

Nr 6.

Ankom till Riksdagens kansli den 15 februari 1910, kl. 2,30 e. m.

Utlåtande i anledning af justitieombudsmannens framställning till Riksdagen om lagstiftning rörande grunderna för och förfarandet vid utvisning ur riket af utlänningar, m. m.

Uti sin till innevarande Riksdag afgifna och till laguskottet hänvisade ämbetsberättelse har justitieombudsmannen hemställt, att Riksdagen ville i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om utredning rörande grunderna för och förfarandet vid utvisning ur riket af utlänningar äfvensom beträffande de frågor, som härmed sammanhänga, och därefter för Riksdagen framlägga förslag till de lagbestämmelser uti ifrågavarande ämnen, hvartill utredningen må gifva anledning.

Till stöd härför har *justitieombudsmannen* anfört följande:

»I en till mig ingifven skrift har advokaten Eliel Löfgren anfört, bland annat:

»Enligt hvad allmänt är bekant, har på senare tid upprepade gånger förekommit, att här i riket vistande utlänningar, ehuru fråga icke varit om utlämnande för begånget brott eller om återsändande till hemlandet på grund af bettlande eller lösdrifveri, likväl efter Kungl. Maj:ts beslut utvisats och förts ur landet. Härvid har vanligen så tillgått, att personerna i fråga inmanats i häkte eller inkallats till polisen, där de underkastats förhör, hvaröfver rapport till Kungl. Maj:t insändts. Denna rapport eller annat yttrande från polismyndighet har hos Kungl. Maj:t tjänat som enda grundval för utvisningsbeslutet, utan att den, som däraf drabbats, ägt tillfälle till något som helst yttrande, än mindre till rätts-

ligt försvar. Åtgärden har grundats därpå, att en person ansetts »våldig för allmän ordning och säkerhet».

Beslutet har, i fråga särskildt om ryska undersåtar, åtminstone icke i allmänhet inneburit återsändande till hemlandet, utan förande till plats utom riket i den utvisades eget val. Som äfventyr för återvändande har beslutet innehållit förnyadt inmanande i häkte och upprepadt förande ur landet.

För ett rätt bedömande af nyss angifna administrativa åtgärder synes böra undersökas, hvad svensk rättsförfattning i ämnet kan anses stadga. Härvid lärer först kunna fastslås, att utlänning i allmänhet är oförhindrad att här i riket uppehålla sig. I ett flertal traktater med främmande makter är denna rättighet uttryckligen erkänd. Bestämmelserna i vår lag om förändret af register öfver här vistande utlänningar, om deras mantals-skrifning, skattskyldighet och rätt till fattigunderstöd hvila äfven de på den vedertagna rättsuppfattningen, att utlänningar äro befogade att här vistas. Med rätten att vistas måste vidare följa rätten att genom arbete sig försörja å vistelseorten, där särskild inskränkning härutinnan ej är stadgad. De speciella betingelserna för näringsrätt jämlikt näringsfrihetsförordningen afse uppenbarligen ett mera själfständigt utöfvande af yrket, hvaremot rätten att söka och åtnjuta arbetsförtjänst i annat afseende lämnas oförkränkt.

Förhåller det sig emellertid så, att utlänningar må här i riket uppehålla sig mot fullgörande af skattskyldighet och vissa andra allmänna förpliktelser, böra de äfven till lif, frihet och välfärd åtnjuta enahanda skydd som svenska medborgare. Sådant rättsskydd har vårt statsskick äfven sedan långt tillbaka velat tillförsäkra dem. Redan genom kungl. brefvet den 18 augusti 1735 stadgades, att utlänning, vare sig resande eller här bosatt, skulle beträffande rättsskydd till person och egendom vara likställd med svensk medborgare (»tagandes Kungl. Maj:t i riket kommande främmande i Dess nådiga beskydd, och skola de åtnjuta samma fördel och säkerhet som Kungl. Maj:ts egna undersåtar»). Genom vår »habeas corpus»-akt, 16 § regeringsformen, skedde ingen förändring i detta förhållande. Konungen, och därmed Kungl. Maj:ts underordnade organ, förstädigades »att ingen fördärfva eller fördärfva låta till lif, ära, personlig frihet och välfärd, utan han lagligen förvunnen och dömd är», samt dessutom särskildt »att ingen från ort till annan förvisa». Detta kardinalstadgande i vår grundlag gäller alla dem, som komma under de svenska statsmyndigheternas rätt och valde, och dess grundtankar genomgå hela vår rättsförfattning jämväl beträffande utländsk man: främmande undersåte är enligt civil- och strafflag här i landet skyddad till lif, fri-

het, ära och egendom i lika mån som svensk. Han är berättigad att anlita statens rättshjälp för sina intressen likaväl som han är rättsligen, civilt och kriminellt, inför svensk domstol ansvarig för sina här företagna handlingar.

De i lag och författningar gifna bestämmelserna om utlämning för utomlands begånget brott och återsändande af utländska undersåtar beröra ej heller deras ofvan antydda rättsställning. Gällande traktater om utlämnande af gröfre förbrytare gifva allenast ett uttryck åt staternas ömsesidiga intresse af, att brott varda straffade, och utgöra en nödvändig komplettering af de enskilda staternas endast territoriella straffrätt. Hvad vidare angår de administrativa myndigheternas rätt att, jämlikt 1861 års traktat med Ryssland och kungl. cirkuläret den 28 maj 1886, till deras respektive hemland återsända lösdrifvare, tiggare och dömda förbrytare, är här fråga om en hufvudsakligen exekutiv åtgärd, som närmast motsvarar den vanliga behandlingen af lösdrifvare eller det i fattigvårdsförordningen förutsatta hemsändandet af fattiga till deras rätta hemort inom landet. Af alldeles samma natur är Kungl. Maj:ts egen, i nyssnämnda cirkulär förutsatta åtgärd i fråga om utlänningsars förande ur riket. För tillsyn af de nämnda bestämmelsernas efterlefnad måste åter den särskilda polisuppsikten öfver misstänkta utlämningar anses vara anordnad. Men lika litet som enligt fattigvårdsförordningen det förhållande, att en person kan väntas blifva i behof af allmänt understöd, utgör hinder för hans bosättande hvar han behagar, lika litet är enligt svensk lag medellöshet i och för sig ett hinder för utlämning att här i riket taga uppehållsort, än mindre tillräcklig orsak för att sända honom ut ur riket. Först om medellösheten är själföfvållad, om utlämning beträdes med lösdrifveri, kommer hemsändande i fråga. Enligt 1886 års cirkulär, jämfördt med lösdrifvarlagen, kan våda för allmän säkerhet och ordning ingå som motiv för en persons behandling som lösdrifvare, men aldrig som det *ensamt* bestämmande. Förutom kringstrykande medellösa lättingar må som lösdrifvare behandlas allenast de, som, utan att äga egna medel till sitt uppehälle, underlåta att efter förmåga söka ärligen försörja sig och tillika föra ett sådant lefnadssätt, att våda därpå uppstår för allmän säkerhet, ordning eller sedlighet. Endast om här vistande utlämning, som befinnes vådlig för den allmänna säkerheten, desslikes är medellös, lat och sysslös eller beträdes med bettlande, må han sålunda expedieras i den ordning det nämnda cirkuläret medför.

