

Nr 109

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om vissa rättigheter för statslösa personer och politiska flyktingar; given Stockholms slott den 9 maj 1969.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden och lagrådets protokoll, föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till lag om vissa rättigheter för statslösa personer och politiska flyktingar.

GUSTAF ADOLF

Herman Kling

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en ny lag om vissa rättigheter för statslösa personer och politiska flyktingar antas. Den föreslagna lagen gör det möjligt att återkalla vissa av de förbehåll som gjordes vid Sveriges ratifikation av 1951 och 1954 års FN-konventioner angående flyktingar resp. statslösa personers rättsliga ställning.

Förslag

till

Lag**om vissa rättigheter för statslösa personer och politiska flyktingar**

Härigenom förordnas som följer.

Är i lag eller annan författning föreskrivet, att viss rättighet tillkommer utländsk medborgare under förutsättning av ömsesidighet i lagstiftningen eller att Konungen får under förutsättning av ömsesidighet förordna att viss rättighet skall tillkomma utländsk medborgare, får Konungen förordna att sådan rättighet skall tillkomma också statslös person eller politisk flykting. Rättighet som tillkommer utländsk medborgare under förutsättning av ömsesidighet i lagstiftningen tillkommer dock utan Konungens förordnande statslös person och politisk flykting som vistats i riket oavbrutet under minst tre år.

I fråga om annan rättighet än sådan som hänför sig till rättegång vid svensk domstol får förordnande enligt första stycket första punkten avse endast den som stadigvarande vistas i riket, om ej särskilda skäl föranleder annat.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling. Genom lagen upphäves lagen den 17 juni 1938 (nr 322) angående rätt för Konungen att meddela förordnande om vissa förmåner åt statslösa med flera.

*Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans
Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den
28 mars 1969.*

Närvarande:

Ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, KLING, HOLMQVIST, ASPLING, PALME, SVEN-ERIC NILSSON, GUSTAFSSON, GEIJER, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, BENGTSSON.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga angående *ny lagstiftning om rättigheter för statslösa personer och politiska flyktingar* samt anför.

I början av 1950-talet tillkom inom Förenta Nationerna två konventioner som reglerar rättigheter och förmåner för flyktingar och statslösa personer, nämligen 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (i det följande kallad flyktingkonventionen) och 1954 års konvention angående statslösa personers rättsliga ställning (i det följande kallad statslöshetskonventionen). Båda konventionerna har ratificerats av Sverige, flyktingkonventionen den 16 augusti 1954 (prop. 1954:134, UU 1954:3, rskr. 1954:364) och statslöshetskonventionen den 2 april 1965 (prop. 1964:170, UU 1964:10, rskr. 1964:368). I fråga om konventionernas innehåll hänvisas till vad som har anförts i de nämnda propositionerna. Här skall närmare beröras endast vissa bestämmelser mot vilka Sverige har gjort förbehåll vid ratifikationerna.

De båda konventionernas materiella regler är i allt väsentligt överensstämmande och i allmänhet är också artikelnumreringen densamma.

I *art. 7 mom. 1* i vardera konventionen fastslås som en allmän grund-sats att flyktingar resp. statslösa skall tillerkännas samma ställning som utlänningar i allmänhet i den mån konventionen inte innehåller mera förmånliga bestämmelser. I *art. 7 mom. 2* har tagits in bestämmelse att i fråga om rättighet, som enligt föreskrift i en konventionsstats lagstiftning tillkommer utlänning endast under förutsättning av ömsesidighet i lagstiftningen (»*réciprocité législative*»), flykting resp. statslös person efter tre års vistelse i den staten skall åtnjuta rättigheten utan hinder av ömsesidighetsvillkoret. Ömsesidighet i lagstiftningen föreligger, när det i vardera landets lagstiftning föreskrivs att utlänning åtnjuter viss rät-

tighet under förutsättning att samma rättighet tillkommer landets egna medborgare enligt lagstiftningen i utlänningens hemland.

Art. 7 mom. 3 ålägger konventionsstat att inte frånta flyktingar resp. statslösa personer rättigheter som de vid tidpunkten för konventionens ikraftträdande för staten i fråga åtnjöt oberoende av ömsesidighet. Konventionsstat skall vidare enligt *art. 7 mom. 4 första stycket* välvilligt pröva möjligheten att ge flyktingar resp. statslösa personer en förmånligare ställning än som följer av mom. 2 och 3. Här avses bl. a. möjligheten att tillerkänna statslösa personer och flyktingar rättigheter som tillkommer medborgare i främmande stat enligt ett på ömsesidighet grundat avtal med sådan stat (*»réciprocité diplomatique»*) eller att helt eller delvis efterge kravet på tre års vistelse i landet.

