

Nr 158

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193), m. m.; given Stockholms slott den 31 oktober 1968.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden och lagrådets protokoll, föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till

- 1) lag om ändring i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193),
- 2) lag angående ändring i lagen den 22 juni 1950 (nr 382) om svenskt medborgarskap,
- 3) lag angående ändrad lydelse av 3 och 5 §§ lagen den 9 april 1965 (nr 94) om polisregister m. m.

Under Hans Maj:ts
Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

BERTIL

Rune B. Johansson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i utlänningslagen och medborgarskapslagen i anslutning till vad som föreslagits i prop. 1968: 142 angående riktlinjer för utlänningspolitiken m. m.

Förslaget till ändring i utlänningslagen innebär att utlänningsandel får prövas i ärende om uppehållstillstånd endast i samma utsträckning som i ärende om avvísning eller utvisning. För att ytterligare stärka rätts säkerheten i ärenden om uppehållstillstånd föreslås att utlänningsandel, som vägras uppehållstillstånd på grund av sin andel, skall kunna besvära sig över beslutet hos Kungl. Maj:t i vissa fall. Utlänningsnämnden skall höras, innan den centrala utlänningsmyndigheten av sådant skäl avslår ansökan om uppehållstillstånd. Besvärsmot skall liksom i ärende om avvísning eller utvisning föreligga, om nämnden eller ledamot i nämnden har haft avvikande mening.

Den nuvarande föreskriften i utlänningslagen att arbetstillstånd alltid skall avse visst slag av arbete (yrkesbegränsas) föreslås bli ändrad så att arbetstillstånd skall kunna meddelas utan sådan begränsning. Vidare föreslås att narkotikamissbruk liksom f. n. alkoholmissbruk skall kunna föranleda utvisning.

Ändringarna i medborgarskapslagen innebär att beslutanderätten i bl. a. naturalisationsärenden förs över från Kungl. Maj:t till den centrala utlänningsmyndigheten. Mot denna myndighets beslut i medborgarskapsärende skall besvär kunna föras hos Kungl. Maj:t. Dessutom skall myndigheten kunna hänskjuta medborgarskapsärende till Kungl. Maj:t för avgörande, om det föreligger särskilda skäl, t. ex. att ärendet har påtagliga utrikespolitiska aspekter eller på annat sätt är av särskilt grannlaga natur eller är av principiell betydelse.

Ändringarna i utlänningslagen och medborgarskapslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1969.

Härutöver föreslås i propositionen ett par formella ändringar i lagen om polisregister m. m.

1) Förslag

till

Lag

om ändring i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193)

Härigenom förordnas, *dels* att 11, 12, 16, 23, 29, 46, 62, 65 och 71 §§ utlänningslagen den 30 april 1954¹ skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges, *dels* att i lagen skall införas en ny paragraf, 12 a §, av nedan angiven lydelse.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

11 §.

Visering, uppehållstillstånd — — — av bosättningstillstånd.

Visering må — — — — — 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.*

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.

12 §.

Utresebeslut eller beslut, varigenom ansökan om uppehållstillstånd lämnas utan bifall på grund av omständighet som enligt 19 § första stycket 2—5 eller 29 § första stycket kan föranleda avvisning eller utvisning, må icke meddelas utan att yttrande inhämtats från utlänningsnämnden.

Uppehållstillstånd, som innebär rätt att vistas allenast inom en kommun eller ett *landsfiskalsdistrikt*, må

Uppehållstillstånd, som innebär rätt att vistas allenast inom en kommun eller ett *polisdistrikt*, må ej,

¹ Senaste lydelse av 71 § se 1963:196.

(Nuvarande lydelse)

ej, utan att utlänningsnämndens yttrande inhämtats, meddelas för längre tid än ett år eller förlängas utöver nämnda tid. Finner nämnden att inskränkningen i utlänningsens rätt att välja vistelseort icke är behövlig, skall frågan härom underställas Konungen.

(Föreslagen lydelse)

utan att utlänningsnämndens yttrande inhämtats, meddelas för längre tid än ett år eller förlängas utöver nämnda tid. Finner nämnden att inskränkningen i utlänningsens rätt att välja vistelseort icke är behövlig, skall frågan härom underställas Konungen.

12 a §.

I beslut som avses i 12 § första stycket skall grunden för beslutet angivas och upplysning meddelas, huruvida utlänningsen får överklaga beslutet. Äger han klaga, skall i beslutet givas till känna, vad han därvid har att iakttaga. Utskrift av beslutet skall tillställas utlänningsen så snart det kan ske.

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 — — — centrala utlänningsmyndigheten.

Vid handläggning — — — — — inom verksamhetsområdet.

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

23 §.

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

Beslut om förpassning meddelas, efter utlänningsnämndens hörande, av den centrala utlänningsmyndigheten. Föreligger beslut som avses i 12 § första stycket, erfordras dock icke att utlänningsnämnden yttrar sig i förpassningsärendet.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

29 §.

Utlänning må ————— 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 levnadssätt;	2) om han är hemfallen åt alkoholmissbruk <i>eller narkotikamissbruk</i> och finnes i följd därav vara farlig för annans personliga säkerhet eller föra ett grovt störande levnadssätt;
3) om han av ————— brottslig verksamhet.	
Vid bedömande ————— äro därtill.	

46 §.

Över den centrala utlänningsmyndighetens beslut om avvisning, förpassning eller utvisning, så ock dess beslut i tillståndsärende, <i>som tillika innehåller utresebeslut</i> , må klagan föras av utlänningsnämnden eller någon dess ledamot anført avvikande mening eller ock nämnden i ärende rörande avvisning icke avgivit yttrande.	Över den centrala utlänningsmyndighetens beslut om avvisning, förpassning eller utvisning, så ock dess beslut i tillståndsärende, <i>i vilket utlänningsnämndens yttrande inhämtats på grund av 12 § första stycket</i> , må klagan föras av utlänningsnämnden eller någon dess ledamot anført avvikande mening eller ock nämnden i ärende rörande avvisning icke avgivit yttrande.
--	---

Vad sålunda stadgats skall ej gälla beslut om förpassning i fall då <i>utresebeslut föreligger</i> .	Vad sålunda stadgats skall ej gälla beslut om förpassning i fall då <i>utlänningsnämndens yttrande i ärendet ej fordras</i> .
--	---

Klagan enligt —————	av beslutet.
---------------------	--------------

62 §.

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

65 §.

Överträder utlänning föreskrift, meddelad med stöd av denna lag, att	Överträder utlänning föreskrift, meddelad med stöd av denna lag, att
--	--

(Nuvarande lydelse)

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.

(Föreslagen lydelse)

han icke må uppehålla sig utanför viss ort, viss kommun eller visst *polisdistrikt*, straffes med fängelse i högst sex månader eller, där omständigheterna äro mildrande, med dagsböter.

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.

Konungen meddelar bestämmelser om hemsändande av utlänning, som *erhåller socialhjälp* eller omhändertages jämlikt barnavårdslagen, *lagen om beredande av slutna psykiatrisk vård i vissa fall* eller 35 § *lagen angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda* och som icke är politisk flykting.

Efter avtal — — — — — av avtalet.

Om utlämning — — — — — särskilt stadgat.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1969. Äldre bestämmelser äger dock alltjämt tillämpning på ärende om uppehållstillstånd som anhängiggjorts före ikraftträdandet.

2) Förslag

till

Lag

angående ändring i lagen den 22 juni 1950 (nr 382) om svenskt medborgarskap

Härigenom förordnas, *dels* att 6, 8, 9 och 12 §§ lagen den 22 juni 1950 om svenskt medborgarskap skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges, *dels* att i lagen skall införas en ny paragraf, 9 a §, av nedan angiven lydelse.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

6 §.

Konungen äger på ansökan till svensk medborgare upptaga (naturalisera) utlänning som

1. fyllt aderton år;
2. sedan sju år har hemvist här i riket;
3. fört en hederlig vandel; samt
4. har möjlighet att försörja sig och sin familj.

Utlänning, som

1. fyllt aderton år;
2. sedan sju år har hemvist här i riket;
3. fört en hederlig vandel; samt
4. har möjlighet att försörja sig och sin familj,

kan på ansökan upptagas till svensk medborgare (naturaliseras). Fråga om naturalisation prövas av den centrala utlänningsmyndighet som avses i 3 § utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193).

Finnes det — — — — — angivna villkoret.

Förlorar sökande, som har utländskt medborgarskap, ej detta i och med sin naturalisation utan fordras härför medgivande av den utländska statens regering eller annan myndighet, må som villkor för medborgarskapets förvärvande stadgas, att sökanden inför den länsstyrelse *Konungen* bestämmer inom viss tid styrker att dylikt medgivande lämnats. Det åligger länsstyrelsen att meddela beslut, huruvida behörligt bevis företetts.

Då utlänning enligt denna paragraf upptages till svensk medbor-

Förlorar sökande, som har utländskt medborgarskap, ej detta i och med sin naturalisation utan fordras härför medgivande av den utländska statens regering eller annan myndighet, må som villkor för medborgarskapets förvärvande stadgas, att sökanden inför den länsstyrelse *som den centrala utlänningsmyndigheten* bestämmer inom viss tid styrker att dylikt medgivande lämnats. Det åligger länsstyrelsen att meddela beslut, huruvida behörligt bevis företetts.

Då utlänning enligt denna para-

(Nuvarande lydelse)

gare, bestämmer *Konungen* huruvida naturalisationen skall omfatta även sökandens ogifta barn under aderton år.

(Föreslagen lydelse)

graf upptages till svensk medborgare, bestämmer *den centrala utlänningsmyndigheten*, huruvida naturalisationen skall omfatta även sökandens ogifta barn under aderton år.

8 §.¹⁾

Svensk medborgare, som är född utom riket samt aldrig här haft hemvist och ej heller uppehållit sig här under förhållanden som tyda på samhörighet med Sverige, förlorar sitt svenska medborgarskap, när han fyller tjugutvå år. På dessförinnan gjord ansökan må dock *Konungen* medgiva att medborgarskapet bibehålles.

När någon — — — — — svensk medborgare.

Svensk medborgare, som är född utom riket samt aldrig här haft hemvist och ej heller uppehållit sig här under förhållanden som tyda på samhörighet med Sverige, förlorar sitt svenska medborgarskap, när han fyller tjugutvå år. På dessförinnan gjord ansökan må dock *den centrala utlänningsmyndigheten* medgiva att medborgarskapet bibehålles.

9 §.

Konungen må på ansökan befria den som är eller önskar bliva utländsk medborgare från hans svenska medborgarskap. Är sökanden ej redan utländsk medborgare, skall som villkor för befrielsen stadgas, att han inom viss tid förvärvar medborgarskap i annan stat.

Den centrala utlänningsmyndigheten må på ansökan befria den som är eller önskar bliva utländsk medborgare från hans svenska medborgarskap. Är sökanden ej redan utländsk medborgare, skall som villkor för befrielsen stadgas, att han inom viss tid förvärvar medborgarskap i annan stat.

9 a §.

Om särskilda skäl föreligga, äger *den centrala utlänningsmyndigheten* överlämna ärende som avses i 6 §, 8 § första stycket eller 9 § till *Konungen* för avgörande.

¹ I prop. 1968:128, som ännu inte behandlats av riksdagen, föreslås 8 § andra stycket få ändrad lydelse.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

12 §.

Talan mot länsstyrelses beslut i ärende enligt denna lag föres hos Konungen genom besvär i den ordning, som är bestämd för överklagande av förvaltande myndigheters och ämbetsverks beslut.

Talan mot den centrala utlänningsmyndighetens eller länsstyrelses beslut föres genom besvär hos Konungen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1969.

3) Förslag

till

Lag

angående ändrad lydelse av 3 och 5 §§ lagen den 9 april 1965 (nr 94) om polisregister m. m.

Härigenom förordnas, att 3 och 5 §§ lagen den 9 april 1965 om polisregister m. m. skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

3 §.

Utdrag av ————— göres av

1. justitiekanslern, riksdagens ombudsmän, rikspolisstyrelsen, *statens utlänningskommission*, länsstyrelse, polischef eller allmän åklagare;

1. justitiekanslern, riksdagens ombudsmän, rikspolisstyrelsen, *den centrala utlänningsmyndigheten*, länsstyrelse, polischef eller allmän åklagare;

2. annan myndighet — — — — — upplysningen meddelas.

5 §.

Rikspolisstyrelsen må, enligt föreskrifter som Konungen utfärdar, i tryck eller på annat lämpligt sätt mångfaldiga och till länspolischeferna, polischeferna, *statens utlänningskommission* samt poliscentralerna i Danmark, Finland och Norge sända sammanställningar av uppgifter från polisregister om domar, beslut, anstaltsvistelser, avlägsnanden ur riket och andra förhållanden av betydelse för brottsbekämpandet i fråga om personer som gjort sig skyldiga till svår eller vanemässig brottslighet eller asocialitet.

Rikspolisstyrelsen må, enligt föreskrifter som Konungen utfärdar, i tryck eller på annat lämpligt sätt mångfaldiga och till länspolischeferna, polischeferna, *den centrala utlänningsmyndigheten* samt poliscentralerna i Danmark, Finland och Norge sända sammanställningar av uppgifter från polisregister om domar, beslut, anstaltsvistelser, avlägsnanden ur riket och andra förhållanden av betydelse för brottsbekämpandet i fråga om personer som gjort sig skyldiga till svår eller vanemässig brottslighet eller asocialitet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1969.

*Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans
Kungl. Höghet Regenten, Hertigen av Halland, i stats-
rådet på Stockholms slott den 4 oktober 1968.*

Närvarande:

Statsråden ANDERSSON, LANGE, KLING, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASPLING,
PALME, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GUSTAFSSON, GEIJER, MYRDAL,
ODHNOFF, MOBERG.

Chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Johansson, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *ändring i utlännings- och medborgarskapslagstiftningen m. m.* och anför.

Inledning

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 1 december 1961 tillkallade jag den 11 december samma år sex sakkunniga för att utreda utformningen av utlänningskontrollen och därmed sammanhängande frågor. De sakkunniga¹ antog benämningen utlänningsutredningen.

I utredningens uppdrag ingick bl. a. att klarlägga tillämpningen av gällande bestämmelser om tillstånd för utlänning att vistas och arbeta i Sverige och om avlägsnande härifrån av icke önskvärd utlänning samt att lägga fram förslag till generella direktiv i fråga om tillståndsgivningen. Utredningen har redovisat sitt uppdrag i bl. a. dessa delar i betänkandet »Invandringen. Problematik och handläggning» (SOU 1967: 18). Enligt utredningens förslag skall utlänning inte som f. n. kunna vägras tillstånd att vistas i Sverige på grund av sin vandel. I stället skall möjligheterna att utvisa utlänning härifrån vidgas. Vidare föreslås att fråga om rätt för utlänning att ha arbetsanställning här skall prövas av arbetsmarknadsstyrelsen och inte som nu av den centrala utlänningsmyndigheten samt att utlänning skall få rätt att anföra besvär över avslag på ansökan om arbetstillstånd.

Remissyttranden över betänkandet har avgetts av riksåklagaren (RÅ), hovrätten över Skåne och Blekinge, rikspolisstyrelsen, styrelsen för internationell utveckling (SIDA), överbefälhavaren (ÖB), socialstyrelsen, stats-

¹ Justitiekanslern Bengt Lännergren, ordförande, riksdagsledamöterna Bengt Elmgren, Carl-Erik Hedin, Jan-Ivan Nilsson och Ingrid Segerstedt Wiberg samt expeditionschefen Eskil Hellner. Sedan Elmgren avlidit, tillkallades den 17 maj 1966 riksdagsledamoten Essen Lindahl som sakkunnig.

kontoret, statistiska centralbyrån, centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden (CFU), skolöverstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), bostadsstyrelsen, statens utlänningskommission, utlänningsnämnden, arbetsgruppen för invandrarfrågor, överståthållarämbetet (ÖÄ), länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Kronobergs, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs och Norrbottens län, Svenska landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska stadsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Sveriges arbetsledareförbund (SALF), Statstjänstemännens riksförbund (SR), Sveriges industriförbund, Centralförbundet för finska föreningar i Sverige, Estniska kommittén, Esternas representation i Sverige, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges advokatsamfund, Föreningen Norden, sammanslutningen Individuell människohjälp, Nordiska rådets svenska delegation, Rädda barnens riksförbund, Svenska röda korset, Folkpartiets ungdomsförbund, Sveriges liberala studentförbund, Sveriges socialdemokratiska studentförbund och Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund.

RÄ har vid sitt utlåtande fogat yttranden av överåklagaren i Stockholm samt länsåklagarna i Malmöhus, Älvsborgs, Västmanlands och Norrbottens län. ÖÄ har bifogat yttrande från polismästaren i Stockholm. Länsstyrelserna har överlämnat yttranden från landstingets förvaltningsutskott i Stockholms län, länsarbetsnämnderna i Södermanlands, Kronobergs, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Örebro, Västmanlands och Norrbottens län, polismästarna i Eskilstuna, Ljungby, Växjö, Älmhults, Malmö, Trelleborgs, Hälsingborgs, Göteborgs, Mölndals, Uddevalla, Karlstads, Kristinehamns, Bodens och Haparanda polisdistrikt samt drätselkamrarna i Eskilstuna, Oxelösund och Torshälla, drätselkammaren och socialnämnden i Linköping, drätselkammaren och socialförvaltningen i Malmö, drätselkammaren i Trelleborg och stadskollegiet och socialbyrån i Hälsingborg. Länsstyrelsen i Norrbottens län har dessutom bifogat särskilt yttrande av länspolischefen.

Jag anhåller att nu få ta upp utlänningsutredningens nyss nämnda förslag, som syftar till ändringar i gällande utlänningslag.

Betänkandet innehåller i övrigt förslag i fråga om riktlinjer för utlänningspolitiken, utlänningskontrollen och den centrala handläggningen av utlänningsfrågor. Utredningens förslag i dessa avseenden avser jag att anmäla senare i dag.

Den 7 mars 1961 tillkallade chefen för justitiedepartementet med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 17 februari samma år landshövdingen Martin Wahlbäck för att utreda frågan om underlättande för nordiska medborgare att förvärva svenskt medborgarskap. Utredningen skulle ske i nordiskt samråd. Utredningsmannen borde vidare överväga om

den decentralisering som hade ägt rum i fråga om anmälningssärenden rörande nordiska medborgare kunde vidgas att omfatta också andra medborgarskapsärenden.

Utredningsmannen har år 1966 avlämnat betänkandet »Decentralisering av naturalisationsärenden m. m.» (SOU 1966: 20). Enligt utredningsmannens förslag skall avgörandet av dessa ärenden flyttas från Kungl. Majt till den centrala utlänningsmyndigheten.

Remissyttranden över detta betänkande har avgetts av hovrätten över Skåne och Blekinge, rikspolisstyrelsen, ÖB, socialstyrelsen, statskontoret, statistiska centralbyrån, CFU, AMS, statens utlänningskommission, utlänningsnämnden, arbetsgruppen för invandrarfrågor, ÖÄ, länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Kronobergs, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs och Norrbottens län, Sveriges advokatsamfund och Föreningen Norden. Länsstyrelserna i Malmöhus, Örebro, Kopparbergs och Norrbottens län har bifogat yttranden av polismyndigheter i dessa län.

Jag anhåller att nu få ta upp också frågan om decentralisering av naturalisationsärendena.

Ändring i utlänningslagen

Nuvarande förhållanden

Utlänning har till skillnad från svensk medborgare ingen ovillkorlig rätt att resa in och vistas i Sverige eller vinna sin utkomst här. I enlighet härmed kan enligt svensk rätt utlänning som med hänsyn till sin person inte är önskvärd i Sverige hindras att resa in hit eller avlägsnas härifrån, s. k. individuell utlänningskontroll. Vidare kan tillströmningen av utlänningar till Sverige regleras med hänsyn till sådana allmänna förhållanden som arbetsmarknads-, bostads- eller försörjningsläget, s. k. generell utlänningskontroll.

De huvudsakliga bestämmelserna om utlänningskontrollen finns i *utlänningslagen (UtlL) den 30 april 1954 (nr 193)* och *utlänningskungörelsen (UtlK) den 4 juni 1954 (nr 457)*. Medlen för den individuella kontrollen är i princip avvisning, utvisning och förvisning samt för den generella visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, bosättningsstillstånd och förpassning. I fråga om de individuella kontrollmedlen ges i UtlL uttömmande regler om förutsättningarna för medlens användning, medan lagen i fråga om de generella kontrollmedlen överlämnar åt Kungl. Maj:t att bestämma i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar de skall utnyttjas.

Enligt 3 § UtlL skall den kontroll över utlänningar som behövs för tillämpningen av lagen utövas under ledning av en central utlänningsmyndighet. Som sådan myndighet fungerar statens utlänningskommission (1 § UtlK).

Individuell utlänningskontroll

Föreskrifter om *avvisning* ges i 18—21 §§ UtlL. Enligt 18 § kan avvisning ske på sådana mera formella grunder som att utlänningen saknar pass eller tillstånd som krävs för inresa eller att han undandrar sig att vid inresan visa upp sitt pass eller lämna begärda upplysningar eller lämnar oriktiga uppgifter om förhållande som kan inverka på hans rätt att resa in. De materiella avvisningsgrunderna anges i 19 §. Enligt dessa bestämmelser kan utlänning avvisas, om han kan antas komma att sakna medel som han behöver för sin vistelse i Sverige eller annat nordiskt land som han ämnar besöka och för sin hemresa. Om utlänningen ämnar söka sitt uppehälle här i landet eller i annat nordiskt land, får han avvisas om man skäligen kan anta att han inte kommer att försörja sig ärligt. Avvisning kan vidare ske, om det är känt att utlänningen under de senaste två åren yrkesmässigt har bedrivit otukt, utnyttjat annans otuktiga levnadssätt eller bedrivit olovlig införsel eller utförsel. Slutligen kan utlänning avvisas, om han tidigare inom eller utom landet har blivit dömd till frihetsstraff och man skäligen kan befara att han kommer att i Sverige eller annat nordiskt land fortsätta brottslig verksamhet eller om det med hänsyn till hans föregående

verksamhet eller av annan anledning skäligen kan befaras att han kommer att här i landet eller i annat nordiskt land bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet.

De materiella avvisningsbestämmelserna i 19 § gäller inte utlännning som innehar visering, uppehållstillstånd eller bosättningstillstånd.

Avvisning skall ske vid ankomsten hit eller omedelbart därefter. Avvisning på grunder som anges i 19 § kan dock ske upp till tre månader efter inresan (20 §).

Beslut om avvisning meddelas av polismyndighet. I vissa fall skall ärende om avvisning emellertid underställas den centrala utlänningsmyndigheten, bl. a. när utlännningen påstår, att han i det land som han kommer från riskerar att bli utsatt för politisk förföljelse eller att sändas till land där han löper sådan risk, och påståendet inte är uppenbart oriktigt (20 §).

Över polismyndighets beslut kan klagan föras hos den centrala utlänningsmyndigheten (44 §). Innan utlänningsmyndigheten meddelar beslut i avvisningsärende, skall yttrande i regel inhämtas från utlänningsnämnden (20 och 45 §§). Talan mot utlänningsmyndighetens beslut får föras hos Kungl. Maj:t, om utlänningsnämnden eller någon ledamot i nämnden har anfört avvikande mening eller nämndens yttrande inte har inhämtats (46 §). Beslut om avvisning skall ange grunden till avvisningen och innehålla upplysning, om beslutet får överklagas och vad utlännningen då har att iaktta. Utlännningen skall så snart som möjligt tillställas beslutet (21 §).

Förutsättningarna för *utvisning* regleras i 29 § UtIL. Utvisning kan ske av utlännning som yrkesmässigt bedriver otukt eller eljest underlåter att efter förmåga söka försörja sig ärligt eller är hemfallen åt alkoholmissbruk och på grund därav anses farlig för annans personliga säkerhet eller för ett grovt störande levnadssätt. Vidare kan utlännning utvisas, om han av tredska eller uppenbar vårdslöshet gång efter annan undandrar sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person eller om han under loppet av de senaste fem åren har dömts utomlands genom dom som äger laga kraft till frihetsstraff för brott, för vilket utlännning får ske enligt svensk lag, eller avtjänat frihetsstraff som ådömts honom omedelbart för sådant brott och man på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befara, att han kommer att fortsätta brottslig verksamhet här.

Vid bedömande om utlännning bör utvisas skall hänsyn tas till utlänningsens levnads- och familjeförhållanden samt längden av den tid som han har vistats här. Har utlännningen bosättningstillstånd eller är han bosatt här sedan minst fem år tillbaka får han utvisas bara om det föreligger synnerliga skäl.

Beslut om utvisning skall innehålla förbud för utlännningen att återvända till landet för alltid eller för viss tid (32 §). Beslut meddelas av länsstyrelsen. Ärende om utvisning skall emellertid underställas den centrala utlännings-

ningsmyndigheten, när utlänningen påstår att han är politisk flykting och påståendet inte är uppenbart oriktigt (30 §). I utvisningsärende skall i regel förhör hållas med utlänningen, om han begär det (31 §).

Länsstyrelsens beslut om utvisning kan överklagas av utlänningen hos den centrala utlänningsmyndigheten (44 §). Innan utlänningsmyndigheten meddelar beslut i utvisningsärende, skall den inhämta yttrande från utlänningsnämnden (30 och 45 §§). Över utlänningsmyndighetens beslut får talan föras hos Kungl. Maj:t, om utlänningsnämnden eller någon ledamot i nämnden har anfört avvikande mening (46 §).

Beslut om utvisning skall ange skälen för utvisningen och innehålla upplysning, om beslutet får överklagas och vad utlänningen då har att iaktta. Utlänningen skall så snart som möjligt tillställas beslutet (33 §).

Utlänning kan utvisas också av politiska skäl. Enligt 34 § UtIL får Kungl. Maj:t, när det är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller av annan orsak i statens intresse, utvisa utlänning och förbjuda honom att återvända hit eller föreskriva inskränkningar och villkor för hans vistelse här.

I anslutning härtill bör nämnas, att den centrala utlänningsmyndigheten enligt 47 § UtIL kan överlämna ärende till Kungl. Maj:ts prövning, om det föreligger särskilda skäl. Överlämnande skall ske, om utlänningsnämnden begär det.

Förvisning får beslutas av allmän domstol i fråga om utlänning som domstolen har funnit skyldig till grövre brott (26 och 27 §§). När domstolen bestämmer annan påföljd för brottet, skall den ta hänsyn till det men utlänningen lider genom förvisningen.

Generell utlänningskontroll

I fråga om den generella utlänningskontrollen föreskrivs i 7 § UtIL, att Kungl. Maj:t får förordna att utlänning inte får resa in hit eller uppehålla sig här utan tillstånd. Tillstånd meddelas som visering, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd. Vidare får Kungl. Maj:t enligt 15 § förordna att utlänning måste ha arbetstillstånd för att få ha arbetsanställning i Sverige eller i annan egenskap än handelsresande utöva verksamhet här som för- anleds av anställning utomlands.

Visering ges för inresa och vistelse här viss tid. Visering kan återkallas (8 §). *Upphållstillstånd* ger utlänning rätt att vistas här under den tid som anges i tillståndet. För att uppehållstillstånd skall innefatta även rätt till inresa fordras att det anges särskilt i tillståndet. Tillstånd kan begränsas att gälla endast viss del av landet. Det kan också förbindas med föreskrift att utlänningen skall lämna landet senast när tiden för tillståndet går ut, s. k. utresebeslut (9 §). Meddelat tillstånd kan normalt inte återkallas. *Bosättningsstillstånd* medför rätt att resa in och utan tidsbegränsning vistas här (10 §). Utlänning som har bosättningsstillstånd behöver inte ha

arbetstillstånd för att ta anställning (15 §). Bosättningstillstånd får meddelas utlänning som är fast bosatt här. Upphör bosättningen, kan tillståndet återkallas (10 §).

Har utlänning mot bättre vetande lämnat oriktig uppgift i ärende om uppehålls- eller bosättningstillstånd och har uppgiften föranlett att han har fått tillståndet, får förordnas att tillståndet skall upphöra att gälla (50 §).

Beslut om visering, uppehålls- eller bosättningstillstånd meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten. Visering får meddelas också av utrikesministern. Kungl. Maj:t kan medge att beslutanderätt i ifrågavarande ärenden delegeras till svensk utlandsrepresentation eller polismyndighet i fråga om visering och till polismyndighet i fråga om uppehållstillstånd. Utresebeslut får dock fattas bara av den centrala utlänningsmyndigheten (11 §).

Beslut i viseringsärende kan inte överklagas. Beslut i ärende om uppehållstillstånd kan överklagas endast om det även innehåller utresebeslut. Innan utresebeslut meddelas skall utlänningsnämnden höras (11 §). Anför nämnden eller ledamot i nämnden avvikande mening, får talan föras mot beslutet i tillståndsärendet (46 §).

Kungl. Maj:t får föreskriva att utlänning, som ämnar anta arbetsanställning eller utöva verksamhet som fordrar arbetstillstånd, inte får resa in i landet förrän *arbetstillstånd* har meddelats (13 §).

Arbetstillstånd skall meddelas för viss tid och avse visst slag av arbete. Föreligger särskilda skäl, får arbetstillstånd återkallas (16 §).

Arbetstillstånd meddelas och återkallas av den centrala utlänningsmyndigheten. I den omfattning Kungl. Maj:t bestämmer får arbetstillstånd beviljas, men inte vägras, av polismyndighet eller länsarbetsnämnd. Är fråga om arbetstillstånd av principiell betydelse eller av annan anledning av större vikt, skall sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare inom verksamhetsområdet beredas tillfälle att uttala sig vid frågans handläggning (16 §). Beslut i ärende om arbetstillstånd kan inte överklagas.

Utlänning som kommer till Sverige utan att ha tillstånd som krävs kan som förut sagts avvisas (18 §). Uppehåller sig utlänning här utan sådant tillstånd, kan han *förpassas* (22 §). Föreligger särskilda skäl, kan förpassningsbeslut förbindas med förbud för utlänningen att under viss tid återvända till Sverige utan tillstånd av beslutsmyndigheten (24 §). Förpassningsbeslut meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten, i regel efter utlänningsnämndens hörande (23 §).

I ärende om tillstånd eller förpassning får förhör hållas med utlänningen, om myndighet som handlägger ärendet finner anledning till det. Förhöret hålls av myndigheten. Den centrala utlänningsmyndigheten får i ärende som den handlägger uppdra åt ledamot eller suppleant eller överlämna till utlänningsnämnden eller länsstyrelse att hålla förhör (40 §). Förhörsmyndigheten får uppdra åt polismyndighet eller särskilt utsedd person att vara allmänt ombud vid förhöret. Utlänning har rätt att vid förhör få biträde

av person som är lämplig därtill (41 §). Förhandlingarna vid förhör skall vara offentliga, om utlänningen begär det och förhörsmyndigheten inte finner omständigheterna föranleda annat (42 §).

Tillämpningen av tillståndsbestämmelserna

Kungl. Maj:t har i *UtlK* gett föreskrifter om bl. a. i vilken omfattning tillståndskrav skall upprätthållas. Enligt 20 § uppställs som huvudregel ett generellt krav på visering för rätt att resa in i Sverige. Härifrån görs emellertid vittgående undantag och krav på visering upprätthålls f. n. i stort sett bara i fråga om vissa östeuropeiska, asiatiska och afrikanska stater. Uppehållstillstånd krävs enligt 27 § för rätt att vistas här mer än tre månader, som räknas från inresa i det för de nordiska länderna gemensamma passkontrollområdet. Även krav på arbetstillstånd uppställs generellt i 37 §, men undantag görs i fråga om vissa kategorier utlänningar och vissa typer av anställning. Medborgare i övriga nordiska länder är helt befriade från skyldighet att ha såväl uppehålls- som arbetstillstånd. Utlänning som ämnar ta anställning här för vilken krävs arbetstillstånd får i regel inte resa in i landet, innan arbetstillstånd har meddelats (38 §).

UtlK innehåller vidare vissa föreskrifter om handläggningen av tillståndsärenden. Bl. a. sägs i 42 § att den centrala utlänningsmyndigheten, statens utlänningskommission, skall samråda med AMS i ärende om arbetstillstånd, om ansökningen inte avslås. Styrelsen skall om möjligt ange allmänna riktlinjer för tillståndsärendenas bedömning med hänsyn till läget på arbetsmarknaden. Innan riktlinjer anges, skall styrelsen ha berett sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare tillfälle att yttra sig. Följer utlänningskommissionen sådana riktlinjer, skall samråd med styrelsen anses ha skett.

Söker utlänningskommissionen samråd med AMS i ärende om arbetstillstånd, skall styrelsen bereda sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare inom verksamhetsområdet tillfälle att uttala sig i ärendet, om det är av principiell betydelse eller eljest av större vikt.

I fråga om förutsättningarna för att ge eller vägra tillstånd innehåller UtlK inga föreskrifter. *Praxis* har därför stor betydelse. Följande bör nämnas i detta sammanhang.

Mot bakgrunden att utlänning som har visering inte kan aviseras har *praxis* i fråga om viseringsprövningen sökt ledning i de materiella avvisningsbestämmelserna i 19 § UtlL. Den som enligt dessa bestämmelser hade kunnat aviseras brukar inte få visering. Visering fungerar i *praxis* alltså som ett medel både för individuell och generell kontroll. Samma funktion har uppehållstillstånd kommit att få så till vida som tillståndsprövningen i *praxis* mestadels sker med beaktande även av utlänningens personliga förhållanden. Vägrat uppehållstillstånd jämte därefter meddelat förpassningsbeslut kompletterar alltså i viss utsträckning utvisningsinstitutet. Det återspeglas i ut-

visningsinstitutets användning. Av de 380 utläningar som utvisades under åren 1961—1965 var 372 eller 98 % nordbor, som är undantagna från skyldigheten att ha uppehållstillstånd, och bara 8 personer eller 2 % uppehållstillståndspliktiga utläningar. De senares andel i totalantalet utläningar i landet utgjorde under ifrågavarande tid 35—40 %.

Vid arbetstillståndsgivningen följer utlänningskommissionen praktiskt taget alltid den arbetsmarknadsbedömning som AMS gör. Enligt de regler för handläggningen av frågor om arbetstillstånd som AMS antog den 31 mars 1967 skall noggrann prövning från arbetsmarknadssynpunkt företas, när utläning första gången ansöker om arbetstillstånd. När utläningen väl har accepterats på den svenska arbetsmarknaden, skall han därefter i regel kunna räkna med att få förlängt arbetstillstånd inom det område som tillståndet avser. Detta gäller även om utläningen skulle vara arbetslös, när han ansöker om fortsatt tillstånd. Vid ansökan om fortsatt arbetstillstånd inom annat yrkesområde skall arbetsmarknadsmässig prövning i allmänhet ske, om sökanden har haft arbetstillstånd kortare tid än ett år.

För att AMS skall tillstyrka förstagångsansökan om tillstånd krävs i princip att följande villkor är uppfyllda.

Sökanden skall visa att han har erbjudande om anställning från arbetsgivare i Sverige. Arbetsmarknadsläget inom det yrkesområde som ansökningen avser skall vara sådant att det föreligger verkligt behov av utländsk arbetskraft. Om lämplig inhemsk arbetskraft redan finns eller beräknas bli tillgänglig inom kort, avstyrks ansökningen regelmässigt. Erbjudna arbets- och lönevillkor skall överensstämma med vad som under motsvarande förhållande gäller vid anställning av svensk arbetskraft. Det anses vara ett oefftergivligt krav att den utländska arbetskraften inte utnyttjas mot underbetalning. I fråga om fullt utbildad utländsk arbetskraft inom yrken där det finns kollektivavtal krävs att lön utgår enligt avtal och i andra fall att löneförmånerna motsvarar de i anställningsorten gängse inom vederbörande arbetsområde. Kravet gäller såväl utläningar hos svensk arbetsgivare som utläningar som är anställda hos utländsk arbetsgivare, t. ex. utländska montörer som sänds till Sverige för tillfälliga entreprenaduppdrag. Slutligen uppställs som villkor att sökanden har tillgång till lämplig bostad.

Utlänningsutredningen

Behov av central utlänningsmyndighet

Vid bedömningen av frågan vilka organ som skall ha i uppdrag att verkställa den utlänningspolitik som statsmakterna har beslutat utgår utredningen från att verkställighetsfrågor som rör områden av samhällslivet, där utlännningar är i huvudsak jämställda med svenska medborgare och frågan om medborgarskap är av ringa eller ingen betydelse, i princip bör handläggas av de fackmyndigheter som handhar motsvarande frågor när det gäller svenska medborgare. Med denna utgångspunkt bör frågor om exempelvis utbildning, arbetsförmedling, sjuk- och hälsovård och socialhjälp för utlännningar handhas av de fackmyndigheter till vilkas ämbetsområden frågorna hör.

Emellertid finns det på utlänningspolitikens område, framhåller utredningen, specifika frågor som rör enbart utlännningar och som ytterst har sin grund i att dessa — till skillnad från svenska medborgare — inte äger ovillkorlig rätt att inresa, vistas och arbeta i landet. Frågor om utlänningsinresa, uppehåll och anställning skiljer sig på ett avgörande sätt från förut nämnda frågor och låter sig därför inte lika naturligt hänföra till någon bestämd fackmyndighets verksamhetsområde. Även när det gäller sådana specifika frågor bör dock enligt utredningens mening utgångspunkten vara att det behövs en särskild utlänningsmyndighet endast i den mån frågorna på grund av sin beskaffenhet inte kan hänföras till någon redan befintlig fackmyndighets verksamhetsområde.

I vilken omfattning och på vilka villkor tillståndspliktiga utlännningar skall tillåtas resa in och vistas i landet är enligt utredningen ett spörsmål som rör en rad allmänna intressen, befolkningspolitiska, samhällsekonomiska, utrikes- och försvarspolitiska. Ofta gör även humanitära hänsyn sig gällande. Vid prövning av frågor om visering och uppehållstillstånd är det alltså nödvändigt att göra en avvägning mellan olika, inte sällan motstridiga intressen. En förutsättning för att den myndighet som skall ha att besluta i tillståndsfrågor skall kunna göra en sådan intresseavvägning är att myndigheten har överblick över vårt lands förhållande till andra stater och över det svenska samhällslivet i olika avseenden. Endast ett centralt organ har förutsättningar för en sådan överblick. Ett centralt organ är motiverat även av vikten att tillståndsfrågor bedöms enhetligt. Utredningen anser därför att det behövs en central utlänningsmyndighet i vart fall så länge som det föreligger behov av generell utlänningskontroll.

Prövning av ärenden om uppehållstillstånd

För att klarlägga praxis vid prövningen av ansökningar i tillståndsärenden har utredningen undersökt några tusen godtyckligt utvalda ärenden om visering, uppehållstillstånd, bosättningsstillstånd och arbetstillstånd.

Undersökningen har emellertid inte gett något fastare underlag för bedömningen hur tillståndsbestämmelserna har tillämpats, vilket bl. a. beror på att besluten inte motiveras. I fråga om praxis i ärenden om uppehållstillstånd har utredningen funnit att det i första hand krävs att utlänningen har sin försörjning tryggad. Dessutom prövas hans personliga förhållanden i övrigt, t. ex. hans vilja att göra rätt för sig, hans möjligheter att anpassa sig i samhället och hans pålitlighet från säkerhetssynpunkt. I praxis har tillstånd vägrats utlänning som har visat sig vara arbetsovillig eller inte låtit anpassa sig till våra förhållanden eller bedömts som en säkerhetsrisk. I anslutning till denna praxis uttalar utredningen, att uppehållstillståndsgivningen i den mån den används för individuell kontroll har fyllt samma funktion som avvisnings- och utvisningsinstitutet. Det är enligt utredningen betänkligt att uppehållstillstånd används som ett komplement till utvisning. Utvisningsförfarandet är i motsats till uppehållstillståndsgivningen kringgärdat med rättsliga garantier för att bereda utlänningen rättssäkerhet. I UtIL är t. ex. noga angivet på vilka grunder utlänning får utvisas, och beslut om utvisning skall uppta skälen för beslutet. I ärende om utvisning skall förhör hållas, om utlänningen begär det. Vid förhöret äger utlänningen få biträde. Har han inte utsett biträde och kan hans rätt inte tillvaratas på annat sätt, skall förhørsmyndigheten förordna biträde åt honom. Utvisningsbeslut kan också överklagas.

Mot denna bakgrund har utredningen prövat om den praxis som har utvecklats sig står i överensstämmelse med UtIL. Inledningsvis konstaterar utredningen att förbudet i 19 § UtIL att avvisa utlänning som fått visering har ansetts medföra att tillståndsmyndigheten är skyldig att i viseringsärendet pröva, om viseringssökanden är diskvalificerad för inresa enligt de materiella avvisningsgrunderna i samma paragraf. Eftersom avvisningsförbudet uppenbarligen förutsätter att lämpligheten av utlänningens inresa har prövats redan i viseringsärendet, har utredningen ingen erianran mot denna praxis.

I fråga om motsvarande förbud i 19 § UtIL att avvisa utlänning som innehar uppehållstillstånd ställer utredningen frågan, om förbudet innebär att den tillståndsgivande myndigheten är skyldig att också i ärende om uppehållstillstånd beakta de materiella avvisningsgrunderna. Enligt utredningens mening ger bestämmelsen knappast stöd för en sådan tolkning. Utlänning som inte är skyldig att ha visering kan avvisas vid inresan och under en tid av högst tre månader därefter, om han är diskvalificerad för inresa och vistelse här enligt de materiella avvisningsgrunderna. Skyldighet för utlänning att ha uppehållstillstånd inträder först när utlänningen har vistats i landet i tre månader, dvs. när frågan om han är diskvalificerad för fortsatt vistelse här inte längre kan avgöras på de grunder som gäller för avvisning. Formerna för avlägsnande av inte önskvärda utlänningar, som vistas här efter utgången av den uppehållstillståndsfria tiden,

är i princip utvisning eller förvisning. Utvisningsbestämmelserna avser grovt asociala eller kriminella utläningar, medan avvsningsbestämmelserna avser även andra utläningar, bl. a. sådana som kan antas komma att sakna erforderliga medel för sin vistelse här. Det synes enligt utredningen med dessa utgångspunkter inte följdriktigt, att den utläning som i princip inte kan avlägsnas på annat sätt än genom utvisning eller förvisning skall kunna vägras uppehållstillstånd på de grunder som föreskrivs för avvsnning.

Som grund för sina fortsatta överväganden i fråga om prövningen av ärenden om uppehållstillstånd har utredningen undersökt om motiven till UtIL ger stöd för nuvarande praxis. Bl. a. uppehåller sig utredningen vid vad föredragande departementschefen uttalade vid tillkomsten av gällande UtIL (prop. 1954: 41 s. 60—61) om den individuella och den generella kontrollens syfte. Han framhöll att det råder en principiell motsättning mellan de bestämmelser som har till syfte att reglera avlägsnande av kriminella och asociala utläningar och de regler som hänger samman med den generella kontrollen. Reglerna om utvisning av kriminella och asociala personer avser att avlägsna personer som på grund av sina individuella egenskaper inte är önskvärda, och det är därför naturligt att bedömandet härav sker genom ett rättsligt förfarande. Den generella utlänningskontrollen däremot tar sikte på att kontrollera och avväga tillströmningen av utläningar till landet från mera allmänna synpunkter. Det är alltså i den generella utlänningskontrollen inte i första hand fråga om ett kvalitativt bedömande av den enskilde utläningen 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 utläningens personliga förhållanden kan dock komma i fråga, när en restriktiv politik för tillträdet till riket upprätthålls, 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 förs, uttalades i propositionen.

I anslutning till detta uttalande, som riksdagen godtog, anmärker utredningen att uppehållstillståndet i praxis har använts huvudsakligen som ett medel för individuell kontroll, trots att en restriktiv politik för tillträdet till vårt land inte har upprätthållits under större delen av efterkrigstiden. Utredningen anser vidare att även anmärkningar av mera principiell art kan riktas mot nuvarande praxis. Som förut sagts innebär denna praxis att utläningar berövas det särskilda rättsskydd som utvisningsförfarandet ger. Än mer stötande ter det sig från rättssäkerhetssynpunkt att utläning kan vägras uppehållstillstånd på grund av sin vandel, även om han inte har gjort sig skyldig till handling som kan föranleda utvisning. Inget hindrar att utläning som i utvisningsärende har funnits inte böra utvisas sedan vägras fortsatt uppehållstillstånd på grund av samma förhållande som har förklarats inte utgöra utvisningsanledning.

Beträffande möjligheterna att tillgodose rättssäkerheten i uppehållstillståndsärenden anför utredningen, att det självfallet är möjligt att kringgärda tillämpningen av bestämmelserna om uppehållstillstånd med samma rättsliga garantier som utvisningsstadgandena, t. ex. genom föreskrifter om i vilka fall utläningar får vägras uppehållstillstånd på grund av sin vandel. En enklare och mera konsekvent lösning anser utredningen emellertid vara att begränsa användningsområdet för uppehållstillstånd så att det blir medel enbart för generell kontroll. Utredningen föreslår därför att i UTIL föreskrivs, att utläning inte får vägras uppehållstillstånd på grund av sin vandel.

I en *reservation* anför ledamoten i utredningen Carl Erik Hedin att behovet av ökat rättsskydd bör tillgodoses genom att uppehållstillstånd kringgärdas med samma rättsliga garantier som utvisning. Sålunda bör Kungl. Maj:t i föreskrifter ange i vilka fall utläning får vägras uppehållstillstånd på grund av sin vandel. I avslagsbeslut bör grunden för beslutet anges. Besvär bör få föras hos Kungl. Maj:t över avslag på ansökan om förlängt uppehållstillstånd.

Utvisningsgrunderna

Med den föreslagna begränsningen av möjligheterna att vägra uppehållstillstånd kan det enligt utredningen komma i fråga att utvidga tillämpningsområdet för utvisning. I första hand bör möjligheterna att på nuvarande grunder utvisa utläning ökas. Utredningen föreslår att utvisning på grund av alkoholmissbruk (29 § första stycket 2 UTIL) skall kunna ske inte som f. n. först när utläningen till följd av missbruket för ett grovt störande levnadssätt utan redan om levnadssättet är störande. Vidare kan utvisning f. n. ske av utläning som av tredska eller uppenbar vårdslöshet gång efter annan undandrar sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild (29 § första stycket 3). Enligt utredningens förslag skall utvisning kunna ske redan om utläningen av tredska eller uppenbar vårdslöshet har undandragit sig att i Sverige uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild och det med hänsyn till hans personliga förhållanden kan befaras att han inte kommer att rätta sig.

I omedelbar anslutning till förslaget att vandelsprövningen slopas i äreninförs. Utläningars verksamhet i Sverige, bl. a. deras politiska aktivitet, har den om uppehållstillstånd föreslår utredningen att nya utvisningsgrunder enligt utredningen inte sällan tagit sig sådana uttryck att den har utgjort en fara inte bara för den allmänna ordningen och säkerheten utan också för annans personliga säkerhet. Det är inte minst med hänsyn till invandrarnas egen säkerhet angeläget att samhället skyddas mot allvarligare yttringar av denna verksamhet. Behovet av skydd mot dylik samhällsskadlig verksamhet skall enligt utredningens förslag tillgodoses genom sådan **utvidgning** av utvisningsgrunderna att utläning kan utvisas, om han bedri-

ver verksamhet här i landet som utgör en uppenbar fara för den allmänna ordningen eller säkerheten.

Det kan enligt utredningens mening vidare inte komma i fråga att avstå från möjligheterna att förhindra utlännningar, som är säkerhetsrisker, att vistas i landet. Enligt 34 § UtlL äger Kungl. Maj:t, när det är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse, utvisa utlännning och förbjuda honom att återvända till riket (politisk utvisning). Bestämelsen har såvitt känt inte tillämpats under senare år, och det kan ifrågasättas om det är lämpligt att under normala tider avlägsna säkerhetsrisker ur landet genom politisk utvisning. Utredningen anser det lämpligare att utvidga tillämpningsområdet för det normala utvisningsinstitutet. En sådan ordning innebär visserligen att två institut kan komma att vara tillämpliga i samma fall. I praktiken torde dock detta förhållande inte komma att medföra olägenheter. Redan f. n. kan utlännning, som är säkerhetsrisk, förmås att lämna landet inte bara genom politisk utvisning utan också genom vägrat uppehållstillstånd. Utredningen föreslår som ny grund för utvisning, att utlännning med hänsyn till föregående verksamhet eller eljest skäligen kan antas komma att här bedriva verksamhet som utgör en fara för rikets säkerhet.

Mot bakgrund av detta förslag överväger utredningen, om säkerhetsmyndigheternas arbete skulle försvåras avsevärt, om myndighet som har beslutat om avlägsnande av utlännning därför att han utgör en fara för rikets säkerhet skulle vara skyldig att upplysa utlännningen om grunden för beslutet. Enligt utredningens mening torde det i praktiken inte vara förenat med olägenheter från säkerhetssynpunkt att vid beslut om avlägsnande av utlännning som är en säkerhetsrisk redovisa grunden för beslutet. Myndighet bör emellertid, i den mån det är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller andra synnerliga skäl, kunna vägra utlännning att ta del av utredningen i utvisningsärendet. Utan hinder därav bör myndighet kunna avgöra ärendet på grundval av hela utredningsmaterialet.

Slutligen framhåller utredningen att de svenska utvisningsreglerna även med de föreslagna ändringarna kommer att ha betydligt snävare tillämpningsområde än motsvarande regler i de övriga nordiska länderna. Till jämförelse nämner utredningen, att utlännning kan avlägsnas från Danmark genom utvisning bl. a. om hans fortsatta uppehåll i landet med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna ordningen inte är önskvärd eller om hans förhållanden i övrigt ger anledning därtill, från Finland genom förpassning om han genom sitt uppförande har visat att hans vistelse i landet inte är önskvärd och från Norge genom utvisning bl. a. om han driver omkring utan laglig sysselsättning eller om han ådömts straff för brott mot lösdriveri- eller rusdryckslagstiftningen.

I anslutning till sin nyss nämnda *reservation* anför Hedin att det med hans ståndpunkt inte blir nödvändigt att öka utvisningsmöjligheterna. Det

medför att man inte behöver föra över ett stort antal ärenden från den centrala utlänningsmyndighetens till länsstyrelsernas handläggning. En sådan uppdelning av beslutanderätten på flera myndigheter skulle enligt Hedins mening innebära risk för oenhetlighet i bedömningen av ärendena.

Beslut i ärenden om arbetstillstånd

Utredningen redovisar de överväganden i fråga om beslutanderätten i ärenden om arbetstillstånd som har gjorts vid en rad tillfällen, senast vid tillkomsten av gällande Util. I det sammanhanget anförde föredragande departementschefen bl. a. (prop. 1954: 41 s. 68) att frågor om uppehållstillstånd och arbetstillstånd hänger nära samman och att en uppdelning av beslutanderätten mellan den centrala utlänningsmyndigheten och AMS skulle leda till betydande olägenheter.

Enligt utredningens mening är den nuvarande ordningen med den centrala utlänningsmyndigheten som beslutande organ otillfredsställande. I vilken omfattning och på vilka villkor utlännningar skall tillåtas ta anställning i Sverige är väsentligen en arbetsmarknadspolitisk fråga. Handläggningen av en rad viktiga frågor rörande utländsk arbetskraft, bl. a. internationellt arbetsförmedlingssamarbete, rekrytering av utländsk arbetskraft och praktikantutbyte, har uppdragits åt AMS. Med hänsyn till styrelsens befogenheter på invandringspolitikens område anser utredningen det inkonsekvent att styrelsen inte förfogar över arbetstillståndsgivningen som gör det möjligt att reglera tillströmningen av utländsk arbetskraft till den svenska arbetsmarknaden. Avsaknaden av beslutanderätt i arbetstillståndsärenden kan enligt utredningens mening i många fall inverka menligt på styrelsens möjligheter att snabbt och effektivt fullgöra sina uppgifter på förevarande område. Utredningen framhåller särskilt att den nuvarande organisationen innebär ett många gånger besvärande band på styrelsens handlingsfrihet i dess mellanhanden med utländska myndigheter i frågor om arbetskraftsrekrytering, flyktingöverföring och praktikantutbyte. Detta band kommer självfallet att kännas alltmer besvärande i den mån styrelsens kontakter med myndigheter utomlands vidgas. De olägenheter som uppdelning av beslutanderätten i uppehålls- och arbetstillståndsärenden kan föra med sig anser utredningen väga lätt i jämförelse med värdet av att AMS som centralt verkställande organ för den arbetsmarknadsbetingade invandringspolitiken helt förfogar över det instrument, arbetstillståndet, utan vilket denna politik inte kan genomföras. Utredningen föreslår därför att beslutanderätten i arbetstillståndsärenden förs över till AMS.

Besvärsrätt i ärenden om arbetstillstånd

Enligt nuvarande ordning prövas fråga om arbetstillstånd av två myndigheter, erinrar utredningen, nämligen AMS som remissinstans och den centrala utlänningsmyndigheten som beslutande organ. Med utredningens för-

slag i fråga om beslutanderätten blir emellertid styrelsens beslut slutgiltigt. Nuvarande möjlighet för den centrala utlänningsmyndigheten att bl. a. av humanitära skäl ge arbetstillstånd mot styrelsens avstyrkande upphör alltså, menar utredningen. Att utlännning vägras arbetstillstånd innebär emellertid inte nödvändigtvis att också tillstånd att vistas här vägras honom. Det bör enligt utredningen liksom hittills finnas möjlighet att av humanitära skäl bevilja utlänningsuppehållstillstånd, även om han inte har sin försörjning tryggad genom eget arbete eller på annat sätt. Får han uppehållstillstånd men inte arbetstillstånd, blir han hänvisad att leva på den standard som arbetslöshetsförsäkringen eller socialhjälpens erbjuder, tills han kan få arbete för vilket tillstånd kan meddelas. Dessutom, anmärker utredningen, har utlänningsmyndigheten alltid möjlighet att göra ny ansökan om arbetstillstånd och då få arbetstillståndsfrågan omprövad av AMS.

Med hänsyn till den betydelse ett beslut att vägra arbetstillstånd kan ha för den enskilde bör det enligt utredningens mening emellertid finnas möjlighet att överpröva styrelsens beslut att vägra tillstånd. Denna överprövning bör göras av Kungl. Maj:t. Utredningen finner dock praktiska skäl tala mot att införa en allmän besvärsmöjlighet i arbetstillståndsärenden. En sådan ordning skulle medföra betydande arbetsbelastning för Kungl. Maj:t. Besvärsmöjligheten bör därför begränsas till ärenden som är tveksamma eller av särskild beskaffenhet. Begränsning anser utredningen lämpligen kunna ske genom att besvärsmöjligheten, som fallet är i ärenden om förpassning, görs beroende av utlänningsnämndens yttrande. För att nå syftet med den begränsade besvärsmöjligheten är det inte nödvändigt att nämndens yttrande inhämtas i alla ärenden där avslagsbeslut sätts i fråga. Nämnden bör höras i sådana ärenden, där avslagsbeslut har meddelats och sökanden begärt att yttrande inhämtas. En annan ordning skulle medföra att nämnden skulle få att yttra sig onödigtvis i en mängd ärenden. Rätten att föra besvär över beslut i arbetstillståndsärende bör alltså, till skillnad från vad som gäller i fråga om beslut om förpassning, göras beroende av att den som beslutet avser begär, att utlänningsnämnden skall höras i ärendet, och att nämnden eller någon ledamot i nämnden anser att tillstånd borde ha meddelats.

Remissyttrandena

Allmänna synpunkter

Utredningen har utgått från att krav på tillstånd för inresa, vistelse och arbete skall upprätthållas t. v. i ungefär samma utsträckning som f. n. Beträffande tillståndsgivningen har utredningen därför i enlighet med direktiven tagit upp endast frågan om begränsning av möjligheterna att vägra uppehållstillstånd och frågan om vilken myndighet som skall ha hand om arbetstillstånden.

Några remissinstanser har berört även andra frågor om tillståndssystemet. En förenkling av systemet föreslås i några yttranden. Enligt *Sveriges socialdemokratiska studentförbund* och *Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund* bör nuvarande tillstånd för inresa, vistelse och arbete ersättas med ett enda tillstånd, nämligen arbetstillstånd. *Statskontoret* anser att det från administrativ synpunkt är lämpligt att föra samman arbets- och uppehållstillstånd till ett »graderat» uppehållstillstånd: »uppehållstillstånd A», innefattande förutom rätt att vistas i landet även rätt att arbeta, och »uppehållstillstånd B» motsvarande det nuvarande uppehållstillståndet. Den enhetliga benämningen gör att invandraren bara behöver hålla reda på reglerna för ett enda tillstånd och fylla i en enda ansökningshandling. Reglerna för tillståndsgivningen kan också utformas så att ansökan prövas för »uppehållstillstånd A» i första hand och »uppehållstillstånd B» ges endast då typ A av något skäl inte kan beviljas. *LO* ifrågasätter om särskilda inrese- och uppehållstillstånd kan anses vara sakligt motiverade. Man bör enligt *LO* allvarigt överväga om inte denna dubbling av tillstånd och det administrativa merarbete som den medför kan avskaffas.

Behov av central utlänningsmyndighet

Alla remissinstanserna ansluter sig till utredningens uppfattning att verkställighetsfrågor på utlänningspolitikens område i princip bör handläggas av de förvaltningsorgan som har hand om motsvarande frågor beträffande svenska medborgare.

Däremot har remissinstanserna skilda meningar om behovet av en central utlänningsmyndighet. Behovet av sådan myndighet vitsordas av *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *rikspolisstyrelsen*, *ÖB*, *socialstyrelsen*, *AMS*, *utlänningskommissionen*, *utlänningsnämnden*, *arbetsgruppen för invandrarfrågor*, *ÖÄ*, *samtliga hörda länsstyrelser utom länsstyrelsen i Kopparbergs län*, *överåklagaren i Stockholm*, *tre polismästare*, *länsarbetsnämnderna i Örebro och Västmanlands län*, *SAF*, *TCO*, *SACO*, *Sveriges industriförbund* och *Sveriges advokatsamfund*.

Avvisande eller tveksamma ställer sig *statskontoret*, *länsstyrelsen i Kopparbergs län*, *LO*, *Esternas representation i Sverige*, *Sveriges förenade studentkårer*, *Sveriges liberala studentförbund*, *Folkpartiets ungdomsförbund* och *Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund*.

De remissinstanser som vitsordar behovet av central utlänningsmyndighet har i allmänhet ingen erinran mot vad utredningen har anfört. AMS anser att frågor om tillstånd att inresa och vistas i landet är av sådan art och betydelse att en central utlänningsmyndighet bör finnas inrättad även i framtiden.

Av dem som bestrider behov av särskild central utlänningsmyndighet hävdar *statskontoret* att frågor om uppehålls- och arbetstillstånd bör föras över till AMS. Frågor om visering, främlingspass och resedokument anser statskontoret kunna fördelas mellan AMS och utrikesdepartementet. Ansökan om visering av utlänning som avser att ta anställning här eller vistas här längre tid bör enligt statskontorets mening avgöras av AMS i samband med att frågan om uppehållstillstånd prövas, medan viseringsansökan som avser kortare tid och saknar arbetsmarknadspolitisk anknytning bör handläggas av annan myndighet. Med hänsyn till att utrikesdepartementet har förstahandsinformation om de viseringsavtal som Sverige har ingått och mottar sådana upplysningar om främmande länders identitetshandlingar som är av betydelse för handläggningen av viseringsärenden bör prövas, om inte ansvaret och direktivrätten i viseringsärenden kan — liksom ärenden om främlingspass och resedokument — föras över till utrikesdepartementet. LO ifrågasätter om inte överföring av arbetsuppgifterna till redan befintliga ämbetsverk bör prövas närmare. Också *Sveriges liberala studentförbund* anser att utlänningsärendena bör fördelas mellan redan befintliga fackmyndigheter.

Vad som är oundgängligen nödvändigt är enligt *länsstyrelsen i Kopparbergs län* ett samarbetsorgan som kan verka för likformig behandling i de olika statliga och andra organ som kommer i kontakt med utlänningsärenden. En permanent inrättad nämnd med kvalificerad juridisk ledning och under medverkan av medborgerliga förtroendemän skulle enligt länsstyrelsen måhända ge det bästa uttrycket åt nationens önskan om handläggning av utlänningsärendena på ett för svensk rättsvård tillfredsställande sätt.

Prövning av ärenden om uppehållstillstånd

Utredningens uppfattning att uppehållstillståndsskyldiga utlännningar bör beredas ökat rättsskydd i ärenden om uppehållstillstånd delas av så gott som alla remissinstanser som har tagit ställning i frågan.

Bland remissinstanserna råder emellertid delade meningar om på vilket sätt ökat rättsskydd bör beredas utlänning i fråga om prövningen av hans vandel. Flertalet anser att det bör ske på det sätt som utredningen har föreslagit, medan en betydande minoritet mer eller mindre klart hävdar att det bör ske genom att tillämpningen av bestämmelserna om uppehållstillstånd omgärdas med rättsliga garantier, bl. a. föreskrifter av Kungl. Maj:t om i vilka fall asociala och kriminella utlännningar skall få vägras uppehållstillstånd.

Förslaget att utlänning inte skall få vägras uppehållstillstånd på grund av sin vandel tillstyrks eller lämnas utan erinran av bl. a. *RÅ, socialstyrelsen, statskontoret, arbetsgruppen för invandrarfrågor, ÖÄ, länsstyrelserna i Södermanlands, Östergötlands, Kronobergs, Malmöhus, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs och Gävleborgs län, länsarbetsnämnden i Södermanlands län, två länsåklagare, två polismästare, LO, SACO, Sveriges advokatsamfund, Sveriges förenade studentkårer* och flera *politiska ungdomsförbund*.

De tillstyrkande remissinstanserna ansluter sig i allmänhet till vad utredningen har anfört. Sålunda är *RÅ* ense med utredningen om att den individuella och den generella kontrollens syften inte har skilts åt i praxis. Med hänsyn till denna praxis anser *RÅ* det påkallat att distinktionen mellan den individuella och generella kontrollen kommer till uttryck i lagtexten. Också *socialstyrelsen* tillstyrker den föreslagna bestämmelsen i *Util* att utlänning inte får vägras uppehållstillstånd på grund av sin vandel, och *statskontoret* anser att det är befogat från såväl administrativ synpunkt som rättssäkerhetssynpunkt att den individuella kontrollfunktion som uppehållstillståndet har haft enligt praxis förs över till utvisningsinstitutet.

Enligt *länsstyrelsen i Kopparbergs län* är det viktigt att skapa ett rättsskydd som ger utläningar garantier mot godtycklig behandling och så långt möjligt en tryggad ställning. Utredningens förslag utgör ett väsentligt steg framåt i detta avseende.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att det från rättssäkerhetssynpunkt är betänkligt, att uppehållstillstånd i praxis används som medel även för den individuella kontrollen och som ett komplement till utvisning, med hänsyn till att de rättsliga garantier som utvisningsförfarandet har kringgårdats med saknas i uppehållstillståndsgivningen. Det kan enligt *länsstyrelsen* inte vara riktigt att när utvisningsanledning kan antas föreligga i stället använda bestämmelserna om uppehållstillstånd som medel att förmå utlänning att lämna landet. Liknande synpunkter anför *länsstyrelserna i Malmöhus och Gävleborgs län* samt *länsåklagaren i Norrbottens län*. Den sistnämnde påpekar emellertid att utredningens förslag kan vara förenat med vissa olägenheter. Sålunda kan utlänning komma att meddelas uppehållstillstånd trots att omständigheter som skulle föranleda utvisning föreligger. Han kan då komma att utvisas kort tid efter det han har fått uppehållstillstånd. Länsåklagaren ifrågasätter om det inte för sådana fall kan vara anledning att föreskriva att uppehållstillstånd får meddelas endast t. v. och att frågan om utvisning skall avgöras skyndsamt.

SACO anser att bestämmelserna om uppehållstillstånd aldrig hade bort användas som medel för individuell kontroll utan endast som instrument för reglering av invandringen främst från arbetsmarknadssynpunkt. Det är tillfyllest att utlännings sociala beteende prövas när *Util*:s rekvisit för förvisning eller utvisning aktualiseras.

Hovrätten över Skåne och Blekinge hävdar att *Util* redan i sin nuvaran-

de utformning ger tillståndsskyldiga utläningar det rättsskydd som utredningen efterlyser. Sålunda delar hovrätten utredningens uppfattning att lagens innebörd är att uppehållstillstånd inte får vägras på skäl som utgör grund för utvisning. Om länsstyrelse har bedömt fråga om utvisning men inte funnit skäl till sådan åtgärd, måste det enligt hovrättens mening vara felaktigt om uppehållstillstånd vägras på grund av samma omständigheter som har varit uppe till bedömande hos länsstyrelsen. Detsamma måste gälla sådana skäl som väl i princip kan men inte anses tillräckligt starka för att leda till förvisning eller utvisning. Enligt hovrätten är lagens innebörd klar även utan tillägg. Hovrätten anser det emellertid vara tveksamt om detta betraktelsesätt i alla hänseenden har tillämpning på utläningens »vandel». Man kan inte se bort från att det kan finnas fall då utläning visar sig inte motsvara de förväntningar som man har ställt på honom, t. ex. vid mycket begränsad rekrytering av eftersökt arbetskraft. Lika väl som han kan bli uppsagd från arbetsplatsen av sådana skäl kan det vara motiverat att vägra honom fortsatt vistelse och arbete i landet. Det kan också vara fråga om personer som genom utpräglad psykisk särart ställer till svårigheter och otrevnad för omgivningen. Det kan då stundom vara så starka skäl för ett ingripande i någon form, att det enklaste är att utläningen förmås att återvända hem om särskilda skäl inte talar för annat.

Utredningens förslag avstyrks av bl. a. *rikspolisstyrelsen, ÖB, statens utlänningskommission, utlänningsnämnden, länsstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Norrbottens län, överåklagaren i Stockholm, två länsåklagare och länspolischefen i Norrbottens län. Två polismästare* ställer sig tveksamma till utredningens förslag.

Den lösning som utredningen har föreslagit är enligt *statens utlänningskommission* enkel men den torde om den genomförs ge inte önskvärda konsekvenser. Syftet att åstadkomma ökade rättsliga garantier för utläningar i uppehållstillståndsärenden kan med mindre risk för olägenheter nås på ett annat sätt än utredningen har föreslagit. Kommissionen föreslår att utredningens förslag till ändring av 9 § UtL ersätts med en föreskrift, att Kungl. Maj:t vid utfärdande av riktlinjer för beviljande av uppehållstillstånd även bestämmer i vilka fall kriminella, asociala eller av andra skäl icke önskvärda utläningar får vägras uppehållstillstånd. Härutöver kan besvärsmätt införas. Denna besvärsmätt kan konstrueras så, att den centrala utlänningsmyndigheten alltid skall inhämta yttrande från utlänningsnämnden, innan avslag på ansökan om uppehållstillstånd beslutas. Utläningen får sedan överklaga ett avslagsbeslut hos Kungl. Maj:t, om nämnden eller ledamot i nämnden har anfört avvikande mening.

Även *utlänningsnämnden* är inne på denna linje. Enligt nämndens uppfattning är utredningens förslag otvivelaktigt konsekvent. Av praktiska, särskilt ekonomiska, skäl synes det emellertid önskvärt att asociala utläningar redan tidigt kan avlägsnas ur landet utan att man skall behöva

avvakta att de under längre tid eller i högre grad har »diskvalificerat» sig. De olika synpunkter som enligt gällande praxis beaktas vid prövningen av frågan om uppehållstillstånd hänför sig i stort sett dels till omständigheter av mer allmän immigrationspolitisk art och dels till utlänningens individuella förhållanden. I den generella utlänningskontrollen är det enligt förarbetena till gällande UtlL fråga om en allmän begränsning av tillträdet till riket och om förutsättningarna för undantag i de särskilda fallen från sådan begränsning. Vid tillståndsprövningen har alltså den beslutande myndigheten att bilda sig en uppfattning om förutsättningarna för utlänningen att få vistas i landet med hänsyn till hela den föreliggande situationen. Nämnden finner det naturligt att hänsyn därvid tas även till utlänningens personliga förhållanden. Det bör emellertid övervägas att omgärda handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd med ytterligare rättsliga garantier. Nämnden förordar dels att de allmänna riktlinjer om bl. a. uppehållstillstånd som Kungl. Maj:t enligt utredningens förslag skall utfärda upptar närmare anvisningar om i vilka fall utlänning får vägras uppehållstillstånd på grund av asocialitet, dels att i UtlL föreskrivs att den centrala utlänningsmyndigheten, innan ansökan om uppehållstillstånd avslås på grund av utlännings dåliga vandel, skall underställa utlänningsnämnden ärendet för yttrande, dels att besvärsrätt till Kungl. Maj:t införs under samma förutsättningar som gäller för besvär över avvisning, utvisning och förpassning.

Om invandringen även i fortsättningen skall regleras genom generell utlänningskontroll anser *överåklagaren i Stockholm* det vara till nackdel att utlännningar, som inte är önskvärda här, genom uppehållstillstånd vinna fastare anknytning till landet. Det finns därför enligt överåklagarens uppfattning inte anledning att meddela uppehållstillstånd, när det kan antas att utlänningen på grund av visade karaktärsegenskaper kommer att uppfylla något av rekvisiten för förvisning eller utvisning inom inte alltför avlägsen framtid. Det rättsskydd utredningen efterlyser i detta sammanhang torde kunna åstadkommas genom regler om besvärsrätt liknande de utredningen har föreslagit beträffande ärenden om arbetstillstånd. Kriminalpolitiska skäl för att behålla kravet på god vandel hos den som söker uppehållstillstånd är starkare än de skäl som utredningen anför till stöd för att sökandens vandel inte skall beaktas.

Rikspolisstyrelsen är ense med utredningen om att utlännings rätts-skyddsintresse i samband med uppehållstillståndsprövningen inte är tillräckligt tillgodosett. Med hänsyn till att utlänning inte har ovillkorlig rätt att vistas här bör det emellertid inte finnas hinder att utlänning, som är uppehållstillståndsskyldig och som visar grov brottslighet, asocialitet eller liknande, vägras uppehållstillstånd på grund av detta förhållande enligt riktlinjer av Kungl. Maj:t. Det förhållandet att övriga länder i dessa hänseenden bedriver en restriktiv utlänningspolitik kan komma att medföra

att allt större grupper sådana utläningar beger sig till Sverige. En ökad internationell brottslighet har redan börjat göra sig gällande även för Sveriges del. Även om möjligheterna att vägra uppehållstillstånd skulle begränsas till att avse endast generell utlänningskontroll, finner styrelsen klart olämpligt att i UtilL införa en bestämmelse av den lydelse som utredningen föreslår. Bestämmelsen skulle kunna ge utläningar föreställningen om en sådan frihet för dem i deras livsföring här i landet som inte motsvaras av verkliga förhållandet, eftersom utvisnings- och förvisningsmöjligheterna står kvar. Det bör dessutom observeras att ett utvisningsbeslut på grund av vandel får betydligt allvarigare och mera kännbara konsekvenser för utlänningsens egen del än ett av samma anledning vägrat uppehållstillstånd.

Inte heller *länsstyrelsen i Stockholms län* anser att det kan komma i fråga att i själva UtilL ta in uttryckligt och ovillkorligt stadgande av innebörd att utläning inte får vägras uppehållstillstånd på grund av sin vandel. Vidgas utvisningsgrunderna överflyttas handläggningen av ett inte oväsentligt antal ärenden om utlännings rätt att vistas i landet från den centrala utlänningsmyndigheten till de olika länsstyrelserna. Med hänsyn främst till risken för oenhetlig bedömning förefaller detta inte särskilt tilltalande eller lämpligt. Länsstyrelsen kan för sin del inte förstå annat än att reservationen i betänkandet åtminstone rent praktiskt har mycket som talar för sig. Också *länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att vissa praktiska olägenheter är förknippade med utredningens förslag. Om inte någon form av prövning av utlännings vandel sätts in i samband med uppehållstillståndsgivningen, kan fråga om utvisning av utläning komma att tas upp i nära anslutning till att uppehållstillstånd meddelas för honom. Enbart det förhållandet att en kriminell belastad eller grovt asocial individ genom uppehållstillståndet kan komma att få en av myndighet utfärdad licens som — låt vara under vissa förutsättningar — berättigar honom att vistas i landet får enligt länsstyrelsen anses otillfredsställande. Liknande synpunkter anför *länsåklagaren i Västmanlands län*.

En lösning som starkt avviker från övriga remissinstansers läggs fram av *länsstyrelsen i Kopparbergs län*. Länsstyrelsen anser att det är angeläget att skapa ett rättsskydd för uppehållstillståndsskyldiga utläningar som ger dem garantier mot godtycklig behandling och i största möjliga utsträckning tryggad ställning. Frågan om besvär rätt vid negativa beslut i uppehållstillståndsfrågor är emellertid enligt länsstyrelsens uppfattning ömtålig. Å ena sidan kan man hysa förståelse för önskemålet att hindra mängder av onödiga besvär. Å andra sidan bör det inte få finnas minsta anledning till tvivel på att rättsskyddet för utläningar är lika ovillkorligt som i fråga om svenska medborgare. Om den centrala myndigheten organiseras så att den kan arbeta under domstolsliknande former i dessa frågor, borde det vara tillräckligt med en bestämmelse att beslut i ärende som

har lett till delade meningar i den centrala instansen får överklagas hos Kungl. Maj:t.

Utvisningsgrunderna

Utredningens förslag om utvidgning av utvisningsgrunderna tillstyrks i stort sett eller lämnas utan erinran av *RÅ, hovrätten över Skåne och Blekinge, socialstyrelsen, ÖÄ, länsstyrelserna i Södermanlands, Östergötlands, Malmöhus, Älvsborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs och Gävleborgs län, länsåklagarna i Älvsborgs och Norrbottens län, polismästarna i Växjö och Ljungby, länspolischefen i Norrbottens län, LO och Sveriges advokatsamfund. Länsstyrelsen i Kronobergs län vill inte motsätta sig förslaget.*

Bland tillstyrkande remissinstanser framhålls, att utredningens förslag i fråga om vandelsprövningen i ärenden om uppehållstillstånd gör det nödvändigt att möjligheterna till utvisning vidgas. Sådana uttalanden gör bl. a. *länsstyrelserna i Malmöhus samt Göteborgs och Bohus län.*

Några remissinstanser, bl. a. *utlänningskommissionen*, anser att den föreslagna utvidgningen är otillräcklig. Kommissionen påpekar att en del av de icke önskvärda utläningar, som på grund av det föreslagna tillägget till 9 § UtlL inte skulle kunna vägras uppehållstillstånd, visserligen kan avlägsnas ur landet med stöd av bestämmelserna om förvisning eller utvisning. Men det finns enligt kommissionen åtskillig kriminalitet och åtskillig asocialitet som inte faller under dessa regler. Förvisning kan i regel ske endast för brott på vilket kan följa fängelse i mer än ett år. Utvisning kan inte ske på den grund att utläningen är t. ex. hemfallen åt narkotikamissbruk och till följd därav för ett störande levnadssätt eller är farlig för annans personliga säkerhet. Utvisning kan visserligen ske, om det kan styrkas att utläningen »underlåter att efter förmåga söka ärligen försörja sig», men här uppkommer bevisproblem som gör bestämmelsen ineffektiv. Svårigheter möter också att utvisa den som livnär sig genom bettleri eller genom att på annat sätt parasitera på sin omgivning. Betydande grupper av asociala eller eljest grovt misskötsamma utläningar faller alltså utanför förvisnings- och utvisningsbestämmelserna. Eftersom situationen är den, att de flesta andra länder för en helt annan utlänningspolitik, kan enligt kommissionen resultatet av utredningens förslag befaras bli ökad anhopning här av mer eller mindre asociala personer som sedan inte tvångsvis kan avlägsnas härifrån.

RÅ, som instämmer i utredningens förslag till utvidgning av utvisningsmöjligheterna, sätter i fråga om inte även missbruk av narkotika bör utgöra grund för utvisning.

Ökat utredningsarbete för polisen är enligt *länsstyrelsen i Kopparbergs län* en trolig följd av en utvidgning av utvisningsinstitutet. Med hänsyn till dagens personalläge inom polisen kan detta bli kännbart. För länsstyrelsens

3 — *Bihang till riksdagens protokoll 1968. 1 saml. Nr 158*

del kommer utvidgningen också att medföra ökad arbetsbelastning. Länsstyrelsen förutsätter att hänsyn tas härtill vid uppgörandet av nya personalramar för vederbörande organs arbete.

Utredningens förslag avstyrks av *TCO, Folkpartiets ungdomsförbund, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges liberala studentförbund, Sveriges socialdemokratiska studentförbund* och *Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund*. Dessa remissinstanser gör gällande att ökade möjligheter att utvisa utlänningar inte behöver införas som följd av att vandelsprövningen slopas i ärenden om uppehållstillstånd.

Yrkesbegränsning av arbetstillstånd

I några remissyttranden uppmärksammas gällande bestämmelse om att arbetstillstånd alltid skall avse visst slag av arbete. Detta krav på yrkesbegränsning, ett krav som utredningen inte har berört, bör enligt *LO* kunna mjukas upp. *LO* framhåller att den hittills förda invandringspolitikens utformning har gjort det nödvändigt att ha möjligheter att bl. a. yrkesbegränsa arbetstillstånden. Vissa ändringar i nuvarande bestämmelser torde dock vara möjliga. En uppmjukning av yrkesbegränsningen bör övervägas så till vida att utlänning som har vistats och arbetat i landet viss tid, förslagsvis ett—två år, befrias från sådan begränsning av tillståndets giltighet.

Esternas representation i Sverige påpekar att yrkesbegränsningen har allvarliga nackdelar för den tillståndspliktige utlänningen, eftersom hans rörelsefrihet på arbetsmarknaden beskärs starkt. Utlänning kan på grund av bristande språkkunskaper och bristfällig kännedom om landets förhållanden knappast i vistelsens början finna sysselsättning här som motsvarar hans yrkesinriktning i hemlandet. Det är då synnerligen viktigt för honom att han efter hand kan få övergå till sysselsättning som han själv kan finna och är kompetent för. Yrkesbegränsningens syfte synes kunna nås enbart genom att krav på arbetstillstånd för nyinvandrad utlänning upprätthålls.

Yrkesbegränsningen innebär enligt *arbetsgruppen för invandrarfrågor* ett ofta kännbart intrång i individens möjligheter att skaffa sig bättre arbete och står helt i motsats till vår strävan i riktning mot en rörligare arbetsmarknad. Denna begränsning i arbetstillståndens giltighet förefaller därför i bästa fall vara betydelselös och ofta direkt skadlig för både individ och samhälle.

Beslut i ärenden om arbetstillstånd

I frågan vilken myndighet som skall ha hand om arbetstillståndsgivningen råder delade meningar bland remissinstanserna.

Utredningens förslag tillstyrks eller lämnas utan erinran av *socialstyrelsen, statskontoret, statistiska centralbyrån, AMS, arbetsgruppen för invandrarfrågor, ÖÄ, länsstyrelserna i Södermanlands, Kronobergs, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs och Norrbottens län, Stockholms läns landstings förvaltningsut-*

skott, länsarbetsnämnderna i Södermanlands, Kronobergs, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Örebro, Västmanlands och Norrbottens län, polismästarna i Växjö och Ljungby, Svenska stadsförbundet, LO, SACO, FCO, Esternas representation i Sverige, Sveriges advokatsamfund, Sveriges liberala studentförbund, Sveriges socialdemokratiska studentförbund och Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund.

AMS framhåller att frågor som rör den utländska arbetskraften naturligt hör hemma inom styrelsens verksamhetsområde. Arbetstillståndsfrågorna är numera av helt annan omfattning och betydelse än år 1954, då den nuvarande utlänningslagstiftningen kom till. Genom det nära samarbete, som har etablerats med utlänningskommissionen, har den nuvarande ordningen fungerat väl. När det gäller att ta ställning till hur arbetstillståndsfrågorna skall handläggas i framtiden måste man emellertid tillse att verksamheten anpassas till dagens situation och den väntade utvecklingen. Kungl. Maj:ts beslut om den organiserade invandringen innebär att AMS bär det faktiska ansvaret för invandringen av utländsk arbetskraft. Att då inte överlämna beslutanderätten i arbetstillståndsärendena till styrelsen skulle innebära en otillfredsställande begränsning av möjligheterna att bedriva en effektiv arbetsmarknadsmässig invandringspolitik. Styrelsen anser att den formella handläggningen av arbetstillståndsärenden väsentligen skall kunna ske på samma sätt som tidigare och alltså icke behöva medföra några nya tekniska svårigheter. Den nya ordningen skulle i princip innebära att styrelsen i stället för att avge yttrande till den centrala utlänningsmyndigheten underrättar denna om sitt beslut i arbetstillståndsärendet. Beslutanderätten i arbetstillståndsärenden bör i den omfattning styrelsen finner lämpligt kunna delegeras till länsarbetsnämnderna. Däremot anser styrelsen att det inte längre finns motiv för att beslutanderätten delegeras till polismyndigheterna. Delegering av beslutanderätten bör enligt styrelsen i regel ske endast ifråga om ansökningar som gäller förlängt eller ändrat arbetstillstånd. Ärende där beslutanderätten har delegerats till länsarbetsnämnd skall av polismyndigheten överlämnas till nämnden för beslut. Det blir av praktiska skäl nödvändigt att utlänningsmyndigheten och AMS samordnar sina bemyndiganden till polismyndigheterna och länsarbetsnämnderna att besluta i uppehålls- resp. arbetstillståndsärenden.

Övriga tillstyrkande remissinstanser anför liknande synpunkter. Sålunda finner LO i likhet med utredningen att det mot bakgrund av de vidgade befogenheter som AMS har fått på invandringspolitikens område framstår som inkonsekvent att styrelsen inte förfogar över beslutanderätten i arbetstillståndsärenden. Nuvarande organisation kan i många fall inverka menligt på styrelsens möjligheter att på ett snabbt och effektivt sätt fullgöra sina uppgifter i samband med styrelsens kontakter med utländska myndigheter i frågor om arbetskraftsrekrytering, flyktingöverföring och liknande ärenden.

En tveksam inställning till förslaget har länsstyrelsen i Stockholms län.

Enligt länsstyrelsen synes utredningen ha lagt fram förhållandevis vägande skäl för sin uppfattning. Det förefaller emellertid länsstyrelsen som om utredningen har bagatelliserat de olägenheter som måste följa av en uppdelning av beslutanderätten i uppehålls- och arbetstillståndsärendena och måhända även en smula överbetonat den positiva betydelsen av en sådan reform.

Utredningens förslag avstyrks av *hovrätten över Skåne och Blekinge, rikspolisstyrelsen, utlänningskommissionen, utlänningsnämnden, SAF och Sveriges industriförbund.*

Enligt *hovrätten över Skåne och Blekinge* har utredningen inte tillräckligt beaktat samordningsfrågan. Denna fråga får praktisk betydelse i de fall då den centrala utlänningsmyndighetens och AMS:s uppfattningar skiljer sig åt. Därvid kan två fall komma i fråga. Det ena är att myndigheten vill bevilja uppehållstillstånd medan styrelsen vill vägra arbetstillstånd. Det framgår av betänkandet att utlänningskommissionen endast i ringa omfattning och huvudsakligen av humanitära skäl eller av hänsyn till arbetsgivaren har lämnat arbetstillstånd trots styrelsens avstyrkande. Dessa små divergenser synes knappast vara av någon betydelse. När det sägs att avsaknaden av beslutanderätten i många fall kan inverka menligt på styrelsens möjligheter att snabbt och effektivt fullgöra sina uppgifter på förevarande område och att den nuvarande organisationen innebär ett många gånger besvärande band på styrelsens handlingsfrihet i dess mellanhanden med utländska myndigheter i frågor om arbetskraftsrekrytering, flyktningöverföring och praktikantutbyte, måste detta huvudsakligen syfta på det fallet att styrelsen vill ge arbetstillstånd, medan myndigheten vägrar uppehållstillstånd eller dröjer med att utlova sådant. Detta skulle emellertid innebära att det förslag som läggs fram i betänkandet inte tillgodoser styrelsens önskemål att kunna förfoga över instrumentet för den arbetsmarknadsbetingade invandringspolitiken. För detta syfte skulle enligt hovrättens mening ytterligare fordras att meddelat arbetstillstånd automatiskt innefattar också uppehållstillstånd. Överflyttningen av uppgifter på AMS skulle då bli så omfattande att det kan övervägas om inte styrelsen borde överta hela utlänningskontrollen. En sådan lösning skulle innebära ett förnekande av de skäl som anförs i betänkandet för att en invandringskontroll också från andra synpunkter än renodlat ekonomiska är behövlig. Man synes därför, tvärt emot vad som sägs i betänkandet, kunna anse att tänkbara konflikter mellan dessa ämbetsverk väger lätt i jämförelse med betydelsen för den enskilde utlänningen att inte behöva ställas inför ett oenligt handlande från deras sida. Om förslaget att överföra beslutanderätten i fråga om arbetstillstånd till AMS genomförs, finns det enligt hovrätten inga garantier för att uppehållstillstånden och arbetstillstånden hålls samman. Man riskerar att dessa inte bara formellt utan också reellt blir olika slags tillstånd. Den situationen kan uppstå att det ena tillståndet löper ut

medan det andra består. Utlänningen kan bli utsatt för klander och ev. få böta för att han inte har begärt förnyelse av ett tillstånd som han har trott sig inneha. Hovrätten kan inte finna annat än att den gällande ordningen avgjort är att föredra framför förslaget i denna del.

Inte heller *rikspolisstyrelsen* anser att en uppdelning av tillståndsfrågorna på två skilda myndigheter är rationell. Arbetstillståndsärenden kan i regel inte isolerat avgöras på arbetsmarknadspolitiska grunder. Arbetstillståndsgivningen har i det enskilda fallet nära samband med utlänningens rätt att resa in och vistas i landet. Frågor om arbetstillstånd och vistestillstånd måste därför alltjämt vara samordnade. En och samma myndighet bör följaktligen ha det slutliga avgörandet. En annan ordning skulle enligt styrelsen bli tungrodd, dubbelarbetande och orationell. Det primära och grundläggande avgörandet måste vara det som avser utlänningens rätt att resa in och vistas här i landet. Av skäl som utredningen har anfört måste avgörandet i den delen ligga på den centrala utlänningsmyndigheten. Denna bör alltså fatta avgörandet även i frågan om arbetstillstånd. Det utesluter självfallet inte att arbetsmarknadsmyndigheterna får det avgörande inflytandet när det gäller själva frågan om arbetstillstånd bör beviljas eller inte.

Även *utlänningskommissionen* anser att utlänningens rätt att vistas i landet och hans rätt att arbeta här måste avgöras samtidigt, om också andra intressen än arbetsmarknadsintressen skall kunna beaktas vid bestämmandet av invandringens omfattning. Eftersom det uppenbarligen inte endast kan vara fråga om att tillföra produktionen ytterligare en arbetstagare utan om att tillåta en utlänning och hans familj att invandra och bosätta sig här för framtiden, synes det kommissionen följdriktigt att tillståndsgivningen även beträffande arbetstillstånd handhas av den myndighet som enligt utredningen skall vara verkställande organ för regeringens invandringspolitik, dvs. den centrala utlänningsmyndigheten. Även arbetstekniska skäl talar enligt kommissionen mot att beslutanderätten i uppehålls- och arbetstillståndsärenden delas upp på olika myndigheter. Eftersom en utlänning i regel söker uppehålls- och arbetstillstånd samtidigt, utgör det föreslagna förfaringssättet en olägenhet för utlänningen. Kommissionen utvecklar detta på följande sätt.

Om de skilda ansökningarna skall avgöras av respektive centrala myndigheter, har polismyndigheten nämligen att avge yttrande i såväl uppehållstillståndsärendet som arbetstillståndsärendet och översända handlingarna till respektive myndigheter. Polismyndigheten skall därjämte pröva, huruvida utlänningens legitimationshandling skall bifogas endera ansökningen och, i de fall legitimationshandlingen enligt givna direktiv skall bifogas båda ansökningarna, avgöra vilken central myndighet som först skall ha densamma. Enligt nu gällande av kommissionen utfärdade föreskrifter skall utlänningens legitimationshandling bifogas ansökan om uppehållstillstånd, så snart tveksamhet råder om legitimationshandlingen gäller för

vistelse i Sverige under den tid för vilken tillståndet söks eller i övrigt är försedd med inskränkningar i fråga om giltigheten. Olägenheterna av den föreslagna ordningen blir än större i de fall polismyndigheten enligt sina instruktioner kan bifalla båda ansökningarna men likväl anser att en av ansökningarna på grund av i ärendet föreliggande omständigheter bör hänskjutas till vederbörande centrala myndighet. Även vid den centrala handläggningen kan olägenheter uppstå. Eftersom den centrala utlänningsmyndighetens ställningstagande till en ansökan om uppehållstillstånd är beroende av bl. a. utlänningsens möjligheter att försörja sig och detta i sin tur i de flesta fall beror på om han kan erhålla arbetstillstånd, måste myndigheten få kännedom om huruvida ansökan om arbetstillstånd ingetts, när detta skett och i sinom tid utgången av ärendet. I avvaktan härpå kan ansökningen om uppehållstillstånd i dessa fall inte avgöras. Eftersom besvär föreslås skola kunna anföras över beslut om avslag på ansökan om arbetstillstånd och utlänningsen i de fall besvären inte bifalls är oförhindrad att ansöka om arbetstillstånd inom ett annat yrkesområde, kan han sålunda uppehålla sig i landet avsevärd tid utan att hans ansökan om uppehållstillstånd kan avgöras.

Uppdelningen av beslutanderätten i uppehålls- och arbetstillståndsärenden förutsätter därför enligt kommissionen ett intimt samarbete mellan de myndigheter som berörs av ärendena. Ett sådant samarbete är nödvändigt inte minst för att göra det möjligt för den centrala utlänningsmyndigheten att utöva kontrollen över att utlänningsen inte uppehåller sig här utan tillstånd. Den föreslagna ordningen torde leda till betydande administrativa svårigheter med åtföljande kostnader för det allmänna och tidsförluster för den enskilde.

Utlänningsnämnden anser att de skäl som enligt statsmakternas tidigare bedömning talar mot en uppdelning av beslutanderätten i uppehålls- och arbetstillståndsärenden alltjämt är gällande. En ordning som har visat sig fungera väl bör inte ändras utan starka skäl. Enligt *SAF* och *Sveriges industriförbund* kan det inte vara förenligt med god administration att splittra ansvaret i de mest väsentliga frågorna på två myndigheter, i synnerhet som den ena är uppbyggd just med tanke på utlänningsfrågorna. Det skulle bli vanskligt att hålla ihop komplexet av olika tillstånd. Det är också oklart vad som skulle hända, om de olika myndigheterna fattade motstridande beslut. Om arbetsmarknadsverket får till uppgift att som remissorgan uttala sig, huruvida svensk arbetskraft kan anskaffas för det aktuella arbetet eller ej, och den centrala utlänningsmyndigheten blir beslutande, torde det sakligt bästa resultatet uppnås och de bästa garantier för de närmast berörda krav på rättssäkerhet tillgodoses, nämligen utlänningsens resp. arbetsgivarens.

Besvär rätt i ärenden om arbetstillstånd

Utredningens förslag att utlänningsen skall få anföras besvär över beslut, varigenom arbetstillstånd vägras honom, tillstyrks av *socialstyrelsen*, *stats-*

kontoret, AMS, utlänningsnämnden, länsstyrelserna i Stockholms och Södermanlands län, länsarbetsnämnderna i Kronobergs och Västmanlands län, SAF, TCO, Sveriges industriförbund och Sveriges förenade studentkårer. Några av dessa remissinstanser anser dock att besvärsrätten inte bör begränsas på det sätt som utredningen har föreslagit.

Utlänningsnämnden delar i och för sig utredningens uppfattning att besvärsrätt bör införas i arbetstillståndsärenden om beslutanderätten i dessa ärenden flyttas till AMS. Likaså finner nämnden nödvändigt att besvärsrätten av praktiska skäl begränsas. Nämnden avstyrker emellertid bestämt att begränsningen genomförs på det sätt som utredningen föreslår. Nämnden är inte lämpad att »överpröva» bedömningen av de arbetsmarknadspolitiska förhållandena. I regel kan nämnden endast av humanitära hänsyn tänkas gå emot AMS. Man torde också kunna utgå från att nämndens prövning endast undantagsvis skulle leda till annat än fastställelse av avslagsbeslutet. Som utredningen framhåller är det framför allt i ärenden, där utlänningsnämnden behöver arbetstillstånd för att kunna få uppehållstillstånd, som det är av vikt för utlänningsnämnden att kunna få beslut om avslag på ansökan om arbetstillstånd överprövat. Av praktiska skäl torde det därför kunna vara försvarligt att ge endast sådana utlänningsnämndens besvärsrätt. Överprövningen kan möjligen ske i samband med handläggningen av frågan om uppehållstillstånd.

Statskontoret framhåller att avslag på ansökan om tillstånd i vissa avseenden kan jämföras med beslut om avlägsnande, särskilt om ansökan avser förlängning av tillstånd, och att besvär över beslut i tillståndsärende därför bör kunna anföras utan andra inskränkningar än brukliga tidsgränser. Enligt Sveriges förenade studentkårer är den föreslagna begränsningen av besvärsrätten inte tillräckligt starkt motiverad.

Socialstyrelsen framhåller att det är angeläget att sökanden på sitt eget språk får kännedom om möjligheten till fullföljd och informeras om vad han har att iaktta.

Förslaget avstyrks av utlänningskommissionen. Kommissionen påpekar att utlänningsnämnden som vill ta anställning i Sverige skall inneha arbetstillstånd innan han reser in. Han måste söka tillståndet från det land där han vistas. Får han avslag på sin ansökan, skall han enligt utredningens förslag ha möjlighet att inom en vecka efter det han har delgivits avslagsbeslutet påkalla utlänningsnämndens yttrande däröver. Den föreslagna besvärsrätten innebär en omständlig procedur med delgivning och i samband därmed översättning av beslutet och besvärshänvisning från svenska till ett för utlänningsnämnden förståeligt språk, fortsätter kommissionen. I vissa stater är den svenska utlandsrepresentationen skyldig att anlita statens egna myndigheter vid delgivningar. Vid delgivning av beslut om vägrat arbetstillstånd skulle de inhemska myndigheterna få inblick i sökandens personliga förhållanden, vilket denne kanske inte skulle finna önskvärt. För sökanden

skulle säkerligen i många fall föreligga svårigheter att i hemlandet anskaffa hjälp med att sätta upp inlagor i besvärshandlingarna till utlänningsnämnden och Kungl. Maj:t. Den föreslagna besvärshandlingen framstår därför enligt kommissionen som realistisk. Om det nuvarande beslutsförfarandet i arbetstillståndsärenden behålls, bortfaller den av utredningen åberopade väsentliga grunden för det föreslagna besvärsinstitutet, slutar kommissionen.

Ändring i medborgarskapslagen

Nuvarande förhållanden

Enligt 33 § *regeringsformen* (RF) får utländsk man eller kvinna upptas till svensk medborgare genom naturalisation i den ordning och under de villkor som bestäms genom särskild lag. Naturalisationsärenden skall enligt samma paragraf prövas av Kungl. Maj:t i den mån annat inte föreskrivs i den särskilda lagen.

Den nu gällande lag till vilken 33 § RF hänvisar är *lagen den 22 juni 1950 (nr 382) om svenskt medborgarskap*. Denna innehåller bestämmelser om förvärv och förlust av svenskt medborgarskap. Enligt lagen skall naturalisationsärenden prövas av Kungl. Maj:t. Villkor för naturalisation är enligt 6 § första stycket, att den sökande har fyllt 18 år, att han sedan sju år har hemvist här i riket, att han har fört en hederlig vandel samt att han har möjlighet att försörja sig och sin familj. Skulle något eller några av dessa villkor inte vara uppfyllda, kan enligt andra stycket naturalisation ändå äga rum, om det med hänsyn till sökandens förhållanden föreligger särskilda skäl härför. Som exempel på sådana skäl nämns i paragrafen, att det skulle medföra gagn för riket att sökanden upptas till svensk medborgare, att sökanden förut har ägt svenskt medborgarskap eller att sökanden är gift med svensk medborgare. När sökanden är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare kan avvikelse ske från villkoret om minst sju års hemvist i riket, även om annat särskilt skäl inte föreligger. I praxis sker också sådan avvikelse. För nordiska medborgare sänks sålunda i regel kravet på vistelsetid med ett par år eller mer. Om utlänning inte förlorar sitt utländska medborgarskap redan i och med att han upptas till svensk medborgare utan först efter medgivande av den utländska regeringen eller annan myndighet, kan som villkor för naturalisationen ställas att sökanden inom viss tid styrker att sådant medgivande har lämnats. Anledningen till denna bestämmelse är att man så vitt möjligt vill hindra att den svenska naturalisationen medför dubbelt medborgarskap. I naturalisationsärende bestämmer Kungl. Maj:t enligt 6 § sista stycket om naturalisationen skall omfatta även sökandens ogifta barn under 18 år.

Inom medborgarskapsrätten har Kungl. Maj:t att pröva också ansökningar enligt 8 § första stycket, 9 § och 11 § andra stycket medborgarskapslagen. I 8 § *första stycket* föreskrivs att svensk medborgare, som är född utom riket och som aldrig har haft hemvist här och inte heller har uppehållit sig här under förhållanden som tyder på samhörighet med Sverige, förlorar sitt svenska medborgarskap när han fyller 22 år. Förlusten inträder automatiskt, när de angivna förutsättningarna föreligger. Kungl. Maj:t kan dock på ansökan medge att medborgarskapet får behållas. Enligt 9 § kan Kungl. Maj:t på ansökan befria den som är eller önskar bli utländsk med-

borgare från hans svenska medborgarskap. Är sökanden inte redan utländsk medborgare, skall — till undvikande av statslöshet — som villkor för befrielsen föreskrivas att sökanden inom viss tid förvärfvar medborgarskap i annan stat. Vill någon erhålla förklaring att han är svensk medborgare, kan han enligt 11 § andra stycket göra ansökan därom hos Kungl. Maj:t, som äger meddela sådan förklaring efter att ha inhämtat yttrande från regeringsrätten.

I vissa fall kan utlänning genom ensidig viljeförklaring förvärva svenskt medborgarskap efter födelsen eller återvinna det efter att tidigare ha förlorat det. Bestämmelser härom ges i 3, 4 och 10 §§. Av särskild praktisk betydelse är innehållet i 10 §. Enligt detta lagrum äger Kungl. Maj:t efter avtal med nordiskt land förordna om tillämpning av vissa särskilda bestämmelser som underlättar för medborgare i den avtalslutande staten att vinna svenskt medborgarskap. Dessa bestämmelser är f. n. tillämpliga endast i förhållande till medborgare i Danmark och Norge. Utlänning som uppfyller förutsättningarna i 3, 4 eller 10 § kan hos länsstyrelsen i det län där han är kyrkobokförd skriftligen anmäla sin önskan att bli svensk medborgare. I sådant fall åligger det enligt 11 § länsstyrelsen att meddela beslut huruvida svenskt medborgarskap förvärvats på grund av anmälingen. Mot länsstyrelsens beslut kan enligt 12 § talan föras hos Kungl. Maj:t.

Förfarandet i medborgarskapsärenden regleras i *kungörelsen den 24 november 1950 (nr 614) med vissa bestämmelser rörande tillämpningen av lagen den 22 juni 1950 om svenskt medborgarskap*. Ansökan om naturalisation skall enligt kungörelsen ställas till Kungl. Maj:t men inges till länsstyrelsen i det län där sökanden är kyrkobokförd eller, om han inte är kyrkobokförd i riket, till svensk beskickning eller lönat svenskt konsulat (3 §). För naturalisationsansökan finns formulär som anger vilka uppgifter ansökningen skall innehålla. Sökanden skall på heder och samvete bekräfta att lämnade uppgifter är sanna. Länsstyrelse som tar emot ansökan skall i första hand se till att ansökningen är fullständig och, om detta inte är fallet, förelägga sökanden att komplettera den inom viss tid (4 §). Det åligger vidare den mottagande myndigheten att genom polismyndighet eller på annat sätt i erforderlig utsträckning skaffa in utredning om sökandens vandel och försörjningsförmåga samt om hans fullgörande av skattskyldighet här i riket liksom beträffande de övriga omständigheter som kan inverka på prövningen av ärendet. Ansökningen remitteras regelmässigt för utredning till polismyndigheter i sökandens aktuella och tidigare bosättningsorter i Sverige. Utredningen verkställs genom förhör med sökanden, hans anhöriga, arbetsgivare, bostadsupplåtare och andra personer som kan ha upplysningar att lämna om sökandens vandel och förhållanden i övrigt. Någon gång hör länsstyrelsen också annan lokal myndighet än polismyndighet. I ett mindre antal fall inhämtar länsstyrelsen upplysningar i ärendet från utlänningskommissionen. I fråga om naturalisationsansökan som har

getts in till beskickning eller konsulat ankommer det på beskickningschefen eller konsuln att på motsvarande sätt sörja för utredningen. Sedan utredningen har avslutats, skall den mottagande myndigheten med eget yttrande sända in handlingarna, länsstyrelse till justitiedepartementet och beskickning eller konsulat till utrikesdepartementet. Yttrandet brukar i allmänhet inte innehålla mer än ett kortfattat till- eller avstyrkande av ansökningsen.

Ansökan enligt 8 § första stycket, 9 § eller 11 § andra stycket medborgarskapslagen handläggs på i huvudsak samma sätt som ansökan om naturalisation (6 §). I dessa fall behöver den mottagande myndigheten dock skaffa in utredning i ärendet endast när de uppgifter som har lämnats i ansökningsen är ofullständiga.

I justitiedepartementet handläggs medborgarskapsärendena inom en särskild arbetsenhet, medborgarskapsbyrån. Denna förestås av en huvudman med expeditionschefs tjänsteställning och består i övrigt av fyra departementssekreterare som föredragande jämte kontorspersonal. Under utredningen i departementet tas kontakt med den centrala utlänningsmyndigheten och rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning. Särskild uppmärksamhet ägnas vidare åt frågan, om naturalisation kan leda till dubbelt medborgarskap. För bedömningen härav fordras kännedom om innehållet i utländsk medborgarskapslagstiftning och ofta även i annan lagstiftning, främst på familjerättens område. Upplysningar om utländsk lagstiftning inhämtas ibland genom utrikesdepartementets medverkan.

Utredningsmannen

Utredningsmannen framhåller inledningsvis att avgörandet av ansökningar om att genom naturalisation bli svensk medborgare sedan mitten av 1800-talet har varit förbehållet Kungl. Maj:t. Denna ordning var grundlagsfäst fram till år 1965, då 33 § RF ändrades så att det numera är möjligt att utan grundlagsändring låta annan myndighet än Kungl. Maj:t avgöra sådana ansökningar. I motiveringen till ändringen framhölls att regeringens och departementens arbete så mycket som möjligt borde koncentreras till viktigare frågor och att därför en hel del ärenden som nu ankommer på Kungl. Maj:t, framför allt sådana av enklare beskaffenhet, borde föras över till annan myndighets handläggning. I den mån det visade sig möjligt att på medborgarskapsområdet frigöra Kungl. Maj:t från befattning med mer eller mindre rutinbetonade ärenden ansågs det böra ske så snabbt som möjligt (se prop. 1964: 140 s. 245).

Enligt utredningsmannen behöver man inte hysa betänkligheter av principiell natur mot att föra över beslutanderätten i naturalisationsärendena till annan myndighet än Kungl. Maj:t. I frågan om överförandet bör avse samtliga ärenden eller begränsas till vissa kategorier har utredningsmannen närmare undersökt tre olika alternativ. Det första alternativet är att decentralisera handläggningen av enbart sådana naturalisationsärenden i vilka sökanden är medborgare i annat nordiskt land och låta Kungl. Maj:t behålla prövningen av övriga ärenden. Som ett andra alternativ diskuterar utredningsmannen en partiell decentralisering som baseras på en uppdelning av ärendena i klara och tveksamma fall. Med klara ärenden avser han sådana där utgången framstår som tämligen given, om hittills tillämpad praxis inte frångås. Det andra alternativet innebär att dessa klara ärenden decentraliseras, medan de tveksamma ärendena förbehålls Kungl. Maj:t. Vid en decentralisering enligt något av de nu nämnda båda alternativen ligger det enligt utredningsmannen närmast till hands att tänka sig länsstyrelse som beslutsmyndighet. Det tredje alternativet innebär att Kungl. Maj:t helt befrias från befattning i första instans med naturalisationsärenden. En total decentralisering till länsstyrelserna anser han emellertid inte böra komma i fråga. Vid detta alternativ räknar han i stället med en central utlänningsmyndighet som beslutande organ. I det följande redogörs närmare för utredningsmannens överväganden beträffande dessa tre alternativ.

Decentralisering av nordiska ärenden

Vid diskussion av förutsättningarna för decentraliserad handläggning av naturalisationsärenden kommer enligt utredningsmannen de nordiska medborgarna i förgrunden redan på grund av den prägel som den faktiska samhörigheten mellan de nordiska folken ger åt de nordiska naturalisationsärendena. Vidare är medborgarskapslagstiftningen liksom övrig aktuell lag-

stiftning så enhetlig inom Norden att ärenden om naturalisation av medborgare från annat nordiskt land fordrar mindre av juridiskt-tekniskt kunnande än ärenden om naturalisation av medborgare från andra länder. Utredningsmannen nämner också att de direktiv som har lämnats honom för utredningsuppdraget närmast har de nordiska ärendena i sikte.

Det finns emellertid å andra sidan vissa förhållanden som talar mot att en decentralisering begränsas till de nordiska ärendena. Som en sådan omständighet anger utredningsmannen att dessa ärendens procentuella andel i totalantalet naturalisationsärenden under senare år har visat en tendens att sjunka och att man med tämligen stor säkerhet kan förutse att denna utveckling kommer att fortsätta. Som exempel nämns att de nordiska ärendena år 1962 uppgick till nära 53 % av totalantalet naturalisationsärenden, medan motsvarande andel år 1965 var endast 37,7 %. Antalet nordiska ärenden var år 1965 också i absoluta tal lägre än år 1962. Utredningsmannen anger vidare ett par omständigheter som kan medföra även en framtida absolut nedgång av de nordiska ärendenas antal. Den ena är det gemensamma nordiska förslag om ökade möjligheter för nordisk medborgare att genom anmälan vinna medborgarskap i annat nordiskt land som lades fram år 1965 (NU 1965: 8). Om förslaget genomförs, torde enligt utredningsmannen antalet nordiska naturalisationsärenden komma att minska.¹ Den andra omständigheten hänför sig till ärenden om naturalisation av finska medborgare. Av de nordbor som årligen naturaliseras i Sverige utgör finska medborgare det övervägande antalet, över 90 %. En förutspådd omsvängning på den finska arbetsmarknaden väntas medföra att det om några år kan komma att råda brist på arbetskraft i Finland, vilket skulle märkbart påverka antalet naturalisationsansökningar här i landet från finska medborgare. En decentralisering av de nordiska ärendena torde därför enligt utredningsmannen komma att få mer begränsad effekt än man vid direktivens tillkomst synes ha räknat med.

Att föra över beslutanderätten i de nordiska ärendena till länsstyrelserna skulle i och för sig innebära en inte oväsentlig rationaliseringsvinst så till vida som endast en myndighet behöver ta ställning till ansökningarna, medan f. n. länsstyrelse först skall avge yttrande över ansökningen och Kungl. Maj:t sedan fatta slutligt beslut. En sådan överföring är emellertid enligt utredningsmannen inte enbart till fördel, eftersom den nödvändigtvis också leder till att ärendena blir mindre allsidigt belysta än nu.

Utredningsmannen erinrar härefter om att en förutsättning för decentralisering till länsstyrelserna enligt utredningsdirektiven är att reglerna för prövningen preciseras så att man säkrar likartad bedömning av ärendena. Han framhåller att en skönsprövning f. n. äger rum såväl i fråga om de två

¹ I prop. 1968:128 har Kungl. Maj:t till behandling tagit upp förslaget i vad det avser förvärv av svenskt medborgarskap och föreslagit vissa lättnader för nordisk medborgare att vinna sådant medborgarskap.

naturalisationsvillkoren, att sökanden har »fört en hederlig vandel» resp. »har möjlighet att försörja sig och sin familj», som vid bedömningen av när förutsättningar föreligger för dispens från något eller några av naturalisationsvillkoren. Det skulle i och för sig vara möjligt att i tillämpningskunskörelsen till medborgarskapslagen kodifiera nuvarande praxis beträffande vilken utredning som bör inhämtas i fråga om sökandens vandel och försörjningsförmåga och att ange vissa presumtioner för när dessa villkor skall anses uppfyllda. Däremot anser utredningsmannen det svårare att reglera prövningen när det gäller dispensförutsättningarna, eftersom det i de fallen ligger i sakens natur att avgörandena måste bero på en fri kasuell prövning. Någon enhetlig bedömning sägs i dessa fall inte kunna garanteras, om prövningen decentraliseras till flera myndigheter.

Den tämligen vidsträckt möjligheten till fritt skön som nuvarande bestämmelser ger anser utredningsmannen värdefull med hänsyn till de många skiftningar som framkommer i naturalisationsärendena. Det är långt ifrån önskvärt att intrång görs i detta skön. Legala presumtioner beträffande förutsättningarna för naturalisation skulle medföra ett sådant intrång. Utredningsmannen anser vidare att man måste räkna med att en sådan ordning skulle leda till stelhet i tillämpningen jämfört med vad som gäller nu, även om man öppnade möjlighet att i vissa fall frångå presumtionerna. Närmare författningsmässig fixering av naturalisationsvillkoren från svensk sida skulle dessutom åtminstone formellt sett innebära avsteg från den nordiska gemensamheten i regler på förevarande område, eftersom de övriga nordiska länderna inte har sådan fixering.

Som tidigare nämnts bereder de nordiska ärendena till skillnad från andra naturalisationsärenden knappast några svårigheter när det gäller att inhämta innehållet i aktuell lagstiftning i sökandens hemland. Utredningsmannen har undersökt om de nordiska ärendena skiljer sig från övriga ärenden också i fråga om fördelningen mellan klara och inte klara fall. Vid den uppdelning av ärendena efter deras beskaffenhet som sker under beredningen i justitiedepartementet visade det sig att under det år, som utredningsmannen har undersökt (1961), 76 % av de nordiska ärendena hänfördes till kategorin klara fall, medan 24 % betecknades som tveksamma. Motsvarande siffror för övriga ärenden var 70 resp. 30 %. Utredningsmannen finner denna skillnad alltför obetydlig för att i och för sig motivera särbehandling av de nordiska ärendena.

Avslutningsvis tar utredningsmannen upp de problem av handläggnings-teknisk art som kan vara förenade med en decentralisering enligt det nu diskuterade alternativet. Han framhåller att medborgarskapsärendena f. n. hos de flesta länsstyrelserna avgörs av chefen för landskansliets allmänna sektion — en förste länsassessor — efter föredragning av en förste länsassistent. Om man anförtror åt länsstyrelserna att meddela slutligt beslut i naturalisationsärenden som rör nordiska medborgare, bör beslutanderätten

inte delegeras till lägre tjänsteman än landssekreterare. Eftersom landssekreterarna i de större och medelstora länen redan är hårt arbetsbelastade, inger det emellertid betänkligheter att lägga på dem ytterligare arbetsuppgifter. Vid decentralisering till länsstyrelserna skulle det också vålla problem att skaffa in utredningsmaterial från utlänningskommissionen och rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning. F. n. går det till så att utlänningskommissionen lånar ut den eller de akter som är av intresse i det aktuella fallet till justitiedepartementet. Avsevärda praktiska olägenheter skulle enligt utredningsmannen uppstå för kommissionen, om utlåningen i stället skedde till länsstyrelserna. Också de ibland ofrånkomliga kontakterna mellan den myndighet som handlägger naturalisationsärenden och säkerhetspolisen skulle enligt hans mening försvåras, om beslutsfunktionen i ärendena spreds till ett så relativt stort antal myndigheter som länsstyrelserna utgör. Utredningsmannen betonar i det sammanhanget särskilt att de upplysningar det här kan bli fråga om ofta bör omges med sträng sekretess och att det därför är angeläget att de inte blir kända för en större personkrets.

Decentralisering av klara ärenden

Med klara ärenden avser utredningsmannen sådana i vilka det för en person med kännedom om rådande praxis och med erfarenhet på området inte bör föreligga något tvivel om utgången. I anslutning till denna bestämning understryks att ett i denna mening klart ärende inte alltid behöver vara ett från utredningssynpunkt enkelt ärende.

För att utröna avlastningseffekten om detta alternativ väljs har utredningsmannen undersökt fördelningen mellan klara och tveksamma naturalisationsärenden under ett år (1961). Han har funnit, att de ärenden som inom justitiedepartementet bedömdes som klara bifalls- eller avslagsfall utgjorde 73 % av samtliga under året avgjorda ärenden. Även om antalet avgjorda ärenden varierar år från år anser utredningsmannen att man kan utgå från att proportionen mellan klara och tveksamma ärenden är tämligen konstant. Avlastningseffekten enligt detta alternativ skulle sålunda bli avsevärt större än vid decentralisering av enbart nordiska ärenden. Å andra sidan skulle flertalet av de olägenheter som är förenade med det nordiska alternativet göra sig gällande med än större styrka vid en kompetensfördelning efter ärendenas art. Det gäller t. ex. svårigheterna att säkerställa likartad saklig bedömning av ärendena, den ökade arbetsbördan för landssekreterarna och de handläggningstekniska problemen vid kontakterna med centrala myndigheter.

Utredningsmannen konstaterar att decentralisering till länsstyrelserna även av utomnordiska naturalisationsärenden dessutom skulle skapa problem av delvis annan natur. Sålunda skulle kraven på de handläggande tjänstemännens kännedom om utländsk lagstiftning bli väsentligt större på grund av att det i de utomnordiska ärendena inte sällan blir fråga om att

tillägna sig innehållet i rättsregler som till uppbyggnad och innehåll avviker tämligen markant från vad som gäller i vårt land. Eftersom den litteratur som kan behöva studeras i sådana fall finns tillgänglig huvudsakligen inom utrikesdepartementet, skulle det medföra praktiska svårigheter för tjänstemännen ute i länsstyrelserna att få ta del av den. Utredningsmannen räknar med att en decentralisering enligt förevarande alternativ också skulle föra med sig en inte oväsentlig ökning av antalet förfrågningar till utrikesdepartementet om utländsk lag och rättspraxis. Han finner det tveksamt om utrikesdepartementet kan anses rustat för detta merarbete.

Som en speciell olägenhet med förevarande alternativ betecknar utredningsmannen att kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t och länsstyrelse inte — som i det förut behandlade alternativet — kan ske på grundval av ett faktiskt, lätt konstaterbart förhållande, nämligen sökandens nationalitet, utan kräver en bedömning av om utgången i ärendet är given eller ej. Denna bedömning anser han lämpligen böra göras av samma tjänsteman som har beslutanderätten i de ärenden som skulle falla inom länsstyrelsens kompetensområde. Han betonar det angelägna i att förutsättningar skapas för enhetlighet i bedömningen av kompetensfrågan vid de olika länsstyrelserna.

Utredningsmannen framhåller slutligen att ett system, enligt vilket ärenden av samma slag handläggs av olika organ alltefter ärendenas svårighetsgrad, står i strid med kravet på enhetlighet inom förvaltningen. Med en uppdelning av ärendena efter en kvalitativ bedömningsgrund kan det nämligen givetvis inträffa att ett ärende som länsstyrelsen avgjort skulle ha fått annan utgång, om det i stället hade betecknats som tveksamt och därför överlämnats till Kungl. Maj:ts avgörande. En sådan kompetensfördelning för vidare med sig den inte önskvärda konsekvensen att det måste utåt manifesteras, om bifall till en naturalisationsansökan har skett utan eller med tvekan. Att ansökningen har behandlats av Kungl. Maj:t som första instans kan den naturaliserade och hans omgivning lätt ta som ett tecken på att han inte har ansetts fullt oförvitlig.

Total delegering

Vid en överflyttning av alla naturalisationsärenden från Kungl. Maj:t bör enligt utredningsmannen en central myndighet och inte länsstyrelse bli beslutsmyndighet. Överflyttningen bör ske till en central myndighet, vars arbetsuppgifter omfattar ärenden av ungefär samma karaktär som medborgarskapsärendenas. Enligt utredningsmannens bestämda uppfattning bör det inte komma i fråga att lägga beslutanderätten på rikspolisstyrelsen eller annan polisiär myndighet. Önskemålet att få medborgarskapsärendena sammanförda inom en myndighet med beslättrade uppgifter skulle bli väl tillgodosett om medborgarskapsärendena fördes samman med ärenden som i övriga hänseenden reglerar utlänningars rättsställning i vårt land. Utred-

ningsmannen erinrar om att utlänningsutredningen, enligt vad han inhämtat, hade för avsikt att föreslå att ett nytt centralt ämbetsverk inrättas för de ärenden som enligt UtIL skall handläggas av den centrala utlänningsmyndigheten. Detta verk bör enligt utredningsmannen inträda som beslutsmyndighet också i naturalisationsärenden.

I fortsättningen konstaterar utredningsmannen att en överflyttning av samtliga ärenden till det centrala verket självfallet är överlägsen de övriga alternativen i fråga om avlastningseffekten för Kungl. Maj:t.

Beträffande handläggningsformerna tänker sig utredningsmannen att länsstyrelsernas nuvarande medverkan i naturalisationsärenden blir oförändrad, fränsett att deras yttranden ställs till den centrala utlänningsmyndigheten i stället för till Kungl. Maj:t. Det innebär å ena sidan att förevarande alternativ inte skulle medföra samma rationaliseringsvinst som de båda övriga alternativen, enligt vilka endast en myndighet (länsstyrelsen) hade att ta ställning till ansökningarna i de decentraliserade ärendena. Å andra sidan skulle detta tredje alternativ garantera en lika allsidig belysning av ärendena som nuvarande ordning.

En given fördel med att lägga beslutanderätten i samtliga ärenden hos en enda myndighet är enligt utredningsmannen att man därigenom, så långt det är möjligt, säkrar en likartad bedömning av ensartade fall. Man behöver inte inskränka den centrala myndighetens fria skön genom legala bevispresumtioner eller andra procedurregler. Att sådana regler kan avvaras väger enligt hans mening tungt till förmån för detta alternativ.

Om naturalisationsärendena avgörs av samma myndighet som har hand om utlänningskontrollen, skapas också förutsättningar för en bedömningsmässigt värdefull samordning mellan de skilda avgörandena, något som i viss utsträckning bör få en rationaliseringseffekt.

Den omständigheten att frågan om den centrala utlänningsmyndighetens framtida organisation f. n. står öppen gör det möjligt att, om det nu diskuterade alternativet genomförs, anpassa organisationsform och kvalifikationskrav med hänsyn tagen även till medborgarskapsärendena, framhåller utredningsmannen.

Utredningsmannen anför avslutningsvis att överföring av beslutanderätten till en central myndighet inte skulle behöva föra med sig några sådana problem av handläggningsteknisk natur i samarbetet med andra centrala myndigheter som decentralisering av naturalisationsärenden till länsstyrelserna.

Utredningsmannens slutsatser

Utredningsmannen konstaterar att genomgången av de tre alternativen ger vid handen, att betänkligheter från skilda synpunkter föreligger mot de båda alternativ som innebär en partiell decentralisering till länsstyrelserna. Om dessa betänkligheter är så starka att ingetdera alternativet skulle

kunna förordas lämnar han därhän. Det tredje alternativet — överflyttning av beslutanderätten i samtliga naturalisationsärenden till den centrala utlänningsmyndigheten — har han nämligen funnit förenat med väsentliga fördelar och praktiskt taget inga nackdelar. Som en given konsekvens härav förordar han att detta alternativ genomförs. Han förutsätter därvid att länsstyrelserna och de lokala polismyndigheterna kommer att medverka i den förberedande handläggningen av naturalisationsärendena i samma utsträckning som f. n.

Det är enligt utredningsmannen inte möjligt att fristående beräkna personalbehov eller kostnader med anledning av naturalisationsärendenas överflyttning till den centrala utlänningsmyndigheten eller bedöma hur ärendena bör inordnas i denna myndighets organisation, eftersom myndighetens framtida organisation övervägs av utlänningsutredningen. Utredningen borde enligt utredningsmannen få överta denna uppgift. Utredningsmannen begränsar sig därför till några mera allmänna synpunkter på vissa handläggningsfrågor som blir aktuella om hans förslag om total delegering genomförs.

Till en början påpekas att beslutanderätten i normalfallen bör tillkomma verkschefen. Chefen för den enhet inom myndigheten som har att bereda naturalisationsärendena bör delta i handläggningen med skyldighet att — liksom föredraganden i ärendet — låta anteckna ev. skiljaktig mening till protokollet. I den mån lekmannaledamöter kommer att ingå i ledningen för den centrala utlänningsmyndigheten bör även dessa i viss utsträckning engageras i prövningen av naturalisationsärendena. De ärenden som är av större vikt från allmän eller enskild synpunkt eller har principiell betydelse eller i övrigt räckvidd utöver det aktuella ärendet bör hänskjutas av verkschefen till avgörande i plenum, dvs. av ett kollegium bestående av verkschefen och lekmannaledamöterna. Förutom prövning av konkreta ärenden bör i plenum också tas upp frågor om riktlinjer för praxis och över huvud taget spörsmål av prejudicerande natur.

Eftersom verkschefen inte torde få möjlighet att personligen delta i avgörandet av varje särskilt naturalisationsärende, föreslår utredningsmannen att verkschefen får möjlighet att delegera beslutanderätten till chefen för den enhet till vilken ärendena hör. Utredningsmannen är däremot inte beredd att förordas delegering till lägre tjänstemän. Skulle det emellertid i praktiken visa sig nödvändigt med ytterligare delegering, bör frågan tas upp senare och bedömas på grundval av då vunna erfarenheter.

En överflyttning av beslutanderätten i samtliga naturalisationsärenden utesluter enligt utredningsmannen inte att den centrala utlänningsmyndigheten får rätt att i vissa fall hänskjuta avgörandet i sådant ärende till Kungl. Maj:t. I bedömningen av dessa ärenden kan det i enstaka fall komma in ett utrikespolitiskt moment av sådan styrka eller svårighetsgrad att ansvaret för avgörandet bör vila på Kungl. Maj:t. Därför förordas att utlännings-

myndigheten i sådant fall får möjlighet att efter eget bedömande hänskjuta ärendet till Kungl. Maj:ts prövning. Beslut om hänskjutande bör fattas av styrelsen i plenum.

Över den centrala utlänningsmyndighetens slutliga beslut i medborgarskapsärende bör enligt utredningsmannen besvär kunna anföras hos Kungl. Maj:t.

Arten av de avgöranden som kan behöva träffas i vissa medborgarskapsärenden bör enligt utredningsmannen medföra att för verkschefen uppställs kompetenskravet att han skall inneha eller ha innehaft ordinarie domarämbete samt därutöver ha erfarenhet av administrativ verksamhet eller lagstiftningsarbete.

Enligt medborgarskapslagen ankommer det på Kungl. Maj:t — förutom att avgöra naturalisationsärenden — att dels medge att den som enligt 8 § första stycket skulle ha förlorat svenskt medborgarskap vid uppnådd ålder av 22 år får behålla det, dels att befria den som är eller önskar bli utländsk medborgare från hans svenska medborgarskap (9 §). Utredningsmannen anser det ändamålsenligt att samma organ som meddelar naturalisationsbeslut även får dessa båda beslutsfunktioner om hand. Han föreslår därför att den centrala utlänningsmyndigheten får beslutanderätten också i dessa ärenden.

Remissyttrandena

Några principiella betänkligheter mot en decentralisering av medborgarskapsärendena har inte förts fram under remissbehandlingen, fränsett att *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* uttalat att det möjligen kan sättas i fråga om inte naturalisationsinstitutet till sin natur är sådant att beslutanderätten bör tillkomma Kungl. Maj:t.

För en decentralisering i en eller annan form uttalar sig samtliga remissinstanser med undantag av *statskontoret*. Denna myndighet avstyrker att naturalisationsärendena under nuvarande länsförvaltningsförhållanden decentraliseras till länsstyrelserna eller flyttas över till en central utlänningsmyndighet. Statskontoret hänvisar till att kontoret i särskilt yttrande över utlänningsutredningens betänkande har avstyrkt dess förslag att inrätta en fristående central utlänningsmyndighet. Statskontoret beklagar att utredningsmannen inte har redovisat några överväganden beträffande möjligheterna att flytta över ärendena till annan central myndighet såsom socialstyrelsen eller arbetsmarknadsstyrelsen. Statskontoret ansluter sig till utredningsmannens uppfattning att en decentralisering till länsstyrelserna inte är lämplig f. n. men framhåller att saken kommer i annat läge vid bifall till förslaget i länsförvaltningsutredningens betänkande (SOU 1967: 20) att särskilda rättsavdelningar med ett antal kvalificerade jurister skall inrättas vid länsstyrelserna. Statskontoret förordar därför att naturalisationsärendena t. v., liksom hittills, handläggs inom justitiedepartementet och prövas av Kungl. Maj:t samt att frågan om decentralisering till länsstyrelserna prövas på nytt vid senare tidpunkt.

Förslaget att flytta över samtliga naturalisationsärendena till en ny central utlänningsmyndighet har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av det övervägande antalet remissinstanser, nämligen av *hovrätten över Skåne och Blekinge, rikspolisstyrelsen, ÖB, socialstyrelsen, statistiska centralbyrån, CFU, AMS, statens utlänningskommission, utlänningsnämnden, arbetsgruppen för invandrarfrågor, ÖÄ, länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Kopparbergs, Gävleborgs och Norrbottens län samt advokatsamfundet*. Några av dessa remissinstanser har dock i vissa hänseenden, som redovisas i det följande, förordat en annan ordning vid handläggningen av naturalisationsärendena än den utredningsmannen har tänkt sig.

De remissinstanser som närmare motiverar sitt principiella ställningstagande för förslaget ansluter sig i allt väsentligt till de synpunkter som utredningsmannen har fört fram. Sålunda betonas att förslaget i fråga om avlastningseffekten för Kungl. Maj:t är klart överlägset de övriga redovisade lösningarna. Från flera håll betecknas det som en fördel att förslaget medför att medborgarskapsfrågor kommer att handläggas av en myndighet som har att ta ställning också till flertalet övriga frågor som rör utlännningar.

Vidare framhålls bl. a. att förslaget skapar bättre förutsättningar för en enhetlig bedömning av ärendena än övriga alternativ.

Tre remissmyndigheter, *länsstyrelserna i Älvsborgs, Värmlands och Västmanlands län*, uttalar sig för en överflyttning av samtliga naturalisationsärenden till länsstyrelserna.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län finner visserligen vissa omständigheter tala mot en decentralisering till länsstyrelserna. Utom de skäl som utredningsmannen har anfört framhålls särskilt att länsstyrelsernas personal i framtiden i allt större utsträckning kommer att tas i anspråk för arbetsuppgifter som avser den översiktliga samhällsplaneringen och att det därför är angeläget att personalen befrias från göromål som inte är av direkt intresse för länet och dess utveckling. Trots dessa förhållanden anser länsstyrelsen övervägande skäl tala för en total decentralisering till länsstyrelserna. Länsstyrelsen pekar därvid bl. a. på att länsstyrelserna redan har en betydande erfarenhet av medborgarskapsärenden och att en mycket stor del av dessa är av tämligen enkel beskaffenhet. Att en viss oenhetlighet i bedömningen kan uppstå om beslutanderätten anförtros regionala organ vitsordar länsstyrelsen, som emellertid framhåller att olägenheterna härav inte behöver göra sig gällande starkare i fråga om medborgarskapsärenden än i andra sammanhang med hänsyn till det korrektiv som besvärsrätten utgör.

Länsstyrelsen i Värmlands län gör gällande att naturalisationsärendena endast i undantagsfall är så komplicerade att det ter sig motiverat att mer än en myndighet tar befattning med samma ärende. Förvärv av medborgarskap har inte heller längre samma karaktär av statsakt som tidigare, och länsstyrelsen finner tiden nu vara inne att fullfölja den utveckling som inleddes när länsstyrelserna fick hand om anmälningssärendena. Enligt länsstyrelsens uppfattning är det bara vissa av de ärenden i vilka dispens från naturalisationsvillkoren aktualiseras som är av sådan beskaffenhet att avgörandet bör förbehållas en central instans. Länsstyrelsen föreslår därför att länsstyrelserna får möjlighet att hänskjuta sådana ärenden till centralt avgörande.

Länsstyrelsen i Västmanlands län betonar särskilt att en total decentralisering till länsstyrelserna skulle medföra avsevärda rationaliseringsvinster med hänsyn till att länsstyrelserna sannolikt skulle kunna bemästra mer arbetet inom ramen för gällande personalplaner.

Det alternativ som innebär en decentralisering endast av nordiska ärenden till länsstyrelserna förordas av två remissinstanser, *länsstyrelsen i Kronobergs län* och *Föreningen Norden*.

Länsstyrelsen i Kronobergs län medger att den lösning som utredningsmannen har förordat har vissa fördelar men framhåller att den samtidigt företer svagheter från rationaliseringssynpunkt, eftersom den inte medför någon vinst i personalhänseende och inte heller ökad snabbhet i ärendenas

behandling. Länsstyrelsen finner därför en decentralisering av vissa grupper av medborgarskapsärenden till länsstyrelserna önskvärd. Enligt länsstyrelsens mening är begreppet »klara naturalisationsärenden» alltför vagt för att läggas till grund för en uppdelning av ärendena mellan olika myndigheter. För en decentralisering av nordiska ärenden anför länsstyrelsen följande skäl. Länsstyrelserna handlägger redan nu anmälningsärenden från nordiska medborgare. Praxis beträffande de nordiska medborgarskapsärendena är så fast att risk knappast föreligger för olikartad bedömning inom länsstyrelserna, även om särskilda tillämpningsföreskrifter inte ges. Länsstyrelsernas ändrade befattning med ärendena torde inte medföra behov av arbetskraftsförstärkning. Decentraliseringen skulle innebära en inte obetydlig tidsvinst för sökandena. Nödvändiga upplysningar från säkerhetspolisen kan länsstyrelserna på ett enkelt och smidigt sätt få genom länspolischefens förmedling. Inte heller i övrigt torde kommunikationerna med centrala organ vålla några svårigheter. Naturalisationsansökningar från andra än nordiska medborgare anser länsstyrelsen böra handläggas av den centrala utlänningsmyndigheten.

Föreningen Norden, som i sitt yttrande behandlar endast frågan om decentralisering av naturalisationsärenden beträffande medborgare i de andra nordiska länderna, framhåller att föreningens principiella inställning till frågan om nordbos rätt att förvärva medborgarskap i annat nordiskt land är, att man bör överlämna åt den enskilde individen att själv avgöra om han vid flyttning till annat nordiskt land vill behålla sitt tidigare medborgarskap eller förvärva det nya vistelselandets. Mot bakgrund av denna grundsyn skulle det enligt föreningens mening vara klart otillfredsställande om de nordiska naturalisationsärendena förs över till en central utlänningsmyndighet. Målet att så långt som möjligt förenkla handläggningen av nordiska medborgarskapsärenden torde nämligen inte kunna uppnås, om ärendena inlemmas i en central myndighet för utlänningsfrågor i allmänhet.

Flertalet instanser som yttrar sig beträffande alternativet att decentralisera klara ärenden till länsstyrelserna tar tämligen bestämt avstånd från detta alternativ av samma skäl som anförts av länsstyrelsen i Kronobergs län vid dess förord för alternativet att decentralisera endast de nordiska ärendena.

Länsstyrelsen i Örebro län anser däremot att en decentralisering till länsstyrelserna av klara naturalisationsärenden bör övervägas närmare med hänsyn till de fördelar som en sådan lösning skulle medföra i form av minskad total arbetsinsats för det allmänna. Länsstyrelsen förutsätter att Kungl. Maj:t i samband med ett decentraliseringsbeslut av detta slag utfärdar tillämpningsföreskrifter som anger riktlinjerna för prövningen av ärendena och att återkommande konferenser och kurser anordnas för personalen.

Den centrala utlänningsmyndighetens organisation i stort har berörts endast av *länsstyrelsen i Kopparbergs län*, som

ställer sig tveksam till lämpligheten av att utforma myndigheten som ett centralt ämbetsverk. Enligt länsstyrelsens mening skulle det med hänsyn till myndighetens tilltänkta arbetsuppgifter möjligen ligga närmare till hands att ge den en mera domstolsmässig karaktär.

Utredningsmannens uttalande i fråga om kompetenskraven för verkschefen kritiserar av *arbetsgruppen för invandrarfrågor*, som be-tecknar det som unikt i svensk statsförvaltning att ställa upp krav på att verkschefen skall inneha eller ha innehaft ordinarie domarämbete. Den blivande centrala utlänningsmyndigheten bör som sin allra viktigaste upp-gift få att leda och samordna invandrarnas anpassning till det svenska samhället och verkschefen bör väljas med hänsyn till de krav som denna uppgift ställer. Juridiskt kompetenta personer kan beredas plats både som rådgivare och för att bära delegerat beslutsansvar.

Länsstyrelsen i Stockholms län uttalar i samma fråga att det torde vara till fyllest med krav på avlagd juris kandidatexamen och fullgjord tings-tjänstgöring jämte erfarenhet av administrativ verksamhet eller lagstift-ningsarbete.

Beträffande beslutanderätten inom den centrala myndigheten anser de remissinstanser som har yttrat sig i denna fråga, nämligen *hov-rätten över Skåne och Blekinge*, *utlänningskommissionen*, *utlänningsnämnden* och *arbetsgruppen för invandrarfrågor*, att det inte finns anledning att begränsa möjligheten till delegation av beslutanderätten så starkt som ut-redningsmannen har föreslagit. I stället ansluter sig dessa remissorgan till den ståndpunkt som utlänningsutredningen har gett uttryck för i sitt betän-kande, nämligen att beslutanderätten under verkschefen skall kunna fördelas på flera befattningshavare, förslagsvis sex, och att verkets styrelse genom direktiv skall fastställa hur beslutanderätten skall fördelas på olika nivåer. *Utlänningsnämnden* sätter dock i fråga om inte möjligheten att delegera beslutanderätten till tjänstemän under byråchefsnivå bör inskränkas till ärenden i vilka förutsättningar för bifall klart föreligger. *Arbetsgruppen* säger sig inte ha något att invända mot utlänningsutredningens nyssnämnda förslag under förutsättning att garantier skapas för en rättvis och omsorgs-full behandling. En möjlighet är enligt arbetsgruppen att begränsa beslu-tandefunktionen för underordnade tjänstemän genom att ålägga dem att för byråchefen föredra ärenden i vilka avslagsbeslut sätts i fråga. Gruppen an-ser att det också bör övervägas om inte behörigheten att avslå ansökningar rentav bör förbehållas verkschefen, som i tveksamma fall skulle kunna hänskjuta ärendena till avgörande i plenum.

Utredningsmannens förslag att den centrala utlänningsmyndigheten skall ha möjlighet att efter eget bedömande hänskjuta naturalisa-tionsärenden till Kungl. Maj:ts prövning kritiserar av *länsstyrelsen i Västmanlands län*. Länsstyrelsen gör gällande att den myndighet som har tillagts beslutanderätten på ett område också bör utöva beslutsfunktionen

helt och odelat under fullt tjänstemannaansvar, om inte alldeles speciella skäl i något fall talar däremot.

En fråga som har tagits upp i flera remissyttranden gäller länsstyrelsernas medverkan vid handläggningen av naturalisationsärenden. *Länsstyrelserna i Älvsborgs, Värmlands, Västmanlands och Gävleborgs län* anser att det saknas anledning att behålla skyldigheten för länsstyrelserna att utreda ärendena och avge yttranden i dessa, om beslutanderätten tilläggs den centrala utlänningsmyndigheten. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anser att slutlig ställning till länsstyrelsernas fortsatta befattningsmed ärendena inte bör fattas, förrän en närmare undersökning av behovet därav har företagits. Som motivering för sin inställning i frågan framhåller länsstyrelsen i huvudsak följande: Naturalisationsärendena är i allmänhet inte av så komplicerad beskaffenhet att det är påkallat att mer än en myndighet tar befattningsmed dem. Värdet av länsstyrelsernas yttranden, som regelmässigt torde inskränka sig till ett till- eller avstyrkande, bör inte överskattas. De utredningar som länsstyrelserna föranstaltar om är ofta inte bundna till det egna länet utan berör polismyndigheter över hela landet. Handläggningen skulle förenklas om utlänningsmyndigheten utan att anlita länsstyrelserna som mellanhand begärde utredning direkt hos vederbörande polismyndighet.

Föredraganden

Ändring i utlänningslagen

Inledande synpunkter

Från 1800-talets mitt och fram till början av 1900-talet upprätthölls allmänt principen om ett fritt folkutbyte mellan länderna. Fr. o. m. första världskriget har emellertid de flesta länder infört kontroll över utlänningsars inresa, vistelse och arbetsanställning i landet. Bortsett från tiden för de båda världskriegen, då nationella säkerhetsskäl stod i förgrunden, har huvudsyftet med utlänningskontrollen i allmänhet varit att skydda den egna arbetskraften mot konkurrens av arbetssökande från andra länder.

Denna internationella utveckling har haft sin motsvarighet i Sverige. Den tidsbegränsade utlänningslagstiftning som genomfördes år 1914 har sedermera kompletterats och dess giltighetstid har förlängts i flera omgångar. Vår första permanenta utlänningslagstiftning fick vi med 1954 års utlänningslag, som gäller allttjämt.

Util bygger på den internationellt erkända principen att endast landets egna medborgare har ovillkorlig rätt att vistas i landet och få sin utkomst där. Utlänningslagstiftningens uppgift är att skapa rättsliga garantier mot godtycklig behandling av utlänningsar och att i största möjliga utsträckning ge också dem en tryggad ställning. En avvägning måste alltså ske mellan de nationella skyddsintressen, som tillgodoses genom utlänningskontroll, och krav på rättsskydd för utlänningsar.

De nationella skyddsintressena tillgodoses i Util på två vägar, dels genom individuell utlänningskontroll vars syfte är att hindra utlänningsar, som med hänsyn till sin person inte är önskvärd, att resa in i och vistas i landet, dels genom generell utlänningskontroll, varigenom tillströmningen av utlänningsar regleras från sådana allmänna synpunkter som tillgången på arbete, bostäder, livsmedel m. m. Den individuella kontrollen har permanent karaktär, medan den generella kontrollen kan anpassas till ändringar i läget på arbets- och bostadsmarknaden m. m. Följande kontrollmedel får användas.

Individuell kontroll

- 1) Avvisning av icke önskvärd utlänningsar vid inresan eller inom tre månader därefter.
- 2) Utvisning av icke önskvärd utlänningsar som vistas i landet.
- 3) Förvisning av utlänningsar som här i landet har övertygats om brott av grövre art.

Generell kontroll

- 1) Visering för rätt att resa in och vistas här viss angiven tid.
- 2) Uppehållstillstånd för rätt att vistas här utöver en tid av tre månader.
- 3) Arbetstillstånd för rätt att ha arbetsanställning här.
- 4) Bosättningstillstånd som ger

rätt att resa in hit samt utan tidsbegränsning vistas och arbeta här.

5) Förpassning ur landet av utlänning som vistas här utan att ha föreskrivet pass eller vistelsetillstånd.

Utlännings rättsskyddsintresse garanteras i fråga om den individuella kontrollen i första hand genom att UtIL anger i vilka fall avvísning, utvisning eller förvisning får ske. Över beslut om avvísning eller utvisning kan besvär föras, i sista hand och med vissa begränsningar hos Kungl. Maj:t. Fråga om förvisning handläggs av allmän domstol.

I fråga om tillstånd till inresa, vistelse och arbetsanställning här reglerar UtIL däremot inte vare sig vilka av de i lagen angivna tillstånden som krävs eller under vilka förutsättningar tillstånd får meddelas. Med hänsyn till syftet med den generella kontrollen har det överlämnats åt Kungl. Maj:t att bestämma i vilken omfattning tillstånd skall krävas. Bestämmelser härom meddelas i UtIK. Under vilka förutsättningar tillstånd meddelas bestäms huvudsakligen genom de tillståndsgivande myndigheternas praxis. Besvärsmått föreligger i regel inte i tillståndsärenden. Utlännings rättsskydd är i dessa ärenden tillgodosett främst genom föreskrifter om att alla viktigare avgöranden skall ske under medverkan av företrädare för olika allmänna intressen. Sålunda fattas alla avslagsbeslut i tillståndsärenden inom en central utlänningsmyndighet, vars ledning består av dels representanter för olika fackmyndigheter, dels medborgarrepresentanter. Vid sin sida har den centrala utlänningsmyndigheten en nämnd, utlänningsnämnden, som består av tre ledamöter av vilka en skall inneha eller ha innehaft domarämbete. Den centrala myndigheten kan inhämta yttrande från nämnden i alla ärenden enligt UtIL. I vissa fall skall yttrande från nämnden inhämtas, innan den centrala utlänningsmyndigheten fattar beslut. Det gäller i regel bl. a. beslut om förpassning. Förpassningsbeslut kan dessutom överklagas under vissa förutsättningar.

Som jag har sagt inledningsvis ingick det i uppgifterna för den utlänningsutredning som tillsattes år 1961 att lägga fram förslag till hur den centrala handläggningen av utlänningsärenden skall organiseras. UtIL föreskriver att det skall finnas en central utlänningsmyndighet med utlänningsnämnden vid sin sida. Men lagen överlämnar åt Kungl. Maj:t att bestämma vilken myndighet som skall vara central utlänningsmyndighet. Uppgiften har ålagts statens utlänningskommission, som alltsedan den inrättades år 1944 har haft provisorisk karaktär. Utredningen har nu i betänkandet »Invandringen. Problematik och handläggning» funnit att behov alltjämt föreligger av generell utlänningskontroll i huvudsakligen nuvarande former och omfattning och att det behövs en central utlänningsmyndighet för handläggning av främst tillståndsfrågor. Betänkandet innehåller vidare förslag att begränsa

möjligheterna att vägra uppehållstillstånd och att i anslutning därtill öppna större möjligheter än nu att utvisa icke önskvärd utlänning. Dessutom behandlas frågan, vilken myndighet som skall besluta i ärenden om arbetstillstånd, och i anslutning därtill övervägs om besvärsmått bör finnas i sådana ärenden. Gemensamt för utredningens förslag i nu nämnda delar är att de, om de godtas, föranleder ändringar i UtIL. Mina överväganden i det följande begränsar sig till dessa förslag. Jag avser dessutom att behandla ett vid remissbehandlingen av utredningens betänkande väckt förslag att upphäva eller uppmjuka gällande regel att arbetstillstånd alltid skall avse visst slag av arbete (yrkesbegränsning).

Övriga delar av utredningens betänkande avser jag att anmäla senare i dag.

Tillståndssystemet m. m.

Utlänningsutredningen har i sitt arbete utgått från att det nuvarande tillståndssystemet skall behållas som medel för generell utlänningskontroll. Systemet innebär att UtIL reglerar vilka tillståndstyper som får förekomma och hur tillståndsärenden skall handläggas men överlämnar åt Kungl. Maj:t att med hänsyn till förhållandena bestämma, om eller i vilken utsträckning tillstånd skall krävas. Vid remissbehandlingen har utredningens utgångspunkt lämnats utan erinran av praktiskt taget alla remissinstanser. Som jag senare kommer att utveckla närmare vid min anmälan av övriga delar av utredningens betänkande behövs generell utlänningskontroll för överskådlig framtid. Vidare pågår arbete inom en nyligen tillsatt, för de nordiska länderna gemensam kommitté för utredning av bl. a. förutsättningarna för en enhetlig nordisk utlänningslagstiftning. Mot denna bakgrund har jag ingen erinran mot utredningens utgångspunkt.

I några remissyttranden har föreslagits justeringar i fråga om antalet tillståndstyper. Sålunda menar bl. a. statskontoret att man skulle kunna förenkla systemet genom att föra samman uppehållstillstånd och arbetstillstånd till ett enda tillstånd, uppehållstillstånd. Sakligt saknar en sådan förenkling betydelse. Från administrativ synpunkt är förenklingen endast skenbar, eftersom tillståndet, som statskontoret också framhåller, måste graderas i två typer, en som ger rätt att både vistas och ha arbetsanställning i Sverige och en som innefattar bara rätt att vistas här. Det väsentliga från administrativ synpunkt är att frågor om uppehålls- och arbetstillstånd handläggs gemensamt och att de båda tillstånden ges för samma tider. Det sker f. n. För utlämningarna själva är det enligt min mening en fördel att tillstånden formellt hålls skilda åt. Härigenom undviks misstag i fråga om vilken rätt varje tillstånd ger utlämningen. Härtill vill jag foga att gällande bestämmelser inte hindrar att de båda tillstånden utfärdas som en enda handling, vilket väl låter sig göra om tillståndsfrågorna avgörs av samma myndighet. Jag vill i detta sammanhang erinra om utredningens förslag att ärenden om

arbetstillstånd skall avgöras av AMS, medan avgörandet i ärenden om uppehållstillstånd alltjämt skall ankomma på den centrala utlänningsmyndigheten, ett förslag som jag behandlar i det följande. Oberoende av ställningstagandet till detta förslag, vars genomförande inte kan förenas med vad statskontoret har anfört, är jag av de anförda skälen inte beredd att förorda ifrågakvarande närmast formella justering av tillståndssystemet. Efter som en sådan justering dessutom skulle medföra ganska omfattande författningsändringar, synes den under alla förhållanden inte böra övervägas, innan den gemensamma nordiska kommitté som jag nyss nämnde har redovisat resultatet av sitt arbete.

Vid sin prövning av hur den centrala handläggningen av utlänningsfrågor bör organiseras har utredningen undersökt om det över huvud taget behövs en central utlänningsmyndighet. Utredningen anser att så är fallet, åtminstone så länge vi upprätthåller generell utlänningskontroll. Denna ståndpunkt delas av en stor majoritet bland remissinstanserna.

Som framgår av min redogörelse i det föregående har den centrala utlänningsmyndigheten f.n. en rad uppgifter enligt UtIL och UtIK. Främst hänför sig uppgifterna till viserings- och andra tillståndsfrågor samt frågor om utlänningsavlägsnande ur landet. Vid prövning av dessa frågor måste som utredningen har utvecklat hänsyn tas till en rad skilda och ibland motstridiga intressen av humanitär, politisk och allmän samhällelig art. Det förutsätter att den prövande myndigheten har överblick över förhållandena på olika områden. En uppdelning av den centrala utlänningsmyndighetens samtliga uppgifter enligt UtIL och UtIK på skilda fackmyndigheter — en tanke som har förts fram i ett par remissyttranden — är ägnad att motverka den nödvändiga intresseavvägningen och försvåra en sammanhållen och enhetlig handläggning av utlänningsärenden. En sådan ordning framstår vidare inte som organisatoriskt eller administrativt rationell. Det synes inte heller ändamålsenligt att utlänningsnämnden knyts som rådgivande organ till skilda myndigheter. Ett annat tungt vägande skäl att behålla en central utlänningsmyndighet är att viktiga frågor om utlänningsanspassning i vårt land, enligt vad jag senare i dag kommer att förorda, skall handläggas centralt av samma myndighet som handlägger frågor om rätt att resa in och vistas här. Huvudlinjen bör därför vara att kontroll- och anpassningsfrågornas handläggning i möjligaste mån hålls samlad hos ett enda organ. Jag ansluter mig alltså till utredningens och de flesta remissinstansernas uppfattning att det även framdeles bör finnas en central utlänningsmyndighet.

Prövningen av ärenden om uppehållstillstånd

Jag har redan framhållit att den individuella och den generella utlänningskontrollen tillgodoser skilda syften. Gränsen mellan dessa båda typer av utlänningskontroll är emellertid inte skarp. Sålunda kan utlänningsavvisas

enbart på den grund att han saknar föreskrivet tillstånd. Å andra sidan kan den som vid inresan har visering eller uppehållstillstånd inte avvisas på grund av att han med hänsyn till sina individuella förhållanden inte är önskvärd här. Den vandelsprövning som eljest skulle ha skett vid inresan görs i dessa fall i stället i ärendet om visering resp. uppehållstillstånd. Även när ärende om uppehållstillstånd prövas först efter utlänningens inresa omfattar prövningen vanligen utlänningensandel. Bosättningstillstånd beviljas först efter prövning av utlänningensandel.

Det föreligger inget formellt hinder att utlänning, som har funnits inte böra avvisas eller utvisas, därefter vägras uppehållstillstånd eller förlängning av sådant tillstånd och förpassas ur landet. Vid tillkomsten av UtIL diskuterades denna inkonsekvens i utlänningslagstiftningen. Föredragande departementschefen uttalade (prop. 1954: 41 s. 61—62) att det vid den generella utlänningskontrollen visserligen inte i första hand är fråga om en kvalitativ bedömning av den enskilde utlänningen utan om en allmän begränsning av tillträde till landet och om förutsättningarna för undantag i de särskilda fallen från denna begränsning. Även en bedömning av utlänningens personliga förhållanden kan emellertid komma i fråga, när en restriktiv politik för tillträdet till riket upprätthålls, fortsatte han, men bedömningen hänger då samman med de allmänna riktlinjerna för utlänningspolitiken och faller bort i den mån en friare utlänningspolitik förs. Mot denna bakgrund ansågs behovet att behålla utvisningsinstitutet kunna diskuteras, men tanken att avskaffa institutet avvisades med hänsyn till att utvisning behövs som ett permanent medel att avlägsna utlänning härifrån även om kravet på tillstånd för rätt att vistas i landet skulle efterges. Slutsatsen blev att den angivna principiella motsättningen i lagen inte kunde avlägsnas. Riksdagen godtog dessa uttalanden (1LU 1954: 14, rskr 155).

Utlänningsutredningen har nu på nytt tagit upp frågan om vandelsprövningen i ärenden om uppehållstillstånd. Under återopande av rättssäkerhetsskäl föreslår utredningen, att ett uttryckligt förbud att vägra utlänning uppehållstillstånd på grund av hansandel införs i UtIL. I anslutning härtill skall enligt utredningens förslag möjligheterna att utvisa utlänning vidgas. Så gott som alla remissinstanserna anser liksom utredningen att utlänning bör beredas ökat rättsskydd i ärenden om uppehållstillstånd. Där emot råder delade meningar om det ändamålsenliga i att tillgodose detta önskemål på det sätt som utredningen har föreslagit.

Från rent principiella synpunkter kan det synas tilltalande att som utredningen förordar dra skarpare gräns än f. n. mellan individuell och generell utlänningskontroll. Vilka praktiska konsekvenser förslaget får beror, som framhölls vid UtIL:s tillkomst, i första hand på vilken utlänningspolitik vi för. I prop. 1966: 52 angående riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken anförde jag (s. 239) att meningen är att en ordnad invandring skall tillämpas

i fråga om arbetskraft från andra än de nordiska länderna. När den ordnade invandringen får formen av kollektiv rekrytering liksom f. ö. vid flyktingöverföring är det naturligt att även frågan om uppehållstillstånd prövas i samband med rekryteringen eller uttagningen, dvs. före inresan i Sverige.

Det kan enligt min mening inte gärna komma i fråga att utlänning, som har rekryterats utomlands och då beviljats arbets- och uppehållstillstånd, skall kunna avvisas när han kollektivt överförs till Sverige eller, om nuvarande förbud att avvisa den som har uppehållstillstånd kvarstår, utvisas kort efter inresan på grund av förhållanden som förelåg redan före inresan. En sådan ordning framstår som olämplig också vid enskild invandring. Vidare delar jag den uppfattning som har uttalats vid remissbehandlingen att det från utlänningens egen synpunkt ofta måste vara mera olägligt att drabbas av utvisningsbeslut, som alltid skall förbindas med förbud att återvända hit, än att få avslag på ansökan om uppehållstillstånd och ev. förpassas ur landet. De praktiska konsekvenserna av utredningens förslag är därför knappast godtagbara. Tveksamhet inför dessa konsekvenser har kommit till uttryck även i yttranden från remissinstanser som har tillstyrkt utredningsförslaget. Jag kan för min del inte förorda förslaget.

Däremot är jag ense med utredningen och remissinstanserna om att det är önskvärt att utlänning bereds ökat rättsskydd i ärenden om uppehållstillstånd. Det blir i dessa ärenden, till skillnad från viseringsärenden, ofta — särskilt i ärenden om förlängt tillstånd — fråga om att pröva utlännings personliga förhållanden, sedan han redan har vistats i Sverige någon tid och därigenom fått i varje fall någon anknytning till vårt land. Utredningen har själv antytt en annan väg att öka rättsskyddet än den som utredningen har valt, nämligen genom att införa besvärsmätt för utlänningen vid avslag på ansökan om uppehållstillstånd. I likhet med flera remissinstanser förordar jag en sådan lösning. Besvärsmätten bör begränsas till fall då avslagsbeslutet grundas på utlännings personliga egenskaper eller förhållanden, hans vandel. Innan avslagsbeslut fattas på sådan grund bör utlänningsnämnden höras. I enlighet med vad som gäller vid besvär över den centrala utlänningsmyndighetens beslut i ärende om avvisning eller utvisning bör besvär över avslag på ansökan om uppehållstillstånd få föras endast om nämnden eller ledamot i nämnden har anfört avvikande mening. Besvär bör föras hos Kungl. Maj:t på samma sätt som besvär i avvisnings- eller utvisningsärende. Jag föreslår att besvärsmätten utformas i enlighet härmed.

Genom besvärsprövningen hos Kungl. Maj:t kommer den centrala utlänningsmyndigheten att få viss ledning för sin egen prövning av utlännings vandel i uppehållstillståndsärenden. Vissa generella normer för myndighetens prövning synes emellertid möjliga att ge. Jag återkommer i specialmotiveringen till denna och andra frågor som aktualiseras i detta sammanhang.

Utvisningsgrunderna

De grunder på vilka utlänning kan utvisas ur Sverige anges uttömmande i UtL. De hänför sig till utlänningens vilja eller förmåga att försörja sig ärligt och hans vilja att uppfylla sina ekonomiska förpliktelser samt i vissa fall till alkoholmissbruk och, i fråga om utlänning som har dömts för brott, till risk för fortsatt brottslighet.

Jag har förut nämnt att utlänningsutredningen som en konsekvens av sitt förslag att förbjuda vandelsprövning i ärenden om uppehållstillstånd förordar att möjligheterna att utvisa utlänning vidgas. Enligt utredningen bör det ske i två hänseenden, dels genom att nuvarande utvisningsgrunder får större tillämpningsområde, dels genom att två nya utvisningsgrunder införs, nämligen att utlänningen här i landet bedriver verksamhet som utgör uppenbar fara för den allmänna ordningen eller säkerheten eller att han med hänsyn till föregående verksamhet eller eljest skäligen kan antas komma att här bedriva verksamhet som utgör fara för rikets säkerhet.

Med den ståndpunkt som jag nyss har tagit till utredningens förslag i fråga om vandelsprövningen i ärenden om uppehållstillstånd föreligger enligt min mening inte tillräcklig anledning att överväga sådana ändringar beträffande utvisningsgrunderna som utredningen föreslår.

Däremot anser jag skäl tala för ett vid remissbehandlingen framfört förslag att jämställa narkotikamissbruk med alkoholmissbruk som utvisningsgrund. F. n. kan utlänning utvisas, om han är hemfallen åt alkoholmissbruk och till följd därav finnes vara farlig för annans personliga säkerhet eller föra ett grovt störande levnadssätt. Med den utbredning narkotikamissbruk har fått numera och de följer sådant missbruk i regel har för missbrukarens omgivning föreslår jag att även den som är farlig för annans personliga säkerhet eller för ett grovt störande levnadssätt till följd av narkotikamissbruk skall kunna utvisas. Liksom vid alkoholmissbruk blir det vid narkotikamissbruk fråga om att i utvisningsärendet göra en avvägning mellan bl. a. vårt lands ansvar för att missbrukaren får vård och våra vårdresurser. I allmänhet synes det vara rimligt att utvisning sker av utlänning som kan antas ha varit missbrukare redan vid sin ankomst hit, om andra omständigheter, främst sådana som anges i UtL, inte talar mot utvisning. Dit hör utlänningens levnads- och familjeförhållanden och längden av den tid som han har vistats i landet.

Yrkesbegränsning av arbetstillstånd

Enligt UtL skall arbetstillstånd avse visst slag av arbete. Denna obligatoriska yrkesbegränsning av arbetstillstånd har inte tagits upp till övervägande i utlänningsutredningens betänkande. I några remissyttranden, bl. a. yttrandet från LO, har emellertid förordats att skyldigheten att yrkesbegränsa

arbetstillstånd mjukas upp eller helt upphävs. Sålunda menar LO att utlänning som har vistats och arbetat här viss tid bör kunna få arbetstillstånd utan yrkesbegränsning.

Möjligheten att yrkesbegränsa arbetstillstånd är väsentlig för att kontrollera bl. a. att invandrande utländsk arbetskraft inte söker sig till yrkesområden med brist på arbetstillfällen eller koncentreras till de mest osäkra yrkesområdena. Jag kan därför inte ansluta mig till den vid remissbehandlingen framförda uppfattningen att yrkesbegränsningen bör upphävas helt. Däremot är jag ense med LO om att yrkesbegränsning av arbetstillstånd ofta inte är påkallad och många gånger kan motverka den invandrade arbetskraftens anpassning på vår arbetsmarknad, när fråga är om arbetskraft som redan är etablerad på denna marknad. Jag föreslår att den nuvarande föreskriften i 16 § första stycket UTIL, enligt vilken arbetstillstånd alltid skall avse visst slag av arbete, ersätts med föreskrift om att sådant tillstånd får avse visst slag av arbete.

Beslut i ärenden om arbetstillstånd

Arbetstillstånd meddelas och återkallas av den centrala utlänningsmyndigheten. Av min redogörelse i det föregående för nuvarande förhållanden framgår emellertid att AMS och arbetsmarknadsparterna har tillförsäkrats väsentligt inflytande över arbetsmarknadsbedömningen i ärenden om arbetstillstånd. Utlänningsutredningen föreslår nu, med instämmande av flertalet remissinstanser, att beslutanderätten i ärenden om arbetstillstånd förs över till AMS.

Utredningens förslag liksom remissinstansernas ställningstaganden bygger på att handläggningen av övriga tillståndsärenden och andra frågor om utlännings inresa och vistelse här skall ankomma på en central utlänningsmyndighet. Jag vill i anslutning härtill upplysa att det, enligt de förslag som jag avser att anmäla senare i dag, inte är lämpligt att anförtro uppgiften att vara central utlänningsmyndighet åt AMS eller annan fackmyndighet inom område som har betydelse för utlänningsfrågornas bedömning.

Statsmakterna har vid en rad tidigare tillfällen tagit ställning till frågan att ålägga den centrala arbetsmarknadsmyndigheten beslutanderätten i ärenden om arbetstillstånd. Senast skedde det vid tillkomsten av UTIL. Som skäl för att beslutanderätten alltjämt borde tillkomma den centrala utlänningsmyndigheten anfördes då bl. a. (se prop. 1954: 41 s. 68) att frågor om uppehålls- och arbetstillstånd hänger nära samman och att frågan om arbetstillstånd är endast ett av de spörsmål som måste bedömas i utlänningsärende. En uppdelning av beslutanderätten på olika myndigheter ansågs därför komma att leda till betydande olägenheter.

Som utredningen betonar i olika sammanhang kan frågan i vilken omfattning utlännningar skall tillåtas invandra i vårt land inte bestämmas enbart med utgångspunkt i arbetsmarknadsläget. Hänsyn måste tas också till

bl. a. tillgången på bostäder, utbildningsmöjligheter och sjukvårdsplatser. Humanitära och politiska synpunkter gör sig vidare ibland gällande. Som framhölls vid tillkomsten av gällande utlänningslag hänger arbets- och uppehållstillstånd alltså intimt samman. Det ena tillståndet förutsätter ofta det andra. Mot denna bakgrund har jag nyss intagit den principiella ståndpunkten att tillståndsärendena bör hållas samman hos en enda myndighet. Det är givet, att denna myndighet måste få underlag för sina bedömningar genom kontakter med skilda fackmyndigheter. I fråga om arbetsmarknadsbedömningen är fackmyndighetens inflytande garanterat genom uttryckliga bestämmelser i Util och UtIK, och i praktiken följer den centrala utlänningsmyndigheten AMS:s och arbetsmarknadsparternas bedömning av arbetsmarknadsläget. Enligt vad AMS har framhållit i sitt remissyttrande har den nuvarande ordningen fungerat väl. Dessa omständigheter talar mot ändring av nuvarande ordning.

I vilken omfattning utlännningar skall tillåtas att ta anställning i vårt land är alltså inte i alla lägen enbart en arbetsmarknadspolitisk fråga. Jag kan därför inte dela utredningens och flera remissinstansers mening att avsaknad av beslutanderätt i arbetstillståndsärenden utgör en opåkallad begränsning i AMS:s handlingsfrihet vid bl. a. arbetskraftsrekrytering i utlandet och flyktingöverföring hit från andra länder. Som statens utlänningskommision har påvisat kan den av utredningen föreslagna ordningen dessutom medföra administrativa olägenheter.

Av dessa skäl förordar jag att nuvarande ordning skall bestå. Jag vill emellertid erinra om att detta innebär att AMS och arbetsmarknadsparterna alltjämt skall ha det avgörande inflytandet över arbetsmarknadsbedömningen i ärende om arbetstillstånd. Den centrala utlänningsmyndigheten bör alltså inte kunna avgöra sådant ärende på grund av en annan arbetsmarknadsbedömning än den som AMS har gett uttryck åt generellt eller i det särskilda ärendet. Avslag på ansökan om arbetstillstånd som AMS har tillstyrkt eller bifall till sådan ansökan som AMS har avstyrkt bör komma i fråga endast när andra skäl än arbetsmarknadsskäl åberopas för beslutet.

Besvär rätt i ärenden om arbetstillstånd

Av min tidigare redogörelse framgår att utlännings rättssäkerhet i tillståndsärenden tillgodoses huvudsakligen genom att den beslutande myndigheten bevakar de allmänna invandringspolitiska intressen som behöver beaktas i ärendena. Mitt förslag att viss besvär rätt skall införas i ärenden om uppehållstillstånd innebär ett undantag från denna huvudlinje. Som jag har utvecklat förut motiveras undantaget av den prövning av utlännings personliga förhållanden som kan vara motiverad i dessa ärenden.

Utlänningsutredningens förslag att besvär rätt i viss utsträckning skall införas också i ärenden om arbetstillstånd grundar sig på att utredningen har förordat att beslutanderätten i ärendena skall föras över från den cen-

trala utlänningsmyndigheten till AMS. Till följd härav kommer fråga om arbetstillstånd att prövas av endast en myndighet, framhåller utredningen, och möjligheten att mot AMS:s avstyrkande bevilja arbetstillstånd av humanitära skäl upphör.

Godtas mitt ställningstagande till frågan vilken myndighet som skall ha beslutanderätten i ärenden om arbetstillstånd faller utredningens huvudsakliga motiv för förslaget att införa besvärsrätt i dessa ärenden bort. Även de remissinstanser som har anslutit sig till förslaget synes förutsätta att besvärsrätt aktualiseras endast om AMS blir beslutande myndighet i dessa ärenden. Jag saknar anledning att med dessa utgångspunkter pröva utredningens förslag.