Behandlingen af en för lösdrifveri omhändertagen utlämning är be-
träffande såväl häktingen som den vidare fortskaffningen i fullständig
öfverensstämmelse med svensk lag och folkrättsligt gällande principer.

Utlänningen beröfvas den svenska statens rättsskydd, men göres ej däri-
genom rättslös, enär han, såvidt möjligt, föres till hemlandet och blir i
åtnjutande af dess skydd. I sådant syfte underrättas äfven hemlandets
myndigheter om åtgärden.

Det synes uppenbart, att det först här ofvan omförmälda utvisnings-
förfarandet, som hvarken är ett utlämnande för utomlands begånget brott
eller en behandling för lösdrifveri, är till hela sin beskaffenhet vida skildt
från de två nyssnämnda åtgärderna.

Anledningen till berörda utvisning är personens »vådlighet för allmän
ordning och säkerhet» och *ensamt* den. Följden blir ett förande ur riket
utan hänsyn till, huruvida laga försvar erhålles å rätt hemort. Det gäl-
ler förty en verklig rättsförlust, eller rättare en serie af sådana — förlust
af hem, utkomst eller i hvarje fall af rättsskydd under svensk lag — och
därtill fara för nya svårigheter i ett land, som ej är den utvisades hem-
land och som törhända ej heller är villigt att mottaga en misstänkliggjord
främmande.

Utvisning i egentlig mening är alltså en statsåtgärd, förenad med
synnerligen vidtgående rättsföljder för den utvisade, men alldeles blottad
på garantier för dess rättmätiga begagnande. Hvarken grundlag eller all-
män lag har härom något att förmåla, än mindre gälla bestämda normer
för utvisningsåtgärdens vidtagande. Hvad kan då gifva regeringen be-
fogenhet att utan direkt stöd af lag utvisa här vistande utlänningar, en-
bart af det skäl, att de af den styrande myndigheten ansetts farliga för
den allmänna ordningen och säkerheten?

Svaret på denna fråga har man tvifvelsutän velat finna i den inom
folkrätten fastslagna grundsatsen, att hvarje stats öfverhöghet inom sitt
 eget territorium omfattar befogenheten att efter godtfinnande bestämma
 öfver villkoren för främmande undersåtars rätt att uppehålla sig inom
 statsområdet. Rent folkrättsligt sedt, har staten sålunda obegränsad ut-
 visningsrätt gent emot den enskilda utlänningen, allenast med de in-
 skränkningar, hvilka enligt traktater eller folkrättslig praxis (*comitas gen-
 tium*) må gälla i förhållande till den stat, hvars undersåte denne är.

Emellertid förefaller det vara ett stort misstag att ur denna folk-
 rättsliga regel draga den slutsatsen, att den *enskilda* utlänningen skulle
 sakna hvarje rättighet gent emot den främmande stat, inom hvars område
 han vistas. Hans direkta rättsförhållande till den främmande staten be-
 stämmas däremot af *dess* lagar och författningar och framför allt genom
 dess grundlagar. Staten må äga aldrig så oinskränkt utvisningsrätt, men
 i en konstitutionell stat är regeringen *icke* staten, och dess befogenhet
 äfven i fråga om rätten att utvisa inom statsområdet vistande främlingar

sträcker sig icke längre, än som står i öfverensstämmelse med de inom staten fastslagna rättsregler.

I de flesta andra länder med konstitutionellt styrelsesätt har utvisningsinstitutet i lag reglerats, åtminstone så till vida, att de administrativa myndigheternas diskretionära utvisningsrätt grundar sig på ett genom lag gifvet, allmänt uppdrag. Beträffande politiska utvisningar, därvid ett rent *försvarssyfte* gent emot t. ex. spioner, internationella anarkister etc. tydligt manifesteras, synes väl statsrättslig praxis i allmänhet gifva regeringarna en vidsträcktare befogenhet än som eljest enligt uttryckliga lagbestämmelser tillkommer dessa. Men som regel kan sägas, att, så snart utvisningen framstår såsom en för den enskilde menlig rättsföljd, hvilket särskildt blir fallet beträffande fast bosatta personer, utvisningsförfarandet är rättsligen bestämdt genom mer eller mindre detaljerade föreskrifter.

Den mest vidsträckt myndighet vid beslut om utvisning öfverlämnar *Schweiz'* författning till Bundesrath, som kan utvisa hvarje främling (Bundesverfassung Art. 70). En liknande befogenhet tillkommer den *italienska* regeringen på grund af handling, hvarigenom den allmänna säkerheten äfventyras (lag den 23 december 1888, art. 90 och 91). I *Frankrike* existerar förvisningen ännu som hufvudstraff gent emot både in- och utlänningar, under det att i *Tyskland* de centrala polismyndigheterna äga rätt att ur riket förvisa utlänningar, hvilka enligt domstols utslag äro ställda under polisuppsikt (Str. G. B. § 39), eller hvilka äro dömda för yrkesmässigt bedrivande af hasardspel (§ 284), eller hvilka blifvit dömda till frihetsstraff och därefter enligt domstols utslag äro öfverlämnade till polismyndighets inseende (§ 361). Enligt *belgisk* lag af den 12 februari 1897 och föregående lagar af åren 1835, 1880 och 1891 kunna främlingar, hvilka äga stadigt hemvist på en ort och blifvit införda i det rörande utlänningar förda registret, *icke* utvisas, så vidt de äro gifta med en belgiska och antingen hafva barn med henne eller varit bosatta i Belgien mer än fem år eller också blifvit födda i Belgien och bott där till efter fyllda 21 år. Andra i Belgien bosatta främlingar kunna jämlikt lagen utvisas, men endast genom kungligt dekret efter ett procedere inför regeringen, därvid de befunnits farliga för den allmänna säkerheten eller visas vara dömda för brott. Främlingar, hvilka sakna fast bostad, kunna däremot af polismyndigheterna utvisas, särskildt på grund af bettlande eller lösdrifveri. Lagbestända regler af liknande innebörd gälla äfven i andra stater, såsom i *Holland*, där 6-årigt hemvist utesluter utvisningsrätt (lag den 13 augusti 1847), och i *Danmark*, hvarest främlingar ej alls kunna utvisas, om de varit fem år bosatta i landet. Har utlänning vistats

i Danmark minst två år, kan han ej utvisas utan att vara dömd för groft brott (lag den 15 maj 1875).

Ingenstädes har dock regeringens beroende af laga föreskrifter för utvisningsåtgärdens vidtagande fått ett bestämdare uttryck än i *England*, det land, där den personliga friheten garanteras genom bestämmelser, till hvilka innehållet af 16 § i vår regeringsform närmast ansluter sig. Då i andra, här ofvan berörda länder de administrativa myndigheterna tillerkänts en vidstäckt befogenhet att utvisa främlingar, har Englands författning, i saknad af uttryckliga undantag för utlänning från tillgodonjutande af de allmänna fri- och rättigheterna, *ansetts förbjuda främlingars utvisande i administrativ ordning*. Sålunda har den engelska regeringen blott undantagsvis och för kortare tid genom särskild lag gifvits makt att utvisa utlänningar (exempel: Prevention of Crime Act af den 12 juli 1882). Och då på senare tid genom lag den 11 augusti 1905 ett utvisningsförfarande införts äfven i England, har detta genom noggranna bestämmelser reglerats samt lagts i händerna på *domstol*, ej öfverlämnats till administrativa myndigheters godtycke.

Den nya engelska lagens innehåll är i sammanfattning följande.

Utlänning, som vistats i landet minst ett år, kan genom domstols utslag utvisas endast om han utstått frihetsstraff för brott mot allmän lag eller funnits skyldig till yrkesmässigt drifvande af otukt. Utlänning, som under kortare tid än ett år uppehållit sig inom brittiska riket, kan utvisas: 1) om han fallit den allmänna fattigvården till last, 2) om han beträdes med lösdrifveri, 3) om han vistas i rum, som är öfverfyllt med människor på ett hälsofarligt sätt, 4) om han enligt traktat med det land han tillhör *kunde* för brott utlämnas, kan han i stället utvisas. De särskildt uppräknade fallen, hvilka sålunda delvis motsvara vårt i 1886 års cirkulär stadgade »återsändande» af utländska lösdrifvare, skola äfven de bedömas af domstol, hvars utvisningsbeslut verkställas genom inrikesministeriets försorg. Har utlänningen ej vistats i landet längre tid än sex månader, är det fartygsrederi, som fört honom dit, skyldigt att bekosta hans återförande.

Med anslutning till de grundsatser, som i främmande rätt fastslagits, och med hänvisning till hvad på sitt ställe här ofvan anmärkts om den svenska lagens ståndpunkt i fråga om utlänningars insläppande och rättsställning i riket, synes det mig icke vara förmätet att påstå, att den utvisning af först här ofvan beskrifna art, som hvarken är ett utlämnande för brott eller en behandling af lösdrifvare enligt 1886 års cirkulär, är en regeringsåtgärd, som må hafva vunnit hemul genom Riksdagens tysta

eller uttryckliga godkännande, men som *icke* ligger inom den ursprungliga ramen af vår rättsförfattning.

Härmed må emellertid förhålla sig huru som helst. Den statsrättsliga praxis, som sålunda uppkommit, kan i allt fall ej berättiga Kungl. Maj:ts underordnade myndigheter, särskildt polismyndigheterna, att medelst häktning eller andra åtgärder förfara annorledes gent emot utläning, än efter hvad allmän lag medför.»

Löfgren redogör härefter i sin omförmälda skrifvelse för en år 1907 mot ryske undersåten, sadelmakaren Wolf Mellin vidtagen utvisningsåtgärd, och anföres härom i justitieombudsmannens ifrågavarande framställning följande:

»Mellin hade efter undergången, med tillhygge föröfvad misshandel, däraf blodvite följt, anmält misshandeln för åtal å polisstation i Stockholm, men själf blifvit utvisad. Hans angivelse hade icke i hufvudsak motsagts vare sig af den polisman, som verkställt anhållandet af en af deltagarne i misshandeln, eller af i ärendet hörda, i saken ej inblandade personer, ej heller af vid anmälda uppträdet eljest tillstädesvarande, men icke hörda personer, hvilka lätt kunnat af polisen tillkallas. Den person, mot hvilken angifvelsen företrädesvis riktades, befanns vid anhållandet innehafva en boxhandske samt en revolver med sju skarpa patroner. Icke desto mindre hade fullständig utredning uteblifvit, likaså åtal vid behörig domstol. I stället hade Mellin, som uppträdde som målsägande, jämte de för brottet angifna och en del upplysningsvis hörda personer på polismyndighetens föranstaltande utvisats ur riket och förts öfver till Danmark.

Fränsedt att såmedelst ett här i riket begånget brott icke blifvit lagligen beifradt vore härvid att märka, *att* Mellin i nära 20 år haft fast bostad här i riket, *att* han varit här mantalsskrifven och vederbörligen fullgjort honom åliggande skattskyldighet, *samt att* han enligt ansedda mäns sammanstämmande vitsord städe gjort sig känd för ordentlighet, plikttrohet och ett aktningvärdt uppträdande.

Det enda, som kunnat anföras som skäl för att utvisa Mellin, hade varit den i polisrapporten rörande honom förekommande, men i öfrigt obestyrkta uppgiften, att han skulle hafva drifvit olaga handel »under cirka 18 år». Riktigheten af denna uppgift vore emellertid omstridd och grundade sig därpå, att Mellins erkännande af det faktum, att han som biförtjänst mäklat vid försäljning af antika möbler, i rapporten återgifvits som ett erkännande af olaga handel. Huru härmed i verkligheten förhölle sig, torde dock för nu ifrågavarande sak äga mindre väsentlig betydelse — hade Mellin, som hufvudsakligen utfört sadelmakeriarbete för annan yrkesidkares räkning, därjämte bedrifvit olaga handel, vore det lika an-

märkningsvärdt, att detta icke vid upptäckten ledt till laga åtal, samt att olaga handel fått bedrivas i 18 år utan polisens ingripande.

Vid samma tillfälle hade häktats och utvisats Wolf Mellins son Manne Mellin, ehuru denne, till synes författningsstridigt, som värnpliktig utgjort svensk krigstjänst och ännu stode inskrifven i arméns rullor. Dessutom hade samtidigt häktats och utvisats upplysningsvis hörda personer, hvilka här haft stadigt hemvist och icke beträdds med tiggeri eller lösdrifveri.

Med hänvisning till hvad sålunda anförts har advokaten Löfgren hemställt om lämpligheten af att hos Riksdagen väcka förslag om införandet af lag, hvarigenom utvisningsförfarandet regleras, därvid jämväl borde tagas i öfvervägande, *dels* huruvida bestämmelser om villkor för utlänningsars inflyttning i riket böra införas, *och dels* hvilka garantier i rättsligt försvar, opartisk myndighets hörande etc. lämpligen böra stadgas till den enskildes skydd emot våld och godtycke: såväl i fråga om utvisning som beträffande främmande undersåtars utlämnande eller återsändande. Hvad särskildt anginge det speciella utvisningsförfarandet, syntes härvid böra tagas i betraktande de synpunkter, hvilka gjort sig gällande i utländsk lagstiftning på området äfvensom i de förslag till likformiga internationella bestämmelser, hvilka af l'Institut de droit international efter långa och ingående förhandlingar år 1892 utarbetats. (Annuaire XI, sid. 273 ff. och XII, sid. 184 ff.)

Nödvändigheten af skyndsamma lagstiftningsåtgärder i antydda riktning syntes uppenbarligen framgå såväl af den omständigheten, att ofvan särskildt omförmälta tillvägagående vid utvisning icke vore något enstaka fall, utan på senare tid ofta förekommit, som af det förhållande, att den statsrättsliga praxis, som därvid tagit sig uttryck, *icke* utvecklats i öfverensstämmelse med billighetens och rättvisans fordringar. En jämförelse med andra, med vårt land i konstitutionell frihet eljest likställda, länder gafve också vid handen, att grundsatser, hvilka där vore gällande, här i landet alldeles fränsetts vid utvisningsförfarandets tillämpning. Hänsyn till vistelsens långvarighet eller till den utvisades familjeförhållanden och dylikt hade ej tagits; äfven obetydliga förseelser eller handlingar, som ej alls varit straffbara, hade föranledt utvisande; då misstanke för brott förelegat, hade utvisning förekommit utan att ansvar först utkräfts — allt utan iakttagande af några som helst processuella former och i strid mot hvad i allmänhet ansåges tillhöra iakttagandet af hvarje enskilds befogade anspråk på värdig behandling från en kulturstats sida.»

Justitieombudsmannen fortsätter härefter:

»Syftet med den sålunda gjorda framställningen synes mig synnerligen beaktansvärdt. Såsom i densamma erinrats, måste hvarje själfständig stat anses berättigad att utvisa utlänningar, som dit inkommit. Rättvisa och billighet fordra emellertid, att denna befogenhet utöfvas med tillbörligt iakttagande af det berättigade intresset hos den, som göres till föremål för utvisningsåtgärd, och under former, som lämna den, mot hvilken sådan åtgärd ifrågasättes, möjlighet till försvar och bevakande af sin rätt.

Hos oss saknas så godt som fullständigt lagbestämmelser, som normera de grunder, efter hvilka uti förevarande afseende skall förfaras, och som angifva de former, hvilka därvid böra iakttagas.

Denna brist kan tydligen medföra olägenhet för utlänningar, som vilja uppehålla sig i riket. Den är därjämte af beskaffenhet att kunna bereda svårigheter för vederbörande myndigheter, och den kan jämväl lätt föranleda därtill, att en vidtagen utvisningsåtgärd får skenet af godtycke.

Det synes mig därför vara af vikt, att en lagstiftning kommer till stånd på det angifna området, så att de åtgärder, som vidtagas mot utlänningar, ske efter så vidt möjligt objektiva, i lag fastställda grunder och under lagbestämda former.

Att en dylik lagstiftning också är i hög grad ägnad att trygga staten i dess förhållande till främmande makter, torde icke vara erforderligt att här närmare utveckla.

Otvifvelaktigt möta stora svårigheter att i en lag exakt angifva de förutsättningar, under hvilka en utvisning må äga rum. I flera fall kunna visserligen dessa förutsättningar preciseras, t. ex. beträffande utlänningar, som trots förbud beredt sig tillträde till svenskt område, som gjort sig skyldiga till lösdrifveri eller till förbrytelser — här i landet eller utomlands — af visst angifvet slag. Men klart är enligt min mening, att staten icke kan afstå från sin rätt att utvisa utlänningar, som genom åtgärder, hvilka icke kunna rubriceras under någon viss strafflagsbestämelse, äfventyra statens säkerhet inåt eller utåt. Att bestämdt angifva alla dylika åtgärder låter sig säkerligen icke göra, utan måste i vissa fall en diskretionär pröfningsrätt lämnas vederbörande myndighet.

Äfven i afseende å nyssberörda fall bör emellertid den ifrågasatta lagstiftningen anses vara af värde. Den lär nämligen, i enlighet med hvad ofvan antydts, förutom stadganden om de fakta, som kunna föranleda utvisning, jämväl böra innehålla föreskrifter om proceduren vid utvisningsförfarandet, särskildt angående den förundersökning, hvilken måste föregå utvisning, äfvensom bestämmelser, som i öfrigt äro ägnade att lämna garanti mot godtycklighet och för ett lojalt behandlande af ut-

länningen med tillfälle för honom att kunna försvara sig mot obefogade beskyllningar.

Vid en lagstiftning af angifvet slag torde böra behandlas icke blott förutsättningarna för utvisning och förfarandet därvid utan äfven frågan om rätten för utlänningar att erhålla tillträde till eller vistas å svenskt område. Möjligen bör i samband härmed tagas under öfvervägande frågan om utlämning af utlänningar äfvensom en revision af gällande bestämmelser angående behandlingen af utlänningar, som gjort sig skyldiga till lösdrifveri m. m.»

Utskottets
yttrande.

Liksom en stats medborgare äro förpliktade att ställa sig stats lagar till efterrättelse, så äga de ock anspråk att komma i åtnjutande af de förmåner, den inom staten bestående rätten i allmänhet erbjuder. Med afseende åter å främmande undersåtar är enligt själfva den statliga ordningens natur dessas ställning i fråga om såväl skyldigheter som rättigheter gent emot det land, de icke tillhöra, en annan. Bestämmanderätten i afseende å utlänningars rättsställning i för dem främmande stater tillkommer de suveräna staterna själfva inom gränsen af till äfventyrs bestående internationella rättsregler. Staternas åtgöranden i detta hänseende hafva under olika tider växlat efter olika åskådningssätt och olika omständigheter. Hvad den moderna tiden angår hafva under densamma i det hela ganska starkt häfdats nationella kraf och nationella intressen i det förevarande afseendet.

Sålunda må i detta sammanhang erinras, hurusom många stater funnit det angeläget att genom mer eller mindre ingående bestämmelser skydda sig mot skadlig invandring eller inflyttning af främmande undersåtar. Närmast i sådant syfte hafva tillkommit bland annat i *Norge* »Lov om Anmeldelse af Reisende og Fremmede» den 4 maj 1901, i *Danmark* »Lov om Tilsynet med Fremmede og Reisende m. m.» den 15 maj 1875, i *England* »Aliens Act» af år 1905 samt i *Nordamerikas Förenta stater* »Act to regulate the immigration of aliens into the United States» af den 20 februari 1906. I samma ändamål har äfven, hvad vårt eget land angår, Riksdagen i skrifvelse den 10 mars 1907 hos Kungl. Maj:t anhållit, det täcktes Kungl. Maj:t låta utarbета och för Riksdagen framlägga förslag till lagbestämmelser, hvarigenom för landet skadlig invandring såvidt möjligt måtte hindras samt i öfrigt utlänningars inflyttning och bosättning inom landet på lämpligt sätt ordnas. Sedan öfverståthållarämbetet och Kungl. Maj:ts samtliga befallningshafvande afgifvit utlåtanden i anledning af berörda skrifvelse, har kommerskollegium på befallning den 25 september

1907 uppgjort ett förslag i ämnet, afseende bland annat hufvudsakligen från de omförmälda norska och danska lagarna hämtade, i detalj gående bestämmelser angående tillsynen och öfvervakningen af i landet befintliga utlänningar.

Vidare hafva i några stater åtgärder i lagstiftningsväg vidtagits mot utländska anarkister. I ledet af åtgöranden från staternas sida till skydd för sina intressen i omförmälda afseende äro äfven att inräkna bestående internationella öfverenskommelser mellan enskilda stater, åsyftande hufvudsakligen åstadkommande af reciprocitet dem emellan med afseende å förlust för utlänningar af rätten att under vissa omständigheter vistas inom den främmande staten respektive skyldighet för den egna staten att emottaga dessa. I detta hänseende är för Sveriges del särskildt att anteckna konventionen den 24 februari 1861 mellan Sverige och Ryssland angående ömsesidigt återsändande af lösdrifvare, tiggare och förbrytare.

Hvad särskildt angår det i justitieombudsmannens ifrågavarande framställning berörda ämnet, grunder för och förfarandet vid utvisning af främlingar, finnes, sedan numera äfven i *England* genom »Aliens act» i samband med meddelande af föreskrifter rörande invandring rätt att utvisa i landet sig uppehållande utlänningar, efter det ett visst bestämdt domstolsförfarande försiggått, tillerkänts »Secretary of State», ingen stat, som lämnar utlänningar oinskränkt asylrätt. I *Danmark* har genom den omförmälda »Lov om Tilsynet med Fremmede og Reisende m. m.» träffats vissa föreskrifter rörande villkoren för utvisning i allmänhet. Utlänning, som icke varit bosatt i landet i två år, kan på befallning af justitieministern utvisas, »naar hans Forhold dertill måtte give Anledning». I den förutnämnda *norska* lagen förekomma bestämmelser om utvisning såsom påföljd, i händelse vissa lagens föreskrifter åsidosättas. I sådant fall är utvisningsrätt tillerkänd polismyndigheten. I öfrigt är i *Norge* utvisning af i landet vistande utlänningar en angelägenhet för regeringen, som har att meddela närmare bestämmelser angående den nyssnämnda lagens tillämpning. Enligt *belgisk* lagstiftning kan den utlänning, som stadigvarande uppehåller sig i landet, utvisas, om han genom sitt uppträdande sätter det allmänna lugnet i fara (»compromet la tranquillité publique»). Utlänning, som icke sex månader varit införd i befolkningsregistret, anses såsom icke bofast i *Belgien* och kan utvisas äfven utan angifna förutsättning. Hvad *Tyskland* angår kan kontrollen öfver utlänningar enligt riksförfattningen vara en angelägenhet för riket. Någon för tyska riket gällande lagstiftning i förevarande hänseende finnes emellertid

icke, om man bortser från de i den skrifvelse, som ligger till grund för justitieombudsmannens ifrågavarande framställning, omförmälda enstaka bestämmelser, enligt hvilka vissa lokala myndigheter äga utvisningsrätt. I andra fall är det de särskilda staternas regeringar, som hafva befogenhet att utvisa utlänningar från sina länders respektive områden. Utöfningen af denna befogenhet är icke genom lag reglerad eller inskränkt. Visserligen hafva i Preussen och en del andra stater i senaste tid meddelats bestämmelser, hvarigenom utlänningar, som försetts med särskilda legitimationshandlingar, i vissa fall äro skyddade för utvisning, men dessa bestämmelser hafva hufvudsakligen tillkommit för att reglera åtskilliga förhållanden med afseende särskildt å i Tyskland vistande utländska landtarbetare. I *Frankrike* kan enligt lag den 3 december 1842 inrikesministern utvisa hvarje utlänning. I gränsprovinserna tillkommer beträffande utlänningar, som icke hafva fast hemvist i landet, samma befogenhet den lokala myndigheten. Enligt lagen den 8 augusti 1893 kunna utlänningar utvisas ur Frankrike, om de vid afgifvande af den för utöfning af vissa yrken föreskrifna anmälan lämna falska uppgifter. Från *Italien* kunna utlänningar, som för ett brott dömts till frihetsstraff, efter utståndet straff blifva utvisade genom beslut af lokal myndighet. Andra utlänningar kunna i den allmänna säkerhetens intresse ur landet utvisas af inrikesministern. I *Schweiz* kan hvarje kanton från sitt område utvisa utlänningar, som icke hafva fast hemvist inom kantonen. Rätten att utvisa utlänningar från schweiziska edsförbundets område tillkommer enligt artikel 70 i schweiziska författningen förbundsrådet. I *Österrike*, och *Portugal* m. fl. stater lära lagstadgade bestämmelser om utvisning saknas. Men äfven i dessa länder gäller såsom erkänd regel, att regeringarna hafva rätt att ur landet utvisa utlänningar.

