyddsåtgärder som innebär ett frihetsberövande av i stort sett samma slag som förvaring och internering enligt svensk lag. Även en utomlands meddelad villkorlig dom kan utgöra avvísingsgrund, om den förutsättningen föreligger, att det kan befaras att utlännen kommer att här i riket fortsätta sådan brottslig verksamhet som avses i domen, samt domen lyder på villkorligt frihetsstraff. Däremot gäller stadgandet icke om en dom som har formen av »probation» utan angivet straff. Med förmögenhetsbrott avses sådana brott som angives i 20—24 kap. strafflagen.

Det av kommittén föreslagna stadgandet om avvísning av den som kan antagas komma att här bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet har med en redaktionell jämkning överförs till departementsförslaget.

Enligt den gällande utlänningslagen kan utlännning, som varit svensk medborgare, icke avvísas i samma utsträckning som andra utlännningar. Avvísning kan sålunda icke ske i fall av bristande försörjningsförmåga. Ej heller kan en sådan utlännning avvísas på grund av kriminalitet, såvida han icke blivit medborgare i annat land. Enligt min uppfattning är det riktigt, att den som förlorat sitt svenska medborgarskap och icke är medborgare i annat land, ej på grund av bristande försörjningsförmåga, asocialitet eller kriminalitet hindras att återvända till sitt gamla hemland. Har han emellertid blivit medborgare i annat land, äger han regelmässigt återvända till detta, och samma avvísningsregler som för andra utlännningar bör då gälla.

Har visering, uppehålls- eller bosättningsstillstånd beviljats utlännning, bör avvísning icke kunna ske i annat fall än då utlännen underlåter att ställa sig till efterrättelse de föreskrifter, som gäller för inresan.

20 §.

Under hänvisning till svårigheterna att vid den summariska inresekontrollen konstatera förhandenvaron av en avvísingsgrund föreslår *kriminalpolisintendenten i Stockholm*, att avvísning bör kunna ske inom tre månader från utlänningsanskomst till riket. En sådan ordning vore enligt hans mening i varje fall nödvändig, om passtvänet för skandinaver helt eller delvis upphävdes. *Passkontrollföreståndaren i Hälsingborg* föreslår, att en utlännning, som illegalt inrest till riket, må kunna avvísas oavsett när han anträffas.

Avvísningens innebörd är, att en utlännning vid inresan hindras komma in i riket eller i omedelbar anslutning till inresan avlägsnas ur riket. Skall utlännen först senare avlägsnas ur riket, är formerna för avlägsnandet förpassning, förvisning eller utvisning. Tillräckliga skäl att giva avvísning en vidsträcktare tillämpning än för närvarande torde icke föreligga.

21 §.

Denna paragraf reglerar avvsningsbeslutets innehåll. Den skillnaden föreligger mellan den nuvarande lagen och kommittéförslaget, att enligt den förra beslut om avvsningsbeslut skall innehålla de skäl, å vilka beslutet grundas, medan i förslaget stadgas, att i sådant beslut skall angivas grunden till beslutet. Kommittén säger sig med den valda formuleringen ha velat utmärka, att i ett avvsningsbeslut icke behöver lämnas någon egentlig motivering utan att det är tillräckligt med en hänvisning till den lagbestämmelse som åberopas.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län anser det vara olämpligt att giva en utlänning en ovillkorlig rätt att vid avvsningsbeslut erhålla kännedom om varför han icke anses önskvärd i riket. I synnerhet gällde detta, då fråga vore om avvsningsbeslut på den grund att han kunde antagas komma att här i riket bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet. Att i sådana fall giva utlänningen del av grunden till beslutet skulle enligt länsstyrelsens mening uppenbarligen mången gång lända till avsevärd skada för svenska säkerhetsintressen och skulle till och med kunna tänkas medföra, att vederbörande medgäves inkomma i landet hellre än att han i samband med ett avvsningsbeslut finge del av polisens misstankar.

Skyldigheten för myndigheterna att motivera sina beslut utgör en av grundvalarna för rättssäkerheten i ett demokratiskt samhälle. Det är särskilt angeläget att denna skyldighet upprätthålles i fråga om beslut, vilka för den enskilde är av så ingripande natur som de som kan meddelas med stöd av utlänningslagen. Någon skada för svenska säkerhetsintressen torde icke kunna uppkomma genom användande av den av kommittén föreslagna hänvisningen till det tillämpliga lagrummet.

Förpassning.

De i 22—25 §§ upptagna bestämmelserna om förpassning överensstämmer i huvudsak med gällande lag. Däremot saknas i förslaget motsvarighet till vissa av den gällande lagens stadganden om förpassning. Sålunda har i förslaget icke upptagits stadgandet i 26 § gällande lag om förpassning av utlänning, som uraktlåter att ställa sig till efterrättelse vad i utlänningslagen eller med stöd därav blivit föreskrivet eller mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift vid fullgörande av anmälningsskyldighet eller eljest i ansökningsärendet, varom är stadgat i denna lag eller i författning som med stöd därav utfärdats. Under detta stadgande kan komma förfaranden av högst olika beskaffenhet, från tämligen grova överträdelse av utlänningslagens föreskrifter och grovt vilseledande uppgifter till bagatellartade åsidosättanden av någon oväsentlig kontrollföreskrift. Stadgandet är därför oförenligt med strävandena att bereda utlänningsbeslut rättssäkerhet. Något behov av så vidsträckta möjligheter att avlägsna utlänningsbeslut torde icke hel-

ler föreligga, och förpassning har också i ytterst ringa omfattning skett med stöd av detta stadgande. Av de fall, som täckes av stadgandet, torde det endast vara i de mera svårartade som det kan finnas anledning att behålla möjligheten att avlägsna utlännningar i fråga. Då i förslaget i överensstämmelse med gällande lag är stadgal straff för utlännning, som gör sig skyldig till sådant förfarande som avses i den nuvarande förpassningsbestämmelsen, synes prövningen av om en utlännning i dessa fall skall avlägsnas ur riket, lämpligen böra ske vid domstol och avlägsnande i förekommande fall ske genom förvisning. Med hänsyn till det anförda har i förslaget som en förutsättning för förvisning upptagits, att en utlännning dömes till ansvar för förseelse, varå enligt utlänningslagen eller enligt författning, utfärdad med stöd därav, kan följa fängelse, samt omständigheterna vid gärningens begående är försvårande. Som likställt med att omständigheterna är försvårande har angivits, att utlännningen under de före gärningen senast förflutna två åren dömts till ansvar för förseelse av samma slag.

I ett av de fall som behandlas i 26 § gällande lag ger förslaget även en annan möjlighet till ingripande mot utlännningen än de nu berörda. Har utlännning i ärende om uppehålls- eller bosättningstillstånd mot bättre vetande lämnat oriktig uppgift och har uppgiften föranlett, att tillståndet beviljats honom, bör det finnas möjlighet att återkalla det under oriktiga förutsättningar lämnade tillståndet. Den centrala utlänningsmyndigheten har därför tillagts befogenhet att, efter utlänningsnämndens hörande, förordna härom. Bestämmelser rörande sådan befogenhet har upptagits i 50 §.

Liksom den gällande lagen — och kommittéförslaget för motsvarande fall — innehåller det nu framlagda lagförslaget icke någon föreskrift om att förhör med utlännningen skall hållas, innan beslut om förpassning meddelas. Av praktiska skäl är det uteslutet, att den centrala utlänningsmyndigheten eller utlänningsnämnden skall kunna hålla förhör i varje förpassningsärende och i flertalet ärenden torde något behov av förhör icke heller föreligga. Då särskild anledning därtill förekommer, kan dock förhör anställas. Förhör kan i synnerhet vara påkallat, då fråga är om förpassning av den som påstår att han är politisk flyktning. I visst fall har utlännning, som gör gällande politiskt flyktingskap, också erhållit rätt att påkalla förhör, innan förpassningsbeslut verkställles (58 § tredje stycket).

Det förhållandet att någon allmän rätt för utlännning att påkalla förhör i förpassningsärenden icke föreskrivits innebär icke, att förpassningsbeslut får meddelas utan att den beslutande myndigheten har tillgång till erforderlig utredning, omfattande även utlänningsens egna synpunkter i ärendet.

22 §.

Ett förpassningsbeslut innebär enligt gällande lag att utlännning förelägges att ofördröjligen eller inom viss tid lämna riket, vid äventyr att han eljest genom myndighets försorg föres ur riket. Innebörden av ett utvisningsbeslut är däremot, att utlännningen genom myndighets försorg skall avlägsnas här-

ifrån. Att utlänningen vid förpassning alltid skall föreläggas att själv avresa är ur flera synpunkter mindre lämpligt, framför allt för det fall att utlänningen är berövad sin frihet. Med hänsyn till det nu anförda har i förslaget åt förpassningen givits samma innehåll som åt utvisningen. Vad nu sagts innebär emellertid icke något hinder mot att — i överensstämmelse med vad nu kan ske vid verkställighet av utvisning — den myndighet som verkställer förpassning förelägger utlänningen att inom viss kort tid själv lämna riket.

I förslaget har icke upptagits det i den gällande lagen förekommande stadgandet att beslut om förpassning må meddelas redan i samband med att utlännings ansökan om tillstånd att vistas i riket avslås. Detta stadgande, som avser det fall att tillståndsfrågan provas medan utlänningen ännu äger rätt att vistas i riket, tillämpas nu i ringa utsträckning.

24 §.

I denna paragraf har upptagits stadgande om att utlänningen, när särskilda skäl därtill föreligger, i förpassningsbeslut må förbjudas att under viss tid återvända till riket utan tillstånd av den centrala utlänningsmyndigheten. Att förbudet att återvända skall begränsas till viss tid innebär en nyhet, som är motiverad av praktiska skäl.

Förvisning.

I 26 och 27 §§ i förslaget har upptagits förutsättningarna för förvisning, medan i 28 § angivits innebörden av beslut om förvisning.

Vad först angår förutsättningarna för förvisning vill jag erinra om, att förvisning kan äga rum, då fråga är om brott som faller under svensk domstols behörighet. Det är självfallet att ringare brott icke skall kunna föranleda förvisning. Det bör enligt min mening för att förvisning skall kunna ifrågakomma röra sig om tämligen grov brottslighet och i allmänhet också en brottslighet, som utlänningen, om han icke avlägsnas ur riket, kan befaras komma att fortsätta här efter det han undergått straff i vanlig ordning. Även med denna utgångspunkt kan det naturligtvis finnas olika meningar om var gränsen i lagen skall dragas mellan sådan brottslighet, som skall kunna vara grund till förvisning, och sådan som icke skall vara det. I den gällande lagen har som förutsättning för utvisning på grund av brott här i riket bl. a. upptagits, att straff av viss svårhetsgrad ådömts, som regel straffarbete eller ock fängelse ej under sex månader. En gränsdragning med anknytning till det straff som utmättes i det särskilda fallet synes dock i alltför hög grad giva förvisningen karaktären av en accessorisk straffpåföljd. Det kan vara naturligt att man valt denna utväg, när utlännings avlägsnande ur landet ankommit på annan myndighet än domstolen. Men om domstolen erhåller tillfälle att taga ställning härtill samtidigt med bestämmandet av annan påföljd för brottet torde domstolen böra äga möjlighet till ett friare

bedömande. Domstolen bör i ett sammanhang avgöra, vilka åtgärder som skall vidtagas mot den dömd, och härvid kommer självfallet domstolens ställningstagande till frågan om förvisning att inverka på de påföljder som i övrigt bestämmes. Straffmätningen i det särskilda fallet ägnar sig alltså icke till utgångspunkt för avgränsningen av den grövre brottslighet som bör kunna medföra förvisning. Denna avgränsning torde i stället, på sätt som eljest är vanligt, t. ex. i rättegångsbalkens regler om häktning, böra anknyta till det straff som kan följa å brottet. Såsom förutsättning för förvisning har därför angivits, att utlänningen dömes till ansvar för brott, varå kan följa straffarbete. Tillika skall det enligt förslaget på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter vara anledning att befara, att utlänningen kommer att här i riket fortsätta sin brottsliga verksamhet, eller ock skall brottet eljest föranleda att utlänningen icke bör få kvarstanna. Såsom exempel på sistnämnda förutsättning kan anföras att brottet, ehuru återfallsrisk icke föreligger, dock vittnar om en för våra förhållanden främmande råhet eller hänsynslöshet. Stadgande om nu angivna förutsättningar för förvisning har upptagits i 26 § första stycket av förslaget.

Såsom i det föregående anförts vid behandlingen av bestämmelserna om förpassning bör förvisning även kunna förekomma, om utlänning dömes till ansvar för förseelse, varå enligt utlänningslagen eller enligt författning, utfärdad med stöd därav, kan följa fängelse samt omständigheterna vid gärningens begående är försvårande. En sådan överträdelse av bestämmelserna i utlänningslagstiftningen har nämligen ett mera direkt samband med förutsättningarna för utlänningens vistelse i landet, och det måste därför anses påkallat att förvisning kan ske även vid brott som icke är så grovt att det kan medföra straffarbete. Som likställt med att omständigheterna är försvårande har angivits, att utlänningen under de före gärningen senast förflutna två åren dömts till ansvar för förseelse av samma slag (27 §).

För ådömande av förvisning förutsättes enligt förslaget att utlänningen dömes till ansvar och förslaget saknar motsvarighet till stadgandet i gällande lag om utvisning av utlänning, som sakerförklarats och jämlikt 5 kap. 5 § strafflagen befunnits strafflös. Frågan om avlägsnande ur landet av utlänning, som avses i nämnda lagrum och som är i behov av vård å sinnessjukhus, bör nämligen prövas i den ordning som gäller för hemsändning av sinnessjuka. Har utlänningen åter förklarats straffri utan att vara i behov av vård — vilket är mera ovanligt och torde förutsätta att någon större samhällsfarlighet icke föreligger — synes sakerförklaringen icke utgöra tillräckligt skäl för att avlägsna utlänningen ur riket.

Vad angår frågan om förvisning skall kunna användas samtidigt med att villkorlig dom meddelas må framhållas, att i allmänhet anordnandet av kriminalvård i frihet icke gärna låter sig förenas med att utlänningen avlägsnas ur riket. Det kan emellertid icke uteslutas att villkorlig dom i förening med förvisning kan visa sig vara en ändamålsenlig reaktion i vissa fall, t. ex. då det gäller en ung lagöverträdare som vid återkomsten till hemlandet blir omhändertagen av barnavårdsmyndigheter. Vidare kan villkorlig dom

i samband med förvisning tänkas förekomma, då fråga är om en utpräglad tilfällighetsbrottslighet. Frågan om villkorlig dom skall kunna förenas med förvisning har alltså lämnats öppen; den får bero på rättstillämpningen. I sådana fall då domstolen ansett sig böra i första hand försöka med kriminalvård i frihet utan förvisning, men denna utväg misslyckats, kan det vara anledning att, åtminstone vid allvarligare brottslighet, förvisning kan tillgripas. I förslaget har därför stadgats att förvisning skall kunna ske, då ett genom villkorlig dom medgivet anstånd med ådömande eller verkställande av straff för brott, varå straffarbete kan följa, förklaras förverkat.

Ej heller beträffande ungdomsfängelse innehåller förslaget något hinder mot att påföljden förenas med förvisning. Det är dock knappast i överensstämmelse med det syfte som ligger till grund för ungdomsfängelse och den därmed förenade eftervården att utlännning tvingas att lämna landet samtidigt med att han utskrivs på prov.

I likhet med vad som gäller i fråga om utvisningsärenden enligt gällande lag bör vid bedömande om utlännning skall förvisas hänsyn tagas till utlänningsens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i riket. Därjämte bör, i likhet med vad redan nu gäller om utvisning, krävas synnerliga skäl för förvisning av den som varit bosatt fem år i landet; detsamma bör gälla den som har bosättningsstillstånd.

För att giva uttryck åt den nyss angivna principen i förslaget, att domstol i ett sammanhang skall taga ställning till frågan om förvisning och till övriga påföljder för brottet har i 26 § tredje stycket upptagits stadgande av innehåll, att om utlännning förvisas, det men han därigenom lider skall beaktas vid bestämmande av annan påföljd för brottet. Det må framhållas, att med påföljd för brott i detta sammanhang åsyftas, förutom straff i egentlig mening, även skyddsåtgärder och förverkande men däremot ej skadestånd. Stadgandet innebär icke något bemyndigande för domstolen att underskrida de minimitider som gäller för straff eller skyddsåtgärd eller att eljest åsidosätta vad som må vara stadgat angående påföljd för brott.

Dom eller beslut om utlännings förvisning innebär, att utlännningen skall lämna riket och att han icke får återvända hit. Såsom kommittén föreslagit skall förbudet att återvända kunna begränsas till att gälla viss tid. En dom på förvisning torde komma att omfattas av Konungens befogenhet att i brottmål göra nåd och en förvisad utlännning kan i så fall nådevägen få förbudet att återvända mildrat. Härtill kommer, att i anslutning till vad som redan nu gäller om utvisning även ett beslut om förvisning bör kunna återbrytas enligt reglerna i 51 och 52 §§.

Som nyss anförts föreslår jag, att förbudet att återvända må av domstolen begränsas till att avse viss tid. Det torde icke vara möjligt att närmare angiva några grunder för bestämmandet av tidslängden, då domstol begagnar sig härav. I allmänhet kan dock tidslängden knappast ha en sådan betydelse för utlännningen att det är möjligt att anlägga straffmätningssynpunkter på denna fråga. Man torde alltså få nöja sig med ett mera schematiskt av-

görande. I huvudsak får utlänningens samhällsfarlighet och återfallsrisken vara avgörande. Det bör beaktas att tidslängden kan ha större betydelse för medborgare i de nordiska grannländerna än för utlänning, vars hemland är mera avlägset och som sannolikt icke återvänder. Även för sjömän kan tidslängden spela stor roll.

Med hänsyn till det förut berörda sambandet mellan straff och förvisning synes, om mål, i vilket förvisning ådömts, fullföljes till högre rätt, den högre rätten vid ändring av straffet böra ha befogenhet att meddela det beslut i fråga om förvisningen, som därav påkallas, även om talan icke fullföljts beträffande förvisningen. Har den lägre rätten icke dömt till förvisning, bör däremot högre rätt icke i anledning av utlänningens klagan kunna döma till förvisning. Med hänsyn till förvisningens karaktär bör nämligen fråga här- om i detta fall icke upptagas av högre rätt, om ej åklagaren fullföljer talan därom. På grund av det nu anförda har i 26 § tredje stycket av förslaget stadgats att, när påföljd som ådömts jämte förvisning ändras av högre rätt, denna må meddela det beslut i fråga om förvisningen, som därav påkallas.

Har utlänning genom lagakraftvunnen dom dömts till förvisning och förändras sedan det genom samma dom ådömda straffet jämlikt 4 kap. 3 § strafflagen eller förenas det enligt 4 § samma kapitel med annat straff, kan det också finnas anledning att vidtaga jämkningar i fråga om förvisningen. Däremot bör yrkande om förvisning, som ogillats av domstol, icke kunna på nytt upptagas i samband med förändring eller förening av straff.

Jag vill i detta sammanhang anmärka, att jag icke finner det påkallat att uppgift om ådömd förvisning intages i straffregistret. Det torde få ankomma på åklagaren att då fråga om förvisning uppkommer inhämta erforderliga upplysningar från den centrala utlänningsmyndigheten samt förebringa nödig utredning i rättegången. Den centrala utlänningsmyndigheten torde även böra vara skyldig att på begäran av domstol tillhandagå denna med yttrande såsom sakkunnig myndighet.

Vid omröstning till dom i kollegial domstol i brottmål skall, om olika meningar yppar sig, i vissa fall den för den tilltalade lindrigaste meningen gälla. Att jämföra förvisning med straff låter sig emellertid icke göra. Om olika meningar föreligger i fråga om såväl straff som förvisning, är det därför stundom icke möjligt att säga vilken mening som är den lindrigaste. På grund härav synes, om vid överläggning till dom olika meningar visat sig angående både straffet och förvisningen utan att någon mening erhållit mer än hälften av rösterna, särskild omröstning böra företagas rörande frågan om förvisningen. Denna fråga torde i regel böra avgöras, innan straffet bestämmes. Med hänsyn till vad lagrådet och föredragande departementschefen vid tillkomsten av 29 kap. 2 § rättegångsbalken uttalat angående domens avfattande i fall, då straff och påföljder av olika slag ifrågakommer, torde något uttryckligt stadgande i ämnet icke erfordras.

U t v i s n i n g.

29 §.

Denna paragraf innehåller förutsättningarna för utvisning. Dessa har utformats på grundval av bestämmelserna i gällande lag och under hänsynstagande jämväl till kommitténs förslag. Beträffande den under moment 2 upptagna förutsättningen — att utlänningen är hemfallen åt alkoholmissbruk och i följd därav finnes vara farlig för annans personliga säkerhet eller föra ett grovt störande levnadssätt — vill jag framhålla, att det i dessa fall även finnes möjlighet till ingripande mot utlänningen enligt alkoholistlagen och att utvisning icke låter sig väl förenas med alkoholistvård.

Under moment 3 har upptagits, att utlänning av tredska eller uppenbar vårdslöshet regelmässigt undandrar sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person. Denna förutsättning saknar visserligen motsvarighet i gällande lag men i praxis torde dylika omständigheter tilläggas avgörande betydelse vid prövningen, om utlänning skall erhålla förlängt tillstånd att vistas här, och det är enligt min mening motiverat att införa en möjlighet att i nu avsedda fall utvisa utlänningen. Viss förebild till stadgandet finnes också i utländsk rätt, t. ex. i schweizisk lagstiftning.

Utomlands ådömd bestraffning utgör enligt moment 4 utvisningsgrund. Här föreligger den skillnaden i förhållande till gällande lag, att denna icke innehåller någon motsvarighet till den i förslaget upptagna förutsättningen, att det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras, att utlänningen kommer att här i riket fortsätta brottslig verksamhet. Det torde dock vara uppenbart att detta bör vara det avgörande skälet för en utvisning.

Andra stycket innehåller bestämmelser om att i utvisningsärenden hänsyn skall tagas till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i riket. Beträffande dessa bestämmelser kan i tillämpliga delar hänvisas till vad som anförts rörande motsvarande regler angående förvisning. Det må dock påpekas, att föreskriften i gällande lag rörande utvisning av utlänning, som haft fast bostad här i fem år, endast avser utvisning på grund av här i riket meddelad dom i brottmål. Enligt min mening bör emellertid den fastare anknytning, som en längre tids bosättning skänker eller som kommit till uttryck genom ett meddelat bosättningstillstånd, även beaktas i fall av asocialitet och av kriminalitet utom riket.

30 §.

Denna paragraf innehåller bestämmelser angående vilka myndigheter som skall pröva utvisningsärenden. Dess sakliga innehåll överensstämmer med kommittéförslaget.

31 §.

Till skillnad från gällande lag och i överensstämmelse med vad kommittén för motsvarande fall föreslagit skall enligt förslaget förhör icke hållas i

varje utvisningsärende utan endast, om utlänningsen begär det eller vederbörande myndighet eljest finner skäl därtill. Den myndighet, som handlägger utvisningsärendet, skall i god tid innan ärendet avgöres underrätta utlänningsen om hans rätt att påkalla förhör. Stadgandet innebär icke en rätt för utlänningsen att erhålla förhör hos myndighet som först efter besvär upptager ärendet.

32 §.

Enligt denna paragraf skall beslut om utvisning innehålla förbud för utlänningsen att återvända till riket. I likhet med vad som föreslagits beträffande förvisning skall förbudet kunna begränsas till viss tid. Konungen äger enligt de i 51 § upptagna bestämmelserna upphäva ett utvisningsbeslut, om skäl föreligger att beslutet icke längre skall lända till efterrättelse, och enligt 52 § kan Konungen eller den centrala utlänningsmyndigheten meddela utlänningsen tillstånd att utan hinder av utvisning göra kort besök i riket för angelägenhet av synnerlig vikt.

33 §.

Innehållet i denna paragraf överensstämmer med gällande rätt.

34 §.

I denna paragraf har upptagits stadgande om Konungens politiska utvisning. Liksom enligt gällande lag skall Konungen sålunda kunna förordna om utvisning av utlänningsen, när detta finnes påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse. Paragrafen innehåller emellertid även stadgande om att Konungen, då sådana skäl som nu sagts föreligger, skall kunna föreskriva inskränkningar och villkor för utlänningsens vistelse i riket. Detta stadgande saknar motsvarighet i gällande lag.

Ändring av villkor i uppehållstillstånd eller tilläggande av nya villkor till ett sådant tillstånd kan medföra vissa olägenheter för den utlänningsen, som drabbas därav. Det är emellertid tydligt att hänsyn till rikets säkerhet eller annat viktigt statsintresse stundom kan göra det nödvändigt att hindra en utlänningsen att vistas på en plats, ehuru det för honom gällande tillståndet icke innehåller något härom. Föreskrivandet av inskränkningar och villkor för utlänningsens vistelse i riket kan för sådant fall vara tillräckligt, och då detta utgör ett mindre ingrepp än utvisning, anser jag, att i de fall då Konungen kan förordna om utvisning på grund av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse, Konungen även bör äga befogenhet till detta mindre ingrepp. Såsom av paragrafen framgår är det avsett att denna befogenhet skall kunna begagnas endast i individuella fall.

Det må anmärkas, att befogenheten att föreskriva inskränkningar för utlänningsens vistelse i riket icke är avsedd att begagnas för att förkorta tillståndstiden eller att göra ett bosättningsstillstånd tidsbegränsat.

Meddelandet av inskränkningar och villkor för utlännings vistelse i riket kan avse mycket olikartade ingrepp och det har därför icke ansetts lämpligt att föreskriva obligatoriskt förhör före beslut i ärendet. Uppenbart är dock att, om sådana föreskrifter och villkor innebär en mera genomgripande förändring i utlänningens förhållanden, Kungl. Maj:t bör låta anställa förhör.

Särskilda tvångsåtgärder.

I 35—38 §§ i förslaget har med mindre jämkningar upptagits de i den nuvarande lagen på skilda ställen förekommande bestämmelserna om utlännings tagande i förvar och ställande under uppsikt. Dylika åtgärder får enligt förslaget liksom i gällande lag icke tillgripas annat än som ett led i ett förfarande för utlännings avlägsnande ur riket. Såsom kommittén framhållit får emellertid enbart den omständigheten, att beslut om utlännings avlägsnande ur riket icke omedelbart kan verkställas, icke utgöra grund för att han tages i förvar eller ställes under uppsikt. För att sådan åtgärd skall få tillgripas måste vid sidan av verkställighetshinder föreligga andra omständigheter, som gör denna påkallad, t. ex. fara för att utlänningen håller sig undan eller för att han här kommer att bedriva för riket skadlig verksamhet.

Enligt 38 § i förslaget skall i överensstämmelse med den nuvarande lagen gälla, att om det finnes anledning att hålla utlänning i förvar längre tid än en månad, frågan därom skall inom sagda tid underställas Konungen. Beträffande detta stadgande vill jag framhålla, att det icke är förenligt med stadgandet att en utlänning med kortare avbrott hålles i förvar under en sammanlagd tid av mera än en månad. I dylikt fall bör frågan underställas Konungen, innan den sammanlagda tiden uppgår till en månad.

I detta sammanhang vill jag fästa uppmärksamheten vid att enligt Europarådets av Sverige ratificerade konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna envar som berövas sin frihet skall äga rätt att inför domstol påfordra, att lagligheten av frihetsberövandet snabbt prövas samt frigivning beslutas, om åtgärden icke är laglig. Då frågan om konventionens godkännande prövades av 1951 års riksdag, gjordes av en motionär gällande, att den uteslutande administrativa prövningen av frihetsberövanden enligt utlänningslagen icke vore förenlig med berörda bestämmelse i konventionen. I anledning härav yttrade utrikesutskottet i sitt av riksdagen godkända utlåtande, att enligt konventionen hinder icke mötte mot en lagstiftning, enligt vilken personer kunde berövas sin frihet till förhindrande av att de obehörigen inkom i landet, eller som ett led i förfarande för deras utvisning. Då Kungl. Maj:ts rätt enligt utlänningslagen att i samband med avvisning eller utvisning förordna om internering av utlänning vore oinskränkt, skulle talan inför domstol — därest sådan kunde äga rum — enligt utskottets mening endast kunna resultera i ett konstaterande av

Kungl. Maj:ts diskretionära prövningsrätt. Med hänsyn härtill ansåg utskottet icke något förbehåll vid konventionens ratificering erforderligt.

Det kan naturligtvis ifrågasättas, om man icke nu — ehuru frågan om den gällande lagens förenlighet med konventionen alltså helt nyligen prövats av riksdagen — borde överväga att skapa möjlighet för utlänning, som berövats friheten enligt utlänningslagen, att få frågan om frihetsberövandet prövad av domstol. Jag har emellertid funnit att spörsmålet om en domstolsprövning av frihetsberövande enligt utlänningslagen icke lämpligen bör lösas för sig utan i stället bör upptagas i samband med andra frågor angående ett förbättrat förfarande vid administrativa frihetsberövanden.

F ö r h ö r .

I 39—42 §§ har i huvudsaklig överensstämmelse med kommitténs förslag upptagits bestämmelser om förhör inför den centrala utlänningsmyndigheten, utlänningsnämnden eller länsstyrelse. Dessa regler skall tillämpas icke endast då skyldighet enligt lagen föreligger att hålla förhör utan även då dessa myndigheter eljest håller förhör (39 §). Förhör kan hållas utan att utlänningen begär det, och förhör kan äga rum jämväl med annan person än vederbörande utlänning.

40 §.

I denna paragraf har upptagits regler om vilken myndighet som skall hålla förhör. De sakliga nyheter i förhållande till gällande rätt som paragrafen innehåller överensstämmer med vad kommittén föreslagit.

41 §.

Denna paragraf innehåller bestämmelser dels om allmänt ombud vid förhör och dels om utlännings rätt till biträde vid förhör.

I kommittéförslaget finnes bestämmelser om företrädare för det allmänna vid förhör. Enligt dessa skall förhørsmyndigheten i allmänhet bestämma om polismyndighet eller särskilt förordnad person skall närvara som sådan företrädare. Detta kritiserar *poliskammaren i Malmö*, som anser, att polismyndighet oberoende av kallelse borde äga närvara vid förhör.

Enligt gällande lag äger utlänning åtnjuta biträde vid förhör. Har utlänningen ej själv skaffat sig biträde och finner vederbörande myndighet att utlänningen på grund av sakens beskaffenhet eller av annat skäl icke kan utan biträde tillvarataga sin rätt, skall myndigheten förordna lämpligt biträde. Är utlänningen ej på fri fot, skall myndigheten även eljest på begäran av utlänningen förordna biträde åt honom.

I dessa bestämmelser föreslår kommittén ändring såtillvida, att det alltid skall bero på begäran från utlänningsens sida, om biträde skall förordnas, och vidare att biträde icke skall förordnas för utlänning, som är på fri fot, om han kan antagas äga tillgång till gäldande av biträdesersättning.

Utlännings rätt till biträde har berörts i flera yttranden. *Göta hovrätt* framhåller, att enligt förslaget kunde biträde åt utlänning vid förhör icke förordnas, om utlänningen ej själv ville begära det eller om han kunde antagas äga tillgång till gäldande av biträdesersättning. Dessa inskränkningar, vilka båda kunde leda till att biträde komme att saknas även i fall, då ett klart behov därav funnes, ansåge hovrätten icke lyckliga. Hovrätten förordade i stället bibehållande av de nuvarande bestämmelserna om biträde, vilka anslöte till reglerna i rättegångsbalken om offentlig försvarare. Därest den omständigheten, att en utlänning enligt utlänningslagen icke kunde förpliktas att återgälda statsverket biträdeskostnaderna, ansåges utgöra hinder för utlänningen att erhålla biträde utan prövning av hans ekonomiska förhållande, syntes det hovrätten riktigare att införa möjlighet att ålägga utlänningen sådan återbetalningsskyldighet. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser också — utan att dock förorda någon ändring i reglerna angående förordnande av biträde — det kunna ifrågasättas, om man icke i viss utsträckning borde stadga skyldighet för utlänningen att till statsverket återgälda kostnaden för biträde.

Advokatsamfundet uttalar, att rätten till biträde icke borde på annat sätt inskränkas än att biträde åt på fri fot varande utlänning icke borde förordnas, om utlänningen kunde antagas äga tillgång till gäldande av biträdesersättning. Det saknades enligt samfundets mening anledning att betaga utlänningen rätten till biträde i det fall att hans rätt på grund av sakens beskaffenhet eller eljest ansåges kunna tillvaratagas utan biträde. Samfundet förmenade, att utlänningsens rätt till biträde icke borde vara beroende av administrativ myndighets mer eller mindre skönsmässiga bedömande av frågan, huruvida hans rätt »på grund av sakens beskaffenhet eller eljest» kunde tillvaratagas utan biträde. Det föreslagna stadgandet i denna del syntes vara utformat efter mönster av bestämmelsen om offentlig försvarare i 21 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken. Där förelåge emellertid den ur rättsskyddssynpunkt viktiga garantien att prövningen ankomme på domstol.

Poliskammaren i Malmö föreslår, att i det fall att utlänningsens rätt icke synes kunna tillvaratagas utan biträde, sådant skall förordnas även utan att utlänningen begärt det. Poliskammaren förordar vidare — med hänvisning till sekretessbehovet — att möjlighet skapas att avvisa av utlänning anlitat biträde. Även *länsstyrelsen i Malmöhus län* hävdar att sådan avvsningsmöjlighet bör finnas.

I detta sammanhang må anmärkas, att *advokatsamfundet* i sitt yttrande även hemställer om införande av bestämmelser, som ger utlänning rätt att vid fullföljd erhålla biträde enligt samma grunder som vid förhör.

Departementschefen.

Beträffande frågan om allmänt ombud vid förhör vill jag ansluta mig till kommitténs uttalande att, ehuru det i allmänhet icke torde föreligga något

behov av att vid förhör inför den centrala utlänningsmyndigheten, utlänningsnämnd eller länsstyrelse någon särskild person är närvarande för att tillvarataga statens intresse, det dock under vissa förhållanden kan vara behöfligt att sådan företrädare för det allmänna finnes. Särskilt i sådana fall, då utlännningen bestrider riktigheten av vad som åberopas mot honom och en omfattande utredning skall genomgå vid förhöret eller andra personer än utlännningen skall höras, är det av praktiskt värde och främjar förhørsmyndighetens objektiva ställning, att någon annan än myndigheten tillvaratar det allmännas intresse. Det bör alltså ankomma på förhørsmyndigheten att bestämma, om allmänt ombud skall närvara, och att därtill utse lämplig person.

Vad härefter angår utlännings rätt till biträde vid förhör är bestämmelserna härom i gällande lag, som i yttrandena berörts, utformade efter mönster av nya rättegångsbalkens regler om offentlig försvarare. Enligt rättegångsbalken skall dock som regel den tilltalade i ett mål, om han dömes för brottet, till statsverket återgälda arvode och ersättning till försvararen. Enligt utlänningslagen föreligger det däremot icke någon skyldighet för utlännningen att återgälda kostnaden för biträdet. Även om en utlännning kan betala biträdesersättning, erhåller han sålunda enligt gällande lag på statens bekostnad biträde vid förhör. Såvitt angår utlännning, som är på fri fot, har kommittén ansett detta vara oriktigt, och eftersom det enligt kommitténs mening icke vore möjligt att i utlänningsärende förplikta en utlännning att till statsverket återgälda biträdesersättning, föreslår kommittén i stället att biträde icke skall förordnas för utlännning, som är på fri fot och själv kan betala biträdesersättning. Enligt min mening bör utlännning, oavsett betalningsförmåga, kunna få biträde, då detta är erforderligt. Det bör emellertid finnas en möjlighet att, då det finnes skäligt, förplikta utlännningen att till statsverket återgälda biträdesersättningen. Detta bör gälla även vid förhör som avses i 43 §. Närmare bestämmelser torde få meddelas i administrativ ordning. Vad åter angår förslaget att det alltid skall bero på framställning av utlännningen, om biträde skall förordnas, kan såsom i ett remissyttrande påpekats detta leda till att biträde kommer att saknas även där ett klart behov därav föreligger, och i detta avseende finner jag därför den gällande ordningen vara att föredraga. I övrigt synes i huvudsak gällande regler kunna bibehållas; det bör dock finnas möjlighet att avvisa ett uppenbart olämpligt biträde. Icke heller i fråga om utlännings rätt till biträde vid fullföljd av talan finner jag tillräckliga skäl att ändra gällande bestämmelser. Beträffande utlännning, som icke är på fri fot, bör i administrativ ordning utfärdas regler som — i likhet med vad nu gäller — tillförsäkrar sådan utlännning nödig hjälp vid besvärns avfattande och vid deras insändande till vederbörande myndighet.

42 §.

I kommitténs förslag finnes beträffande förhör ett stadgande om att där utlännningen begär det och förhørsmyndigheten icke finner omständigheterna

föranleda till annat, förhandlingarna skall vara offentliga. I motiveringen härtill har kommittén anfört, att offentlighet vid förhör kunde vara av värde för utlännningen ur rättssäkerhetssynpunkt. Skulle emellertid utlännningen föredraga att förhöret icke vore offentligt, syntes något annat icke heller vara påkallat ur allmän synpunkt. Det vore å andra sidan enligt kommitténs mening självfallet, att det med hänsyn till olika allmänna intressen kunde vara nödvändigt att, även om utlännningen begärde det, förhöret icke vore offentligt.

I kommittéförslaget stadgas vidare, att utlännningen vid förhör, såframt icke annat av tvingande skäl finnes vara påkallat med hänsyn till rikets säkerhet, skall erhålla kännedom om den utredning, som åberopas i ärendet. Beträffande detta stadgande har kommittén bl. a. uttalat, att hänsyn till utlännningens rättsskydd krävde, att den principen gällde att utlännningen erhöle del av vad som åberopades emot honom, så att han finge tillfälle att försvara sig och bemöta eventuellt oriktiga påståenden och anklagelser. Emellertid hade kommittén funnit, att denna princip icke kunde gälla utan inskränkning. I utlänningsärenden inflöte i betydande omfattning informations- och utredningsmaterial, som kommit polisen tillhanda i dess verksamhet för bekämpande av spioneri och sabotage m. m. Det skulle enligt kommitténs mening kunna få betänkliga konsekvenser, om utlännning, mot vilken sådana uppgifter åberopades, under alla förhållanden skulle tillerkännas rätt att få kännedom om desamma. Utlännningens rättsskyddsintresse krävde, att han erhöle kännedom om den utredning, som åberopades emot honom, men detta intresse måste underordnas hänsyn till rikets säkerhet.

Till vad kommittéförslaget innehåller om offentlighet vid förhör ansluter sig *socialstyrelsen*. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser, att förhören enligt allmänna rättsgrundsatser och enligt hittillsvarande praxis borde vara offentliga, därest statsintresset ej annat föranledde. Förhørsmyndigheten borde dock ha rätt att, om utlännning det begärde, förordna, att förhöret helt eller till viss del skulle hållas inom stängda dörrar.

Den föreslagna inskränkningen i utlännings rätt att erhålla del av utredningen vid förhör tillstyrkes, ehuru med tvekan, av *utlänningskommissionen*. *En skiljaktig ledamot i kommissionen* (herr Laurell) avstyrker dock inskränkningen, därvid han bl. a. anför följande.

Inskränkningen kan leda till synnerligen allvarliga följder, därest fråga är om utlännning, som påstått sig vara politisk flykting. Om en utlännning arbetar i det lands tjänst, varifrån han en gång flytt av politiska orsaker, finnes nämligen anledning antaga, att han ej längre vid ett återvändande till landet skulle bli utsatt för sådan fara, som konstituerar politiskt flyktingskap. Hänsynen till rikets säkerhet måste nu låta det framstå som särskilt angeläget att icke för utlännningen yppa resultatet av en undersökning, som företagits på grund av misstanke om verksamhet till förmån för främmande makt. Utlännningen komme därigenom att undanhållas just de delar av utredningen, vilka åberopas till stöd för ett underkännande av hans påstående om politiskt flyktingskap. I och med att utlänningsmyndigheten övertygades om riktigheten av ett sådant underkännande, skulle utlännningen för-

lora det särskilda skydd, som i lagen tillerkännes politisk flykting. En utlänning skulle således, utan att hava närmare upplysts om de misstankar som förelåge beträffande hans pålitlighet, kunna sändas till land där han bleve utsatt för allvarlig förföljelse.

Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet betonar vikten ur rätts-säkerhetssynpunkt, att en utlänning vid förhör erhåller del av de anklagelser, som riktas mot honom.

Kriminalpolisintendenten i Stockholm framhåller, att personer, som kunde lämna för myndigheterna värdefulla men för en utlänning oförmånliga upplysningar, ofta droge sig därför inför risken att icke få förbli okända och till följd därav utsättas för repressalier från utlänningens sida. Enligt kriminalpolisintendentens uppfattning borde upplysningsgivarna ha en ovillkorlig rätt till skydd och i förevarande stadgande borde hänsyn till enskild persons intresse jämföras med hänsyn till rikets säkerhet.

Departementschefen.

Vad angår bestämmelserna om offentlighet vid förhör finner jag icke någon anledning till ändring i vad kommittén föreslagit.

Beträffande frågan om utlännings rätt att vid förhör erhålla kännedom om vad som åberopas emot honom talar otvivelaktigt starka skäl för bibehållande av den nuvarande ordningen, enligt vilken denna rätt är oinskränkt. I en rättsstat bör icke någon få dömas ohörd och i överensstämmelse härmed bör utlänningen vid förhör få del av vad som lägges honom till last, så att han kan försvara sig. Å andra sidan kan man icke bortse från att den gällande ordningen visat sig medföra vissa olägenheter. Det har sålunda förekommit, att vederbörande myndigheter avstått från att igångsätta åtgärder för att ur landet avlägsna en här icke önskvärd utlänning, därför att man befarat att utlänningen vid ett förhör i ärendet skulle erhålla kännedom om förhållanden, vilka med hänsyn till rikets säkerhet icke borde yppas för honom. Att finna en ur alla synpunkter tillfredsställande lösning av förevarande spörsmål ställer sig svårt. Enligt min mening är kommittéförslaget emellertid icke tillfredsställande; den kritik som av en skiljaktig ledamot i utlänningskommissionen riktats mot förslaget saknar icke fog. Då emellertid som nyss nämnts vissa olägenheter även är förknippade med den nuvarande ordningen, har jag sökt finna en lösning efter delvis nya linjer. Jag föreslår därför, att i ärende, där allmänt ombud är tillstädes vid förhör, denne skall angiva, vilka åtgärder mot utlänningen som är i fråga, samt redogöra för den utredning, som åberopas i ärendet. Det allmänna ombudet får alltså avgöra vilket material som kan yppas för utlänningen och endast det material, som ombudet lagt fram vid förhöret, får läggas till grund för myndighetens avgörande. Det bör i regel vara möjligt för ombudet att framlägga de graverande omständigheter, som framkommit mot utlänningen, utan att behöva röja polisens spaningsteknik och andra förhållanden som utlänningen icke bör få kännedom om. Beträffande det fall att allmänt ombud ej finnes vid förhöret, föreslår jag, att den regeln skall gälla, att utlänningen på

lämpligt sätt skall erhålla kännedom om utredningen. Han bör alltså icke i något fall avlägsnas ur landet på grund av uppgifter som vid förhör hållits hemliga för honom. Vare sig allmänt ombud är närvarande eller icke, skall vid förhöret de omständigheter som kan inverka på ärendets avgörande noga utredas och utlännningen skall beredas tillfälle att angiva sin ståndpunkt och uttala sig om åberopade omständigheter. Jag vill påpeka, att i ärende, där från polismyndighetens sida göres gällande, att det förekommer material som icke bör yppas för utlännningen, förhørsmyndigheten bör tillse att allmänt ombud är med vid förhöret.

I anledning av vad kriminalpolisintendenten i Stockholm anfört om behovet av skydd för polisens uppgiftslämnare vill jag framhålla, att det enligt min mening icke finnes tillräckliga skäl att beträffande utlänningsärenden vidtaga särskilda anordningar i detta hänseende.

43 §.

Denna paragraf innehåller bestämmelser om domstolsförhör i utlänningsärende. Kommittén har föreslagit den ändringen av motsvarande stadgande i gällande lag, att den centrala utlänningsmyndigheten — i stället för länsstyrelse enligt den gällande lagen — skall förordna lämplig person att vid förhöret tillvarataga statens intresse. Vidare skall enligt kommittéförslaget i fråga om offentlighet vid förhör gälla samma bestämmelser som nu upptagits i 42 § tredje stycket. Enligt den nuvarande lagen är förhöret offentligt, men rätten äger, där omständigheterna påkallar det, förordna att förhöret skall hållas inom stängda dörrar.

Beträffande förordnande av företrädare för det allmänna vid domstolsförhör uttalar *överståthållarämbetet*, att enär polismyndighet eller allmän åklagare som regel torde böra erhålla sådant förordnande, det lämpligaste syns vara att bibehålla nuvarande ordning, enligt vilken det ankommer på länsstyrelse att utse sådan företrädare.

Ett bibehållande av gällande ordning i fråga om offentlighet vid domstolsförhör förordas av *Svea och Göta hovrätter*.

Departementschefen.

Möjligheten att anordna domstolsförhör i utlänningsärende, varom utlänningslagen innehållit bestämmelser sedan 1943, har utnyttjats i ytterst ringa utsträckning, och det är — med hänsyn till att enligt förslaget ärenden angående förvisning skall handläggas vid domstol och att enligt detta vid administrativ myndighets förhör i utlänningsärenden även andra än vederbörande utlännning kan höras — icke att antaga att förhören kommer att öka. Om domstolsförhör kommer att anordnas, torde det sannolikt bli i särskilt svårbedömda och uppmärksammade ärenden rörande förpassning eller utvisning av politisk flykting. Handläggningen torde då som regel ske hos den centrala utlänningsmyndigheten och det synes med hänsyn härtill lämpligast att myndigheten — som kommittén föreslagit — också förordnar allmänt ombud.

Beträffande frågan om offentlighet vid domstolsförhör anser jag, att den enligt rättegångsbalken gällande huvudregeln — att förhandling vid domstol i princip är offentlig — såvitt möjligt även bör upprätthållas, när domstol anlitas för uppgifter utom det egentliga rättegångsväsendet. Som den nuvarande ordningen står i bättre överensstämmelse härmed än kommitténs förslag, föreslår jag därför att reglerna i den gällande lagen i denna del bibehålles.

Fullföljd av talan m. m.

44—47 §§.

Dessa bestämmelser överensstämmer i huvudsak med vad redan nu gäller, fränsett att fullföljd av talan mot länsstyrelses beslut om utvisning icke längre skall föras hos högsta domstolen utan i stället hos den centrala utlänningsmyndigheten. Denna ändring har jag behandlat i det föregående.

48 §.

I fråga om reglerna om nöjdförklaring har kommittén föreslagit dels den ändringen att nöjdförklaring skall kunna avgivas även i fråga om avvisningsbeslut som meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten och dels vissa jämkningar i de formella föreskrifterna om nöjdförklarings avgivande i syfte att dessa föreskrifter skall stämma bättre överens med motsvarande regler i 1945 års lag om verkställighet av frihetsstraff. I det föreliggande förslaget har — förutom dessa ändringar och de ändringar, som föranledes av införandet av förvisning — vidtagits vissa jämkningar av övervägande redaktionell natur.

49 §.

Beträffande denna paragraf vill jag hänvisa till vad kommittén anfört därom att i utlänningslagen icke regleras fullföljden i mål om ansvar enligt lagen, ej heller fullföljdrätten i fråga om vissa ersättningsanspråk, som icke närmare regleras i själva lagen, t. ex. frågor om ersättning åt biträde vid förhör.

Återbrytande av beslut.

50 §.

Enligt 26 § i den gällande utlänningslagen kan förpassningsbeslut meddelas beträffande utlänningslag, om han uraktlåter att ställa sig till efterrättelse vad som föreskrivits i utlänningslagen eller i tillämpningsförfattning till denna eller om han lämnar oriktig uppgift mot bättre vetande i anmälan eller ansökan. Detta stadgande innehåller alltså en särskild förpassningsanledning utöver den vanliga grunden för förpassning, nämligen att

utlännningen saknar tillstånd att vistas i landet. Förpassning enligt 26 § kan betraktas som en form för återkallelse av ett gällande tillstånd.

Såsom i det föregående framhållits bör uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd i allmänhet icke kunna återkallas på annat sätt än genom förvisning eller utvisning. Icke heller om utlännningen bryter mot kontrollföreskrifter, som gäller enligt utlänningslagen eller tillämpningsförfattning, bör detta kunna medföra återkallelse i administrativ ordning. Däremot kan sådan överträdelse i vissa fall leda till förvisning enligt 27 § i förslaget. Om emellertid en utlännning genom medvetet oriktiga uppgifter förvärvat tillstånd och detta alltså meddelats under oriktiga förutsättningar, bör det finnas en möjlighet att återkalla tillståndet utan att avvakta det rättsliga förfarandet vid domstol. En förutsättning härför bör dock vara, att den oriktiga uppgiften på det sättet inverkar på beslutet att tillstånd icke skulle ha lämnats, om rätta förhållandet varit känt. Det bör tillkomma den centrala utlänningsmyndigheten att, efter utlänningsnämndens hörande, förordna om sådan återkallelse. Stadgande av detta innehåll har upptagits i den nu förevarande paragrafen.

51 §.

Bestämmelserna i första stycket överensstämmer i huvudsak med vad nu gäller. Kungl. Maj:ts befogenhet enligt första stycket att upphäva beslut om utlännings avlägsnande ur riket omfattar även förvisning. Därjämte torde Kungl. Maj:t äga befogenhet att i nådeväg upphäva beslut om förvisning eller nedsätta den tid, under vilken utlännningen enligt förvisningsbeslut icke äger återvända till riket. Stadgandet i första stycket medför alltså att en ansökan, som endast avser förvisning och ej andra påföljder för brott, icke behöver handläggas i den särskilda för nådeärenden föreskrivna ordningen. Kungl. Maj:ts befogenhet att enligt första stycket upphäva beslut om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning gäller även då beslut redan verkställts och kan sålunda begagnas, då utlännning begär att förbud för honom att återvända till riket skall hävas.

I andra stycket behandlas den centrala utlänningsmyndighetens befogenhet att återbryta lagakraftvunna beslut. Liksom i gällande lag är denna befogenhet inskränkt till beslut om avvisning och förpassning och omfattar icke beslut som meddelats eller fastställts av Konungen. Som förutsättning för att den centrala utlänningsmyndigheten skall förordna om återbrytning av beslut, som myndigheten själv meddelat, har i den gällande lagen upptagits att nya skäl yppats. Det synes emellertid mera ändamålsenligt att som förutsättning angiva att särskilda skäl föreligger. En återbrytning av ett lagakraftvunnet beslut kan nämligen vara påkallad icke endast på grund av skäl, som ej varit kända vid tiden för beslutet, utan även på grund av sådana omständigheter, som visserligen då varit kända men som i belysning av vad som senare inträffat måste tillmätas en annan betydelse än tidigare.

52 §.

Denna paragraf överensstämmer i huvudsak med 38 a § i den gällande lagen.

V e r k s t ä l l i g h e t.

53 §.

I denna paragraf har i huvudsaklig överensstämmelse med kommitténs förslag upptagits förbud mot att vid verkställighet av beslut om utlänningsavlägsnande ur riket sända honom till land, där han löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse eller där han icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk.

54 §.

I denna paragraf behandlas vissa undantag från huvudregeln i 53 §. Enligt kommitténs förslag bör det i två fall vara tillåtet att ur riket avlägsna en politisk flykting till land, där han kan komma att utsättas för politisk förföljelse. Det ena fallet är att flyktingens kvarblivande här skulle innebära fara för rikets säkerhet, och det andra avser att han genom brott här i riket eller på annat sätt visat sig utgöra en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet eller att han grovt förbrutit sig mot meddelade föreskrifter angående hans uppehåll i riket. Beträffande den senare gruppen förutsättes därjämte, att den fara eller förföljelse, som hotar flyktingen är att anse som ringa i förhållande till den skada, som kan föranledas av hans vistelse i riket. Förutsatt i båda fallen är, att utlännningen icke kan befordras till annat land.

Kommitténs förslag har kritiserats i yttranden av *utlänningsnämnden* och *länsstyrelserna i Kopparbergs och Älvsborgs län*. *Utlänningsnämnden* framhåller sålunda, att det med kommitténs förslag torde bli synnerligen svårt att ur riket avlägsna även mycket farliga brottslingar. Det borde också uppmärksammas, att konventionen angående flyktingars rättsställning, vilken antagligen bleve avgörande för lagstiftningen i västerländska stater, gäve betydligt större möjligheter att avlägsna politiska flyktingar, som visat brottsliga tendenser. Nämnden påpekar vidare, att de föreslagna bestämmelserna i utlänningslagen borde jämföras med ett av kommittén föreslaget stadgande i lagen om utlämning av förbrytare. I detta stadgande gjordes utlämning av politisk flykting till land, där han löpte fara för straff eller förföljelse av politisk art, beroende av en avvägning mellan å ena sidan faran eller förföljelsen samt å andra sidan brottets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt. Detta stadgande vore betydligt mindre restriktivt än den föreslagna bestämmelsen i utlänningslagen, enligt vilken det förutsattes att faran eller förföljelsen som hotade den politiske flyktingen skulle vara *ringa* i förhållande till den skada, som kunde väntas av hans fortsatta vistelse här i riket. Enligt nämndens mening borde bestämmelserna i utlänningslagen avfattas i enlighet med vad som föreslagits i fråga

om lagen om utlämning av förbrytare. En sådan avfattning skulle stå i bättre samklang med behovet av en möjlighet att avlägsna notoriskt kriminella element bland flyktingarna. Det skulle också bättre överensstämma med det internationella rättsmedvetandet sådant detta kommit till uttryck i konventionen. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anför, att den funne det möta betydande svårigheter att verkställa en legal värdering mellan två så föga jämförbara förhållanden som å ena sidan den fara eller förföljelse, som hotade utlämningen, försåvitt han avvisades eller utvisades, och å andra sidan den sociala skadeverkan, som följde av hans fortsatta vistelse här. Därest en värdering av detta slag emellertid skulle anses lämplig, ansåge länsstyrelsen proportionen mellan »fara» och »skada» böra ändras så, att verkställighet finge ske, såvida den fara eller förföljelse, som hotade vederbörande icke vore att anse som större än den skada, som föranleddes av hans vistelse här i riket. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anser icke heller att en sådan jämförelse som föreslagits av kommittén borde äga rum. Verkställighet borde kunna ske, om utlämningen visat sig utgöra en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet.

Departementschefen.

Det skydd lagen avser att bereda politiska flyktingar bestämmes närmare genom reglerna om politiska verkställighetshinder. Sådant hinder gäller icke endast för den som kan bli utsatt för politisk förföljelse i sitt hemland och alltså betraktas som politisk flykting, utan det är tillämpligt beträffande varje utlämning.

Huvudregeln har angivits i 53 §, enligt vilken utlämning icke får sändas till land, där han löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse, och icke heller till land, där han icke är tryggad mot att vidarebefordras till sådant land. Kommittén har ansett att denna huvudregel icke bör gälla utan undantag. Även enligt min mening är det motiverat att göra vissa sådana undantag; ett undantagslöst verkställighetshinder av denna innebörd skulle nämligen i vissa särpräglade fall leda till stötande resultat. Undantagen från huvudregeln bör dock inskränka sig till sådana särpräglade fall och anknyta till den praxis som redan finnes på detta område. De bör också vara förenliga med 1951 års konvention om flyktingars rättsställning.

I första hand måste gälla att utlämning som genom sin verksamhet är farlig för rikets säkerhet alltid kan avlägsnas ur riket, trots att ett politiskt verkställighetshinder föreligger. Därjämte bör utlämning, som eljest gjort sig skyldig till grovt brott och genom sin vistelse här framkallar allvarlig fara för ordning och säkerhet, kunna avlägsnas ur riket. I detta fall måste det dock vara fråga om en avvägning av den föreliggande situationen. Det måste anses uteslutet att sända en sådan utlämning till land där han kan råka i fara för sitt liv eller eljest kan bli utsatt för allvarliga övergrepp. Kommittén har givit uttryck häråt genom föreskrift att en jämförelse skall göras mellan å ena sidan den fara som hotar utlämningen i det land, till vilket han sändes, och å andra sidan den skada, som kan uppkomma av

hans kvarstannande i landet. Det torde emellertid vara svårt att i praktiken göra en sådan jämförelse. Vad kommittén åsyftat torde enklare uttryckas genom en föreskrift att den förföljelse som hotar utlänningen — med beaktande av hela den föreliggande situationen — kan anses som ringa. Någon motsvarande regel har icke upptagits för det först nämnda fallet, då utlänningen är farlig för rikets säkerhet. Det bör dock även i sådant fall vara uteslutet att sända utlänningen till land där han utsättes för livsfara.

De nu angivna reglerna avser icke sådana undantag som kan bli nödvändiga under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden. Här om hänvisas till 70 §.

Beslut om verkställighet i strid mot politiskt verkställighetshinder skall enligt 58 § fjärde stycket ankomma på Kungl. Maj:t.

55 §.

Efter de regler av tvingande innehåll, som upptagits i 53 och 54 §§ och som i vissa fall utgör hinder mot verkställighet, har i denna paragraf angivits hur verkställighet i allmänhet bör ske.

56 §.

Beträffande utlänning som ankommit hit med fartyg innehåller kommitténs förslag, att han vid avvisning bör återföras till detta eller till annat fartyg, som tillhör samme ägare, såvida fartyget omedelbart eller inom den närmaste tiden skall avgå till utlandet. Vad nu sagts om fartyg skall också gälla i fråga om luftfartyg. Även i vissa fall av utvisning skall enligt kommitténs förslag en utlänning, som ankommit med fartyg eller luftfartyg, kunna återföras till detta. Så skall kunna ske, om utlänningen vid inresan åsidosatt föreskriften att uppvisa sin legitimationshandling och beslut om utvisning meddelas inom sex månader efter inresan. Fartygets eller luftfartygets ägare är skyldig att utan ersättning av statsverket föra utlänningen ur riket.

I fråga om dessa bestämmelser uttalar *länsstyrelsen i Östergötlands län*, att de borde kompletteras med föreskrifter om polismyndighets förfarande i händelse av vägran att mottaga utlänning ombord på vederbörande fartyg eller luftfartyg. Liknande uttalanden göres av *länsstyrelsen och landsfogden i Jönköpings län* samt *poliskammaren i Norrköping*.

Departementschefen.

Möjligheten att i vissa fall verkställa avvisning och utvisning genom att endast föra utlänningen till fartyg eller luftfartyg, som skall avgå till utlandet, kan betraktas som en önskvärd förenkling av avvisnings- och utvisningsproceduren. De föreslagna bestämmelserna, som utgör en nyhet för den svenska rättens del men som icke saknar förchilder i utländsk rätt, har i remissyttrandena icke mött andra invändningar än att de borde kompletteras med föreskrifter om polismyndighets förfarande i händelse av vägran att mottaga utlänningen ombord på fartyget eller luftfartyget. Enligt min

mening är det också påkallat att meddela bestämmelser till förekommande av att vederbörande befälhavare genom att vägra att mottaga utlännningen hindrar verkställigheten. Detta synes lämpligast ske genom ett bemyndigande för länsstyrelse att förelägga tredskande befälhavare vite. Härom har ett stadgande upptagits i 60 § andra stycket.

Enligt kommitténs förslag skall en utlännning under angivna förutsättningar kunna föras — förutom till det fartyg eller luftfartyg med vilket han anlänt hit — till annat fartyg eller luftfartyg, som tillhör samme ägare. Ägaren är sedan skyldig att utan ersättning av staten föra utlännningen ur riket. Avgörande för om utlännningen skall kunna föras till annat fartyg eller luftfartyg än det med vilket han anlänt hit bör emellertid icke alltid vara äganderätten till fartyget eller luftfartyget utan innehavet, då detta skiljer sig från äganderätten.

Den för verkställighet av förpassning eller utvisning angivna förutsättningen, att utlännningen icke vid inresan uppvisat sitt pass för polismyndighet, kan föreligga endast om utlännningen är skyldig att inneha pass; gäller icke passtvång, kan alltså förpassning eller utvisning icke verkställas på det sätt som angives i paragrafen.

57 §.

Liksom enligt gällande lag skall beslut om avvísning, som meddelats av polismyndighet, gå i verkställighet utan hinder av anförda besvär. Att för andra beslut om avlägsnande av utlännning ur riket förutsattes att beslutet vunnit laga kraft torde utan särskilt stadgande vara tydligt.

58 §.

Bestämmelserna i första stycket överensstämmer med vad nu gäller.

I andra stycket har — i konsekvens med de bestämmelser som eljest i olika hänseenden lägger kontrollen över skyddet för politiska flyktingar hos den centrala utlänningsmyndigheten — meddelats föreskrifter om underställning av verkställighetsfrågor i vissa fall. För att uppskov som vållas härav skall kunna undvikas, då utlänningsens invändning redan är prövad, t. ex. i ett förpassningsärende, har stadgats att underställning icke skall ske, om påståendet redan är prövat enligt det beslut som förekommer till verkställighet. Härigenom kan sådant uppskov alltså undvikas genom att den centrala utlänningsmyndigheten i samband med förpassningsbeslut prövar framställd invändning om verkställighetshinder och i sitt beslut anger sitt ståndpunktstagande.

Med hänsyn till att proceduren i ett förpassningsärende kan vara sådan att utlännningen icke fått muntligen inför den beslutande myndigheten utveckla sin talan har i tredje stycket utlännningen erhållit rätt att påkalla förhör i ärenden som enligt andra stycket underställts den centrala utlänningsmyndigheten.

59 §.

Bestämmelserna i denna paragraf om rätt för utlänning att fullfölja talan i vissa verkställighetsärenden överensstämmer i huvudsak med vad nu gäller.

60 §.

Bestämmelser av det innehåll som upptagits i första stycket finnes i huvudsak redan i den nu gällande lagen.

Stadgandet i andra stycket har berörts vid behandlingen av 56 §.

61 §.

I denna paragraf har efter förebild av stadgandet i 42 § gällande lag upptagits bestämmelse därom, att om utlänning, som blivit förvisad eller utvisad ur riket, återvänder utan att vara berättigad därtill, beslutet om utvisning eller förvisning skall verkställas på nytt. Detta skall också gälla förpassning, om beslutet innehåller förbud för utlänningen att under viss tid återvända till riket. Saknas sådant förbud, kan utlänningen alltså icke avlägsnas ur riket utan nytt förpassningsbeslut.

62 §.

Denna paragraf innehåller stadgande om att utlänning, som överträder föreskrift, enligt vilken han icke äger uppehålla sig utom viss ort, viss kommun eller visst landsfiskalsdistrikt, genom polismyndighets försorg skall återföras till plats, där han äger vistas.

Beträffande motsvarande stadgande i kommitténs förslag ifrågasätter *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus och Norrbottens län*, huruvida icke stadgandet borde gälla även för det fall, att begränsningen icke omfattade allenast viss ort, viss kommun eller visst landsfiskalsdistrikt. *Kriminalpolisintendenten i Stockholm* påpekar, att fall kunde förekomma, där tvångsåtgärder icke vore nödvändiga. Bestämmelsen borde därför kompletteras så att det framginge, att förflyttningen borde ske på lämpligaste sätt.

Departementschefen.

Överträder utlänning föreskrift i uppehållstillstånd, varigenom han förbjudits att vistas utanför eller inom visst område, kan enligt såväl gällande lag som departementsförslaget straff ådömas honom. Det är enligt min mening endast i fråga om begränsningar, innebärande förbud för utlänning att vistas utom viss ort, viss kommun eller visst landsfiskalsdistrikt som ett uttryckligt stadgande erfordras i detta sammanhang. I vad mån t. ex. en överträdelse av förbud för utlänning att beträda skyddsområde kan leda till tvångsåtgärder för att förmå utlänningen att lämna området, får bero på allmänna regler.

I anledning av vad kriminalpolisintendenten i Stockholm anfört vill jag erinra om att kommittén uttalat, att polismyndighet icke borde använda tvångsmedel för att avlägsna utlänning från område, som vore förbjudet för honom, om han efter erhållen anmaning att återvända till sin rätta uppehållsort frivilligt följde anmaningen. Mot detta uttalande av kommittén har jag intet att erinra.

Ansvar och ersättningsskyldighet.

De i förslaget upptagna bestämmelserna om ansvar överensstämmer till sitt sakliga innehåll i huvudsak med gällande lag. En redaktionell överarbetning av samtliga ansvarsbestämmelser har dock vidtagits.

64 §.

I denna paragraf stadgas bl. a. straff för den som icke gör anmälan, vilken är föreskriven i utlänningslagen eller i författning, utfärdad med stöd därav, eller som i sådan anmälan eller eljest i ansökningsärende enligt lagen eller sådan författning mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift.

Beträffande motsvarande stadgande i kommittéförslaget erinrar *poliskammaren i Linköping* om den konkurrens som funnes mellan olika lagrum, då det gällde att bedöma förseelser i samband med anmälningsskyldighet enligt utlänningslagen och hotellstadgan. En förseelse i fråga om anmälningsskyldigheten kunde allt efter omständigheterna vara att bedöma enligt nämnda författningar eller såsom osant intygande enligt strafflagen. Enligt poliskammarens mening vore större enhetlighet önskvärd.

I anledning av vad sålunda anmärkts vill jag framhålla, att det i förevarande paragraf upptagna stadgandet om straff för oriktig uppgift vid fullgörande av anmälningsskyldighet eller i ansökningsärende, liksom motsvarande bestämmelse i gällande lag, endast delvis täckes av 13 kap. 11 § strafflagen och att ett särskilt stadgande i utlänningslagen därför icke kan undvaras. Detta stadgande torde, i den mån det är tillämpligt, äga företräde framför strafflagsbestämmelsen.

65 §.

I denna paragraf regleras det fall, att utlänning överträder med stöd av utlänningslagen meddelad föreskrift, att han icke må uppehålla sig utom viss ort, viss kommun eller visst landsfiskalsdistrikt. Straffet har i enlighet med kommitténs förslag satts till fängelse i högst sex månader eller, där omständigheterna är mildrande, dagsböter. Förslaget innebär en skärpning i förhållande till gällande lag, där normalstraffet för nu avsedda överträdelser är dagsböter och där vid försvårande omständigheter fängelse i högst sex månader kan ådömas.