I frågan huruvida besvärsrätt i ärenden om arbetstillstånd är motiverad från andra synpunkter vill jag först fästa uppmärksamheten på uttalandena vid UtIL:s tillkomst, att det inte är möjligt att i lagen reglera den materiella innebörden i den aktuella utlänningspolitiken. Med anledning därav framstår besvär förfarande i ärenden om arbetstillstånd eller, med förut angivet undantag, uppehållstillstånd som mindre ändamålsenligt. Utlännings rätts-säkerhet i dessa ärenden bör som hittills tillgodoses genom föreskrifter om vilken myndighet som skall pröva skilda slag av ärenden. Att förlägga beslutanderätten i alla dylika ärenden i vilka avslagsbeslut övervägs till Kungl. Maj:t är från praktiska synpunkter självfallet otänkbart. Jag vill emellertid erinra om att ökad användning av kollektiv rekrytering och överföring hit av utländsk arbetskraft i realiteten kommer att innebära att AMS:s bedömning av arbetsmarknadsläget kan komma under Kungl. Maj:ts prövning. Uppdraget att besluta om sådan rekrytering och överföring tillkommer f. n. AMS men inte på grund av UtIL:s bestämmelser utan på grund av särskilt uppdrag av Kungl. Maj:t. Därav följer att AMS:s beslut i sådant ärende kan överklagas till Kungl. Maj:t enligt de regler som enligt styrelsens instruktion gäller för besvär över myndighetens beslut. Vidare vill jag nämna, att mitt förslag om viss besvärsrätt i ärenden om uppehållstillstånd återverkar också på beslut i ärenden om arbetstillstånd. Vägras utlämning arbetstillstånd endast på grund av att han inte får uppehållstillstånd, innebär nämligen bifall till besvär i uppehållstillståndsärendet att även ärendet om arbetstillstånd måste omprövas. Med hänsyn till vad jag nu anfört kan jag inte förorda att besvärsrätt i tillståndsärenden införs i vidare mån än vad jag har föreslagit i fråga om ärenden om uppehållstillstånd.

Ändring i medborgarskapslagen

År 1963 tillsatte Kungl. Maj:t den s. k. departementsutredningen, som fick i uppdrag att bl. a. undersöka möjligheterna att befria Kungl. Maj:t från alla förvaltningsärenden av rutinbetonad karaktär och överföra dem till annan myndighets handläggning. Syftet med en sådan överflyttning skulle vara att stärka statsdepartementens ställning som organ för den centrala planeringen och ge dem ökade möjligheter att ägna sig åt frågor angående de större och viktigare riktlinjerna för den samhälleliga verksamheten. På förslag av departementsutredningen har en rad decentraliseringsåtgärder genomförts.

Enligt utredningsdirektiven för den år 1961 tillkallade sakkunnige för översyn av den svenska medborgarskapslagstiftningen skulle utredningsmannen också ta upp frågan om decentralisering av medborgarskapsärenden som f. n. prövas av Kungl. Maj:t efter beredning inom justitiedepartementet. I direktiven framhölls att många av dessa ärenden, särskilt de som avser medborgare i andra nordiska länder, är av rutinartad karaktär. Utredningsmannen borde undersöka möjligheterna att låta dessa nordiska ärenden prövas av länsstyrelserna, som redan avgör medborgarskapsärenden av anmälningskaraktär. Utredningsmannen borde vidare överväga om inte en sådan decentralisering skulle kunna genomföras även beträffande vissa icke-nordiska ärenden.

Sedan långt tillbaka har utlänning som bosatt sig här i landet kunnat vinna erkännande som svensk undersåte. I lag reglerades möjligheten att få svenskt medborgarskap genom naturalisation först år 1858. Genom en grundlagsändring nämnda år fastslogs i regeringsformen att Kungl. Maj:t ägde att genom naturalisation uppta utländsk man till svensk medborgare i den ordning och under de villkor som bestämdes i särskild lag. I den samtidigt utfärdade s. k. naturalisationslagen reglerades ordningen och villkoren för naturalisation. Ordningen med Kungl. Maj:t som naturalisationsbeviljande myndighet har sedan varit grundlagsfäst fram till år 1965. Genom ett då infört tillägg till 33 § RF öppnades möjlighet att genom föreskrift i medborgarskapslagen tillägga annan myndighet än Kungl. Maj:t befogenhet att avgöra naturalisationsärenden. I motiveringen till grundlagsändringen erinrades om departementsutredningens uppdrag att undersöka möjligheterna att flytta över en del ärenden från Kungl. Maj:t till annan myndighet och om det uppdrag att undersöka frågan om att överföra beslutanderätten i vissa medborgarskapsärenden från Kungl. Maj:t till underlydande organ som den år 1961 tillkallade utredningsmannen hade fått. I den mån det visade sig föreligga förutsättningar att frigöra Kungl. Maj:t från befattning med mer eller mindre rutinbetonade ärenden på medborgarskaps-

området ansågs sådan decentralisering böra genomföras så snabbt som möjligt.

Utredningsmannen för översyn av medborgarskapslagstiftningen lade i mars 1966 fram sitt förslag i decentraliseringsfrågan. Han förklarar, att behovet att koncentrera departementens arbete successivt torde ha känts allt starkare sedan utredningsdirektiven meddelades. Han har därför ansett det ligga i linje med departementsutredningens syfte att undersöka möjligheterna att från Kungl. Maj:t till annan myndighet flytta över samtliga naturalisationsärenden och inte bara sådana av rutinbetonad art. Hans överväganden mynnar ut i förslaget att beslutanderätten i samtliga naturalisationsärenden flyttas från Kungl. Maj:t och anförtros ett centralt ämbetsverk, vars beslut dock skall kunna överklagas hos Kungl. Maj:t. Förslaget har fått ett genomgående positivt mottagande vid remissbehandlingen.

Innan jag går närmare in på utredningsmannens förslag, vill jag lämna några upplysningar om den nuvarande handläggningen av naturalisationsärendena. Antalet till justitiedepartementet inkomna ansökningar om svenskt medborgarskap uppgick till 6 622 år 1966, 6 667 år 1967 och 3 781 första halvåret 1968. Antalet avgjorda ärenden var samma perioder 7 116, 6 041 resp. 3 151. Kungl. Maj:ts beslut innebar avslag i 305 fall år 1966, i 461 fall år 1967 och 258 fall första halvåret 1968. Som framhölls i direktiven till 1961 års utredning om översyn av medborgarskapslagstiftningen vållar de ärenden som avser nordiska medborgare i allmänhet inga problem i utredningshänseende och är mestadels lätta att bedöma, bl. a. på grund av att en tämligen fast praxis har utbildats på detta område. Uppgifter saknas om hur många av de under senare år inkomna och avgjorda ärendena som avsåg nordiska medborgare. En ungefärlig uppfattning härom kan man dock få genom att se hur många nordiska medborgare som har ingått bland de under senare år naturaliserade utlänningarna. Till svenska medborgare upptog Kungl. Maj:t tillhoppa 42 151 utlänningar under femårsperioden 1961—1965, 10 318 år 1966 och 8 099 år 1967. Av dessa var andelen nordiska medborgare under 1961—1965 i medeltal 43 % vart och ett av åren, medan den under vartdera året 1966 och 1967 uppgick till 44 %. Man kan således anta att närmare hälften av de årligen handlagda ärendena avser nordiska medborgare och därför till alldeles övervägande del är av rutinbetonad karaktär. Också en del av de utomnordiska ärendena är av sådan art. Deras andel i den totala mängden av utomnordiska ärenden är dock svår att bedöma. Utredningsmannen har funnit att 73 % av samtliga de naturalisationsärenden som avgjordes år 1961 bedömdes som klara bifalls- eller avslagsfall.

Som »klara» ärenden betecknar han sådana där utgången framstod som tämligen given om rådande praxis följdes. Man har emellertid anledning att betvivla att andelen »klara» ärenden är lika stor i dag. Under senare år har nämligen antalet naturalisationsansökningar från medborgare i av-

lägset belägna länder ökat avsevärt. I dessa ärenden är det i allmänhet vanskligare än i andra ärenden att pröva om sökanden uppfyller villkoren för naturalisation eller om sådana förhållanden föreligger att dispens från dessa villkor kan ges.

Mot bakgrund av vad jag nu har sagt är det uppenbart att handläggningen av naturalisationsärenden innebär en stor arbetsbelastning för Kungl. Maj:t. Det är därför angeläget att dessa ärenden i största möjliga utsträckning förs över till annan myndighet som ett led i de förut nämnda strävandena att stärka statsdepartementens ställning som organ för den centrala planeringen. Olika åtgärder har redan vidtagits på andra områden för att flytta den mera löpande förvaltningsverksamheten från Kungl. Maj:t till de centrala ämbetsverken och andra organ utanför departementen. I linje härmed bör en principiell utgångspunkt för behandlingen av ifrågavarande ärende vara att naturalisationsärenden skall handläggas och avgöras av Kungl. Maj:t bara om starka skäl talar därför.

Vad först angår den rent statsrättsliga aspekten på denna fråga kan det med hänsyn till den utformning som 33 § RF fick genom 1965 års ändring av paragrafen inte anses föreligga något formellt hinder mot att föra över beslutanderätten i samtliga naturalisationsärenden till annan myndighet än Kungl. Maj:t. Motiveringarna för ändringen tog emellertid sikte främst på ärenden av rutinkaraktär. Även andra ärenden bör dock kunna komma i fråga under förutsättning att de handläggs av kvalificerad myndighet och att det skapas betryggande skydd för sökandens rättssäkerhet.

Utredningsmannen har som underlag för sitt förslag lagt ett bedömande huruvida principiella betänkligheter föreligger mot att överge ordningen med Kungl. Maj:t som enda naturalisationsbeviljande myndighet. I denna fråga framhåller han att en naturalisation påverkar utlännings rättsliga och faktiska ställning i många betydelsefulla hänseenden. Utfallet av en naturalisationsansökan har därför stor vikt för sökanden. Med hänsyn till den utveckling mot större jämställdhet mellan svenska medborgare och här stadigvarande bosatta utlänningar som har ägt rum finner utredningsmannen emellertid medborgarskapsfrågan numera inte ha samma ingripande betydelse som under tidigare skeden. På grund av den mycket kraftiga ökningen av antalet invandrare till Sverige under de båda senaste decennierna har också antalet naturalisationsärenden stigit avsevärt och därmed även antalet okvalificerade, ofta rent rutinmässiga ärenden. En sådan utveckling måste enligt utredningsmannen försvaga skälen för att av några höghetsynpunkter i princip motsätta sig varje överföring av beslutanderätten i naturalisationsärendena från Kungl. Maj:t. Liksom remissinstanserna delar jag denna ståndpunkt och anser att det inte av dessa skäl finns anledning att avvisa tanken på att avlasta Kungl. Maj:t naturalisationsärendena.

Utredningsmannen har till närmare överväganden tagit upp tre alternativ till lösning av decentraliseringsfrågan. Det först diskuterade alternativet går ut på en decentralisering till länsstyrelserna av enbart sådana ärenden

i vilka sökanden är medborgare i annat nordiskt land. Det andra alternativet innebär att länsstyrelserna tilläggs beslutanderätten i »klara» ärenden. Enligt båda dessa lösningar skulle beslutanderätten i de icke delegerade ärendena ligga kvar hos Kungl. Maj:t. Som ett tredje alternativ för utredningsmannen fram tanken att helt befria Kungl. Maj:t från befattning i första instans med naturalisationsärenden. En total decentralisering till länsstyrelserna anser han emellertid inte böra komma i fråga. Som beslutsmyndighet enligt detta alternativ förordar han i stället den centrala utlänningsmyndighet som skall finnas enligt 3 § Utll. Han tar härvid sikte på den permanenta centrala myndighet för utlänningsfrågor som utlänningsutredningen vid tiden för avgivandet av utredningsmannens betänkande avsåg att föreslå bli inrättad i stället för statens utlänningskommission. Utlänningsutredningen har som förut nämnts sedermera föreslagit att ett sådant centralt verk inrättas.

Efter att närmare ha belyst de olika alternativens för- och nackdelar uttalar utredningsmannen som sin uppfattning att det tredje alternativet — överflyttning av beslutanderätten i samtliga naturalisationsärenden till den centrala utlänningsmyndigheten — framstår som klart överlägset de båda andra lösningarna. Som motivering till sitt ställningstagande anför han i huvudsak följande skäl. Det tredje alternativet tillgodoser bäst önskemålet att avlasta Kungl. Maj:t befattning med medborgarskapsärendena. Det ger också bättre garantier för en likartad bedömning av ärendena utan att man fördenskull — som vid decentralisering till länsstyrelserna — torde behöva ytterligare författningsmässigt reglera tillämpningen av medborgarskapslagens bestämmelser. Dessutom skapas förutsättningar för en värdefull samordning mellan besluten i medborgarskapsfrågor och de avgöranden som utlänningsmyndigheten har att träffa på andra områden beträffande utlänningar som vistas här i landet. De problem av handläggningsteknisk natur som en spridning av beslutanderätten på länsstyrelserna skulle föra med sig, bl. a. när det gäller att inhämta material för bedömningen från centrala myndigheter, kommer vidare inte att göra sig gällande, om det tredje alternativet väljs.

På dessa grunder har också en stor majoritet av remissinstanserna förordat detta tredje alternativ. Endast statskontoret har ställt sig avvisande till förslaget att ändra handläggningen av medborgarskapsärendena. Statskontoret förordar i stället att nuvarande ordning får bestå t. v. och att frågan om decentralisering till länsstyrelserna tas upp senare, om länsförvaltningsutredningens förslag att inrätta särskilda rättsavdelningar vid länsstyrelserna genomförs.

För utredningsmannens förslag talar i främsta rummet att det, som jag har sagt, är angeläget att utan dröjsmål i möjligaste mån befria Kungl. Maj:t från den omfattande och betungande handläggningen av naturalisationsärendena. Större delen av ärendena är sådana som från bedömningssyn-

punkt kan betecknas som förhållandevis enkla och i vilka prövningen i stor utsträckning är huvudsakligen formell. Inte så få naturalisationsärenden är emellertid komplicerade. Sådana ärenden bör prövas av annan myndighet än Kungl. Maj:t bara under förutsättning att prövningen kommer att göras hos specialicerad myndighet. Endast ett permanent centralt ämbetsverk torde kunna fylla de krav som måste ställas på beslutsmyndigheten. Även om särskilda rättsavdelningar skulle komma att inrättas vid länsstyrelserna, framstår en total decentralisering till dessa som olämplig. Jag tänker då på svårigheterna vid en decentralisering till länsstyrelserna att säkerställa en likartad bedömning av ensartade naturalisationsärenden.

Naturalisationsärendena kan i regel inte före ärendenas materiella prövning rubriceras som »klara» eller svårbedömda. Med hänsyn härtill anser jag liksom utredningsmannen och nästan alla remissinstanserna att det inte är en framkomlig väg att föra över endast »klara» ärenden från Kungl. Maj:t till den centrala utlänningsmyndighetens eller annan myndighets prövning.

I det föregående har jag förklarat att jag ansluter mig till utlänningsutredningens uppfattning att det bör finnas en central utlänningsmyndighet för handläggning av utlänningsfrågor. Jag avser att senare i dag ta upp frågan om vilket organ som skall anförtros denna uppgift. Jag avser därvid att föreslå att ett fristående och permanent centralt ämbetsverk för utlänningsfrågor inrättas den 1 juli 1969. Verket avses skola få en sådan verksamhet och sådan organisation i övrigt att förutsättningar finns för att dess handläggning av medborgarskapsfrågor blir fullt tillfredsställande.

Ytterligare ett par villkor bör enligt min mening ställas upp för en överflyttning av beslutanderätten i samtliga naturalisationsärenden till den centrala utlänningsmyndigheten. Jag vill först erinra om att det vid prövningen av naturalisationsvillkor och dispensfrågor i de nordiska ärendena har utbildats en tämligen fast praxis. Dessa ärenden är i allmänhet inte av sådan karaktär att prövningen bör företas av Kungl. Maj:t. Detsamma gäller åtskilliga ansökningar från utomnordiska medborgare. Däremot kan det diskuteras om inte vissa andra ärenden bör förbehållas Kungl. Maj:ts prövning. Om beslutanderätten i naturalisationsärendena flyttas över till en central myndighet, bör denna vid sin prövning av ärendena i största möjliga utsträckning följa samma principer som Kungl. Maj:t nu gör. Givetvis uppkommer tid efter annan anledning att ändra praxis, bl. a. på grund av förskjutningar i den allmänna utlänningspolitiken. Ärenden, i vilka fråga uppkommit att genomföra en sådan ändring som får särskild räckvidd och betydelse, exempelvis för bedömningen av ett stort antal ärenden i framtiden, synes böra avgöras av Kungl. Maj:t. Detsamma gäller de någon gång förekommande ärenden som har utrikespolitisk anknytning samt andra ärenden av särskilt grannlaga natur. Om den beslutande myndigheten hänskjuter ärenden av de slag som nu har berörts till Kungl. Maj:ts

avgörande torde det emellertid vara möjligt att förena en total delegering med kravet att Kungl. Maj:t bör avgöra vissa ärenden. Vidare bör det enligt min mening för en delegering fordras att sökande i naturalisationsärende får rätt att hos Kungl. Maj:t överklaga myndighetens beslut i naturalisationsärende. Under nu angivna förutsättningar anser jag att man inte behöver hysa några betänkligheter mot att till en central utlänningsmyndighet i princip flytta över beslutanderätten i samtliga naturalisationsärenden, såväl de enkla som de kvalificerade.

Med hänvisning till det sagda förordar jag att beslutanderätten i samtliga naturalisationsärenden i princip förs över till det ämbetsverk som jag avser att föreslå bli inrättat för att fullgöra uppgiften som central utlänningsmyndighet. Detta föranleder ändring av 6 § medborgarskapslagen. I det följande återkommer jag till frågorna om sådan besvärsmöjlighet och möjlighet att hänskjuta ärende till Kungl. Maj:ts prövning som jag nyss har funnit böra uppställas som villkor för en generell överflyttning.

I sitt betänkande föreslår utredningsmannen att den centrala utlänningsmyndigheten tilläggs beslutanderätten även i sådana ärenden om bibehållande av resp. befrielse från svenskt medborgarskap som avses i 8 § första stycket och 9 § medborgarskapslagen. Förslaget har inte mött någon kritik under remissbehandlingen. En överflyttning till det centrala verket också av dessa ärenden, som f. n. handläggs av Kungl. Maj:t, anser jag ändamålsenligt. Jag ansluter mig därför även i denna del till utredningsmannens förslag och förordar därav föranledda ändringar av 8 och 9 §§ medborgarskapslagen.

Om den nu förordade ordningen genomförs, kommer Kungl. Maj:t att som första instans i princip handlägga endast sådana medborgarskapsärenden som avses i 11 § andra stycket medborgarskapslagen, nämligen vissa förklaringsärenden. En sådan ordning skiljer sig i viss mån från hur man inom de övriga nordiska länderna handlägger sina naturalisationsärenden. I synnerhet gäller detta i förhållande till Danmark och Island, i vilka länder det krävs lagstiftningsmaktens medverkan i varje särskilt naturalisationsärende. I Finland beviljas naturalisation av republikens president. I Norge tillkommer beslutanderätten regeringen, som dock — med utnyttjande av en i den norska medborgarskapslagen intagen delegationsmöjlighet — har flyttat över denna befogenhet på justitiedepartementet som förvaltningsmyndighet. Förhållandena inom Norden är alltså redan olikartade i förevarande avseende. En delegering av de svenska naturalisationsärendena innebär således inte någon splittring av en befintlig enhetlighet och behöver därför inte inge några betänkligheter från nordisk synpunkt. Det väsentliga är att den nuvarande nordiska enhetligheten i fråga om medborgarskapsrättens materiella regler och deras tillämpning bevaras.

Utredningsmannens förslag att den centrala utlänningsmyndigheten skall få möjlighet att efter eget bedömande hänskjuta ärende till Kungl. Maj:ts

prövning har kritiserats av en remissinstans. Denna har menat att en myndighet som tilläggs beslutanderätten på ett område också bör utöva beslutsfunktionen helt och odelat, såvida inte alldeles speciella skäl i något fall talar däremot. Jag delar i och för sig denna uppfattning. Som utredningsmannen har anfört kan emellertid i bedömningen av medborgarskapsärenden undantagsvis komma in ett utrikespolitiskt moment av sådan styrka att Kungl. Maj:t bör avgöra ärendet. Jag har nyss framhållit att också andra ärenden av särskilt grannlaga natur samt ärenden, i vilka avgörandet får särskild betydelse för prövningen av andra ärenden, bör avgöras av Kungl. Maj:t och inte av den centrala utlänningsmyndigheten. Till den senare kategorien ärenden hör framför allt sådana i vilka utlänningsmyndigheten avser att mjuka upp praxis i fråga om dispens från naturalisationsvillkoren. Att ärenden av detta slag bör hänskjutas till Kungl. Maj:ts avgörande är särskilt angeläget mot den bakgrunden att ärenden, i vilka sådan ändrad praxis tillämpats, inte kan besvärsvägen bli föremål för Kungl. Maj:ts prövning. En bestämmelse om hänskjutningsförfarandet bör tas in i medborgarskapslagen som en ny paragraf, betecknad 9 a §. Den centrala utlänningsmyndigheten bör således alltid hänskjuta avgörandet i de nyss nämnda ärendegrupperna till Kungl. Maj:t. Med hänsyn till att ett naturalisationsärende i enstaka fall kan vara av sådan känslig beskaffenhet att det — utan att tillhöra dessa kategorier ärenden — ändå bör avgöras av Kungl. Maj:t, anser jag emellertid att föreskriften bör utformas inte som ett åläggande för den centrala utlänningsmyndigheten utan som en allmän rätt för denna att hänskjuta ärende till Kungl. Maj:ts prövning, när särskilda skäl föreligger. Jag utgår från att utlänningsmyndigheten kommer att undantagslöst utnyttja möjligheten att hänskjuta avgörandet till Kungl. Maj:t i de ärenden för vilka hänskjutningsförfarandet således i första hand är avsett. En bestämmelse, motsvarande den nu föreslagna, finns intagen i 47 § UtIL.

Talan mot den centrala utlänningsmyndighetens beslut i medborgarskapsärende bör, som utredningsmannen har föreslagit, få föras genom besvär hos Kungl. Maj:t. Enligt 2 § 15:o) lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt prövas mål om beslut av länsstyrelse på grund av medborgarskapslagen av regeringsrätten. Besvär över utlänningsmyndighetens beslut bör däremot med hänsyn till prövningens natur avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet. I annat sammanhang kommer att närmare övervägas om inte dessa ärenden lämpligen bör handläggas inom inrikesdepartementet, till vilket det föreslagna nya ämbetsverket avses skola höra.

Som framgått av den tidigare redogörelsen har utredningsmannen och remissinstanserna, utöver vad jag hittills har berört, tagit upp vissa frågor beträffande handläggningen av medborgarskapsärendena inom den centrala utlänningsmyndigheten, särskilt möjligheterna att delegera beslutanderätten till tjänstemän under verkchefen. Länsstyrelsernas befattning med

naturalisationsärendena efter en överflyttning av beslutanderätten till ett centralt verk har också diskuterats. I det avseendet har några remissinstanser uttalat sig för att länsstyrelserna bör befrias från sina nuvarande åligganden att ombesörja utredning och avge yttranden i de ärenden som enligt förslaget i fortsättningen skall prövas av den centrala utlänningsmyndigheten.

Jag avser att senare i dag ta upp frågan om sammansättningen av verksledningen för det nya centrala ämbetsverket för utlänningsfrågor. Avsikten är att förslag till organisation i övrigt av det nya ämbetsverket, bl. a. handläggningen inom verket av medborgarskapsärenden, skall läggas fram under våren 1969. Frågorna om beslutsfunktionerna inom verksledningen och i vilken omfattning delegation av beslutanderätten i medborgarskapsärenden skall tillåtas torde få avgöras i samband med att instruktion för det nya ämbetsverket fastställs. I det sammanhanget får ställning också tas till frågan om det är möjligt och lämpligt att befria länsstyrelserna från deras nuvarande uppgifter med avseende på handläggningen av naturalisationsärenden.

Som jag sagt bör den centrala utlänningsmyndigheten vid sin prövning av medborgarskapsärendena följa principer som nu iakttas av Kungl. Maj:t i dessa ärenden. I likhet med utredningsmannen anser jag det inte nödvändigt eller ens önskvärt att binda utlänningsmyndighetens tillämpning av medborgarskapslagens bestämmelser genom särskilda föreskrifter i författningsform. Jag avser att här lämna en redogörelse för huvuddragen i Kungl. Maj:ts nuvarande praxis i de vanligaste typerna av naturalisationsärenden. Därigenom torde tillräcklig ledning lämnas för det nya verkets prövning av dessa ärenden. Genom sina avgöranden i besvärärenden och hänskjutna ärenden kan Kungl. Maj:t skapa nya riktlinjer för utlänningsmyndigheten eller få till stånd ändringar i förhållande till tidigare praxis. Redogörelsen torde få fogas som *bilaga 1* till protokollet i detta ärende.

Ändringarna i medborgarskapslagen bör träda i kraft den 1 juli 1969, då den nya centrala utlänningsmyndigheten skall inrättas enligt det förslag som jag avser att lägga fram senare i dag. Lagändringarna föranleder följdändringar i kungörelsen med vissa bestämmelser rörande tillämpningen av medborgarskapslagen. Denna fråga torde få anmälas för Kungl. Maj:t sedan riksdagen har fattat beslut om lagförslaget.

Specialmotivering

Vad jag har föreslagit i det föregående medför ändringar i UtlL och medborgarskapslagen. Dessutom bör ett par formella ändringar göras i lagen den 9 april 1965 (nr 94) om polisregister m. m.

I det följande lämnas närmare motiv för ändringarna i UtlL och lagen om polisregister m. m. I fråga om behövliga ändringar i medborgarskapslagen har jag inget att anföra utöver vad som förts fram i den allmänna motiveringen.

Utlänningslagen

11 och 12 §§.

Uppehållstillstånd meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten eller i den omfattning som Kungl. Maj:t bestämmer av polismyndighet. Polismyndighet får dock inte avslå ansökan om uppehållstillstånd. Enligt 9 § andra stycket får i beslut om uppehållstillstånd föreskrivas att utlänningen skall resa ut ur landet senast när tiden för tillståndet går ut (utresebeslut). Sådant beslut får enligt 11 § tredje stycket meddelas endast av den centrala utlänningsmyndigheten. Innan den fattar utresebeslut skall yttrande inhämtas från utlänningsnämnden. I 12 § föreskrivs att uppehållstillstånd med inskränkning i utlänningens rätt att välja vistelseort inte får meddelas för längre tid än ett år utan utlänningsnämndens hörande.

Enligt vad jag har föreslagit i det föregående skall ansökan om uppehållstillstånd inte kunna avlös på grund av utlänningens vandel utan att yttrande har inhämtats från utlänningsnämnden. Jag föreslår att föreskrift härom tas in som ett nytt första stycke i 12 §. Också bestämmelsen i 11 § om nämndens hörande innan utresebeslut fattas bör ingå i detta stycke. 12 § kommer därigenom att uppta alla fall då nämnden skall höras i ärenden om uppehållstillstånd.

I enlighet med det föregående kommer ordningen för handläggningen av ärende om uppehållstillstånd och därmed utlänningens möjlighet att anföra besvär att bero av om ansökningen avslås på grund av utlänningens vandel eller av annat skäl. Begreppet vandel förekommer i olika författningar men synes inte ha någon enhetlig innebörd. Det finns därför anledning att undersöka, vad vandelsprövningen i ärenden om uppehållstillstånd konkret bör omfatta, och därmed också klarlägga, när det blir aktuellt att i sådana ärenden höra utlänningsnämnden. På det sättet får man även en avgränsning av besvärsrättens omfattning.