Hvad *vårt eget land* angår torde först kunna fastslås, att våra grundlagar icke gifva några regler, som hafva särskildt afseende å ifrågavarande förhållanden. Gent emot de uttalanden, som i detta hänseende förekomma i den framställning, hvartill justitieombudsmannen hänför sig, och till belysning af den uppfattning härutinnan, som var rådande omkring tidpunkten för tillkomsten af vår regeringsform, vill utskottet erinra om de i kungl. förordningen den 19 februari 1811 förekommande stadganden, — om hvilkas noggranna iakttagande sedermera genom särskilda föreskrifter erinrades — att hvar och en främmande makts undersåte, som åstundade att vistas inom riket, antingen för enskilda angelägenheter eller för sitt nöje, borde därtill begära tillstånd i Stockholm af öfverståthållaren och eljest af

landshöfdingen i länet. Sistnämnda personer skulle äga rättighet att tills vidare lämna dylikt tillstånd åt sådana utläningar, hvilka icke ådragit sig någon uppmärksamhet antingen genom anförda klagomål öfver deras förhållande eller genom misstanke om deras afsikter. Berättelse om meddeladt tillstånd skulle genast aflämnas till statsministern för utrikes ärendena. Hvar och en utländsk makts undersåte, som icke hörsammade förordningens befallningar, skulle straffas med ett års fängelse och därefter förvisas ur riket. Förteckningar skulle hvarje år upprättas angående i riket sig uppehållande utläningar och aflämnas till statsministern för utrikes ärendena. Sagda bestämmelser gällde, tills de genom nådiga förordningen den 28 november 1844 upphäfdes. Den utläning fortfarande åliggande allmänna skyldigheten att vara försedd med pass borttogs, med undantag endast för vissa handelsresande, genom nådiga förordningen den 21 september 1860. Uti sistnämnda förordning stadgades dock, att i öfverensstämmelse med hvad i nådiga stadgan den 29 maj 1846 angående försvarslösa och till allmänt arbete förfallna personer funnes förutsatt, okänd person, som undandroge sig att uppgifva namn eller hemort eller hvad eljest till nödig upplysning hörde eller mot hvilken skälig anledning förekomme, att han gjort osann uppgift, skulle, om rätta förhållandet ej genast kunde utredas, fortfarande vara underkastad den påföljd, att af kronobetjäningen eller annan vederbörande polismyndighet inställas hos Konungens befallningshafvande, som hade att med honom efter berörda lagrum förfara. Sistnämnda 1846 års stadga upphörde att gälla, då lagen den 12 juni 1885 angående lösdrifvares behandling trädde i kraft. I landshöfdinginstruktionen den 10 november 1855 och nådiga instruktionen för kronolänsmännen den 10 november 1855 förekomma stadganden angående skyldighet för vederbörande att i vissa fall hålla tillsyn öfver okända personer, in- eller utläningar. Beträffande förfaringsättet, i händelse annan utläning än norrman här i landet blir föremål för fattigvård, stadgas bland annat i 32 § af kungl. förordningen angående fattigvården den 9 juni 1871. Med afseende å utländska lösdrifvares förpassande ur riket äro bestämmelser meddelade i det i justitieombudsmannens ifrågavarande framställning omförmälda cirkuläret den 28 maj 1886. Hvad sålunda stadgats gäller, där ej genom ingånget aftal med främmande stat annorlunda bestämts. Angående utvisning ur riket af för brott häktade eller för brott dömda utläningar samt utläningar, som anses farliga för allmän säkerhet, beslutar Kungl. Maj:t efter framställning af vederbörande lokala myndighet. Beträffande särskildt personer, som »i följd af tilldragelserna i ryska riket därifrån begifva sig hit till landet», har

Kungl. Maj:t genom cirkulär den 27 april 1906 — som sedermera för hvarje år, senast den 23 december 1909 för innevarande år, förnyats — ålagt rikets polismyndigheter att förståndiga de främlingar, som af nämnda anledning inkommit till riket eller därefter anlända, att ofördröjligen hos vederbörande polismyndighet anmäla namn, yrke och hemort, äfvensom uppgifva ej mindre bostad och förvärfsmöjligheter här i landet, än ock, där ombyte af bostad sker, den nya bostaden. I cirkuläret har polismyndigheten vidare anbefallts att på lämpligt sätt fästa dessa främlingars uppmärksamhet därpå, att de icke äga någon ovillkorlig rätt att uppehålla sig här i landet och särskildt äro underkastade risken att varda utvisade från riket, icke blott om de begå något, som strider mot lag eller allmän ordning, eller underlåta att fullgöra nämnda anmälningsskyldighet eller om sig lämna falska uppgifter, utan äfven om de på ett eller annat sätt blanda sig i här i riket förekommande politiska meningsstrider eller sociala tvister; och skall det åligga polismyndigheten att, när främling, hvarom här är fråga, icke ställer sig till efterrättelse hvad sålunda förordnats, därom genast hos Kungl. Maj:t göra anmälan.

Af hvad utskottet ofvan anfört framgår, att i de flesta stater frågan om utvisning af inom staten vistande utländska undersåtar är en angelägenhet, som anses böra handhafvas af ländernas regeringar för att af dem med iakttagande af olika förefallande omständigheter begagnas i enlighet med den allmänna ordningens och den allmänna säkerhetens kraf. Så är, med undantag endast för England, i stor utsträckning förhållandet äfven i de länder, där rätten att utvisa utlänningar kringgårdats af mer eller mindre inskränkande föreskrifter. Det synes utskottet vara af vikt, att i detta afseende för vårt lands vidkommande icke eftergifves hvad i de flesta andra länder förhållandena anses bjuda. Att i lagstiftningsväg binda myndighetens handlingsfrihet på det ifrågavarande området efter mönster af till exempel England synes utskottet hvad vårt land angår icke lämpligt. Skulle därför en lagstiftning i det förevarande ämnet för vårt land ifrågakomma, synes densamma knappast böra gifva den för närvarande i dessa ärenden beslutande och under konstitutionellt ansvar handlande regeringsmyndigheten i sak mindre befogenhet än som för närvarande är tillerkänd densamma. Med hänsyn till vårt förhållande till andra stater — med vidsträckt befogenhet i det förevarande afseendet i fråga om våra egna undersåtar — skulle en mer eller mindre i detalj utförd begränsning härutinnan kunna blifva till skada för vårt land och dess intressen. Hvad särskildt angår de i den skrifvelse, som ligger till grund

för justitieombudsmannens ifrågavarande framställning, åberopade af »L'institut de droit international» förordade bestämmelser i det förevarande ämnet hafva desamma, utskottet vederligen, icke upptagits i något lands lagstiftning. I hvarje fall synes den internationella rättsuppfattningen på detta område hittills icke hafva nått den utveckling, som erfordras för att densamma må kunna vara vägledande för den enskilda staten.

Hela antalet här i landet stadigvarande utländska undersåtar beräknades af kommerskollegium år 1907 utgöra minst 25,000. Enligt officiell statistik samt utskottet tillhandakomna uppgifter öfverlämnades till myndigheter utom riket samma år omkring 220 för brott häktade utlänningar, omkring 322 för lösdrifveri häktade och 19 på grund af åtnjuten fattigvård. 25 utvisades genom Kungl. Maj:ts beslut såsom farliga för allmän ordning eller säkerhet. Antalet af sistnämnda anledning utvisade utgjorde 1908 8 och 1909 23 personer. I ett fall har under de nämnda åren åt vederbörande myndighet uppdragits att utvisa deltagare i en kongress, som här tillämnats, rörande utländska politiska förhållanden. Utan att tillägga de sålunda anförda siffrorna någon större betydelse för bedömande af den förevarande frågan, har dock utskottet icke af dem eller hvad i öfrigt här i landet förekommit kunnat sluta sig till något behof af lagstiftningsåtgärder i det af justitieombudsmannen nu påyrkade hänseendet. Snarare synas utskottet, hvilket äfven af Riksdagen med dess ofvan omförmälda skrifvelse den 20 mars 1907 åsyftades, åtgärder vara af behofvet påkallade för utstängande från landet af en del utländska folkelement, som våra grannländer icke vilja mottaga. Genom den lagstiftning, som på grundvalen af sagda skrifvelse kan komma till stånd, eller i samband med densamma lära äfven till ledning för myndigheterna närmare föreskrifter komma att lämnas rörande förfaringssättet i händelse den, som faller under lagstiftningen, åsidosätter dess bestämmelser. Härigenom torde den anmärkta nu rådande bristen å lämpliga förhållningsregler för de lokala myndigheterna rörande förfaringssättet i vissa fall med afseende å härvarande utländska undersåtar blifva afhjälpt. Frågan om undanröjande af ett visst missförhållande i nämnda afseende, nämligen den långsamma behandlingen för närvarande i vissa fall af lösdrifvare, som äro eller antagas vara utlänningar, är redan af justitieombudsmannen genom den i hans ämbetsberättelse till innevarande års Riksdag intagna den 5 oktober 1909 i ämnet afåtna skrifvelse till Kungl. Maj:tdragen under Kungl. Maj:ts pröfning. Möjligen lärer befinnas lämpligt, att redan i samband med meddelande af de bestämmelser, som af sistnämnda framställning må föranledas, föreskrifter utfärdas för reglerande i öfrigt af vissa myndigheters förhållande i förevarande afseende.

På grund af hvad utskottet sålunda anfört, får utskottet hemställa,
att justitieombudsmannens ifrågavarande framställning icke måtte till någon Riksdagens åtgärd föranleda.
Stockholm den 11 februari 1910.

På lagutskottets vägnar:

ERNST TRYGGER.

Reservation:

Herrar *Widén, Pettersson* från Södertälje, *Ersson, Berggren, Lindhagen* och *Olsson* i See hafva anfört följande:

»I likhet med justitieombudsmannen och på de af honom i hufvudsak anförda skäl anse vi det vara af vikt, att en utredning äger rum rörande ifrågavarande ämne, samt att en därpå grundad lagstiftning kommer till stånd, som efter såvidt möjligt objektiva grunder och under lagbestämda former ordnar utvisningsförfarandet. Härvid kan och bör naturligen, på sätt äfven justitieombudsmannen antyder, tagas all nödig hänsyn därtill, att statens rätt och säkerhet icke eftergifvas eller äfventyras. En dylik lagstiftning skulle äfven för vederbörande myndigheter väsentligen underlätta och säkerställa behandlingen af hithörande fall samt leda till ett konsekventare och mera enhetligt förfarande med afseende å utläningar, som vistas här i riket.

På grund häraf hemställa vi,

att Riksdagen ville i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om utredning rörande grunderna för och förfarandet vid utvisning ur riket af utläningar äfvensom beträffande de frågor, som härmed sammanhänga, och därefter för Riksdagen framlägga förslag till de lagbestämmelser uti ifrågavarande ämnen, hvartill utredningen må gifva anledning.»

Herr *Lindhagen* har därjämte anfört följande:

»För min del har jag velat till Riksdagens kännedom framföra innehållet i de till laguskottet i ärendet från justitieombudsmannen jämväl ingifna bilagor, som voro fogade vid advokaten *Löfgrens* framställning till ombudsmannen.

Sälunda inhämtas af en af stadsfiskal *L. Stendahl* i Stockholm den 17 oktober 1907 afgifven polisrapport följande.

Ryske undersåten *Wolf Melin*, född 1866 och son till en ingenjör, inflyttade till Stockholm år 1899, där han varit inskrifven i *Katarina församling*. Han hade här uppehållit sig och sin familj, bestående af hustru och sju barn, dels med sadelmakeriarbete hemma i bostaden och dels genom att af olika personer här i staden äfvensom å stadsauktioner uppköpa gamla möbler och andra antika föremål af olika slag, hvilka han sedan försålt till olika antikvitetshandlare. Enligt sin uppgift medförde han från Ryssland ett kapital å 10,000 kronor, men innehade vid tiden för polisförhöret ej mer än 135 kronor i kontanta penningar.

Manne Melin, född 1888 och son till den föregående, hade vid femton års ålder konfirmerats i den mosaiska församlingen härstädes samt därefter haft dels anställning i en vinaffär och dels tillfälligt arbete hos olika målare. Då han saknat arbete, såsom ock varit förhållandet vid tiden för polisförhöret, hade han haft sitt uppehälle i föräldrahemmet. Åren 1906 och 1907 vapenöfvades han såsom värnpliktig vid *Vaxholms grenadierregemente*.

Den 13 oktober 1907 infördes ryska undersåten *Israel Leib Schachnowitsch* å detektivstationen af en konstapel under rapport, att han anhållit *S.* utanför huset 66 a *Åsögatan*, emedan *S.* dels inne i nämnda hus och dels å gatan utanför misshandlat två andra ryske undersåtar. Vid anhållandet innehade *S.* en revolver, sju skarpa patroner och en boxhandske. Samtidigt inställde sig *Wolf Melin* och *Manne Melin* och angåfvo till laga åtal, att de strax förut blifvit af *S.* och två i hans sällskap varande ryska undersåtar, bröderna *Nisson Temmin* och *Abraham Isak Temmin*, öfverfallna och på uppgifvet sätt misshandlade.

Vid polisförhöret förekom ej något annat, än att angifvarna och de angifna jämte företrädesvis några andra ryska undersåtar, däribland en handlande *M. S. S. Dikman*, hördes om uppträdet, därvid de hade stridiga uppgifter rörande detsamma. Särskildt från de angifnes håll påstods, att angifvarna skulle ha utöfvat misshandel. Ett handelsbiträde *Sundberg* hade på gatan sett *Schachnowitsch* varit i slagsmål med andra personer och med en boxhandske mätta ett slag mot en annan man, troligen *Wolf Melin*.

Genom den hållna undersökningen, heter det därefter i rapporten, hade sålunda utrönats, att Wolf Melin, Manne Melin, Schachnowitsch, bröderna Temmin och Dikman varit i slagsmål med hvarandra, därunder samtliga, med undantag af Dikman, tillfogats blånader och blödande sår. Någon bevisning om i hvad mån enhver af dem deltagit uti omförmälda våldshandlingar har icke kunnat förebringas, enär de i saken hörda personerna förnekat hvad som lagts dem till last och tydligen ej kunnat förmås att tala sanning utan skyllt på hvarandra.

Mot Wolf Melin hade dessutom, fortsätter rapporten, förekommit, att han här i staden under de senaste aderton åren på sätt ofvan sägs idkat handel utan Kungl. Maj:ts tillstånd.

»Här skulle vidare antecknas», heter det till sist i rapporten, »att åtskilliga i Stockholm bosatta ryska judar, som här i riket drifva olaga handel, jämväl uppköpa och försälja tjufgods, hvilket genom deras bemedling vanligen föres utom riket».

Då berörda sex personer »med hänsyn till hvad mot dem förekommit måste anses vådliga för allmän ordning och säkerhet» och då tre tillika idkat olaga handel här i riket, hemställde stadsfiskalen till öfverståthållare-ämbetet om vidtagande af åtgärder för deras utvisande ur riket.

Öfverståthållareämbetet fann af rapporten framgå, att nämnda ryska undersåtar »uppehölo sig här under förhållanden, som utgjorde en våda för allmän säkerhet och ordning», samt hemställde därför till Konungen om deras utvisande, hvartill Kungl. Maj:t ock lämnade sitt bifall.

Vid angifvelsen voro fogade dels två intyg från enskilda personer, den ena vice värden i huset, om sadelmakaren W. Melins städse ådagalagda goda uppförande, dels i öfversättning ett intyg af den 5 november 1907 från rabbinen G. Klein i Stockholm, så lydande:

»Härmed intygas, att herr Wolf Melin, född den $20/5$ 1866, varit bosatt här i Stockholm omkring 20 år och därunder städse åtnjutit ett godt rykte. Nu har Melin till följd af ett missförhållande i landet blifvit utvisad, hvilket är så mycket mera att beklaga, som han är oskyldig till sin olycka. Han anbefalles på det varmaste till alla trosförvanter, om nöden skulle tvinga honom att taga goda människors hjälp i anspråk.»

Melins anmälan till åtal af en mot honom föröfvad misshandel föranledde således icke något åtal utan i stället att han och således faktiskt äfven hans stora familj efter tjuguarig vistelse i landet, utan att han därunder föranledt någon anmärkning eller något betungande af fattigvärdens summariskt utvisades. Om något visar behovet af en utvisningslag, är det ett sådant enligt min rättsuppfattning upprörande fall som detta.

Enligt andra såsom bilaga åberopade handlingar hade fjärdingsmannen i Hjärpen i Jämtland begärt utvisande af norske undersåten arbetaren Oskar Mauritz Hoffstad, hvilken af Undersåkers häradsrätt den 17 maj 1909 dömts att böta 25 kronor för förargelseväckande uppträdande vid ett demonstrationståg.

Det upplystes, att Hoffstad var född i Kall socken i Jämtland den 16 juli 1888 och sedan den 4 augusti 1904 varit kyrkoskrifven i Undersåkers församling samt att familjen Hoffstad vore inflyttad från Nedre Stjördalen i Norge. Enligt meddelande den 7 september 1909 från kronofogden hade någon anmärkning mot Hoffstads person icke blifvit framställd, och hans uppförande under den tid, arbetsnedläggelsen då pågått, hade icke heller gifvit anledning till klander.

Befallningshafvande i Jämtlands län hemställde den 14 september 1909 »med hänsigt till hvad i ärendet förekommit rörande Hoffstadts uppträdande vid det omförmälda demonstrationståget» om hans utvisande, hvilket ock den 24 i samma månad af Kungl. Maj:t bifölls.

Äfven detta fall synes belysande för behovet af en utvisningslag.»

Herr *Jansson* i Edsbäcken har begärt få här antecknad, att han icke deltagit i behandlingen af detta ärende inom utskottet.