De tvingande bestämmelserna i *art. 7 mom. 2 och 3* äger enligt *art. 7 mom. 4 andra stycket* tillämpning på vissa av de rättigheter som avses i konventionerna (nämligen på dem som anges i *art. 13, 18, 19, 21 och 22*) samt på rättigheter om vilka några föreskrifter inte meddelas i konventionerna. Bestämmelsen innebär i sak att mom. 2 och 3 skall gälla i fråga om alla sådana rättigheter, beträffande vilka konventionerna inte föreskriver förmånligare behandling än den som kommer utlänning i allmänhet till del.

Flyktingar och statslösa personer åtnjuter till följd av bestämmelser i olika specialförfattningar en mycket skyddad ställning i vårt land. I svensk rätt saknas emellertid generella regler om att flyktingar och statslösa är befriade från sådana ömsesidighetsvillkor som avses i *art. 7 mom. 2* i konventionerna. Vissa allmänna bestämmelser i ämnet finns i lagen den 17 juni 1938 (nr 322) angående rätt för Konungen att meddela förordnande om vissa förmåner åt statslösa med flera men de är inte så långtgående. I lagen föreskrivs, att, om Kungl. Maj:t enligt stadgande i lag eller särskild författning kan under förutsättning av ömsesidighet förordna att viss förmån skall tillkomma medborgare i annat land, Kungl. Maj:t också kan, om skäl föreligger därtill, förordna att förmånen skall tillkomma statslösa personer eller politiska flyktingar. Förordnande får enligt lagen inte avse annan än den som stadigvarande vistas i landet, såvida inte förmånen hänför sig till rättegång vid svensk domstol eller i övrigt särskilda förhållanden föranleder annat.

Av vissa uttalanden under förarbetena till 1938 års lag (prop. 1938: 260, KU 1938: 18, rskr. 1938: 363) framgår, att huvudsyftet med lagstiftningen var att bereda statslösa och därmed jämförliga personer tillgång till sådana sociala förmåner som under förutsättning av ömsesidighet kunde tillkomma medborgare i annat land. Vidare nämndes förmånen av fri rättegång och befrielse från skyldighet att ställa borgen i rättegång. Dessa uttalanden tyder närmast på att lagens fullmaktsbestämmelse inte kan utnyttjas i fråga om rättigheter av annan art än de nu nämnda.

I propositionen med förslag om godkännande av flyktingkonventionen uttalade föredragande departementschefen, efter att ha lämnat en redogörelse för 1938 års lag och med stöd därav meddelade förordnanden, att tiden ännu inte torde vara inne för att i form av en generell dispens tillerkänna varje flykting med tre års vistelse i Sverige alla rättigheter och förmåner som annan utlänning författningsenligt är berättigad åtnjuta med stöd av en ömsesidighetsklausul. Med hänvisning härtill föreslogs i propositionen, att Sverige vid ratificeringen av konventionen skulle göra förbehåll mot art. 7 mom. 2. Förslaget godkändes av riksdagen och ett sådant förbehåll gjordes också vid ratifikationen.

Av motsvarande skäl föreslogs i propositionen med förslag om godkännande av statslöshetskonventionen att Sverige skulle göra förbehåll mot art. 7 mom. 2 i denna konvention. Med anledning av propositionen väcktes i riksdagen två motioner (I: 868, II: 1074) vari hemställdes, bl. a., att något sådant förbehåll inte skulle göras. I sitt utlåtande över propositionen och motionerna förklarade sig utrikesutskottet utgå från att Kungl. Maj:t i fortsättningen skulle undersöka i vilken utsträckning bl. a. det föreslagna förbehållet mot art. 7 mom. 2 skulle kunna återtas. Utskottet hemställde att riksdagen måtte anse motionerna besvarade med detta uttalande. Denna hemställan bifölls av riksdagen. Vid Sveriges ratificering av statslöshetskonventionen gjordes i enlighet härmed förbehåll mot art. 7 mom. 2 i konventionen.

Med anledning av riksdagens nyss återgivna uttalande har inom berörda departement undersökts, om förbehållen mot art. 7 mom. 2 i vardera konventionen kan återtas. Det har därvid framkommit att svensk rätt numera torde sakna bestämmelser av innebörden att utlänning skall åtnjuta viss rättighet endast under förutsättning att svensk medborgare åtnjuter motsvarande rättighet i utlänningens hemland. Det bör också kunna förut sättas, att några nya bestämmelser av denna innebörd inte framdeles kommer att införas i vår lagstiftning. Bl. a. med hänsyn till svårigheterna för myndigheterna att få kunskap om innehållet i främmande lagstiftning föredrar man numera att på annat sätt tillgodose behovet av att kunna under förutsättning av ömsesidighet tillerkänna utlänningar de rättigheter som tillkommer svenska medborgare. Härför används i stället fullmaktsbestämmelser som bemyndigar Kungl. Maj:t — eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer — att efter avtal med främmande stat meddela förordnande av denna innebörd med avseende på den statens medborgare. Under dessa förhållanden har jag — efter samråd med ministern för utrikes ärendena — kommit till att förbehållen nu bör kunna återtas. Ett återkallande av förbehållen aktualiserar emellertid frågan om behovet av viss lagstiftning, och jag anhåller att nu få ta upp denna fråga.