Länsstyrelsen i Norrbottens län föreslår, att stadgandet även skall omfatta det fall att begränsningen icke omfattar allenast viss ort, viss kommun eller visst landsfiskalsdistrikt. Den straffskärpning som lagrummet innehåller avstyrkes däremot av *länsstyrelsen i Älvsborgs län*.

I fråga om denna paragraf ansluter jag mig till kommitténs förslag.

66 §.

I 42 § gällande lag stadgas straff för utvisad utlänning som återvänt utan erforderligt tillstånd. Straff skall dock ej inträda, om utlänningen av politiska orsaker flytt hit.

Om en utlänning, som förvisats eller utvisats, återvänder till riket utan att ha erhållit tillstånd därtill, bör han, om förhållandet upptäckes vid gränskontrollen, omedelbart avvisas. Det finnes enligt min mening icke någon anledning att i sådant fall först lagföra honom här för hans överträdelse av återreseförbudet. Det är endast om utlänningen lyckats komma in i landet utan att hindret för hans inresa uppmärksamrats som det synes vara skäl att ingripa mot honom med straff. Så tillämpas det nuvarande stadgandet i allmänhet också. På grund av det nu anförda har som förutsättning för att straffbarhet skall inträda i förevarande paragraf upptagits, att utlänning uppehåller sig i riket, ehuru han enligt verkställt beslut om förvisning eller utvisning icke ägt återvända. I likhet med vad nu gäller skall utlänningen icke dömas till straff, om han flytt hit för att undgå politisk förföljelse.

67 §.

I huvudsaklig överensstämmelse med 52 § gällande lag stadgas i första stycket av förevarande paragraf, att utlänning, som avvisas, förpassas, förvisas eller utvisas, är skyldig att gälda kostnaden för sin befordran till den ort, dit han sändes genom myndighets försorg.

Det i andra stycket upptagna stadgandet om skyldighet för fartygs eller luftfartygs innehavare att föra utlänning ur riket utgör ett komplement till de föreslagna bestämmelserna i 56 § och har i gällande lag en viss motsvarighet i 53 §.

Särskilda bestämmelser.

68 §.

Denna paragraf, som innehåller bestämmelser om vad som skall förstås med polismyndighet, motsvarar med obetydliga jämkningar 55 § gällande lag.

Önskemål om en närmare reglering av de befogenheter som skall tillkomma å ena sidan landsfogde och å den andra polischefen i orten framställas av *länsstyrelsen och landsfogden i Gävleborgs län, landsfogden i Malmöhus län samt poliskamrarna i Malmö och Gävle. Landsfogden i Malmöhus län* anser, att den inbördes kompetensen mellan dessa myndigheter borde regleras så, att med polismyndighet avsåges polischefen i orten men att landsfogden ägde handlägga visst ärende, när han funne skäl därtill.

Passkontrollföreståndaren i Hälsingborg föreslår att paragrafen kompletteras på sådant sätt, att polismyndighet skall äga förordna polisman att i den omfattning myndigheten bestämmer meddela beslut om uppehålls- och arbetstillstånd.

Departementschefen.

Det är enligt min uppfattning tydligt att begreppet polismyndighet i utlänningslagens mening även måste innefatta landsfogde, så att landsfogden icke ställs vid sidan av denna viktiga del av de honom underordnade polismyndigheternas arbete utan kan öva tillsyn över detta och själv handlägga

vissa ärenden. Erforderliga bestämmelser för att reglera det inbördes förhållandet mellan flera enligt paragrafen kompetenta myndigheter torde få meddelas i administrativ ordning.

Även i övrigt biträder jag förslaget, som nära överensstämmer med gällande lag.

69 §.

Enligt lagen den 10 juli 1947 (nr 511) om särskilda förmåner för vissa internationella organisationer skall personer, som angives i lagen, bl. a. personer med tjänst hos eller uppdrag av Förenta Nationerna och Europarådet och den internationella domstolens ledamöter och personal, åtnjuta immunitet och privilegier i enlighet med vad därom bestämts i stadga eller avtal, vartill Sverige anslutit sig. Med hänsyn härtill har i förevarande paragraf upptagits en erinran om dessa bestämmelser. I övrigt överensstämmer paragrafen med 57 § gällande lag.

70 §.

Kommittén anser, att det för oförutsedda situationer av extraordinär natur måste finnas möjlighet för Kungl. Maj:t att utfärda särskilda föreskrifter som avviker från eller kompletterar lagens regler. Kommittén föreslår att befogenhet i detta hänseende liksom hittills tillägges Kungl. Maj:t genom ett fullmaktstadgande. Förutsättningar för stadgandets tillämpning borde enligt kommitténs mening vara, att riket befunne sig i krig eller krigsfara eller att andra utomordentliga förhållanden av allmängiltig karaktär förelåge. Med uttrycket »andra utomordentliga förhållanden» åsyftade kommittén i främsta rummet det fall, att en så stark flyktingström skulle söka sig hit att extraordinära åtgärder bleve nödvändiga.

Beträffande omfattningen av de befogenheter fullmaktstadgandet bör giva åt Kungl. Maj:t uttalar kommittén, att det framför allt torde vara i fråga om frihetsberövande åtgärder, som begränsningar kunde ifrågasättas. Kommittén erinrar om, att den nuvarande fullmaktsbestämmelsen icke innefattade något bemyndigande för Kungl. Maj:t att utfärda föreskrifter om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning. Det vore emellertid enligt kommitténs mening nödvändigt, att Kungl. Maj:t ägde befogenhet att vid krig eller överhängande krigsfara utfärda dylika föreskrifter. Dylik krigsfara borde anses föreligga, då beredskapstillstånd inträtt. För andra fall än krig och beredskapstillstånd borde emellertid Kungl. Maj:t icke utan riksdagens hörande kunna vid sidan av lagen utfärda bestämmelser om frihetsberövande åtgärder.

Kommittén anför vidare, att vid krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden visserligen avvikelser från de vanliga reglerna angående behandlingen av politiska flyktingar kunde vara påkallade, men att även i dylika situationer politiska flyktingar såvitt möjligt borde erhålla asyl i vårt land.

Någon erinran mot att förslaget innehåller ett fullmaktstadgande för krig och andra utomordentliga förhållanden har icke framställts. *Länsstyrelsen i*

Skaraborgs län finner det välbetänkt, att Kungl. Maj:t enligt förslaget lämnas befogenhet att vid krig och beredskapstillstånd meddela bestämmelser om utlännings internering. I denna del kritiseras emellertid förslaget i andra yttranden. *Länsstyrelserna i Södermanlands och Örebro län* anser sålunda, att Kungl. Maj:t bör äga denna befogenhet även i andra fall än under krig och beredskapstillstånd. Som skäl härför anför *länsstyrelsen i Örebro län* bl. a., att det vore uppenbart, att bland de talrika utlänningarna i landet dolde sig en del för rikets säkerhet farliga personer och att tiden före ett införande av beredskapstillstånd kunde vara ur säkerhetssynpunkt lika farlig som själva beredskapstillståndstiden.

Utlänningskommissionen ifrågasätter, huruvida fullmaktstadgandet bör omfatta befogenhet för Kungl. Maj:t att utfärda föreskrifter om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning. Kommissionen ville i stället förorda, att bestämmelser härom utfärdades i en särskild lag, i huvudsaklig överensstämmelse med 1945 års lag angående utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning. Kommissionen föreslår vidare, att i denna lag stadgas, att Kungl. Maj:t skall äga befogenhet att sätta lagen i kraft vid krig. Vid krigsfara skulle däremot för lagens ikraftsättande i regel erfordras riksdagens samtycke. Därest emellertid vid krigsfara tiden icke skulle medgiva riksdagens hörande, borde enligt vad kommissionen föreslår, Kungl. Maj:t efter rådpläggning med utrikesnämnden kunna sätta lagen i kraft. I sådant fall skulle emellertid riksdagens medgivande inhämtas inom trettio dagar.

Enligt vad *länsstyrelsen i Norrbottens län* uttalar borde en författning angående internering av farliga utlänningar utarbetas på förhand, vilket skulle vara av särskilt värde för polismyndigheternas planeringsarbete.

Departementschefen.

Liksom kommittén anser jag, att utlänningslagen måste innehålla ett fullmaktstadgande för krig och andra extraordinära förhållanden. Jag ansluter mig också till kommitténs uttalanden om de extraordinära situationer som skall utgöra förutsättning för stadgandets tillämpning. Fullmakten bör enligt min uppfattning innefatta bemyndigande för Kungl. Maj:t att i den mån det i dylika situationer är erforderligt meddela från lagens vanliga regler avvikande bestämmelser i alla de ämnen, som behandlas i utlänningslagen. I motsats till kommittén anser jag det således nödvändigt, att bemyndigandet omfattar jämväl rätt att även under andra utomordentliga förhållanden än vid krig och beredskapstillstånd utfärda bestämmelser om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning. Otvivelsaktigt kan nämligen vid nu avsedda tillfällen föreligga ett starkt behov av att kunna vidtaga frihetsberövande åtgärder mot utlänningar utan den omgång, som stiftandet av en lag i ämnet medför. Som länsstyrelsen i Örebro län påpekat kan tiden före införande av beredskapstillstånd vara ur säkerhetssynpunkt lika farlig som själva beredskapstillståndet. Och en stor ström av flyktingar, kanske delvis beväpnade och desperata, kan svårigen bemästras utan ett temporeärt frihetsberövande.

Till skillnad från vad som i allmänhet är fallet inom beredskapslagstiftningen upptages icke i kommittéförslaget — som i denna del överensstämmer med den gällande lagen — någon fordran på riksdagens medverkan genom att riksdagen inom viss tid skall godkänna ett av Kungl. Maj:t med stöd av fullmaktsstadgandet meddelat förordnande. Enligt min mening kan emellertid utfärdandet av undantagsbestämmelser på utlänningslagstiftningens område innebära att mot utlännningar kommer att vidtagas åtgärder av så ingripande beskaffenhet, att det synes motiverat att kräva riksdagens medverkan till dylika åtgärder. För det fall att riket kommer i krig, skulle det dock antagligen komma att verka alltför tyngande med ett stadgande om att de vittgående undantagsbestämmelser som då kan bli nödvändiga skall godkännas av riksdagen. Beträffande andra extraordinära situationer än krig anser jag riksdagens medverkan erforderlig i fråga om två grupper av undantagsbestämmelser, vilka för utlännarna kan vara av särskilt stor betydelse. Vad jag åsyftar är dels bestämmelser om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning, och dels bestämmelser om att utlännning skall avlägsnas ur riket i strid mot det i förslaget stadgade förbudet mot att avlägsna utlännning till land, där han kan bli utsatt för politisk förföljelse, eller till land, där han icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk.

Beträffande undantagsbestämmelser av nu angiven art anser jag böra gälla, att de inom en månad efter utfärdandet skall underställas riksdagens prövning vid äventyr att de eljest blir ogiltiga. Godkänner icke riksdagen bestämmelserna inom två månader från det underställningen skett, skall de upphöra att gälla. Inträder åter krigstillstånd, innan bestämmelserna blivit godkända, är självfallet riksdagens prövning icke erforderlig. Det är enligt min mening icke lämpligt att riksdagens prövning inskränkes till att endast avse frågan om förutsättningarna för användande av fullmaktsstadgandet föreligger. Det synes nämligen vara lika betydelsefullt, att riksdagen prövar om de bestämmelser som utfärdats innebära ett längre gående avsteg från de vanliga reglerna än som varit nödvändigt. I enlighet med det anförda har kommitténs förslag i denna del omarbetats.

Det må anmärkas, att den reglering av riksdagens medverkan, som nu föreslås, i viss mån ansluter sig till stadgandena i såväl 2 § lagen den 30 maj 1952 (nr 269) om skyldighet för civilförsvarspliktig att tjänstgöra vid krigsmakten som 1 § lagen den 13 mars 1942 (nr 87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m., sistnämnda lagrum i dess lydelse enligt lag den 27 april 1953. Det är enligt min mening icke möjligt att på motsvarande sätt som i dessa båda bestämmelser och som i allmänhet är fallet inom beredskapslagstiftningens område inskränka Kungl. Maj:ts befogenhet till att sätta vissa, av Kungl. Maj:t och riksdagen på förhand antagna stadganden i kraft. Innehållet i undantagsbestämmelserna på utlänningslagstiftningens område är nämligen i alltför hög grad beroende på vad de föreliggande förhållandena kan kräva för att det skall låta sig göra att på förhand bestämma stadgandenas innehåll.

Såsom kommittén anfört och såsom också ovan påpekats kan vid extraordinära förhållanden avvikelser bli erforderliga även från de vanliga reglerna angående behandlingen av politiska flyktingar. Jag vill emllertid kraftigt understryka kommitténs uttalande, att även i dylika situationer politiska flyktingar såvitt möjligt bör erhålla asyl i vårt land.

71 §.

Kommittén har föreslagit, att det i 31 § tredje stycket gällande lag upptagna stadgandet om att Konungen beslutar om hemsändande av utlänning, som faller fattigvården till last, kompletteras med en föreskrift om hemsändning av den som omhändertagits enligt barnavårdslagen. Vidare har kommittén föreslagit, att politisk flykting ej får hemsändas i denna ordning. Mot kommitténs förslag har jag icke något annat att invända än att lagen även synes böra innehålla ett bemyndigande för Konungen att hemsända sinnessjuk utlänning i sådana fall, då utlänningen icke fallit fattigvården till last eller omhändertagits jämlikt barnavårdslagen. I dylika fall äger hemsändning nu rum i enlighet med bestämmelserna i kungörelsen den 26 januari 1951 (nr 35) angående underrättelser om utländska medborgares intagande å sinnessjukhus m. m.

72 §.

Såsom i det föregående anförts är det icke möjligt att i detta sammanhang taga ställning till den framtida organisationen av de myndigheter som handha utlänningskontrollen. Dock synes en central myndighet av något slag vara behövlig. Men om därtill erfordras en självständig myndighet eller om uppgiften t. ex. såsom tidigare varit fallet kan anförtras socialstyrelsen, har icke närmare prövats i detta sammanhang. Icke heller har jag tagit slutlig ståndpunkt till frågan om decentralisering av vissa ärenden, men möjligheten att framdeles vidtaga en dylik åtgärd bör hållas öppen. För att lagens regler icke skall hindra en ändrad organisation har i första stycket upptagits ett stadgande som lämnar Kungl. Maj:t möjlighet att genomföra organisationsändringar. Dessa torde, i den mån de innefattar anslagsfrågor, också kräva riksdagens bifall.

Tillämpningsbestämmelser till förslaget torde, liksom till den gällande lagen, vara nödvändiga. De torde få utfärdas i administrativ ordning.

Ö v e r g å n g s b e s t ä m m e l s e r.

Det torde på grund av de olikheter som föreligger mellan den äldre lagen och den nya lagen vara nödvändigt att anhängiggjort ärende om avvissning, förpassning eller utvisning alltjämt handläggas enligt samma regler som förut. Den äldre lagen måste därför i detta hänseende erhålla förlängd giltighet. Införandet av förvisning medför att åtgärd för utlännings avlägs-

nande ur riket på grund av brott icke lämpligen kan ske i form av förvisning, om underrätts dom rörande brottet redan meddelats. Även för sådant fall bör alltså den äldre lagen erhålla förlängd giltighet.

Verkställighet bör dock alltid ske enligt den nya lagen, om icke särskilt verkställighetsbeslut redan föreligger.

I andra stycket har upptagits ett stadgande för att förhindra att den nya lagen leder till ett strängare bedömande av utvisningsfråga i visst fall än som skulle skett enligt den äldre lagen.

På grund av vad nu anförts har inom justitiedepartementet upprättats förslag till *utlänningslag*.

Föredraganden hemställer, att lagrådets utlåtande över lagförslaget, av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar, måtte för det i § 87 regeringsformen avsedda ändamålet inhämtas genom utdrag av protokollet.

Denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemstäl-
lan bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:

Georg Dahlin.

Förslag till Utlänningslag.

Härigenom förordnas som följer.

Inledande bestämmelser.

1 §.

Utlänning äger rätt att, i den utsträckning och på de villkor denna lag stadgar, inresa till riket och utresa ur riket samt här fritt uppehålla sig och innehava anställning. Ej må han i annat fall eller i annan ordning än i denna lag anges tvingas att lämna riket.

Vid tillämpningen av denna lag skall iakttagas att utlänning icke i vidare mån underkastas inskränkning i sin frihet än som i varje särskilt fall finnes vara av nöden.

2 §.

Politisk flykting skall ej utan synnerliga skäl vägras fristad i riket, då han är i behov därav.

Såsom politisk flykting anses i denna lag utlänning som i sitt hemland löper risk att bliva utsatt för politisk förföljelse. Med politisk förföljelse förstås att någon på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning eller eljest på grund av politiska förhållanden utsättes för förföljelse, som riktar sig mot hans liv eller frihet eller eljest är av svår beskaffenhet, eller ock att på grund av politiskt brott allvarligt straff ålägges honom.

3 §.

Den kontroll över utlännningar, som erfordras för tillämpningen av denna lag, skall utövas under ledning av en central utlänningsmyndighet. Konungen förordnar, vilken myndighet som skall vara central utlänningsmyndighet.

I ärende som avses i denna lag äger den centrala utlänningsmyndigheten inhämta yttrande från en nämnd (utlänningsnämnden). Nämnden skall bestå av tre ledamöter som, jämte en eller flera suppleanter för var och en av dem, utses av Konungen för viss tid. En av ledamöterna och suppleant för denne skall vara eller hava varit innehavare av domarämbete.

Pass och anmälningsskyldighet.**4 §.**

Utlänning som ankommer till riket eller uppehåller sig här skall, därest Konungen så förordnat, vara försedd med pass. Konungen bestämmer, vilka legitimationshandlingar som må gälla såsom pass, samt föreskriver, i vilka fall svensk myndighet må utfärda pass för politisk flykting eller annan utlänning.

5 §.

Vid inresa och utresa skall utlänning uppvisa sitt pass för polismyndighet. Utlänning skall ock vid inresa och utresa på anfordran lämna polismyndighet de upplysningar som begäras.

Utlänning som vistas i riket är skyldig att på kallelse av polismyndighet personligen inställa sig hos myndigheten och lämna upplysningar om sin vistelse i riket. Det åligger honom även att vid anfordran uppvisa sitt pass för polismyndighet eller polisman.

6 §.

Konungen äger utfärda bestämmelser om anmälan av utlännings vistelse och arbetsanställning i riket.

Tillstånd till inresa och uppehåll i riket.**7 §.**

Konungen äger förordna, att utlänning icke utan tillstånd må inresa eller uppehålla sig i riket; tillstånd meddelas såsom visering, uppehållstillstånd eller bosättningstillstånd.

8 §.

Visering meddelas för inresa och vistelse i riket viss tid. Vid visering må göras de förbehåll och meddelas de föreskrifter, som med hänsyn till inresans syfte och övriga omständigheter finnas påkallade. Visering må återkallas, om särskilda skäl äro därtill.

9 §.

Upphållstillstånd medför rätt att vistas i riket den tid som angivits i tillståndet. Det innefattar icke rätt till inresa, om ej detta särskilt angivits. Tillståndet må begränsas till att avse uppehåll endast inom viss del av riket, dock ej mindre del än en kommun, samt förbindas med de föreskrifter som i övrigt finnas erforderliga. Kvarstannar utlänning i riket efter det att hans

tillstånd upphört att gälla, skall han, intill dess nya föreskrifter meddelas för honom, alltjämt vara underkastad de föreskrifter som voro förbundna med tillståndet.

Beslut om uppehållstillstånd må innehålla föreskrift att utlänning senast då tiden för tillståndet utgår skall utresa ur riket (utresebeslut).

10 §.

Bosättningstillstånd medför rätt att inresa till riket och att utan tidsbegränsning vistas här. Den som innehar bosättningstillstånd äger uppehålla sig i riket, även om han icke är försedd med pass.

Bosättningstillstånd må meddelas utlänning, som är fast bosatt i riket; upphör hans bosättning här, må tillståndet återkallas.

11 §.

Visering, uppehållstillstånd och bosättningstillstånd meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten; denna myndighet beslutar även om återkallelse av bosättningstillstånd.

Visering må ock meddelas av ministern för utrikes ärendena samt, i den omfattning Konungen bestämmer, av diplomatisk eller konsulär myndighet eller polismyndighet. Om återkallelse av visering beslutar den myndighet, som meddelat viseringen; den centrala utlänningsmyndigheten äger jämväl återkalla visering, som annan myndighet meddelat, dock ej sådan som beviljats av ministern för utrikes ärendena.

Uppehållstillstånd må, i den omfattning Konungen bestämmer, meddelas av polismyndighet; finner polismyndigheten att ansökan om uppehållstillstånd icke bör bifallas, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Utresebeslut må meddelas endast av den centrala utlänningsmyndigheten; innan sådant beslut fattas, skall yttrande inhämtas från utlänningsnämnden.

12 §.

Uppehållstillstånd, som innebär rätt att vistas allenast inom en kommun eller ett landsfiskalsdistrikt, må ej, utan att utlänningsnämndens yttrande inhämtats, meddelas för längre tid än ett år eller förlängas utöver nämnda tid. Finner nämnden att inskränkningen i utlänningens rätt att välja vistelseort icke är behövlig, skall frågan härom underställas Konungen.

13 §.

Konungen äger föreskriva att utlänning, som ämnar antaga sådan anställning eller utöva sådan verksamhet för vilken arbetstillstånd fordras, icke äger inresa till riket, förr än arbetstillstånd meddelats.

14 §.

Då det av hänsyn till rikets säkerhet finnes påkallat, äger Konungen inskränka utlänningsars rätt att uppehålla sig inom visst område.

Arbetsstillstånd.

15 §.

Konungen äger förordna, att utlännning icke utan tillstånd (arbetsstillstånd) må här i riket innehava anställning eller, i annan egenskap än handelsresande, utöva verksamhet som föranledes av anställning utomlands.

Förordnande enligt första stycket skall icke gälla utlännning, som innehar bosättningstillstånd. Arbetsstillstånd fordras ej heller för anställning i statens tjänst.

16 §.

Arbetsstillstånd skall meddelas för viss tid och avse visst slag av arbete. Det må förbindas med de föreskrifter som finnas erforderliga. Arbetsstillstånd må återkallas, om särskilda skäl äro därtill.

Arbetsstillstånd meddelas och återkallas av den centrala utlänningsmyndigheten. I den omfattning Konungen bestämmer må arbetsstillstånd meddelas av polismyndighet eller länsarbetsnämnd; finner polismyndigheten eller länsarbetsnämnden att ansökan om arbetsstillstånd icke bör bifallas, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten.

Vid handläggning av frågor om arbetsstillstånd, vilka äro av principiell betydelse eller eljest av större vikt, skall tillfälle att uttala sig beredas sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare inom verksamhetsområdet.

17 §.

Konungen äger, då det av hänsyn till rikets säkerhet finnes påkallat, förordna att utlännning icke utan tillstånd av Konungen eller den centrala utlänningsmyndigheten må anställas i visst företag eller i företag av viss art.

Angående förbud för utlännning att innehava vissa anställningar gäller vad särskilt är stadgat.

Avvisning.

18 §.

Utlännning, som ankommer till riket, må avvisas,

1) om han icke, då så fordras, innehar pass och tillstånd att inresa;

2) om han söker undandraga sig att vid inresan för polismyndighet uppvisa sitt pass och till denna lämna begärda upplysningar; eller

3) om han vid sådan inresekontroll mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift rörande förhållande, som kan inverka på hans rätt att inresa.

19 §.

Utlänning, som ankommer till riket, må ock avvisas,

1) om han ämnar här i riket söka sitt uppehälle och det skäligen kan antagas att han icke kommer att här ärligen försörja sig;

2) om han, enligt vad känt är, under de senast förflutna två åren yrkesmässigt bedrivit otukt, yrkesmässigt utnyttjat annans otuktiga levnadssätt eller yrkesmässigt bedrivit olovlig införsel eller utförsel;

3) om han under loppet av de senast förflutna fem åren utom riket blivit dömd till frihetsstraff för förmögenhetsbrott eller förfalskning eller undergått honom omedelbart ådömt frihetsstraff för sådant brott och det skäligen kan befaras att han kommer att här i riket fortsätta sådan brottslig verksamhet; eller

4) om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller eljest skäligen kan befaras att han kommer att här i riket bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet.

Vad i denna paragraf sägs skall icke gälla den som innehar visering, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd och ej heller den som varit svensk medborgare och icke äger medborgarskap i annat land.

20 §.

Avvisning skall ske vid utlännings ankomst till riket eller omedelbart där efter; beslut om avvisning meddelas av polismyndighet.

Finner polismyndigheten skäl till avvisning föreligga men påstår utlänningen att han i det land, från vilket han kommit, löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse eller att han där icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet icke uppenbart oriktigt, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Den centrala utlänningsmyndigheten har att, efter utlänningsnämndens hörande, besluta i ärendet så snart det kan ske; är ärendet synnerligen brådskande, må den centrala utlänningsmyndigheten meddela beslut, ehuru yttrande från utlänningsnämnden icke föreligger.

Vad i andra stycket sägs skall ock gälla, då polismyndigheten eljest finner det vara tveksamt, om utlänning, mot vilken avvisningsanledning förekommer, bör avvisas.

21 §.

Beslut om avvisning skall angiva grunden till avvisningen samt innehålla upplysning, om beslutet må av utlänningen överklagas. Äger denne klaga, skall i beslutet givas till känna, vad han därvid har att iakttaga. Utskrift av beslutet skall tillställas utlänningen så snart det kan ske.

Förpassning.**22 §.**

Utlänning, som uppehåller sig i riket utan att, då så fordras, innehava pass och tillstånd att vistas här, må förpassas ur riket.

23 §.

Beslut om förpassning meddelas, efter utlänningsnämndens hörande, av den centrala utlänningsmyndigheten; föreligger utresebeslut, erfordras dock icke att utlänningsnämnden yttrar sig i ärendet.

24 §.

Utlänningen må, när särskilda skäl därtill föreligga, i förpassningsbeslutet förbjudas att under viss tid återvända till riket utan tillstånd av den centrala utlänningsmyndigheten.

25 §.

Beslut om förpassning skall angiva grunden till förpassningen samt innehålla upplysning, om beslutet må av utlänningen överklagas. Äger denne klaga, skall i beslutet givas till känna, vad han därvid har att iakttaga. Utskrift av beslutet skall tillställas utlänningen så snart det kan ske.

Förvisning.**26 §.**

Dömes utlänning till ansvar för brott, varå straffarbete kan följa, eller förklaras utlänningen medgivet anstånd med ådömande eller verkställande av straff för sådant brott förverkat, och kan det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter befaras att han kommer att här i riket fortsätta brottslig verksamhet eller föranleder brottet eljest att han icke bör få kvarstanna, må domstolen förvisa honom ur riket.

Vid bedömande om utlänning bör förvisas skall hänsyn tagas till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i riket. Utlänning som innehar bosättningsstillstånd eller som under de före åtalets väckande senast förflutna fem åren varit bosatt i riket må förvisas, endast om synnerliga skäl äro därtill.

Förvisas utlänningen, skall det men han därigenom lider beaktas vid bestämmande av annan påföljd för brottet. Förordnar domstol enligt 4 kap. strafflagen om förändring av påföljd, som ådömts jämte förvisning, eller varder påföljden av högre rätt ändrad, må ock meddelas det beslut i fråga om förvisningen, som därav påkallas.

27 §.

Vad i 26 § stadgas för det fall att utlänningen dömes till ansvar för brott, varå straffarbete kan följa, skall äga motsvarande tillämpning, om utlänningen dömes till ansvar för förseelse, varå enligt denna lag eller enligt författning, utfärdad med stöd därav, kan följa fängelse, samt omständigheterna vid gärningens begående äro försvårande eller han under de före gärningen senast förflutna två åren dömts till ansvar för förseelse av samma slag.

28 §.

Dom eller beslut om förvisning skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till riket. Förbudet må begränsas till att gälla viss tid. I förbudet skall angivas det äventyr som är stadgat för överträdelse av förbudet.

Utvisning.

29 §.

Utlänning må utvisas ur riket,

1) om han yrkesmässigt bedriver otukt eller eljest underlåter att efter förmåga söka ärligen försörja sig;

2) om han är hemfallen åt alkoholmissbruk och i följd därav finnes vara farlig för annans personliga säkerhet eller föra ett grovt störande levnadssätt;

3) om han av tredska eller uppenbar vårdslöshet regelmässigt undandrar sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person; eller

4) om han under loppet av de senast förflutna fem åren utom riket genom dom som äger laga kraft blivit dömd till frihetsstraff för brott, varför utlänning må ske enligt svensk lag, eller undergått honom omedelbart ådömt frihetsstraff för sådant brott och det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att här i riket fortsätta brottslig verksamhet.

Vid bedömande om utlänning bör utvisas enligt denna paragraf skall hänsyn tagas till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i riket. Utlänning som innehar bosättnings-tillstånd eller som under de före ärendets upptagande senast förflutna fem åren varit bosatt i riket må utvisas, endast om synnerliga skäl äro därtill.

30 §.

Beslut om utvisning meddelas av länsstyrelse. Påstår utlänning att han är politisk flykting och är påståendet ej uppenbart oriktigt, skall dock ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten, som har att efter utlänningsnämndens hörande besluta i ärendet.

31 §.

I ärende angående utvisning skall, om utlännningen begär det, förhör hållas. Det åligger myndighet som handlägger ärendet att i god tid innan ärendet avgöres underrätta utlännningen om hans rätt att påkalla förhör.

32 §.

Beslut om utvisning skall innehålla förbud för utlännningen att återvända till riket. Förbudet må begränsas till att gälla viss tid. I förbudet skall angivas det äventyr som är stadgat för överträdelse av förbudet.

33 §.

Beslut om utvisning skall angiva skälen för utvisningen samt innehålla upplysning, om beslutet må av utlännningen överklagas. Äger denne klaga, skall i beslutet givas till känna, vad han därvid har att iakttaga. Utskrift av beslutet skall tillställas utlännningen så snart det kan ske. Är utlännningen tillstädes, skall beslutet även muntligen avkunnas för honom.

34 §.

När det finnes påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse, må Konungen utvisa utlännning och förbjuda denne att återvända till riket eller ock föreskriva inskränkningar och villkor för utlännings vistelse i riket.

I ärende om utvisning enligt denna paragraf skall förhör hållas.

Särskilda tvångsåtgärder.

35 §.

Uppkommer fråga om avvisning, förpassning eller utvisning eller om verkställighet av sådan åtgärd eller om verkställighet av förvisning, äger den myndighet som handlägger ärendet förordna att utlännningen skall tagas i förvar eller ställas under uppsikt.

Åtgärd enligt första stycket må ock, då Konungen handlägger ärendet, vidtagas av länsstyrelse eller den centrala utlänningsmyndigheten och, då den centrala utlänningsmyndigheten handlägger ärendet, av länsstyrelse. Kan det skäligen befaras att utlännningen avviker, må åtgärden vidtagas av polismyndighet. Anmälan om åtgärden skall skyndsamt göras hos den myndighet som handlägger ärendet, och det åligger denna myndighet att omedelbart pröva om åtgärden skall bestå.

36 §.

Då beslut meddelas om avvisning, förpassning eller utvisning av utlännning, som hålles i förvar eller står under uppsikt, skall den myndighet som meddelar beslutet pröva om utlännningen, till dess verkställighet sker, alltjämt skall hållas i förvar eller stå under uppsikt.

37 §.

Förekommer ej längre skäl att utlännningen hålles i förvar eller står under uppsikt, skall åtgärden omedelbart upphävas.

38 §.

Finnes anledning att hålla utlännning i förvar längre tid än en månad, skall frågan därom inom sagda tid underställas Konungen. Ej må någon kvarhållas i förvar längre tid än tre månader från det han togs i förvar, om ej Konungen finner synnerliga skäl därtill föreligga. Innan Konungen meddelar beslut härom, skall förhör hållas i ärendet samt utlänningsnämnden avgiva yttrande. Konungens beslut om kvarhållande av utlännning i förvar gäller för varje gång ej längre än tre månader från dagen för beslutet.

Förhör.

39 §.

Då enligt föreskrift i denna lag förhör skall hållas eller då Konungen, den centrala utlänningsmyndigheten, utlänningsnämnden eller länsstyrelse eljest finner anledning hålla förhör i ärende enligt denna lag, skall vad i 40—42 §§ sägs äga tillämpning.

40 §.

Förhör skall hållas av den myndighet som handlägger ärendet. Den centrala utlänningsmyndigheten äger dock i ärende, som myndigheten handlägger, överlämna åt utlänningsnämnden eller länsstyrelse att hålla förhör. I ärende, som handlägges av Konungen, utser Konungen förhørsmyndighet.

Utlänningsnämnden må, i den utsträckning nämnden bestämmer, vid förhör bestå av en ledamot.

41 §.

Förhørsmyndighet äger, då det finnes erforderligt, uppdraga åt polismyndighet eller särskilt utsedd person att vid förhöret vara allmänt ombud.

Vid förhöret äger utlännningen åtnjuta biträde av därtill lämplig person. Har utlännningen ej utsett sådant biträde och finnes hans rätt icke kunna utan biträde tillvaratagas, skall förhørsmyndigheten förordna biträde åt honom. Är utlännningen ej på fri fot, skall även eljest, om han begär det, biträde förordnas av förhørsmyndigheten. Det åligger förhørsmyndigheten att före förhöret underrätta utlännningen om dennes rätt att erhålla biträde.

42 §.

Utlännningen och annan person, som skall höras, skola kallas till förhöret. Har utlännningen tagits i förvar, skall förhørsmyndigheten förordna om hans inställelse. Har kallelse delgivits minst fyra dagar före inställelsen och utebliver den kallade utan anmält laga förfall, må förhørsmyndigheten förord-

na om hans hämtande; förordnande om hämtning av annan än utlänningen må dock icke meddelas med mindre synnerliga skäl äro därtill.

Vid förhöret skola de omständigheter som kunna inverka på ärendets avgörande noga utredas. Då allmänt ombud är tillstådes, skall han angiva, vilka åtgärder mot utlänningen som äro i fråga, samt redogöra för den utredning som åberopas i ärendet. Finnes ej allmänt ombud, äger utlänningen eljest på lämpligt sätt erhålla kännedom om utredningen. Tillfälle skall beredas utlänningen att angiva sin ståndpunkt och uttala sig om åberopade omständigheter.

Vid förhör skola förhandlingarna vara offentliga, om utlänningen begär det och förhørsmyndigheten icke finner omständigheterna föranleda till annat.

Konungen meddelar bestämmelser om ersättning till allmänt ombud, biträde och tolk, om gottgörelse till annan för inställelse vid förhör samt om åläggande för utlänningen att återgälda av allmänna medel utgiven biträdesersättning.

43 §.

Finnes i ärende enligt denna lag att utredning vid domstol erfordras rörande omständighet av betydelse för ärendets avgörande, äger Konungen förordna, att förhör skall hållas vid allmän underrätt.

Vid förhöret skall lämplig person, som den centrala utlänningsmyndigheten förordnar, vara tillstådes såsom allmänt ombud. Rätten skall kalla utlänningen till förhöret, om han är på fri fot, och eljest ombesörja att han inställes vid rätten. Hörsammar icke utlänning som är på fri fot kallelse att inställa sig, må rätten förordna att han skall hämtas.

Om utlännings rätt att åtnjuta biträde vid förhör skall vad i 41 § andra stycket stadgas äga motsvarande tillämpning; rätten skall före förhöret underrätta utlänningen om vad sålunda är stadgat rörande biträde.

Rätten äger, då det påkallas av omständigheterna, förordna att förhöret skall hållas inom stängda dörrar. Om ersättning till allmänt ombud, biträde och tolk, om gottgörelse till annan för inställelse vid förhör samt om åläggande för utlänningen att återgälda av allmänna medel utgiven biträdesersättning gäller vad Konungen bestämmer. I övrigt skall beträffande förhöret i tillämpliga delar gälla vad om rättegång i brottmål är stadgat; förhöret skall anses som bevisupptagning utom huvudförhandling.

Fullföljd av talan m. m.

44 §.

Polismyndighets beslut om avvisning och länsstyrelses beslut om utvisning må överklagas av utlänningen.

Klagan föres hos den centrala utlänningsmyndigheten genom besvär. Klagande har att inom en vecka efter det han erhållit del av beslutet inkomma med besvären, i fråga om avvisning till den centrala utlänningsmyndigheten och beträffande utvisning till länsstyrelsen.

Om klagan rörande förvisning gäller vad eljest är stadgat om klagan över domstols dom eller beslut.

45 §.

Innan den centrala utlänningsmyndigheten i ärende, som efter besvär kommit under myndighetens prövning, meddelar beslut om avvisning eller utvisning, skall yttrande inhämtas från utlänningsnämnden.

46 §.

Över den centrala utlänningsmyndighetens beslut om avvisning, förpassning eller utvisning, så ock dess beslut i tillståndsärende, som tillika innehåller utresebeslut, må klagan föras av utlänningen, om utlänningsnämnden eller någon dess ledamot anfört avvikande mening eller ock nämnden i ärendet rörande avvisning icke avgivit yttrande.

Vad sålunda stadgats skall ej gälla om förpassning i fall då utresebeslut gäller.

Klagan enligt första stycket föres hos Konungen genom besvär. Klagande har att inkomma med besvären till den centrala utlänningsmyndigheten inom en vecka efter det han erhållit del av beslutet.

47 §.

Den centrala utlänningsmyndigheten äger, om den finner särskilda skäl föreligga därtill, överlämna ärende till Konungens avgörande. Sådant överlämnande skall ske, då utlänningsnämnden hemställt därom.

Överlämnas ärende till Konungens avgörande, skall den centrala utlänningsmyndigheten bifoga eget utlåtande.

48 §.

Utlänning som äger klaga över beslut om avvisning, förpassning eller utvisning har rätt att avgiva förklaring, att han avstår från talan mot beslutet och medger att åtgärden må verkställas (nöjdförklaring). Sådan förklaring avgives inför länsstyrelse eller, i vittnes närvaro, inför polismyndighet eller styresman vid fångvårdsanstalt eller föreståndare för häkte eller den som är i styresmannens eller föreståndarens ställe. Förklaring inför annan myndighet än den som meddelat beslutet må dock avgivas, endast om utskrift av beslutet eller bevis om dess innehåll såvitt angår utlänningen finnes att tillgå för den som mottager förklaringen.

Nöjdförklaring må ej återtagas. Har utlänningen, innan förklaringen avgives, fullföljt talan mot beslutet, skall denna talan anses återkallad genom förklaringen.

Vad i första och andra styckena sägs skall äga motsvarande tillämpning i fråga om dom eller beslut, såvitt däri meddelats förordnande om förvisning. Nöjdförklaring beträffande domen eller beslutet må avgivas, förutom inför

myndighet som angives i första stycket, jämväl inför den domstol som meddelat domen eller beslutet eller eljest inför allmän underrätt.

49 §.

Klagan över beslut i ärende enligt denna lag må endast föras i fall som angivas i 44, 46 och 59 §§.

Återbrytande av beslut.

50 §.

Har utlänning i ärende om uppehållstillstånd eller bosättningstillstånd mot bättre vetande lämnat oriktig uppgift och har uppgiften föranlett att tillståndet beviljats honom, äger den centrala utlänningsmyndigheten, efter utlänningsnämndens hörande, förordna att tillståndet skall upphöra att gälla.

51 §.

Kan beslut om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning icke verkställas eller föreligger eljest, vare sig beslutet verkställts eller icke, skäl att beslutet icke längre skall lända till efterrättelse, äger Konungen upphäva beslutet. I samband därmed meddelar Konungen de föreskrifter för utlänningsens vistelse i riket, som må finnas påkallade.

Beslut om avvisning eller förpassning, vilket icke blivit verkställt, må ock upphävas av den centrala utlänningsmyndigheten, om särskilda skäl äro därtill; vad nu sagts gäller dock icke beslut som meddelats av Konungen.

52 §.

Tillstånd för utlänning att utan hinder av förvisning eller utvisning göra kort besök i riket för angelägenhet av synnerlig vikt må meddelas av Konungen eller den centrala utlänningsmyndigheten.

Verkställighet.

53 §.

Utlänning må icke vid verkställighet av avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning befordras till land, där han löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse, och ej heller till land, där han icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk.

54 §.

Utan hinder av vad i 53 § stadgas må verkställighet kunna ske till land som där sägs, om utlänningen genom grov brottslighet ådagalagt, att hans kvarblivande här skulle innebära en allvarlig fara för allmän ordning och sä-

kerhet, samt den förföljelse som hotar honom i sådant land är att anse som ringa och verkställighet icke kan ske till annat land.

Har utlänning här eller annorstädes bedrivit verksamhet, som inneburit fara för rikets säkerhet, och finnes anledning antaga att han här skulle fortsätta dylik verksamhet, må förordnas om verkställighet till land, som i första stycket avses, såframt verkställighet icke kan ske till annat land.

55 §.

Utlänning som avvisas bör befordras till land, varifrån han ankommit hit, och utlänning som förpassas, förvisas eller utvisas bör befordras till sitt hemland eller, om detta icke kan utrönas, till land, från vilket han ankommit hit. Möter hinder mot verkställighet till det land som nu sagts eller föreligga eljest särskilda skäl däremot, må verkställigheten ske till det land som finnes lämpligast.

56 §.

Avvisas utlänning, som ankommit hit med fartyg eller luftfartyg, må han återföras till fartyget eller luftfartyget, om detta omedelbart eller inom den närmaste framtiden skall avgå till utlandet; han må ock sättas ombord på annat fartyg eller luftfartyg med samme innehavare. Vad nu sagts skall även gälla verkställighet av förpassning eller utvisning, såframt utlänningen underlåtit att vid inresan uppvisa sitt pass för polismyndighet och beslut om åtgärden meddelats inom sex månader efter inresan.

Vad i första stycket sägs skall ej gälla, om fartyget eller luftfartyget skall avgå till land, vartill utlänningen med tillämpning av 53 och 54 §§ ej må befordras.

57 §.

Beslut om avvisning, som meddelats av polismyndighet, skall gå i verkställighet utan hinder av anförda besvär.

58 §.

Avvisning skall så snart det kan ske verkställas av polismyndighet. Verkställighet av förpassning, förvisning och utvisning ankommer på länsstyrelse.

Påstår utlänningen att han i det land, till vilket verkställighet ifrågakommer, löper risk att bliva utsatt för politisk förföljelse eller att han där icke åtnjuter trygghet mot att bliva sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet icke uppenbart oriktigt, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten; underställning skall dock ej ske, om påståendet enligt det beslut som förekommer till verkställighet redan är prövat. Den centrala utlänningsmyndigheten har att, efter utlänningsnämndens hörande, besluta i ärendet så snart det kan ske; är ärendet synnerligen bråd-

skande, må den centrala utlänningsmyndigheten meddela beslut, ehuru yttrande från utlänningsnämnden icke föreligger.

Avser verkställighet, som enligt andra stycket underställts den centrala utlänningsmyndigheten, förpassning och har förhör icke hållits i förpassningsärendet, skall, om utlännningen begär det, förhör hållas. Det åligger den centrala utlänningsmyndigheten att, innan ärendet avgöres, underrätta utlännningen om hans rätt att påkalla förhör.

Finner den centrala utlänningsmyndigheten anledning till verkställighet enligt 54 §, skall frågan härom underställas Konungen.

59 §.

Har fråga om verkställighet enligt 58 § andra stycket underställts den centrala utlänningsmyndigheten, äger utlännningen föra klagan över myndighetens beslut, om utlänningsnämnden icke avgivit yttrande i ärendet eller om nämnden eller någon dess ledamot anfört avvikande mening.

Klagan enligt första stycket föres hos Konungen genom besvär. Klagande har att inkomma med besvaren till den centrala utlänningsmyndigheten inom en vecka efter det han erhållit del av beslutet.

60 §.

Möter svårighet vid verkställighet eller är det tvivelaktigt huru verkställighet skall ske, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Har den centrala utlänningsmyndigheten meddelat beslut om avvísning, förpassning eller utvisning, äger myndigheten lämna närmare anvisningar för verkställigheten.

Vägrar fartygs eller luftfartygs befälhavare i fall som avses i 56 § att mottaga utlännningen, äger länsstyrelsen förelägga lämpligt vite.

61 §.

Återvänder utlännning, som blivit förvisad eller utvisad ur riket, utan att vara berättigad därtill, skall beslutet om förvisning eller utvisning på nytt verkställas. Vad nu sagts skall äga motsvarande tillämpning i fråga om förpassning, då beslutet därom innehåller förbud för utlännningen att under viss tid återvända till riket.

62 §.

Därest utlännning, som enligt en med stöd av denna lag meddelad föreskrift icke äger i riket uppehålla sig utanför viss ort, viss kommun eller visst landsfiskalsdistrikt, anträffas på annan plats, skall han genom polismyndighetens försorg återföras till plats, där han äger vistas.

Ansvar och ersättningsskyldighet.

63 §.

Underlåter utlännning, som utan erforderligt tillstånd uppehåller sig i riket, att göra ansökan om tillstånd; eller

innehar utlänning sådan anställning eller utövar han sådan verksamhet, för vilken arbetstillstånd fordras, utan att hava sådant tillstånd; eller har någon utlänning i sin tjänst, ehuru denne icke, då så fordras, har arbetstillstånd, vare straffet dagsböter.

64 §.

Den som icke gör anmälan, vilken är föreskriven i denna lag eller i författning, utfärdad med stöd därav, eller som i sådan anmälan eller eljest i ansökningsärende enligt denna lag eller sådan författning mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift; eller

den som i strid mot föreskrift i denna lag eller i författning, utfärdad med stöd därav, hjälper utlänning att inkomma i riket; eller

utlänning som, i annat avseende än beträffande skyldighet att hava pass, tillstånd att inresa, tillstånd att vistas i riket eller arbetstillstånd, överträder bestämmelserna i denna lag eller vad med stöd av lagen blivit föreskrivet; eller

utlänning som försöker att hindra verkställighet av beslut om hans avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning,

straffes med dagsböter eller, då omständigheterna äro försvårande, med fängelse i högst sex månader.

65 §.

Överträder utlänning föreskrift, meddelad med stöd av denna lag, att han icke må uppehålla sig utom viss ort, viss kommun eller visst landsfiskalsdistrikt, straffes med fängelse i högst sex månader eller, där omständigheterna äro mildrande, med dagsböter.

66 §.

Uppehåller sig utlänning i riket, ehuru han enligt verkställt beslut om förvisning eller utvisning icke ägt återvända, skall han straffas med fängelse i högst sex månader. Till straff skall dock ej dömas, om utlänningen flytt hit för att undgå politisk förföljelse.

67 §.

Avvisas, förpassas, förvisas eller utvisas utlänning, är han skyldig att gälda kostnaden för sin befordran till den ort, dit han sändes genom myndighets försorg.

Återföres i fall som avses i 56 § utlänning till fartyg eller luftfartyg, med vilket han hit ankommit, eller sättes han ombord på annat fartyg eller luftfartyg enligt vad där sägs, är dess innehavare skyldig att utan ersättning av statsverket föra utlänningen ur riket.

Särskilda bestämmelser.

68 §.

Med polismyndighet avses i denna lag i stad, där kriminalpolisintendent finnes, denne samt i övriga städer och å landet polischefen i orten och landsfogden inom området för dennes polisverksamhet. Polismyndighet vare ock såväl i stad som å landet annan, vilken av länsstyrelsen särskilt förordnats att fullgöra vad enligt denna lag åligger polismyndighet, så ock den som av polismyndigheten förordnats att granska pass och mottaga anmälningar, den sistnämnde dock endast såvitt angår fullgörande av det lämnade uppdraget.

69 §.

Å främmande makters i Sverige anställda diplomatiska och avlönade konsulära tjänstemän samt deras familjer och betjäning äga bestämmelserna i denna lag tillämpning allenast i den mån Konungen förordnar.

Denna lag avser ej främmande makters kurirer utan gälla om dem de föreskrifter Konungen meddelar.

Angående särskilda förmåner för vissa internationella organisationer gälla vad därom är stadgat.

70 §.

Vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller under andra utomordentliga förhållanden äger Konungen utfärda särskilda föreskrifter om utlännings inresa och uppehåll i riket, rätt till anställning här och avlägsnande härifrån samt om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning.

Har Konungen i annat fall än då riket är i krig meddelat bestämmelser om verkställighet av avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning, vilka avvika från vad som stadgas i 53 och 54 §§, eller ock bestämmelser om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning, skola, såvida icke krig inträffar, bestämmelserna, vid äventyr att de eljest bliva ogiltiga, inom en månad underställas riksdagens prövning. Varda bestämmelserna icke inom två månader från det underställningen skett av riksdagen gillade, skola de upphöra att gälla.

71 §.

Konungen meddelar bestämmelser om hemsändande av utlänning, som faller fattigvården till last eller omhändertages jämlikt barnavårdslagen eller sinnessjuklagen och som icke är politisk flykting.

Om utlämning för brott är särskilt stadgat.

72 §.

Konungen äger, i den omfattning det provas lämpligt, förordna att ärenden som enligt denna lag ankomma på den centrala utlänningsmyndigheten skola handläggas av länsstyrelse eller annan myndighet samt meddela de föreskrifter angående fullföljd av talan som därav må påkallas.

De närmare föreskrifter som erfordras för tillämpningen av denna lag utfärdas av Konungen.

Övergångsbestämmelser.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1954; dock skall utlänningslagen den 15 juni 1945 (nr 315)¹ alltjämt äga tillämpning dels i ärende om avvisning, förpassning eller utvisning, vilket är anhängigt hos myndighet, då den nya lagen träder i kraft, dels ock i fråga om utvisning på grund av brott, såvida underrätts dom rörande brottet meddelats före den 1 juli 1954. Verkställighet av avvisning, förpassning och utvisning skall ske enligt den nya lagen, såvida icke beslut om verkställigheten meddelats före den 1 juli 1954.

I fråga om utlänning med visering eller uppehållstillstånd, som meddelats med stöd av den äldre lagen, må beslut om utvisning enligt 29 § nya lagen ej grundas på omständighet, som inträffat före den nya lagens ikraftträdande, där ej denna omständighet även enligt den äldre lagen utgör grund för utvisning.

¹ Senaste lydelse i vissa delar, se SFS 1946: 360 och 1947: 312.

Utdrag av protokollet, hållet i Kungl. Maj:ts lagråd den 27 november 1953.

Närvarande:

justitieråden NISSEN,
HELLQUIST,
KARLGREN,
regeringsrådet ECKERBERG.

Enligt lagrådet den 5 november 1953 tillhandakommet utdrag av protokoll över justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 9 oktober 1953, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets utlåtande skulle för det i § 87 regeringsformen omförmälda ändamålet inhämtas över upprättat förslag till *utlänningslag*.

Förslaget, som finnes bilagt detta protokoll, hade inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Johan Björling.

Förslaget föranledde följande yttranden.

1 §.

Justitieråden Nissen och Hellquist:

I det av 1949 års utlänningskommitté avgivna betänkandet föreslogs en formulering av denna paragrafs första stycke, som i fråga om utlännings rättsställning anknöt till vad som gäller för svenska medborgare. Då i det remitterade förslaget denna anknytning bortfallit, saknas i lagtexten varje antydning om det utav departementschefen som självfallet betecknade förhållandet, att innehållet i detta stycke icke får hindra en tillämpning av sådana bestämmelser som gälla för envar. En återgång till kommitténs uttryckssätt på denna punkt synes vara att förorda. Det torde icke behöva befaras, att såsom under remissbehandlingen ifrågasatts ett så avfattat stadgande skulle kunna uppfattas som en begränsning i avtalsfriheten på det privaträttsliga området, exempelvis beträffande utlänningsars ställning på arbetsmarknaden.

Likaledes i anslutning till kommittéförslaget torde den till sin innebörd oklara lokutionen »fritt uppehålla sig» böra ersättas med »välja vistelseort». Om rätten för utlännings, som inkommit i riket, att kvarstanna och uppehålla sig här stadgas i första styckets andra punkt.

Med hänsyn till åtskilliga stadganden i det remitterade förslaget, bland dem 70 § och 71 § första stycket, lär det vidare vara erforderligt att i båda

punkterna av förevarande paragrafs första stycke hänvisning sker till föreskrifter, som meddelas med stöd av lagen. Tillika torde i första punkten böra erinras, att angående förbud för utlännings att innehåva vissa anställningar gäller vad särskilt är stadgat, samt i andra punkten böra göras undantag beträffande utlämning för brott; de erinringar i dessa hänseenden som föreslagits i 17 § andra stycket och i 71 § synas icke möjliggöra så kategoriska uttryckssätt som de i förevarande stycke använda.

Justitierådet Karlgren och regeringsrådet Eckerberg:

Enligt vad av kommitténs betänkande framgår utgick kommittén från att idén om det fria folkutbytet borde utgöra grundvalen för den nya utlänningslagen; endast sådana inskränkningar i detsamma borde göras, som med hänsyn till vissa nationella intressen vore nödvändiga. För att låta denna grundläggande princip komma till uttryck i lagen föreslog kommittén en sådan avfäktning av första stycket i 1 §, att utlännings äger utan andra inskränkningar än lagen stadgar samma rätt som svensk medborgare att inresa till riket, att här uppehålla sig och välja vistelseort, att här antaga eller innehåva anställning i annans tjänst samt att lämna riket. Det tillades i betänkandet, att även om inskränkningarna i dagens läge komme att bli nog så väsentliga, stadgandet dock kunde bli betydelsefullt som ett rättssnöre för myndigheterna vid tillämpningen, varjämte ett sådant stadgande torde kunna medföra ett stärkande av utlänningsarnas rättsställning, då de kunde göra gällande en på lagen grundad rätt att inresa och vistas här.

Förevarande bestämmelse har i det remitterade förslaget erhållit den nya lydelsen, att utlännings äger rätt att, i den utsträckning och på de villkor lagen stadgar, inresa till riket och utresa ur riket samt här fritt uppehålla sig och innehåva anställning. Efter denna omredigering, varigenom det principiella jämställandet av utlännings med svensk medborgare fallit bort och utlännings ifrågavarande befogenheter erkänts allenast i viss utsträckning och på vissa villkor, har bestämmelsen uppenbarligen förlorat sin betydelse från den av kommittén anförda synpunkten. Någon berättigad gensaga kan ej heller riktas mot att bestämmelsen icke behövs i sin av kommittén föreslagna form. Lagens innehåll motiverar förvisso icke att man i dess inledande paragraf låter inflyta en deklaration, som fastslår eller ger association till idén om det fria folkutbytet. Endast i vissa begränsade hänseenden ha enligt det remitterade förslaget utlännings erhållit en avsevärt säkrare eller gynnsammare ställning än enligt den nuvarande lagen, såsom när det gäller den grupp av utlännings, vilken enligt vad administrativt skall närmare bestämmas må kunna efter längre tids vistelse i riket utverka sig bosättningsstillstånd, eller när fråga är om utlännings, som i anledning av begånget brott hotas av förvisning, låt vara att bestämmelserna om förutsättningarna härför delvis äro ganska vaga. Men det centrala i den hittillsvarande, av hänsyn till vissa nationella intressen motiverade apparaten med administrativ främlingskontroll — reglerna om uppehållstillstånd, arbetstillstånd o. s. v. — finnes kvar. Departementschefen dryftar till och med behövligheten av

hela utvisningsinstitutet, »då utlänning ändå icke har någon principiell rätt att vistas i riket och alltid kan förpassas ur riket, därest han saknar tillstånd att uppehålla sig här».

Även i den form, vari ifrågavarande inledande bestämmelse bibehållits i det remitterade förslaget, ger densamma emellertid ett missvisande intryck av det faktiskt föreliggande läget. Rätten för utlänning att hit inresa och härifrån utresa samt att fritt uppehålla sig och innehava anställning i riket är inskränkt icke blott genom vad utlänningslagen stadgar utan även — och på det mest ingripande sätt — genom föreskrifter, som kunna utfärdas med stöd av denna lag. De skyddsbestämmelser till förmån för utlänning, som förslaget innehåller, kunna sålunda genom ett förordnande av Konungen sättas ur spel snart sagt i vilken utsträckning som helst, under förutsättning allenast att »utomordentliga förhållanden» — ett ganska tänjbart uttryck — anses föreligga, visserligen på några punkter med möjlighet för riksdagen att i efterhand reagera häremot (70 §). Och även utan sådan förutsättning kunna viktiga organisatoriska regler, som äro ägnade att lända utlänning till skydd, genom dylikt förordnande ändras redan om och i den mån det »prövas lämpligt» (72 §). Vidare kunna inskränkningar i utlännings rättsställning förekomma, vilka varken stadgas i lagen eller innefattas i föreskrifter meddelade med stöd av lagen men varom erinran inflickats i densamma; se sålunda 17 § andra stycket angående förbud för utlänning att innehava vissa anställningar. Än ytterligare måste underförstås — lagtexten är därutinnan mindre korrekt — att alla de i lag eller författning eller i oskrivna rättsgrundsatser förekommande inskränkningar uti omförmälda befogenheter, som gälla för svensk medborgare, skola äga tillämpning även för utlänning, och detta även om utlänningsen har ett särskilt intresse av att stå oberörd av sådana inskränkningar. Tagas alla dessa reservationer i betraktande, vill det synas att av utlänningsens ifrågavarande »rätt» icke särdeles mycket är i behåll. I allt fall ter sig stadgandet tämligen innehållslöst. För övrigt kan rent formellt mot detsamma anmärkas, att orden »fritt uppehålla sig» tydligen icke syfta på att utlänning äger uppehålla sig i frihet utan på att han har rätt att välja vistelseort, vilken senare formulering således i och för sig är att föredraga.

Jämväl andra punkten i första stycket, enligt vilken utlänning ej i annat fall eller i annan ordning än i lagen angives må tvingas att lämna riket, ger anledning till liknande invändningar. Dylikt tvång är tillåtet icke blott då detta i lagen angives utan även då lagen lämnar stöd för att utfärda avvikande bestämmelser eller erinrar om sådana. Vittgående regler i nämnda riktning förekomma ock. Även här har 70 §, som auktoriserar administrativ reglering i ämnet, synnerlig betydelse. Av största vikt är vidare den i andra stycket av 71 § omtalade lagstiftningen rörande utlämning för brott; se även första stycket i samma paragraf. Värde av nu avsedda punkt torde följaktligen vara oansenligt.

Enligt andra stycket i förevarande paragraf skall vid tillämpningen av utlänningslagen iakttagas, att utlänning icke i vidare mån underkastas in-

skränkning i sin frihet än som i varje särskilt fall finnes vara av nöden. Det rör sig alltså om ett direktiv beträffande tillämpningen av allenast de bestämmelser i lagen, som tillstådja myndighet att besluta om inskränkningar i utlännings personliga frihet. De åsyftade bestämmelserna torde vara 9 § första stycket tredje punkten samt 35 och 36 §§. Det förefaller då riktigare, att nämnda direktiv meddelas i omedelbar förbindelse med de lagregler, till vilka detsamma hänför sig, än att det infogas i lagens allmänt hållna inledningsstadgande. Så kunde ske genom att tillämpningen av sagda punkt i 9 § samt av 35 § gjordes beroende av att synnerliga skäl för en ifrågasatt åtgärd föreligga. I 36 § åter synes på grund av dess samband med 35 § någon motsvarande inskränkning av lagrummets tillämplighet ej behöva särskilt utmärkas. Emellertid torde berörda direktiv näppeligen vara erforderligt. Det får anses självklart att vederbörande myndighet icke går längre när det gäller åläggande av frihetsinskränkningar än som med hänsyn till lagföreskrifternas mening eller det ändamål de fullfölja verkligen är påkallat. En förmaning att icke missbruka lagen synes därför kunna undvaras.

Med hänsyn till det sålunda anförda hemställes, att 1 § måtte utgå ur lagen.

17 §.

Justitieråden Nissen och Hellquist:

Vidtagas de jämkningar i 1 §, som vi ovan förordat, bör andra stycket i 17 § utgå.

19 §.

Lagrådet:

Enligt andra stycket av denna paragraf skola de i första stycket angivna avvisningsgrunderna icke gälla beträffande den som varit svensk medborgare och icke äger medborgarskap i annat land.

Såsom motivering för detta undantagsstadgande har departementschefen anfört, att del enligt hans uppfattning vore riktigt att den, som förlorat sitt svenska medborgarskap och icke vore medborgare i annat land, ej på grund av bristande försörjningsförmåga, asocialitet eller kriminalitet hindrades att återvända till sitt gamla hemland, medan han däremot, om han blivit medborgare i annat land, regelmässigt ägde återvända till detta, i vilket senare fall samma avvisningsregler som för andra utlännningar borde gälla. Emot detta uttalande har lagrådet intet annat att erinra än att det torde kunna ifrågasättas huruvida en statslös person — låt vara att han tidigare varit svensk medborgare — vilken skäligen kan befaras komma att här i riket bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet, bör tillåtas inresa hit. Enligt lagrådets mening kräver hänsynen till rikets säkerhet att så ej sker. En ändring av 19 § andra stycket synes därför påkallad. Lämpligen kan därvid i en första punkt stadgas, att vad i denna paragraf sägs icke skall gälla den som innehar visering, uppehållstillstånd eller bostättningsstillstånd, medan det i en följande punkt får heta, att ej heller må i fall varom ovan under 1)–3) sägs den avvisas som tidigare varit svensk medborgare och icke äger medborgarskap i annat land.

26 §.

Lagrådet:

En förutsättning för att utlänning skall kunna förvisas är enligt denna paragraf att han dömes till ansvar för brott.

I motiven framhålles att domstolen i ett sammanhang skall taga ställning till frågan om förvisning och övriga påföljder för brottet. Denna princip har kommit till uttryck i det i tredje styckets första punkt upptagna stadgandet, att om utlänning förvisas, det men han därigenom lider skall beaktas vid bestämmandet av annan påföljd för brottet. Med påföljd för brott åsyftas enligt motiven i detta sammanhang, förutom straff i egentlig mening, även skyddsåtgärder och förverkande men däremot ej skadestånd. Sambandet mellan dessa brottspåföljder och förvisningen har vidare föranlett bestämmelser i andra punkten av samma stycke. Av denna punkt framgår sålunda att vid förändring eller förening jämlikt 4 kap. strafflagen av straff som ådömts jämte förvisning domstolen skall äga att vidtaga jämkningar i fråga om förvisningen. Därjämte skall, när mål vari förvisning blivit ådömd fullföljes, den högre rätten vid ändring av straffet eller annan påföljd äga att meddela det beslut i fråga om förvisningen som därav påkallas, även om talan icke fullföljts beträffande förvisningen. Rörande den sistnämnda regeln sägs i motiven att om den lägre rätten icke dömt till förvisning, icke heller den högre rätten borde i anledning av utlännings klagan kunna döma till förvisning; med hänsyn till förvisningens karaktär borde nämligen fråga härom i detta fall icke upptagas av högre rätt, om ej åklagaren fullföljer talan därom.

Det torde i detta sammanhang böra övervägas huruvida förvisningen i processuellt hänseende är att betrakta såsom en ansvarspåföljd. Denna fråga är av intresse särskilt med hänsyn till stadgandet om högre rätts befogenhet att vid prövning av fullföljd talan låta ställningstagandet i fråga om straffet och därmed enligt det refererade motivuttalandet jämställda påföljder inverka på bedömandet av förvisningsfrågan.

Det nära samband som, med det innehåll förvisningsreglerna erhållit i förslaget, processuellt råder mellan straff och förvisning ger i och för sig ett starkt stöd för att förvisningen i sådant avseende bör behandlas som en ansvarspåföljd. Klagan över förvisningsbeslut bör otvivelaktigt handläggas i den för brottmål stadgade ordningen. Då i 51 kap. 31 § och 54 kap. 12 och 17 §§ rättegångsbalken talas om ansvar, måste därmed säkerligen förstås även en påföljd av förvisningens natur. Det kan i sammanhanget också erinras om att, såsom departementschefen anmärkt vid 51 §, förvisning bör utgöra föremål för nåd. Vad nu sagts synes berättiga slutsatsen att förvisning processuellt är att anse som ansvar.

Enligt rättegångsbalken gäller såsom en allmän princip, att vid fullföljd av talan av endera parten överrätten har att pröva ansvarsfrågan i dess helhet såvitt angår den gärning varom talan fullföljts. Om såsom här antages ansvarsfrågan även inbegriper förvisning, kan det ifrågasättas huruvida det föreligger anledning att i utlänningslagen upptaga en särbestämmelse angå-

ende överrättens befogenhet vid prövning av mål vari förvisning ådömts. Bestämmelsen härom i tredje stycket av förevarande paragraf inskränker domstolens rätt att ändra förvisningsbeslutets innehåll till de fall då ändring vidtages i annan påföljd. Den allmänna regeln däremot förutsätter icke för ändring av viss påföljd att även en annan påföljd ändras. Ej heller begränsar den domstolens befogenhet till att ändra påföljd varom talan ej fullföljts; även upphävande av påföljden kan ifrågakomma liksom ådömande av påföljd som ej ålagts av den lägre rätten. Av den allmänna regeln skulle följa att domstolen, då talan fullföljes beträffande förvisning, vore oförhindrad att, med de inskränkningar som föreskrivas i 51 kap. 25 § och 55 kap. 15 § rättegångsbalken, ändra annan i målet ådömd brottspåföljd. Det föreslagna stadgandet torde medföra, att detta icke kunde anses tillåtet.

Förslagets ståndpunkt innebär alltså betydande avsteg från den nämnda principen, att högre rätt har att pröva ansvarsfrågan i hela dess vidd. Såvitt lagrådet kan finna föreligger ej skäl för en sådan begränsning. Förvisning bör enligt lagrådets mening i fullföljdshänseende behandlas på samma sätt som andra brottspåföljder vilka enligt rättegångsbalken höra till ansvarsfrågan. Det må erinras om att högre rätts frihet i fråga om prövningen av ansvarsfrågan är inskränkt genom den nyse åsyftade regeln i 51 kap. 25 § och 55 kap. 15 § rättegångsbalken därom att den högre rätten icke i anledning av den tilltalades talan äger döma till svårare straff än det vartill den lägre rätten dömt. Regeln, vilken analogivis torde böra tillämpas å förvisning, synes innefatta erforderlig garanti för den tilltalade mot ändring till hans nackdel.

På dessa grunder hemställer lagrådet att ur 26 § tredje stycket uteslutas orden »eller varder påföljden av högre rätt ändrad».

För att det skall tydligt framgå vad som torde vara avsett med tidsangivningen i andra stycket andra punkten av denna paragraf, eller att utlännningen under de före åtalets väckande senast förflutna fem åren oavbrutet varit bosatt i riket, förordar lagrådet att orden »under de före åtalets väckande senast förflutna fem åren» utbytas mot »då åtalet väcktes sedan minst fem år tillbaka».

28 §.

Lagrådet:

Enligt förslaget skall i det förbud för utlännning att återvända till riket, som dom eller beslut om förvisning skall innehålla, angivas det äventyr som är stadgat för överträdelse av förbudet. Härmed åsyftas straffbestämmelsen i 66 §. Enligt denna paragraf bestraffas emellertid icke återvändandet hit i och för sig, utan straffpåföljden har knutits till att utlännningen uppehåller sig i riket, ehuru han enligt verkställt beslut om förvisning eller utvisning — varmed torde avses även beslut som utlännningen frivilligt ställt sig till efterrättelse — icke ägt återvända. Lagrådet vill därför förordna att det i sista punkten av förevarande paragraf får heta, att i domen eller beslutet skall erinras om innehållet i 66 §.

29 §.

Lagrådet:

För utvisning enligt första stycket 3) förutsättes, att utlänning av tredska eller uppenbar vårdslöshet regelmässigt undandrager sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person. Ordet »regelmässigt» torde innefatta ett alltför långtgående krav och är även i övrigt mindre lämpligt. Det synes kunna utgå, enär redan i uttrycket »undandrager sig», sammanställt med pluralformen förpliktelser, kan anses ligga ett krav på viss regelbundenhet eller vanemässighet.

I sista punkten av andra stycket stadgas bl. a., att utlänning som under de »före ärendets upptagande» senast förflutna fem åren varit bosatt i riket må utvisas endast om synnerliga skäl äro därtill. I första stycket 4) utsäges däremot icke, beträffande där avsedda tid av senast förflutna fem år, hur utgångspunkten för beräkningen av tiden är att bestämma. I enlighet med vad som får anses vara innebörden av motsvarande föreskrift i gällande lag torde dock femårsperioden här böra räknas tillbaka från tidpunkten för beslutet om utvisning. Någon anledning att i detta avseende tillämpa olika regler för de båda fallen synes emellertid icke föreligga. Lämpligen kan även såvitt angår sistnämnda fall tidpunkten för utvisningsbeslutet vara avgörande, helst som det understundom skulle kunna uppkomma tvekan om vad som är att bedöma som tiden för ärendets upptagande. En dylik ändring av stadgandet i andra stycket kunde enklast ske genom att orden »före ärendets upptagande» få utgå.

På grund härav samt i anslutning till vad lagrådet med avseende å andra stycket andra punkten i 26 § under sistnämnda paragraf anfört hemställes, att orden »under de före ärendets upptagande senast förflutna fem åren» ersättas med »sedan minst fem år tillbaka».

31 §.

Lagrådet:

I remissprotokollet anföres att denna paragraf icke innebär en rätt för utlänningen att erhålla förhör hos myndighet som först efter besvär upptager ärendet. För att denna begränsning skall kunna utläsas ur lagtexten kunde i första punkten angivas att, om utlänningen begär det, förhör skall hållas innan länsstyrelse eller, i fall som i 30 § andra punkten sägs, den centrala utlänningsmyndigheten meddelar beslut om utvisning.

32 §.

Lagrådet:

Vad lagrådet under 28 § anfört äger motsvarande tillämpning å förevarande paragraf.

41 och 42 §§.

Lagrådet:

Förfarandet i ärenden enligt den gällande utlänningslagen kan — om man bortser från ansökningsärenden, såsom när fråga är om beviljande av

visering eller av uppehålls- eller arbetstillstånd — sägas vara präglad av officialprincipen. Någon särskild form för upptagandet av ett ärende är ej föreskriven; vederbörande myndighet kan själmant taga initiativ, och även när detta kommer från annat håll, exempelvis från polismyndighet, står det i den förra myndighetens fria skön, vilka åtgärder den vill vidtaga. Någon motsvarighet till brottmålsprocessens åklagare finns ej, utan dennes uppgifter fyllas av den beslutande myndigheten själv. Över huvud saknas, utom i fall som omförmäles i 51 § utlänningslagen, annan företrädare för statens intresse än sagda myndighet. Vid förhör skall noggrann utredning företagas om alla de omständigheter som kunna inverka på ärendets utgång. I samband härmed är stadgat, att utlänningen och hans biträde äga taga del av den utredning som åberopas vid förhöret.

I detta system föreslås nu vissa ändringar, huvudsakligen innebärande att i alla ärenden i vilka förhör hålles skall, oavsett ärendets natur, kunna förordnas allmänt ombud samt att då sådant ombud är tillstädes vid förhör ombudet skall angiva, vilka åtgärder mot utlänningen som äro i fråga, och redogöra för den utredning som åberopas i ärendet. Den väsentliga avsikten med sistnämnda bestämmelse är att ombudet skall tillse, att sådant material ej framläggas, som med hänsyn till rikets säkerhet icke bör komma till utlänningsens kännedom. Av stadgandena i 42 § anses vidare framgå, att endast det material som ombudet framlagt vid förhöret får läggas till grund för avgörandet.

Kommittén hade funnit det nödvändigt, att en viss inskränkning sker i principen att en utlännings vid förhör skall erhålla kännedom om allt som åberopas emot honom, nämligen i sådant fall då detta »av tvingande skäl finnes vara påkallat med hänsyn till rikets säkerhet». Vad kommittén anför till stöd för en begränsning av detta slag synes övertygande. Såsom framgår av motiveringen avser kommittén att säkerställa ett effektivt ingripande i den ordning utlänningslagen föreskriver mot spioneri, sabotage och jämförlig verksamhet. Det ligger i sakens natur, att informationer och annat material, som anskaffats av polismyndighet i dess arbete för bekämpande av dylik verksamhet, stundom icke kunna yppas utan fara för rikets säkerhet. Om sådant material med hänsyn till risker av så allvarlig beskaffenhet icke skulle kunna åberopas vid förhör, skulle en undantagslös regel om rätt för utlänningen att få del av hela materialet kunna omöjliggöra utvisning eller annan åtgärd, som måhända framstår såsom synnerligen angelägen. Denna konsekvens synes icke kunna godtagas.

I det remitterade förslaget har bestämmelsen i gällande lag om rätt för utlänningen och hans biträde att taga del av den utredning som åberopas vid förhöret ersatts med stadganden som, beträffande frågan om hemlighållande av visst material, icke torde kunna få annan verkan än den gällande bestämmelsen. Skillnaden synes blott vara den att det i fall då hemligt material förefinnes skall ankomma på allmänt ombud att bedöma huruvida materialet kan yppas för utlänningen. Det är visserligen antagligt att, såsom departementschefen anför, det i regel bör vara möjligt för ombu-

det att framlägga de graverande omständigheter som framkommit mot utlänningen utan att behöva röja förhållanden som utlänningen icke bör få kännedom om. Emellertid förefaller det i hög grad ovisst om möjligheterna att framföra dylika omständigheter utan att avslöja sådant som måste hemlighållas skulle nämnvärt ökas därigenom att ett allmänt ombud inkallas till förhöret. Och framför allt bör beaktas, att den av kommittén föreslagna inskränkningen uppenbarligen avser allenast sådana undantagsfall där ett riktigt avgörande av ärendet icke kan komma till stånd utan åberopande av material som måste hemlighållas för utlänningen av hänsyn till rikets säkerhet. Det vitsordas också i remissprotokollet, att det förekommit att vederbörande myndigheter avstått från att igångsätta åtgärder för att ur landet avlägsna en här icke önskvärd utlänning, därför att man befarat att han vid ett förhör i ärendet skulle erhålla kännedom om dylikt material.

Lagrådet vill alltså förorda en regel av det innehåll kommittén föreslagit. Införes en sådan regel, bortfaller grunden för de stadganden, enligt vilka det är det allmänna ombudet som skall angiva vilka åtgärder som äro i fråga och redogöra för den utredning som åberopas. Tilläggas kan att uttrycket »äro i fråga» lämpligen bör utbytas mot »kunna komma i fråga».

På nu angivna skäl hemställer lagrådet, att första, andra och tredje punkterna i andra stycket av 42 § få utgå och att i stället upptages, som en första punkt, att vid förhöret skola angivas de åtgärder mot utlänningen som kunna komma i fråga, och, som en andra punkt, att utlänningen, i den mån icke annat av tvingande skäl finnes vara påkallat av hänsyn till rikets säkerhet, skall vid förhöret erhålla kännedom om den utredning som åberopas i ärendet. I anslutning härtill torde avfattningen av styckets sista punkt böra något jämkas.

Därest vad lagrådet sålunda hemställt ej vinner beaktande, får lagrådet i andra hand anföra följande.

Då det allmänna ombudet icke skall ha någon bestämmanderätt rörande »vilka åtgärder mot utlänningen som äro i fråga», torde det icke böra föreskrivas, att han skall angiva, vilka dessa åtgärder äro. Det torde emellertid ej vara oförenligt med ombudets ställning att han för sin del påkallar viss eller vissa åtgärder mot utlänningen. Det kunde därför stadgas, att han vid förhöret skall angiva, vilka åtgärder han påkallar. Vidare synes det, då ombudet äger begränsa omfattningen av den utredning, som skall ligga till grund för beslutet i ärendet, naturligt att i lagtexten tala om redogörelse för den utredning ombudet vill åberopa, varjämte det torde böra sägas ut, att beslutet ej må grundas å annat än den sålunda åberopade utredningen.

Det här beskrivna förfarandet, såväl sådant det utformats i det remitterade förslaget som med nu förordade jämkningar, är närmast avpassat med tanke på förhållandena i de fall då material föreligger, som av hänsyn till rikets säkerhet bör hemlighållas. Det är framför allt i dessa fall

behovet av ett allmänt ombud gör sig gällande. Även under vissa andra förhållanden kan det emellertid, som i remissprotokollet utvecklats, vara behövt att en särskild företrädare för det allmänna finnes. För dessa fall är det väl ej av nöden att dennes ställning närmare regleras i lagen. Å andra sidan lär ingen olägenhet vara förenad med att det allmänna ombudet i de ärenden som nu åsyftas erhåller samma ställning och befogenheter som eljest. I enhetlighetens intresse synas därför beträffande dessa fall samma regler böra gälla.

Däremot är anordningen med allmänt ombud icke lämpad för ärenden, som icke gälla utlännings avlägsnande ur riket. I dessa ärenden torde förhör sällan komma i fråga, och särskilda föreskrifter därom erfordras icke. Lagrådet föreslår därför sådan jämkning i 41 § första stycket, att allmänt ombud skall kunna förordnas endast i ärende vari fråga är om avvisning, förpassning eller utvisning eller om verkställighet av sådan åtgärd eller av förvisning.

Ändras första stycket i 41 § i enlighet härmed, kan tvekan uppstå om inledningsorden till andra stycket icke komme att åsyfta allenast förhör i ärende som i första stycket sägs. Ett förtydligande bleve därför erforderligt, exempelvis genom att stycket inledes med orden »vid förhör».

46 §.

Lagrådet:

I det mot första stycket i denna paragraf svarande stadgandet i kommitténs förslag utsades beträffande det fall att fullföljdsrätten grundades på en av utlänningsnämnden eller någon dess ledamot anförd avvikande mening, att denna skulle vara till utlännings förmån. Detta tillägg motiverades med att återkallelse, nämligen av bosättnings- eller uppehållstillstånd, införts som ett alternativ till utvisning. Enligt det remitterade förslaget skall visserligen uppehållstillstånd icke kunna återkallas, och i fråga om bosättningsstillstånd har denna möjlighet inskränkts till det fall att utlännings bosättning här i riket upphör. Om således den av kommittén åsyftade möjligheten till ett val mellan återkallelse och utvisning måhända kan lämnas å sido, kunna dock lätt nog andra situationer uppkomma, i vilka det gäller att välja mellan mer och mindre stränga åtgärder. Om exempelvis en ledamot av nämnden tillstyrkt utvisning gällande viss tid men beslutet avser utvisning för en kortare tid, utgör den avvikande meningen intet skäl till klagorätt. Lagrådet hemställer därför, att till förevarande stadgande fogas ett tillägg sådant som det i kommitténs förslag upptagna.

48 §.

Lagrådet:

Enligt första stycket av denna paragraf har utlännings som äger klaga över beslut om avvisning, förpassning eller utvisning rätt att avgiva nöjdförklaring; vad i första stycket sägs skall enligt tredje stycket äga motsva-

rande tillämpning i fråga om dom eller beslut, såvitt däri meddelats förordnande om förvisning.

Ändamålet med nöjdförklaringsinstitutet i utlänningslagen torde vara, att den som drabbats av sådan åtgärd som nyss sagts skall kunna genom nöjdförklaring undgå att, i avbidan på verkställighet av den beslutade åtgärden, enligt 35 § hållas i förvar eller under uppsikt. Såvitt angår förvisning är emellertid att märka, att sistnämnda paragraf ej blir tillämplig förrän fråga uppkommer om verkställighet av förvisningen, och dylik verkställighet kan ej ske förrän lagakraftätagande beslut om förvisning föreligger. Något behov av tredje stycket synes därför ej vara för handen.

Emellertid måste tillses om dess uteslutande kan ha några återverkningar på tolkningen av andra lagrum. Därvid framställer sig frågan om innebörden med avseende å förvisning av 6 och 7 §§ lagen om verkställighet av frihetsstraff m. m.

Enligt 6 § må, om den som dömts att undergå straffarbete, fängelse, ungdomsfängelse, förvaring eller internering icke inom föreskriven tid fullföljt talan i målet såvitt angår honom ådömt ansvar, domen i denna del verkställas utan hinder av fullföljd å åklagares eller målsägandes sida. Såsom bestyrkes av förarbetena till bestämmelsen avser uttrycket ansvar samtliga ansvarspåföljder som en enhet. Då, på sätt lagrådet under 26 § utvecklat, förvisning processuellt är att betrakta som ansvarspåföljd, skulle — om ej annat framginge av någon särregel — nämnda stadgande medföra, att även för den händelse av den dömdes fullföljd talan avser allenast honom ålagd förvisning, denna talan likväl skulle hindra verkställigheten av ett frihetsstraff. På motsvarande sätt skulle, om ej annat särskilt stadgades, en nöjdförklaring enligt 7 § icke möjliggöra verkställighet av ett frihetsstraff, därest nöjdförklaringen ej omfattade jämväl ålagd förvisning. Som en sådan särregel kunde nu 48 § tredje stycket uppfattas; men om detta stycke utgår, komma 6 och 7 §§ att få nyss angivna verkan.

På grund av stadgandena i 26 § i det remitterade förslaget torde enligt detta klagan från den dömdes sida allenast över förvisningsbeslutet ej kunna leda till en lindring i frihetsstraffet. Under denna förutsättning måste det anses som en väsentlig olägenhet om frihetsstraffet ej skulle kunna verkställas därför att förvisningsbeslutet måhända kunde bliva rubbat. Ville man undvika denna olägenhet, bleve det erforderligt att meddela särskilda regler härom i straffverkställighetslagen.

Emellertid har lagrådet under 26 § föreslagit en ändring som skulle medföra, att även om den dömdes talan i här berörda fall avser endast förvisningen, domstolen skall kunna lindra frihetsstraffet. Om detta förslag godtages, lär det knappast finnas tillräckliga skäl att frångå reglerna i 6 och 7 §§ straffverkställighetslagen med den tolkning av dem som ovan utvecklats.

Här må ytterligare anmärkas följande. Därest åklagaren i högre rätt yrkat förvisning eller förlängning av tiden för sådan åtgärd, kan bifall till denna talan enligt 26 § tredje stycket i dess av lagrådet förordade lydelse medföra lindring av frihetsstraffet. Har sådan talan förts, finnes skäl för att frihets-

straffet tills vidare ej finge verkställas, men enligt 6 § straffverkställighetslagen hindrar fullföljd från åklagaresidan aldrig verkställigheten. En liknande situation kan i ett jämförligt fall uppkomma redan enligt gällande rätt, om nämligen åklagarens talan går ut på avsättning eller suspension jämlikt 25 kap. 7 § strafflagen, vilka påföljder likaledes kunna föranleda lindring av annat straff. Åklagarens yrkande behöver för övrigt icke vara av det innehåll nyss sagts, för att en komplikation av ovan antytt slag skall kunna inträffa; enligt grunderna för 51 kap. 25 § rättegångsbalken kan oavsett innehållet i åklagarens yrkande hans fullföljda talan leda till lindring i straffet. Enligt gällande rätt har man emellertid icke för de säkerligen mycket sällsynta fall, då en förkortning av strafftiden skulle bli utan betydelse därför att straffet redan avtjänats, velat rubba på regeln att straffet bör verkställas så snart domen i ansvarsfrågan vunnit laga kraft gentemot den dömden. Även om genom förvisningsinstitutets införande risken för uppkomsten av dylika situationer skulle något ökas, torde det dock ej böra komma i fråga att av detta skäl frångå nyssberörda regel.

52 §.

Lagrådet:

Det kan icke anses tillfredsställande, att ett och samma ansökningsärende skall efter någon i lagen icke angiven fördelningsgrund kunna avgöras antingen av Konungen eller av den centrala utlänningsmyndigheten. Det torde icke kunna innebära någon olägenhet om kompetens i detta avseende tillkommer nämnda myndighet ensam. Lagrådet hemställer förty att orden »Konungen eller» få utgå.

54 §.

Lagrådet:

Från huvudregeln i 53 §, att utlänning icke må vid verkställighet av avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning befordras till land, där han löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse, eller till därmed jämförbart land, göres i första stycket av förevarande paragraf det undantag, att om utlänningsgenom grov brottslighet ådagalagd, att hans kvarblivande här skulle innebära en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet, han må kunna befordras till land som i 53 § sägs, under förutsättning dock, bland annat, att den förföljelse som hotar honom i sådant land är att anse som ringa. En dylik förutsättning för undantagsbestämmelsens tillämpning står emellertid icke — även om bedömandet av vad som är ringa sker med beaktande av hela den föreliggande situationen — i god överensstämmelse med definitionen av begreppet politisk förföljelse i 2 §. Enligt detta lagrum förstås nämligen med politisk förföljelse, att någon på grund av politiska förhållanden utsättes för förföljelse, som riktar sig mot hans liv eller frihet eller eljest är av svår beskaffenhet, eller ock att på grund av politiskt brott allvarligt straff ålägges honom. Det synes alltså knappast vara möjligt, att en politisk förföljelse kan vara ringa i den mening som vanligen inlägges i

detta ord och väl även får antagas vara lagförslagets, varför den åsyftade begränsningen av tillämpningsområdet för 53 § icke torde ernås genom förevarande regel, så som den är utformad i lagtexten.

Det kunde ifrågasättas att i enlighet med kommitténs förslag såsom förut-sättning för undantagsregeln upptaga, icke att den politiska förföljelsen i sig själv är att anse som ringa utan att den är att anse som ringa i förhål-lande till den skada, som kan föranledas av utlänningens vistelse här i riket. I själva verket synes en sådan regel rätt nära motsvara det remitterade försla-gets avsedda innebörd. Departementschefen uttalar nämligen, att vad kom-mittén åsyftat enklare torde uttryckas genom den avfattning 53 § erhållit i det remitterade förslaget. Emellertid lär det, såsom i remissprotokollet tillika påpekas, över huvud vara svårt att i praktiken företaga en jämfö-relse mellan å ena sidan den fara, som hotar utlänningen i det land till vil-ket han sändes, och å andra sidan den skada, som kan uppstå av hans kvar-stannande i riket. Härtill kommer, på sätt under remissbehandlingen fram-hållits, att en bestämmelse av dylikt innehåll medför, att möjligheterna att från riket avlägsna även mycket farliga brottslingar synas bliva alltför hårt beskurna. Lämpligare vore att, i viss anslutning till stadgandet i 7 § i kom-mitténs förslag till lag om ändring i vissa delar av lagen angående utläm-ning av förbrytare, tillerkänna Konungen befogenhet att — under beaktan-de av å ena sidan den politiska förföljelsens art samt å andra sidan brottslig-hetens beskaffenhet — pröva huruvida i nu avsedda fall av grov brottslighet å utlänningens sida denne må utan hinder av 53 § befordras till i samma paragraf angivet land. Det är förvisso icke att befara, att beslut om sådan befordran kommer att fattas utan att tvingande skäl härför kunna åberopas.

I ett annat avseende torde däremot betingelserna för verkställighet i strid mot 53 § böra skärpas. Det bör, såsom departementschefen framhåller, till-ses att bestämmelserna i utlänningslagen icke hindra en ratifikation av den konvention angående flyktingars rättsliga ställning, som ingåtts i Genève den 28 juli 1951. Enligt artikel 33 i denna konvention är den mot undan-tagsregeln i förevarande 54 § svarande regeln avfattad så, att den förut-sätter att utlänningen dömts för synnerligen grovt brott. Även om skillna-den i sak icke torde vara betydande, helst utlänningen enligt 54 § i andra hänseenden behandlas gynnsammare än i nämnda artikel stadgas, bör ge-nom tillägg av ordet »synnerligen» i lagtexten denna brist på överensstäm-melse med konventionen undanröjas.

Med hänsyn till vad sålunda anförts hemställer lagrådet att åt 54 § första stycket gives det innehåll, att utan hinder av vad i 53 § stadgas utlämning må kunna befordras till land som där sägs, om han genom synnerligen grov brottslighet ådagalagt, att hans kvarblivande här skulle innebära allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet, samt han icke kan befordras till an-nat land, ävensom att, vid bedömande, huruvida verkställighet bör ske, skall särskilt beaktas å ena sidan brottslighetens beskaffenhet samt å andra si-dan arten av den politiska förföljelse, för vilken utlänningen löper risk.

59 §.

Lagrådet:

Därest till 46 § göres det tillägg varom lagrådet ovan hemställt, torde förevarande paragraf böra jämkas på enahanda sätt.

Rubriken före 63 §.

Lagrådet:

Såsom lagrådet vid behandlingen av 26 § framhållit torde förvisning i vissa hänseenden vara att anse som ansvar. Då förvisning behandlas, under särskild rubrik, i 26—28 §§, medan 63—66 §§ innehålla bestämmelser om straff i egentlig mening, hemställer lagrådet att i rubriken före 63 § »ansvar» måtte utbytas mot »straff».

67 §.

Lagrådet:

Den i första stycket av förevarande paragraf — i huvudsaklig överensstämmelse med 52 § gällande utlänningslag — föreslagna skyldigheten för utlännings som avvisas, förpassas, förvisas eller utvisas att gälda kostnaden för sin befordran till den ort, dit han sändes genom myndighets försorg, bör enligt lagrådets mening utsträckas att även gälla utlännings, mot vilken vidtages åtgärd varom sägs i 62 § av förslaget. Lagrådet kan icke finna något skäl som bör föranleda att i sistnämnda fall frågan om skyldighet att gälda befordringskostnaden löses på annat sätt än i de i 67 § första stycket omförmälda fall då sådan kostnad uppstår.

70 §.

Justitieråden Hellquist och Karlgren:

Förevarande paragraf inrymmer, på sätt under 1 § berörts, rätt för Konungen att under de i paragrafen angivna förutsättningarna upphäva eller ändra utlänningslagens regler i praktiskt taget vilken omfattning som helst. Att så kan ske då riket är i krig, må förefalla naturligt. Men i övriga fall torde det vara ett rimligt krav att, helt generellt och alltså icke blott i de särskilda hänseenden som i andra stycket angivas, riksdagen åtminstone i efterhand, i den ordning samma stycke giver vid handen, sättes i tillfälle att pröva de av Konungen utfärdade föreskrifterna. Särskilt gäller detta, om ingen krigsfara föreligger utan för nämnda lagreglers åsidosättande blott åberopas »utomordentliga förhållanden», ett diffust uttryck vari — oavsett vad i remissprotokollet anförts om dess avsedda tolkning — kan, på sätt erfarenheten om liknande lokutioners utnyttjande giver vid handen, komma att inläggas en synnerligen vidsträckt innebörd.

Vi förorda därför, att första punkten i andra stycket erhåller den ändrade lydelsen, att om Konungen i annat fall än då riket är i krig meddelat bestämmelser varom i första stycket sägs skola, såvida icke krig inträffar, bestämmelserna inom en månad underställas riksdagens prövning, vid äventyr att de eljest bliva ogiltiga.

71 §.

Justitieråden Nissen och Hellquist:

Vad vi anfört under 1 § föranleder, att andra stycket i förevarande paragraf bör utgå.

72 §.

Lagrådet:

Kommitténs förslag innefattade en utvidgad decentralisering av ärendena enligt utlänningslagen. För närvarande är avgörandet av dessa, frånsett utvisningsärendena, i princip koncentrerat till den centrala utlänningsmyndigheten; beslutanderätt tillkommer väl i ett stort antal ärenden lokal myndighet, men detta gäller endast klara fall. Enligt kommittéförslaget skulle länsstyrelserna övertaga åtskilliga av den centrala utlänningsmyndighetens arbetsuppgifter. Denna skulle dock bibehålla den allmänna ledningen av utlänningskontrollen och själv avgöra svårbedömda eller principiellt viktiga ärenden. Förslaget har under remissförfarandet väckt livlig diskussion, därvid åtskilliga meningsskiljaktigheter yppats. Sedermera har under en inom inrikesdepartementet företagen utredning övervägts ett förslag om en än längre gående decentralisering. Enligt detta förslag skulle den centrala utlänningsmyndigheten i första hand avgöra allenast vissa närmare angivna ärenden av speciell natur, under det att alla övriga ärenden skulle ankomma på regionala eller lokala myndigheters prövning. Även detta förslag har varit föremål för mycket delade meningar hos de hörda myndigheterna.

I remissprotokollet har departementschefen — under framhållande av att starka skäl tala för en, såvitt möjligt total, decentralisering — av praktiska och ekonomiska skäl funnit sig icke böra för närvarande framlägga förslag i sådan riktning. Emellertid föreslås i stället, med hänsyn till de tungt vägande skäl som anförts till förmån för decentralisering och för att frågan här om skall kunna omprövas utan lagändring, att Konungen skall erhålla fullmakt att helt eller delvis överflytta handläggningen av ärenden från den centrala utlänningsmyndigheten till annan myndighet, i första hand till länsstyrelse. Stadgande härom har upptagits i förevarande paragrafs första stycke.

Lagrådet hyser starka betänkligheter mot detta förslag.

Det må till en början påpekas, att vid en överflyttning av ärenden från den centrala utlänningsmyndigheten till exempelvis länsstyrelserna en viss oklarhet skulle kunna uppkomma rörande utlänningsnämndens ställning. Enligt det remitterade förslaget är den centrala utlänningsmyndigheten i åtskilliga fall skyldig att höra nämnden innan beslut fattas, varvid rätten att fullfölja talan mot beslutet i regel gjorts beroende av om nämnden eller någon dess ledamot anfört avvikande mening. Tvekan lär kunna råda huruvida enligt förslaget en motsvarande skyldighet skulle komma att åvila länsstyrelserna. Om så skulle anses vara förhållandet, bleve det praktiska värdet av decentraliseringen i hög grad minskat; ett bortfall av samma skyldig-

het åter skulle innebära en betänklig försvagning av det rättsskydd för utlänningarna som nämndens verksamhet medför.

Vidare må anmärkas, att det remitterade förslaget i nu ifrågavarande del innebär en lagteknisk bristfällighet i följande hänseende. Enligt 11 § må, i den omfattning Konungen bestämmer, uppehållstillstånd — som annars beviljas av den centrala utlänningsmyndigheten — meddelas av polismyndighet; finner denna att ansökan om sådant tillstånd icke bör bifallas, skall ärendet underställas förstnämnda myndighet. För arbetstillstånd gälla enligt 16 § liknande regler. Den Konungen enligt dessa paragrafer tillkommande befogenheten inkluderas emellertid helt och hållet i den rätt Konungen erhåller enligt det allmänna stadgandet i första stycket av 72 §, som tillika gör verkningslösa de i 11 och 16 §§ föreskrivna inskränkningarna i polismyndighetens kompetens.

Lagrådets huvudinvändning mot det förevarande stadgandet i 72 § är dock, att decentraliseringsfrågan synes vara alltför betydelsefull för att böra få lösas annat än i den för stiftande av allmän civillag gällande ordningen. Sedan frågan åt vilka myndigheter avgörandet av de ofta ömtåliga och för individerna livsavgörande utlänningsärendena skall anförtros blivit i sådan ordning och efter ingående överväganden löst i viss riktning, bör det icke kunna genom administrativ lagstiftning åstadkommas en annan lösning. Det är dock här icke fråga om ett krisläge som kunde fordra ett snabbt ingripande. Anses någon ändring i den lagfästa ordningen påkallad, torde intet hinder föreligga, att spørgsmålet underställes riksdagen och det icke blott i form av ett anslagsäskande. Den tilltänkta fullmaktsdelegeringen till Konungen ligger, enligt vad i remissprotokollet uttalas, helt i linje med nuvarande lagstiftning och praxis. Lagrådet vill ifrågasätta, huruvida icke en ökad återhållsamhet vid användningen av detta institut vore tillrådlig.

Lagrådet hemställer på nu anförda skäl, att första stycket av förevarande paragraf får utgå.

Ur protokollet:

Harriet Stangenberg.

Utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 18 december 1953.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden SKÖLD, ZETTERBERG, TORSTEN NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, ANDERSSON, LINGMAN, NORUP, HEDLUND, PERSSON, HJALMAR NILSON, LINDELL, NORDENSTAM.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, lagrådets den 27 november 1953 avgivna utlåtande över det till lagrådet den 9 oktober 1953 remitterade förslaget till *utlänningslag*.

Efter redogörelse för lagrådets utlåtande anför föredraganden följande.

Lagrådet har i sitt utlåtande icke ingått på de principiella grunderna för lagförslaget och har alltså lämnat dessa utan erinran. Vad lagrådet yttrar hänför sig till vissa närmare angivna stadganden i lagförslaget. De frågor lagrådet sålunda berört behandlas i det följande.

Beträffande 1 § i det remitterade förslaget förekommer delade meningar i lagrådets utlåtande. Två ledamöter förordar en återgång till det uttrycks-sätt, som föreslogs av 1949 års utlänningskommitté och som i fråga om utlännings rättsställning innebar en anknytning till vad som gäller för svensk medborgare. Dessa ledamöter framställer även i övrigt formella anmärkningar mot olika delar av paragrafen. De båda andra ledamöterna anser att bestämmelserna i paragrafen, efter de reservationer som måste göras eller underförstås, är av ringa värde och därför kan undvaras. Dessa ledamöter, som även i olika hänseenden finner anledning till formella anmärkningar mot paragrafen, hemställer att denna skall utgå ur lagen.

En återgång till kommitténs förslag på det sättet, att stadgandet i första stycket första punkten skulle anknytas till vad som gäller för svensk medborgare, kan väl ha vissa rent formella fördelar. Därigenom skulle emellertid detta stycke i paragrafen, sakligt sett, få en vilseledande avfattning; det skulle skapa den föreställningen att utlännings principielt och med endast mindre undantag åtnjuter samma rättsställning som svensk medborgare i de hänseenden som angives i stadgandet. En sådan avfattning av första stycket är icke väl förenlig med lagens innehåll i övrigt och torde icke böra godtagas.

Å andra sidan kan jag icke heller biträda den meningen att paragrafen är betydelselös. Det torde tvärtom vara av värde för lagens tillämpning att denna inledes av ett stadgande som klargör lagstiftningens principiella innebörd. I fråga om rättigheterna att inkomma i landet samt här uppehålla sig och vinna sin utkomst torde utlännings ställning bero på vad som uttryckligen föreskrives. Därest lagbestämmelser i dessa hänseenden saknades, vore det således möjligt att i administrativ ordning ingripa mot utlännings för att avlägsna denne ur landet eller hindra honom att inneha arbetsanställning. Första stycket i paragrafen har avfattats från denna principiella utgångspunkt. Dess syfte är att såsom en grundsats fastslå att hithörande förhållanden är reglerade genom utlänningslagen; till denna grundsats ankyter erforderliga undantag och fullmakter. Det torde vara av betydelse att även övriga delar av paragrafen bibehållas.

Stadgandena i 1 § får emellertid icke läsas isolerade från lagens innehåll i övrigt. Reservationer och inskränkningar i andra delar av lagen eller i föreskrifter, som meddelats med stöd därav, eller i författningar, till vilka hänvisats i lagen, återverkar på räckvidden av paragrafen och giver alltså denna, såsom lagrådets ledamöter avser, en begränsad innebörd. Då sålunda några missförstånd icke torde kunna vållas av paragrafen, har jag icke funnit de av lagrådets ledamöter anförda anmärkningarna böra föranleda annan ändring än att ordet »fritt» uteslutes.

I anledning av vad lagrådet anfört vid behandlingen av 19 § må framhållas, att en statslös förutvarande svensk medborgare icke bör hindras att återvända till vårt land på grund av bristande försörjningsförmåga, asocialitet eller kriminalitet och att det vid tillämpningen av denna regel icke bör få göras någon skillnad mellan olika i paragrafen angivna avvisningsanledningar. Härtill kommer att, även om det i vissa fall kan vara till nytta att man har möjlighet att vid gränsen hejda en person som kan befaras komma att här i riket bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet, den praktiska betydelsen av denna möjlighet i kampen mot sådan brottslighet är begränsad. Jag finner sålunda icke tillräckliga skäl att i fråga om den nu angivna paragrafen frånga det remitterade förslaget.

Vid 26 § har lagrådet övervägt, om förvisning processuellt är att anse som ansvar, och kommit till den slutsatsen att så är fallet. Lagrådet uttalar att förvisning i fullföljdshänseende bör behandlas på samma sätt som andra brottspåföljder vilka enligt rättegångsbalken hör till ansvarsfrågan, och lagrådet hemställer på grund härav om viss ändring i paragrafen. Denna ändring torde böra vidtagas. Det bör beaktas att av nu angivna uppfattning om förvisningens natur torde följa att det icke är möjligt för utlännings att, samtidigt som han avtjänar ett honom ådömt frihetsstraff, fullfölja talan till högre rätt i fråga om förvisning som ådömts honom i samma dom. Det kan hävdas att utlännings härigenom i vissa fall kan komma i en ogynnsammare situation än enligt nu gällande regler. Det torde dock icke vara tillräckligt motiverat att av denna anledning överväga ändrade regler för straffverkställigheten. Då utlännings är häktad, har domstol möjlighet att

vid bedömande av fråga om avräkning av häktningstid beakta även nu angivna omständigheter.

Lagrådet har vid 28 § förordat att det i sista punkten av paragrafen får heta, att i domen eller beslutet skall erinras om innehållet i 66 §. I huvudsak finner jag intet att erinra häremot. Då det emellertid synes vara formellt mindre tillfredsställande att en hänvisning från ett stadgande till ett annat är så avfattad att dess innebörd icke ens är antydd, torde sista punkten böra innehålla att i domen eller beslutet skall erinras om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 66 §. Vad nu sagts gäller också motsvarande föreskrift i 32 §.

Beträffande den i 29 § första stycket 3) upptagna utvisningsgrunden har lagrådet funnit ordet »regelmässigt» vara mindre lämpligt och uttalat sig för att ordet utgår. För att tillgodose denna anmärkning utan att likväl alltför mycket försvaga de krav som bör gälla för tillämpning av denna utvisningsgrund torde ordet »regelmässigt» kunna ersättas av »gång efter annan».

Vad lagrådet anfört vid 31 § torde böra på det sättet iakttagas att undantag från bestämmelserna i paragrafen göres för sådant ärende, som efter besvär kommit under myndighets prövning.

Lagrådet har föreslagit en sådan jämkning av 41 § första stycket att allmänt ombud skall kunna förordnas endast i ärende vari fråga är om avvissning, förpassning eller utvisning eller om verkställighet av sådan åtgärd eller av förvisning. Även om det företrädesvis är i ärenden av dessa slag som ett praktiskt behov av allmänt ombud kan föreligga, torde det icke vara nödvändigt att göra en sådan formell inskränkning i lagbestämmelsen. Av denna framgår att allmänt ombud skall förordnas endast då så finnes erforderligt.

Beträffande förfarandet vid förhör har lagrådet i första hand hemställt om vissa ändringar i 42 § andra stycket, vilka skulle medföra att vid förhör utredning som åberopas i ärendet skulle kunna undanhållas utlänningen. Enligt detta förslag skulle sålunda stadgandet innehålla att utlänningen, i den mån icke annat av tvingande skäl finnes vara påkallat av hänsyn till rikets säkerhet, skall vid förhöret erhålla kännedom om den utredning som åberopas i ärendet. I andra hand har lagrådet hemställt om vissa jämkningar i det remitterade förslaget i syfte bland annat att ytterligare precisera det allmänna ombudets uppgift vid förhöret.

Vad lagrådet sålunda i första hand hemställt innebär en återgång till kommittéförslaget, och jag har sålunda redan vid remissen till lagrådet redovisat min ståndpunkt därtill. I anledning av vad lagrådet anfört vill jag ytterligare framhålla följande.

Vid frågans bedömande måste klargöras att det här icke gäller åtgärder mot utlännningar som är övertygade om spioneri, sabotage eller jämförlig brottslig verksamhet. I sådana fall sker samhällets ingripande genom åtal vid domstol och enligt förslaget har domstolen att i de former som gäller för rättegången i brottmål utreda och pröva även frågan om utlännings

förvisning ur riket. Det gäller alltså icke här fall då bevisning om brott kan förebringas utan sådana fall då man på mera vaga och osäkra grunder anser sig ha skäl till ingripande mot utlänningen för att förekomma en illegal verksamhet. Risken för misstag måste då vara betydande, om utlänningen icke får tillfälle att bemöta de anklagelser som riktas mot honom och yttra sig över åberopad utredning. Det skulle för övrigt knappast kunna ens ifrågasättas att en motsvarande regel som den lagrådet nu förordar för utlänningsförhören skulle införas också beträffande rättegången i brottmål.

Det är såsom jag framhöll vid remissen till lagrådet svårt att finna en ur alla synpunkter tillfredsställande lösning av förevarande spörsmål. Det praktiska värdet av den regel som lagrådet förordar bör dock icke över-skattas. Inledandet av ett förfarande mot en utlänning i syfte att få konstaterat, om han kan anses som icke önskvärd och därför bör avlägsnas ur landet, kan alltid — om det i verkligheten är så att han tillhör en illegal organisation — leda till att sådant som borde hemlighållas blir avslöjat. Frågan om man av sådan anledning bör avstå från åtgärder föreligger således, oavsett om det remitterade förslaget eller det av lagrådet förordade genomföres. Skillnaden mellan dessa båda förslag ligger däri att lagrådet menar att utöver det vid förhöret behandlade utredningsmaterialet också hemligt material skall få läggas till grund för avgörandet i ärendet. Detta innebär emellertid ett mycket betänkligt avsteg från fundamentala rättsprinciper. Det är tveksamt om en sådan ordning kan förenas med de grundsatser som vårt land åtagit sig att respektera genom att biträda Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det bör också beaktas att en sådan regel som den av lagrådet föreslagna, även om det vid införandet är avsett att den skall få användas allenast i undantagsfall, alltför lätt kan få en mera vidsträckt tillämpning.

Genom det remitterade förslaget i denna del skapas en praktisk möjlighet att vid förhöret avgränsa det utredningsmaterial som åberopas i ärendet och att därigenom underlätta för den myndighet som handlägger ärendet att objektivt ta ställning till detta material. Ehuru förslaget icke innebär ett fullt utbyggt kontradiktoriskt förfarande under ärendets hela handläggning, torde det dock kunna medföra praktiska fördelar. Att beslut i ärendet icke får grundas på annat än den åberopade utredningen framgår redan av första punkten i andra stycket och torde icke behöva ytterligare tilläggas.

Beträffande 46 och 59 §§ i förslaget, vilka i de delar lagrådet berört överensstämmer med gällande bestämmelser, har jag icke funnit tillräckliga skäl till ändring.

Lagrådet har ansett något behov icke föreligga av de i 48 § tredje stycket upptagna reglerna om nöjdförklaring beträffande dom eller beslut om förvisning. Härvid har lagrådet utgått från att förvisning icke kan verkställas förrän lagakraftägande dom eller beslut föreligger. Det torde vara riktigt att det remitterade förslaget i detta hänseende är ofullständigt. Det kan emellertid övervägas, icke blott såsom lagrådet förutsätter, att avlägsna bestämmelsen om nöjdförklaring utan även att med bibehållande av denna möjlig-

göra verkställighet, innan domen eller beslutet vunnit laga kraft. Särskilt då förvisning beslutas i samband med villkorlig dom kan det finnas anledning att åtgärden skall kunna verkställas, om utlänningsförfarandet förklarar sig nöjd. Ett stadgande härom torde därför böra upptagas såsom andra stycke i 57 §. Då förvisning, såsom lagrådet utrett, är i processuellt hänseende att anse som ansvar, torde en nöjdförklaring som angivits omfatta utlänningsförfarandet ansvar komma att inbegripa förvisning. Däremot torde en nöjdförklaring som överensstämmer med ordalagen i 24 § första punkten lagen om villkorlig dom icke inbegripa förvisning; härför krävs alltså att förvisning särskilt nämns i förklaringen.

Erforderliga föreskrifter för tillämpningen av nu angivna regel, särskilt i fråga om skyldighet för den myndighet som förordnar om verkställighet att i ärendet höra vederbörande åklagare, torde få meddelas i administrativ ordning.

Beträffande 52 § har lagrådet hemställt att behörighet att lämna utlänningsförfarandet tillstånd att utan hinder av förvisning eller utvisning göra kort besök i riket för angelägenhet av synnerlig vikt skall tillkomma endast den centrala utlänningsmyndigheten; Kungl. Maj:t skulle enligt denna mening icke ha kompetens att meddela sådant tillstånd. I vissa ärenden, särskilt sådana av politisk betydelse, torde det emellertid vara lämpligare att sådant tillstånd meddelas av Kungl. Maj:t. Paragrafen torde böra bibehållas oförändrad i enlighet med det remitterade förslaget. Det bör tillkomma Kungl. Maj:t att i administrativ ordning meddela erforderliga tillämpningsbestämmelser.

Lagrådet har i fråga om 54 § första stycket påpekat att däri angivna förfaranden för stadgandets tillämpning icke står i god överensstämmelse med definitionen av begreppet politisk förföljelse i 2 § och att det även föreligger en olikhet mellan paragrafen och motsvarande regel i 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning. Med beaktande i huvudsak av vad lagrådet sålunda anförde torde böra åt paragrafen givas det innehållet att utlänningsförfarandet utan hinder av vad i 53 § stadgas må kunna befordras till land som där sägs, om han genom synnerligen grov brottslighet ådågalagt, att hans kvarblivande här skulle innebära en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet, och den förföljelse som hotar honom i sådant land icke innebär fara för hans liv och ej heller eljest är av särskilt svår beskaffenhet samt han icke kan befordras till annat land.

Två ledamöter av lagrådet har förordnat att 70 § andra stycket erhåller den ändrade lydelsen att, om Konungen i annat fall än då riket är i krig meddelat bestämmelser varom i första stycket sägs, bestämmelserna skall, såvida icke krig inträffar, inom en månad underställas riksdagens prövning, vid äventyr att de eljest blir ogiltiga. Det remitterade förslaget innehåller att sådan underställning skall ske av bestämmelser om verkställighet av avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning, vilka avviker från vad som stadgas i 53 och 54 §§, och av bestämmelser om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning. Den av ledamöterna förordade ändringen innebär alltså en utvidgning av detta stadgande till att omfatta alla bestämmelser

som grundar sig på den åt Kungl. Maj:t i 70 § givna fullmakten. En så vidsträckt och, med hänsyn till de befogenheter som eljest tillkommer Kungl. Maj:t enligt lagstiftningen, oklar skyldighet att underställa riksdagen utfärdade bestämmelser torde knappast vara behövlig. Den kan i ett utomordentligt läge, då åtskilliga undantagsbestämmelser måste utfärdas och måhända efter kort tid ändras och jämkas, även bli betungande. Vad som i denna del upptagits i det remitterade förslaget torde innefatta de i detta hänseende erforderliga garantierna.

På grund av vad lagrådet anfört rörande 72 § första stycket i det remitterade förslaget torde detta stycke böra utgå.

De ändringar lagrådet i övrigt föreslagit beträffande 26, 29 och 67 §§ samt rubriken före 63 § torde i huvudsak böra beaktas, och därjämte torde böra göras vissa redaktionella jämkningar i förslaget.

Föredraganden hemställer härefter, att det sålunda jämkade lagförslaget måtte jämlikt § 87 regeringsformen genom proposition föreläggas riksdagen till antagande.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdade hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Sven Fischier.