

Nr 243.

Av herr **Reuterskiöld**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om utlännings rätt att här i riket vistas (utlänningslag).

I likhet med föredragande departementschefen vid behandlingen hos Kungl. Maj:t av prop. nr 269 (sid. 41) måste man utan allt tvivel beträffande nu gällande lag om utlänningsars vistelse här i riket erkänna, »att erfarenheten från de år lagen varit i kraft visar att den i stort sett väl fyllt sin uppgift», och att densamma ägt »en anpassningsförmåga som visat sig vara av stort värde», vadan den »i huvudsakliga delar till sina principer bör lämnas oförändrad». Jämför man härmed den kritik, som lagrådet ägnat propositionens nya förslag — och som därest tiden för granskningen ej varit så knapp, som lagrådet självt understryker att den varit (sid. 73), torde ha blivit än mera ingående — framstå nyheterna i propositionsförslaget såsom skäligen tvivelaktiga till sitt värde.

Den första nyheten är centraliseringen till socialstyrelsen och den har hos de hörda myndigheterna vunnit allmän anslutning, men väcker det oaktt starka betänkligheter både i princip och med avseende å principens utformning. Det kan onekligen låta bra att härigenom »bristande enhetlighet och onödig tidsutdräkt» skulle undvikas och att det »för den prövande myndigheten bör vara av värde att äga en allsidig kunskap ej blott om gällande stadgar och bestämmelser utan ock om vederbörande utlänningsars personliga förhållanden». Men man får icke glömma att när det gäller personliga förhållanden är det just de lokala myndigheterna som sitta inne med bästa kunskapen därom och att i flertalet fall det ingalunda är behövt eller ens av större värde för en dylik lokal myndighet att därutöver äga kännedom om andra lokala myndigheters möjliga erfarenheter, vilka i allt fall utan svårighet stå att vinna, där de skulle anses behövt. Ej heller får förbises att även en centralisering kan framkalla tidsutdräkt, som eljest vore onödig och att enhetligheten icke bör köpas på bekostnad av andra förvaltningsrättsliga värden. Det sistnämnda gäller i ännu högra grad om den andra nyheten — Kungl. Maj:ts befogenhet att ingripa i frågor om utlännings vistelse i riket och det sätt varpå förslaget sökt ordna denna befogenhet. Om den tredje nyheten, gränskontrollen, är icke mycket att säga — den är i och för sig god, men socialstyrelsens avsedda befattning med dess kontrollerande är däremot mera tvivelaktig. Beträffande slutligen frågan om de politiska flyktingarna, vilken torde ha varit den egentliga anledningen att nu framlägga ett nytt lagförslag i stället för att blott förlänga nuvarande lags giltighetstid, måste sägas, att denna fråga ingalunda blivit i förslaget på tillfredsställande sätt löst ens i form av ett provisorium.

Mot begreppet politisk flykting, sådant det till synes utformats i förslaget § 20, hava två av lagrådets ledamöter gjort vissa erinringar, som dock av föredraganden bemötts. Om emellertid en beskrivning eller en definition i lagen bör givas, såsom föredraganden icke utan skäl ansett, hade det varit bättre, om lagen upptagit den definition som av l'Institut de droit international efter en grundlig beredning 1936 antogs, (Annuaire 39 vol. II sid. 294) och som innebär att politisk flykting är den som på grund av politiska tilldragelser i hemlandet frivilligt eller icke lämnat sitt land eller är därifrån utestängd och icke förvärvat något nytt statsborgarskap eller åtnjuter diplomatiskt skydd av någon annan stat: därmed hade angivits de väsentliga moment, vilkas förhandenvaro borde prövas innan någon får anses såsom politisk flykting och vilka äro både klarare och lättare att konstatera än att en person »av politiska orsaker flytt från annat land».

Betänkligt är ock, såsom samma båda lagrådsledamöter anmärkt, att lagens regler anknytas till utlännings *påstående* att han av politiska orsaker flytt, utan att det samtidigt fordras ens att han gör sitt påstående sannolikt; att denna anordning direkt inbjuder till simulation, har föredraganden icke heller bestritt, men han synes anse att varje påstående om politiskt flyktingskap skall föranleda prövning hos central myndighet utom för det fall att »med skäl kan antagas att påståendet är oriktigt», för att använda lagtextens egna ord i § 20. I själva verket kommer då detta att innebära att beviskyldigheten ligger å polismyndigheten, vilket knappast kan för det stora flertalet fall, då politiskt flytingskap ej föreligger, vara riktigt eller ens tidsbesparande.

Förslaget låter avvisningsbeslutet såsom nu — utom i fall då politiskt flyktingskap påstås — bero av polismyndigheten i ankomstorten och klagan däröver prövas av Konungens befallningshavande i sista instans. Något avgörande skäl att nu överflytta denna prövning till en central ämbetsmyndighet — socialstyrelsen enligt förslaget — när det gäller påstådda politiska flyktingar, finnes icke, men väl kunna vägande skäl anföras för att förlägga avgörandet hos *Kungl. Maj:t*, varvid naturligtvis dock icke bör ifrågakomma att låta utlännings påstående bli det avgörande: i så fall skulle snart alla avvisningsfrågor komma till *Kungl. Maj:t*. Däremot vore tänkbart, att Konungens befallningshavande skulle utan att klagan förts pröva alla dylika påståenden och, därest fog syntes finnas för påståendets riktighet, *underställa ett sitt avvisningsbeslut Kungl. Maj:ts prövning*. Att *Kungl. Maj:t* och icke en central ämbetsmyndighet bör vara den, som i sista instans prövar dylika mål *följer av de konsekvenser, som mottagandet av en politisk flykting medför för det mottagande landet och som på ett klart sätt utvecklats i ovanberörda resolution 1936* av l'Institut de droit international (Annuaire 39 vol. II sid. 298, 299).

Enligt propositionen skulle *Kungl. Maj:t* komma att pröva dylika frågor, endast därest socialstyrelsen av särskilda skäl överlämnar ärendet till *Kungl. Maj:t* — utan eget beslut och alltså icke underställningsvis — eller den föreslagna utlänningsnämnden hemställt därom (§ 48), så ock i de fall då be-

svär få föras över socialstyrelsens beslut, d. v. s. då antingen yttrande ej hunnit inhämtas från sagda nämnd eller beslutet icke överensstämmer med nämndens eller någon dess ledamots yttrade mening (§ 47). Att denna anordning skulle medföra tidsvinst lär icke kunna av någon påstås och lika litet torde därigenom någon större enhetlighet uppnås, vilket måhända vore möjligt, om än på lämplighetens bekostnad, därest intet hänskjutande kunde ske till Kungl. Maj:t. Vad angår såväl den föreslagna utlänningsnämnden som den föreslagna regleringen av förhållandet mellan Kungl. Maj:t och socialstyrelsen, måste lagrådets kritik anses fullt befogad, och vad departementschefen däremot anfört har endast i ett avseende verklig grund, nämligen då det gäller den av lagrådet förordade allmänna besvärsrätten, som departementschefen med fog avvisar — i övrigt innebär hans yttrande intet annat än att han vidhåller sin ståndpunkt trots de gjorda invändningarna, vilka blott bemötts med påståenden. Även om nämnden formellt icke får en liknande ställning som exempelvis arbetsrådet har i vissa frågor enligt arbetstidslagstiftningen, lär icke kunna bestridas att, därest nämnden över huvud får någon som helst praktisk betydelse, vilket kan betvivlas, den måste genom enhetlighet söka förskaffa sig en motsvarande rent faktisk betydelse, och redan detta är något för svensk förvaltningsrätt främmande, då det leder till ett faktiskt divisionsansvar, som vår rätt eljest helst undviker.

Vad härefter angår förpassningsärendena och deras överflyttande från Konungens befallningshavande till socialstyrelsen, kan den föreslagna överflyttningen icke anses riktig eller ens lämplig. Förpassningsbeslutet är ett polisbeslut och bör givas av högre polismyndighet; enligt nu gällande rätt är denna myndighet Konungens befallningshavande och beslutet förutsätter i regel ett tidigare föreläggande av polismyndighet under Konungens befallningshavande om avresa från riket, dock att i vissa fall förpassningsbeslutet kan meddelas utan tidigare sådant föreläggande. Enligt förslaget skulle föreläggandet om avresa ersättas av ett av socialstyrelsen själv meddelat förordnande i samband med dess förpassningsbeslut och i övriga fall socialstyrelsen efter eller utan meddelande från Konungens befallningshavande kunna besluta om förpassning, som därefter av Konungens befallningshavande verkställas. Alldeles bortsett från att socialstyrelsen varken är eller bör vara någon polismyndighet, skulle förpassningsbeslutens förläggande till socialstyrelsen medföra att dessa bleve en tredje form för utvisningsbeslut efter realprövning av varje fall. Enligt gällande rätt åter dels ersätter förpassningsbeslutet ett uteblivet avvisningsbeslut vid ankomsten, ofta på den grund att utlänningar smugit sig in i riket och undgått inresekontrollen, dels innebär det i övrigt intet annat än reaktionen mot vistelse här av eget förvållande utan varje rättsgrund eller rent av rättsstridigt; och det kan endast i det fall, att utlänningen bör anses som politisk flykting, med fog göras gällande, att förpassningsbeslutet behöver prövas av högre myndighet. Gällande rätt möjliggör en sådan prövning av Kungl. Maj:t genom rätten att anföra besvär över varje förpassningsbeslut, men här finnes en lucka i lagen, då det icke stadgats någon rätt för Kungl. Maj:t att vid sagda prövning medgiva kvar-

stannande sedan utlänningsens karaktär av politisk flykting konstaterats — att detta konstaterande *icke* bör ske genom socialstyrelsen följer av vad ovan sagts angående avvisning av sådan flykting. Ett tillägg till gällande lag vore ju icke omöjligt att göra av innehåll att utlännings, som i samband med frågan om förpassning vill ansöka om *uppehållstillstånd såsom politisk flykting*, må göra detta vid besvärens anförande. Genom propositionens lagförslag skulle däremot den nu medgivna rätten att klaga över varje förpassningsbeslut hos Kungl. Maj:t i väsentlig mån beskäras och häri ligger knappast heller någon förbättring. Det är sant, att Kungl. Maj:t felaktigt brukat tillämpa gällande besvärshandlingar så, att Kungl. Maj:t stundom visserligen fastställt förpassningsbeslutet men samtidigt förordnat om uppskjutande av dess verkställighet under viss, ej sällan därefter ytterligare förlängd tid, vilket i grunden blir lika med att uppehållstillstånd ges genom Kungl. Maj:t som dock icke enligt lagen kan ge ett sådant: fastställes förpassningsbeslut, *skall* detta på sätt och tid lagen anger verkställas — förbindes åter med fastställandet viss tids uppskov blir detta i sak liktydigt med upphävande av förpassningsbeslutet men i en form som, också emot lagen, hindrar förpassningsfrågans återupptagande under viss tid. Sannolikt är det denna felaktiga praxis, som föranlett den missuppfattning av förpassningsinstitutets betydelse och möjliga innebörd, som kommit till uttryck i propositionens förslag om beslutens förläggande till socialstyrelsen: förslaget synes betrakta förpassningsfrågan såsom en fråga om ett tredje slags utvisning eller om vanligt uppehållstillstånd trots bristande rättsförutsättningar, men detta betraktelsesätt saknar varje spår till grund i den mån frågan icke gäller politiska flyktingar — ett förhållande som icke alls kommit till uttryck i förslaget. I detta sammanhang må betonas, att, när lagen (i §§ 26, 31) föreskriver att vid förpassnings- och utvisningsfrågors prövning skälig hänsyn skall tagas till längden av den tid utlänningsen vistats här i riket, erfarenheten visat behovet av ett tillägg, nämligen av ordet »lagligen» framför ordet »vistats».

Då den föreslagna utlänningsnämnden är obehörlig och knappast förenlig med gällande förvaltningsrättsliga principer, då bestämmelserna om politiska flyktingar äro alltför svävande och till sina verkningar oöverskådliga, då förpassningsärenden principiellt böra handhas av polismyndighet, då den tänkta centralisationen hos socialstyrelsen icke erfordras och då Kungl. Maj:ts ställning till utlänningsfrågorna blir både oklarare och osäkrare än nu, vid en riktig lagtillämpning, är fallet samt då nu gällande lag utan olägenhet kan förlängas, såsom skedde 1932 på fem år, hemställas,

att riksdagen med avslag å prop. nr 269 ville för sin del besluta, att lagen 2 aug. 1927 om utlännings rätt att här i riket vistas förlänges att gälla till och med den 31 dec. 1942.

Stockholm i april 1937.

C. A. Reuterskiöld.