Enligt utlänningsutredningens redovisning har vandelsprövningen i ärenden om uppehållstillstånd hittills huvudsakligen avsett utlänningens vilja att göra rätt för sig, hans möjligheter att anpassa sig i samhället och hans pålitlighet från säkerhetssynpunkt. I stort sett motsvarar dessa grunder

för prövningen de i UtIL angivna avvisnings- och utvisningsanledningarna. Det ligger därför nära till hands att knyta an vandelsprövningen i ärenden om uppehållstillstånd till de grunder som får åberopas för avvisning eller utvisning.

De s. k. materiella avvisningsanledningarna anges i 19 § första stycket 1—5 UtIL. Enligt punkt 1 skall utlänning avvisas om han kan antas komma att sakna erforderliga medel för sin vistelse i Sverige eller i annat nordiskt land som han tänker besöka och för sin hemresa. Prövningen enligt denna punkt avser alltså rent ekonomiska förhållanden och har inget samband med utlänningens vandel.

Avvisning kan enligt punkt 2 ske om utlänningen ämnar söka sitt uppehälle här eller i annat nordiskt land och det skäligen kan antas att han inte kommer att försörja sig ärligt. Med stöd av denna bestämmelse kan utlänning avvisas inte bara om han uppenbarligen har för avsikt att livnära sig på brottslig verksamhet, prostitution, yrkesmässigt hasardspel o. dyl. utan också om han vill försörja sig ärligt men på grund av sina personliga förutsättningar måste bedömas sakna möjlighet att fullfölja sin avsikt. Denna prövning bör göras också i ärende om uppehållstillstånd. Vid prövning av förstagångsansökan om sådant tillstånd föreligger av naturliga skäl begränsade möjligheter att bedöma utlänningens vilja och förmåga att försörja sig ärligt. Vid prövning av ansökan om fortsatt tillstånd är förutsättningarna för att göra bedömningen större. Man har då erfarenheterna av anställningsförhållandena och det sätt i övrigt på vilket han har fått sin försörjning att bygga på. Visar det sig att han trots tillgång på arbete inte har kunnat ha stadigvarande anställning och att skälet därför huvudsakligen kan hänföras till bristande vilja eller förmåga att acceptera förhållandena vid svenska arbetsplatser, bör fortsatt tillstånd kunna vägras, liksom även i fall då utlänningen under längre tider trots arbetsförmåga och tillgång på arbete har saknat anställning och fått sin försörjning genom det allmännas försorg eller inte kan redogöra för hur han har fått sin försörjning. Vid prövningen av tillståndsfrågan bör hänsyn tas till bl. a. den tid som utlänningen har vistats här och till hans familjeförhållanden. Samtidigt bör emellertid inte förbises att visad oförmåga att anpassas till arbetslivet i vårt land inte behöver motsvaras av samma bristande anpassningsförmåga i hemlandet, varför det från denna synpunkt ibland kan vara motiverat att utlänningen återvänder till sitt hemland.

Avvisningsanledningarna i 19 § första stycket 3—5 hänför sig till prostitution, koppleri, yrkesmässigt bedriven olovlig in- och utförsel, undergånget straff i förening med fara för fortsatt brottslighet samt fara för sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet. Det är uppenbart att sådan prövning bör ske också i ärenden om uppehållstillstånd. Även i dessa fall bör hänsyn tas till den tid som utlänningen har vistats här och till hans familjeförhållanden. Men det är självfallet att dessa omständigheter får

förhållandevis mindre betydelse i de här aktuella fallen än i fråga om bristande förmåga att försörja sig ärligt.

Utvisningsgrunderna anges i 29 § första stycket UtL. Jag har förut redogjort för innebörden av bestämmelserna. De omständigheter som sålunda kan åberopas för utvisning bör även kunna föranleda avslag på ansökan om uppehållstillstånd. Liksom i utvisningsärende bör hänsyn vid prövningen tas till tiden för utlänningsvistelse här och hans familjeförhållanden.

I fråga om samordningen mellan prövningen i avvisnings- och utvisningsärenden å ena och ärenden om uppehållstillstånd å andra sidan vill jag erinra om att besvär över avvisnings- eller utvisningsbeslut prövas av den centrala utlänningsmyndigheten, som även är beslutande myndighet i uppehållstillståndsärenden, i vilka skäl föreligger för avslag. Härigenom är det sörjt för att bedömningen i de olika slagen av ärenden blir så vitt möjligt enhetlig.

Enligt utlänningsutredningens mening bör utlämning vidare kunna utvisas från vårt land om han bedriver verksamhet som utgör uppenbar fara för den allmänna ordningen och säkerheten. Sådan verksamhet lär i regel vara straffbar i Sverige, och utlämningen kan då om brottet är av svårare art antingen förvisas eller utvisas enligt nuvarande bestämmelser eller vägras uppehållstillstånd med stöd av avvisnings- eller utvisningsbestämmelserna enligt vad jag nyss har föreslagit. Skäl att avlägsna utlämning härifrån enbart på grund av att han har gjort sig skyldig till lindrigare brott anser jag inte föreligga.

I detta sammanhang måste vidare uppmärksammas att utlämning f. n. kan vägras uppehållstillstånd på grund av att han bedriver politisk verksamhet i Sverige. Härmed avses i allmänhet inte deltagande i det politiska livet i vårt land utan huvudsakligen politisk verksamhet som avser förhållandena i hemlandet, vare sig verksamheten riktas mot hemlandet eller mot utlämningens landsmän här i landet. Den prövning av utlämningens fortsatta vistelse i Sverige som det blir fråga om här är av politisk art och bör i princip inte ankomma på annan myndighet än Kungl. Maj:t. Om sådan fråga uppkommer i ärende om uppehållstillstånd bör därför ärendet i regel hänskjutas till Kungl. Maj:ts prövning enligt 47 § UtL.

Jag anser att utlämnings personliga förhållanden inte bör prövas av den centrala utlänningsmyndigheten i ärende om uppehållstillstånd i vidare mån än vad jag har sagt nu, dvs. inom ramen för avvisnings- och utvisningsgrunderna.

Innan ansökan om uppehållstillstånd lämnas utan bifall på grund av sökandens personliga förhållanden, skall som jag har föreslagit yttrande ha inhämtats från utlänningsnämnden. För att yttrande skall inhämtas skall situationen vara den att ansökan kan bifallas, om man bortser från de personliga förhållandena. Andra omständigheter som gör att ansökningen bör avslås skall alltså inte föreligga. Besvärsrätt bör finnas i ärende om uppe-

hållstillstånd endast när nämndens yttrande har inhämtats. Jag återkommer till denna fråga under 46 §. Bifalls anförda besvär skall uppehållstillstånd beviljas.

Föreskrifterna om i vilka fall utlänningsnämnden skall höras i ärenden om uppehållstillstånd bör inte grundas på begreppet vandel. Med hänsyn till vad jag har anfört om omfattningen av prövningen av personliga förhållanden i sådant ärende förordar jag att beslut, varigenom ansökan om uppehållstillstånd lämnas utan bifall på grund av omständighet som enligt 19 § första stycket 2—5 eller 29 § första stycket UtIL kan föranleda avvísning eller utvisning, inte får meddelas utan att utlänningsnämndens yttrande har inhämtats.

12 a §.

När utresebeslut eller beslut om avslag på ansökan om uppehållstillstånd på grund av sökandens personliga förhållanden meddelas, bör det liksom i avvísningens ärende föreligga skyldighet för prövningsmyndigheten att ange grunden för beslutet. I fråga om avslagsbeslut kan det lämpligen ske genom hänvisning till den avvísnings- eller utvisningsgrund som har föranlett beslutet. Vidare bör myndigheten vara skyldig att på samma sätt som i avvísningens ärende ange om klagorätt föreligger och vad utlänningsbeslutet då skall iakttas, och beslutet bör tillställas utlänningsbeslutet så snart det kan ske. Jag föreslår att föreskrifter i enlighet med vad jag nu har sagt tas in i en ny paragraf i UtIL, 12 a §.

16 §.

Enligt första stycket första punkten skall arbetstillstånd meddelas för viss tid och avse visst slag av arbete. Tillståndet får enligt andra punkten förbindas med de föreskrifter som finnes erforderliga.

Som jag har förordat i den allmänna motiveringen skall skyldigheten att yrkesbegränsa arbetstillstånd ersättas med en möjlighet därtill. En yrkesbegränsning får alltså samma karaktär som annan föreskrift som tillståndet f. n. får förbindas med. Jag föreslår därför att yrkesbegränsningen utgår ur första punkten och att i andra punkten föreskrivs att arbetstillstånd får avse visst slag av arbete och förbindas med de övriga föreskrifter som finnes erforderliga.

23 §.

I denna paragraf föreskrivs att förpassning meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten efter utlänningsnämndens hörande.

Nämndens yttrande behöver emellertid inte inhämtas om utresebeslut föreligger. Skälet för undantaget är att nämnden i detta fall har hörts redan i ärendet om uppehållstillstånd och då fått tillfälle att beakta sådana omständigheter som talar mot att utlänningsbeslutet tvingas att lämna landet,

främst humanitära skäl. Motsvarande situation föreligger när förpassningsbeslutet grundas på att utlänningspersonen på grund av sina personliga förhållanden har vägrats uppehållstillstånd. Också i sådant fall har utlänningsnämnden enligt det föreslagna nya första stycket i 12 § haft tillfälle att föra fram sina synpunkter i ärendet om uppehållstillstånd. Jag föreslår att 23 § ändras så att nytt yttrande från nämnden inte heller i detta fall behöver inhämtas i förpassningsärendet.

29 §.

I första stycket anges de fall då utlänningspersonen kan utvisas ur landet. Det kan enligt punkt 2 ske om han är hemfallen åt alkoholmissbruk och på grund därav anses farlig för annans personliga säkerhet eller för ett grovt störande levnadssätt. Enligt vad jag har föreslagit skall utvisning kunna ske även när faran för annans personliga säkerhet eller det grovt störande levnadssättet har sin grund i narkotikamissbruk. Punkt 2 bör ändras i enlighet härmed. Med narkotika avses sådana läkemedel och hälsofarliga varor som upptas i den förteckning över narkotika som socialstyrelsen upprättar enligt 1 § narkotikaförordningen den 14 december 1962 (nr 704).

Enligt andra stycket skall hänsyn i utvisningsfråga tas till utlänningspersonens levnads- och familjeförhållanden och till längden av den tid som han har vistats i landet. Utläning som har bosättningsstillstånd eller som är bosatt här sedan minst fem år får utvisas bara om synnerliga skäl föreligger.

Bosättningsstillstånd ges f. n. i regel endast utläning som har varit bosatt här minst fem år. Jag avser att senare i dag föreslå att kravet på vistelsetidens längd sänks så att utläning skall kunna få bosättningsstillstånd redan efter två års bosättning i Sverige. Eftersom utlänningsförhållanden i olika avseenden prövas ingående i ärende om bosättningsstillstånd bör allmänt krävas synnerliga skäl för att utvisa utläning som erhållit bosättningsstillstånd, även om sådant tillstånd kan ges tidigare än nu. Däremot bör liksom hittills fordras fem års bosättning i landet för att annan utläning skall få detta förstärkta skydd mot utvisning.

46 §.

Enligt första stycket i denna paragraf får besvär föras mot den centrala utlänningsmyndighetens beslut om avvisning, förpassning eller utvisning eller beslut i tillståndsärende som även innehåller utresebeslut, om utlänningsnämnden eller ledamot i nämnden har anfört avvikande mening eller om nämnden i ärende om avvisning inte har avgett yttrande. Enligt tredje stycket förs besvär hos Kungl. Maj:t. Besvären skall lämnas in till den centrala utlänningsmyndigheten inom en vecka från beslutets delgivning.

Som jag har föreslagit i det föregående skall besvärsmått föreligga när ansökan om uppehållstillstånd vägras på grund av utlänningsvandel. Innan sådant avslagsbeslut meddelas, skall utlänningsnämnden höras enligt 12 §

första stycket. Liksom i avvísings- eller utvisningsärende bör besvärsmätt föreligga om nämnden eller någon ledamot i nämnden har anfört avvikande mening. Jag föreslår att föreskrift härom förs in i första stycket av denna paragraf. Där bör sägas att klagan under nyss nämnda förutsättning får föras över den centrala utlänningsmyndighetens beslut bl. a. i tillståndsärende i vilket utlänningsnämndens yttrande har inhämtats enligt 12 § första stycket. Häri innefattas även tillståndsbeslut som innehåller utresebeslut.

Enligt andra stycket i förevarande paragraf får besvär inte föras i förpassningsärende, om utresebeslut föreligger. I detta fall behöver enligt 23 § yttrande inte inhämtas från utlänningsnämnden i förpassningsärendet. Mot- svarande skall enligt den av mig förordade ändringen i 23 § gälla förpassningsärende, om nämnden enligt 12 § första stycket har yttrat sig i tillståndsärendet. Undantaget i 46 § andra stycket bör därför omfatta även sistnämnda fall, dvs. alla de fall då nämndens yttrande inte behöver inhämtas i förpassningsärende.

62 och 65 §§.

I dessa paragrafer, liksom i 12 §, bör ordet landsfiskalsdistrikt bytas ut mot ordet polisdistrikt.

71 §.

I denna paragraf bör vissa formella justeringar av texten göras med anledning av lagstiftningen om socialhjälp, sluten psykiatrisk vård och omsorger om psykiskt utvecklingsstörda.

Ikraftträdande m. m.

De ändrade bestämmelserna bör träda i kraft den 1 juli 1969. Äldre bestämmelser om prövning och handläggning av ärende om uppehållstillstånd bör dock även efter ikraftträdandet tillämpas i ärende som har anhängiggjorts före ikraftträdandet.

Lagen om polisregister m. m.

3 och 5 §§.

Enligt 3 § skall utdrag av eller upplysning om innehållet i polisregister meddelas, när framställning därom görs av bl. a. statens utlänningskommission. I 5 § sägs att rikspolisstyrelsen får enligt särskilda föreskrifter av Kungl. Maj:t mångfaldiga och till bl. a. statens utlänningskommission sända sammanställningar av vissa uppgifter från polisregister.

I 3 § UtL föreskrivs att det skall finnas en central utlänningsmyndighet. Denna myndighet åläggs enligt olika bestämmelser i lagen en rad uppgifter. Vilken myndighet som skall vara central utlänningsmyndighet överlämnar lagen emellertid åt Kungl. Maj:t att bestämma. Med hänsyn här-

till är det mest ändamålsenligt att bestämmelser om den centrala utlänningsmyndigheten i andra lagar än Util liksom i denna hänför sig till myndighetens funktion och inte till Kungl. Maj:ts beslut om vilken myndighet som fungerar som central utlänningsmyndighet. Jag föreslår att 3 och 5 §§ lagen om polisregister ändras i enlighet härmed.

Hemställan

I enlighet med vad jag har anfört föreligger förslag till

- 1) lag om ändring i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193),
- 2) lag angående ändring i lagen den 22 juni 1950 (nr 382) om svenskt medborgarskap,
- 3) lag angående ändrad lydelse av 3 och 5 §§ lagen den 9 april 1965 (nr 94) om polisregister m. m.

Förslagen torde få fogas som bilaga 2¹ till protokollet i detta ärende.

Jag hemställer att lagrådets utlåtande över lagförslagen inhämtas enligt 87 § regeringsformen genom utdrag av protokollet.

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Kungl. Höghet Regenten.

Ur protokollet:

Margit Edström

¹ Bilagan, som är likalydande med de vid propositionen fogade förslagen, har uteslutits här.

Kungl. Maj:ts praxis i naturalisationsärenden

Beträffande tillämpningen av medborgarskapslagen bör till en början helt allmänt framhållas att hänsyn alltid måste tas till den inom svensk medborgarskapsrätt hävdade principen att såväl dubbelt eller flerfaldigt medborgarskap som statslöshet bör undvikas. Vidare bör nämnas att principen om familjens medborgarrättsliga enhet inte upprätthålls i samma utsträckning som vid medborgarskapslagens tillkomst. Särskilt gäller detta äkta makar, oavsett kön. Slutligen bör erinras om att prövningen av medborgarskapsärendena i allt större omfattning sker med beaktande av den medborgar- och privaträttsliga lagstiftningen i sökandens hemland.

6 § *medborgarskapslagen* innehåller bestämmelser om villkor för naturalisation. Beträffande två av villkoren, kraven på att sökanden »fört en hederlig vandel» och »har möjlighet att försörja sig och sin familj», äger en skönsprövning rum. Sådan prövning sker också vid bedömningen av när förutsättningar föreligger för dispens från något eller några av naturalisationsvillkoren.

Naturalisationsålder

När sökanden är mellan 18 och 21 år tas hänsyn till myndighetsåldern i hemlandet bl. a. för att undvika dubbelt medborgarskap. Viss betydelse tillmäts vårdnadshavarens inställning till ansökningen. Någon övre åldersgräns tillämpas inte. Den som är omyndigförklarad kan naturaliseras på ansökan av sin förmyndare. För bifall fordras särskilda skäl.

I samband med adoption av barn finns två typer av naturalisationsärenden. Om adoptionen är fullbordad antingen genom beslut av svensk domstol eller genom utomlands meddelat beslut, som godkänts av Kungl. Maj:t, och adoptivföräldrarna har gjort naturalisationsansökningen, bifalls denna regelmässigt. Om naturalisationsärendet gäller ett utländskt barn, som ännu ej är adopterat men som en ensamstående svensk eller svenska makar ämnar adoptera, kan barnet naturaliseras före adoptionen, om det enligt barnets hemlands lag är svårt eller omöjligt att genomföra adoption utan att barnet dessförinnan har fått svenskt medborgarskap. Därvid fordras yttrande av barnavårdsmyndighet att den planerade adoptionen är till barnets bästa.

Barn under 18 år upptas som regel till svensk medborgare tillsammans med utländsk vårdnadshavare. För att ansökan om självständig naturalisation av barn med hemvist i Sverige och fött i bestående äktenskap mellan svensk mor och utländsk far skall tas upp till prövning krävs i princip gemensam ansökan av föräldrarna.

Det kan här anmärkas att medborgarskapslagstiftningen i åtskilliga av

de länder, från vilka invandrare söker sig till Sverige, inte obetingat föreskriver förvärv av faderns medborgarskap för utomlands fött barn, när modern har främmande medborgarskap. Av denna typ är lagstiftningen i t. ex. Bulgarien, Jugoslavien, Rumänien, Sovjetunionen och Tjeckoslovakien. Barn i äktenskap mellan svensk kvinna och man från något av dessa länder blir därför enligt vår medborgarskapslag svensk medborgare vid födelsen, om denna äger rum här i landet.

Hemvist i Sverige

Medborgarskapslagen förutsätter att den sjuåriga hemvisttiden skall ha varat oavbrutet fram till naturalisationen. Man bortser emellertid från tillfälliga avbrott som inte har hindrat sökandens anpassning till svenska förhållanden.

Personer som vistas i Sverige med diplomatisk immunitet anses inte äga hemvist här, ej heller deras barn under 18 år.

Från hemvistvillkoret ges i många fall dispens. Med stöd av den allmänna dispensregeln i 6 § beträffande danska, finländska, isländska och norska medborgare har hemvistkravet för de nordiska medborgarna i praxis sänkts till fem år.¹⁾

Den i 6 § angivna dispensgrunden »gagn för riket» tillämpas restriktivt och nästan enbart på villkoret om hemvisttid.

Vid giftermål mellan infödd svensk medborgare och utlänning reduceras ofta kravet på hemvisttid förhållandevis mycket, om lagens övriga villkor anses uppfyllda. Äktenskapet måste ha haft viss varaktighet och sökanden skall ha visat en allmän anpassning i det svenska samhället. Om den svenska parten i äktenskapet är naturaliserad svensk medborgare, är praxis strängare. Kravet på hemvisttid kan reduceras för såväl utländsk man som utländsk kvinna.

Full hemvisttid fordras inte för barn i äktenskap mellan svensk kvinna och utländsk man, när ansökan om naturalisation ges in av båda föräldrarna eller, om äktenskapet är upplöst, av vårdnadshavaren om han är svensk medborgare. Hemvistkravet efterges också i naturalisationsärenden i samband med adoption av barn.

Även i många andra fall ges dispens i större eller mindre utsträckning från hemvistkravet. Bland sådana kan nämnas hemvändande emigrant eller medlem av svensk folkspillra utomlands samt personer, anställda på svenskt fartyg eller i svenskt företag utomlands.

Hederlig vandel

Frågan i vad mån brott, som har begåtts av en naturalisationssökande, skall vara diskvalificerande är beroende av tidpunkten för brottet och brot-

¹ I prop. 1968:128 har Kungl. Maj:t förutskickat den ändringen av praxis att för naturalisation av nordiska medborgare normalt inte skall krävas längre hemvisttid än tre år.

tets art. Upprepad brottslighet, som inte upphört åtminstone några år före naturalisationstillfället, anses inte förenlig med lagens vandelsvillkor.

Vandelsanmärkningar av annat slag t. ex. misskötsamhet i arbetet, försummad underhållsplikt och annan ovillighet att göra rätt för sig kan föranleda avslag på naturalisationsansökan. Sådant avslag meddelas i princip när underhållsskuld till barn föreligger.

Försörjningsförmåga

Kravet på försörjningsförmåga har till följd av den allmänna samhällsutvecklingen blivit mer och mer nyanserat. Till kategorier som anses fylla kravet hör nu unga studerande med normal studieprestation, person som blir berättigad till ålderspension eller förtidspension som svensk medborgare, änka i arbetsför ålder med pensionsförmåner tillräckliga för hennes och hennes barns försörjning och person som på grund av arbetsbrist blivit permitterad.

Kunskap i svenska språket

Vid prövning av naturalisationsansökan beaktas om sökanden behärskar svenska språket. Ofta bortses från bristande kunskaper i detta hänseende. Så brukar t. ex vara fallet med en utlänning som flyttar in i landet vid mogen ålder, om han har anknytningar till yngre släktingar här och hans arbete inte är beroende av kunnighet i svenska språket. Inte heller brukar det krävas någon större kunskap i svenska språket av utländsk familj med goda vitsord, när i familjen ingår barn i eller strax under skolåldern. En sådan familj torde nämligen förhållandevis snart kunna lära sig det svenska språket.

Befrielse från utländskt medborgarskap

Föreskrift om att sökanden som villkor för naturalisation skall styrka att han har blivit befriad från sitt utländska medborgarskap meddelas endast om föreskriften tjänar något ändamål. En sådan föreskrift är givetvis inte aktuell, när sökanden enligt sitt hemlands lag automatiskt förlorar sitt medborgarskap vid förvärv av annat. Inte heller finns anledning att uppställa villkoret för medborgare i stat som inte erkänner befrielseinstitutet. För medborgare i land, där egen medborgare genom särskilt beslut kan befrias från medborgarskap i det landet, ges dock i regel sådan föreskrift.

Beträffande den praxis som tillämpas i ärenden enligt 8 § första stycket medborgarskapslagen kan här nämnas att ansökningar om behållande av svenskt medborgarskap har nästan undantagslöst bifallits när det gällt personer, tillhörande den första utom Sverige födda generationen. Även avkomling i senare led har fått behålla sitt svenska medborgarskap, när han visat samhörighet med Sverige.

Utdrag av protokoll, hållet i lagrådet den 25 oktober 1968.

Närvarande:

f. d. justitierådet LIND,
justitierådet ALEXANDERSON,
regeringsrådet RINGDÉN,
justitierådet CONRADI.

Enligt lagrådet den 22 oktober 1968 tillhandakommet utdrag av protokoll över justitieärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Regenten, Hertigen av Halland, i statsrådet den 4 oktober 1968, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets utlåtande skulle för det i 87 § regeringsformen avsedda ändamålet inhämtas över upprättade förslag till 1) *lag om ändring i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193)*, 2) *lag angående ändring i lagen den 22 juni 1950 (nr 382) om svenskt medborgarskap* och 3) *lag angående ändrad lydelse av 3 och 5 §§ lagen den 9 april 1965 (nr 94) om polisregister m. m.*

Förslagen, som finns bilagda detta protokoll, hade inför lagrådet föredragits, förslagen under 1) och 3) av hovrättsassessorn Ingemar Cosmo och förslaget under 2) av hovrättsassessorn Anders Wijkström.

Lagrådet lämnade förslagen utan erinran.

Ur protokollet:

Ingrid Hellström

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Regenten, Hertigen av Halland, i statsrådet på Stockholms slott den 31 oktober 1968.

N ä r v a r a n d e :

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, KLING, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GUSTAFSSON. GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG.

Chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Johansson, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter lagrådets utlåtande över förslag till 1) *lag om ändring i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193)*, 2) *lag angående ändring i lagen den 22 juni 1950 (nr 382) om svenskt medborgarskap* och 3) *lag angående ändrad lydelse av 3 och 5 §§ lagen den 9 april 1965 (nr 94) om polisregister m. m.*

Föredraganden upplyser, att lagrådet lämnat lagförslagen utan erinran, och hemställer, att Kungl. Maj:t genom proposition föreslår riksdagen att antaga förslagen.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Kungl. Höghet Regenten att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Gunnel Anderson

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	3
Förslag till lag om ändring i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193)	3
Förslag till lag angående ändring i lagen den 22 juni 1950 (nr 382) om svenskt medborgarskap	7
Förslag till lag angående ändrad lydelse av 3 och 5 §§ lagen den 9 april 1965 (nr 94) om polisregister m. m.	10
Utdrag av statsrådsprotokollet den 4 oktober 1968	11
Inledning	11
Ändring i utlänningslagen	14
<i>Nuvarande förhållanden</i>	14
Individuell utlänningskontroll	14
Generell utlänningskontroll	16
Tillämpningen av tillståndsbestämmelserna	18
<i>Utlänningsutredningen</i>	20
Behov av central utlänningsmyndighet	20
Prövning av ärenden om uppehållstillstånd	20
Utvisningsgrunderna	23
Beslut i ärenden om arbetstillstånd	25
Besvärsmått i ärenden om arbetstillstånd	25
<i>Remissyttrandena</i>	27
Allmänna synpunkter	27
Behov av central utlänningsmyndighet	27
Prövning av ärenden om uppehållstillstånd	28
Utvisningsgrunderna	33
Yrkesbegränsning av arbetstillstånd	34
Beslut i ärenden om arbetstillstånd	34
Besvärsmått i ärenden om arbetstillstånd	38
Ändring i medborgarskapslagen	41
<i>Nuvarande förhållanden</i>	41
<i>Utredningsmannen</i>	44
Decentralisering av nordiska ärenden	44
Decentralisering av klara ärenden	47
Total delegering	48
Utredningsmannens slutsatser	49
<i>Remissyttrandena</i>	52
Föredraganden	57
<i>Ändring i utlänningslagen</i>	57
Inledande synpunkter	57
Tillståndssystemet m. m.	59
Prövningen av ärenden om uppehållstillstånd	60
Utvisningsgrunderna	63
Yrkesbegränsning av arbetstillstånd	63

Beslut i ärenden om arbetstillstånd.....	64
Besvärsrätt i ärenden om arbetstillstånd.....	65
Ändring i medborgarskapslagen.....	67
Specialmotivering	75
Utlänningslagen.....	75
Lagen om polisregister m. m.	80
Hemställan	82
Bilaga:	
<i>Kungl. Maj:ts praxis i naturalisationsärenden</i>	83
Utdrag av lagrådets protokoll den 25 oktober 1968	86
Utdrag av statsrådsprotokollet den 31 oktober 1968	87