Jag nämnde nyss att bestämmelser om ömsesidighetsvillkor av det slag

som avses i art. 7 mom. 2 i konventionerna numera inte torde finnas i vår lagstiftning. En fullständig kartläggning av de olika författningar i vilka sådana bestämmelser kan tänkas ingå är dock av praktiska skäl inte möjlig att göra. Även om de gjorda undersökningarna har gett klart besked om att det i fråga om rättigheter av någon praktisk social eller ekonomisk betydelse inte finns några föreskrifter av denna art, kan det inte helt utslutas att svensk lag på någon punkt innehåller bestämmelse om att utlännings åtnjuter viss rättighet endast under förutsättning av ömsesidighet i lagstiftningen. De nu ifrågakommande förbehållen torde därför inte kunna återtogs utan att det samtidigt i vår lagstiftning tas upp en generell bestämmelse om att politiska flyktingar och statslösa personer efter tre års vistelse i Sverige är befriade från sådant villkor om ömsesidighet i lagstiftningen som kan finnas föreskrivet i lag eller annan författning.

I detta sammanhang bör man emellertid enligt min mening överväga att ta ytterligare steg i riktning mot att åstadkomma likställighet mellan statslösa personer och politiska flyktingar samt övriga utlännings. Som framgår av min tidigare redogörelse åtar sig konventionsstaterna enligt art. 7 mom. 4 första stycket i vardera konventionen att välvilligt pröva bl. a. möjligheten att trots frånvaron av ömsesidighet tillerkänna statslösa och flyktingar förmåner utöver sådana som tillkommer dem enligt mom. 2 och 3 i samma artikel och att från kravet på ömsesidighet befria också sådana statslösa och flyktingar som inte uppfyller de i dessa konventionsbestämmelser angivna förutsättningarna. Det kan emellertid inte för vår del ifrågakomma att helt generellt ge statslösa och flyktingar samma ställning som mest gynnad utlännings. Jag vill särskilt peka på att det inom ramen för ett utvidgat nordiskt ekonomiskt samarbete kan bli aktuellt att ge medborgare i övriga nordiska länder mycket långtgående förmåner, som inte utan prövning i varje särskilt fall bör tillerkännas statslösa och flyktingar. Däremot bör det inte inge några betänkligheter att Kungl. Maj:t får ett generellt bemyndigande att, i fall då utländsk medborgare enligt föreskrift om ömsesidighet i lagstiftningen eller enligt ett på ömsesidighet grundat avtal med främmande stat kan åtnjuta viss rättighet, förordna att rättigheten skall tillkomma också i Sverige bosatt politisk flykting eller statslös person. Den fullmaktsbestämmelse i ämnet som nu finns i 1938 års lag bör därför enligt min mening ersättas av en ny bestämmelse av vilken det klart framgår att den omfattar även andra rättigheter än sociala förmåner och förmåner på rättegångsväsendets område. Att bestämmelsen görs tillämplig också på sådana rättigheter som omfattas av föreskrifter om ömsesidighet i lagstiftningen torde knappast få någon praktisk betydelse men jag vill dock av tidigare anförda skäl förordna att så sker.

Jag föreslår, att de nya bestämmelserna tas upp i en ny lag om vissa rättigheter för statslösa personer och politiska flyktingar, som får ersätta 1938 års lag i ämnet.

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats *förslag till lag om vissa rättigheter för statslösa personer och politiska flyktingar*. Förslaget torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga*.¹

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

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:
Gunnel Anderson

¹ Bilagan, som är likalydande med det vid propositionen fogade lagförslaget, har utelutits här.

Utdrag av protokoll, hållet i lagrådet den 9 april 1969.

Närvarande:

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

Enligt lagrådet den 3 april 1969 tillhandakommet utdrag av protokoll över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 28 mars 1969, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets utlåtande skulle för det i 87 § regeringsformen avsedda ändamålet inhämtas över upprättat förslag till *lag om vissa rättigheter för statslösa personer och politiska flyktingar*.

Förslaget, som finns bilagt detta protokoll, föredrogs inför lagrådet av assessorn Birgitta Blom.

Lagrådet lämnade förslaget utan erinran.

Ur protokollet:
Ingrid Hellström

Utdrag av protokollet, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 9 maj 1969.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, KLING, HOLMQVIST, ASPLING, PALME, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GUSTAFSSON, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter lagrådets utlåtande över förslag till lag om vissa rättigheter för statslösa personer och politiska flyktingar.

Föredraganden upplyser, att lagrådet lämnat lagförslaget utan erinran, och hemställer — under framhållande att hinder inte synes möta mot att ärendet behandlas under riksdagens höstsession — att Kungl. Maj:t genom proposition föreslår riksdagen att antaga lagförslaget.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten