

Nr 155

Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193), m. m.; given Stockholms slott den 8 oktober 1971.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla de förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

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

CARL GUSTAF

ERIC HOLMQVIST

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att ärenden om utvisning överflyttas från länsstyrelserna till de nybildade länsrätterna. I samband därmed föreslås att påstående om politiskt flyktingskap i utvisningsärenden prövas först i samband med verkställigheten. Överflyttningen till länsrätterna föranleder även vissa andra ändringar i handläggningen av utvisningsärenden.

Vidare föreslås att förfarandet i utlänningsärenden med några få undantag bringas i överensstämmelse med föreskrifterna i den nyligen antagna förvaltningslagen resp. förvaltningsprocesslagen. Härmed tillgodoses för utlänningslagens del önskemålen om en harmonisering av lagstiftningen på skilda förvaltningsområden till den nya förvaltningsrättsreformen.

En ändring föreslås också i medborgarskapslagen innebärande att den del av handläggningen i ärenden om s. k. villkorlig naturalisation, som nu åvilar länsstyrelserna, överflyttas till invandrarverket.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1972.

1) Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193)

Härigenom förordnas i fråga om utlänningslagen (1954: 193),
dels att 12 a¹, 21, 25 och 33 §§ skall upphöra att gälla,
dels att 30, 31, 38, 41—46, 48, 49, 59 och 60 §§ skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 69 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

30 §

Beslut om utvisning meddelas av länsrätt. Påstående av utlänning att han är politisk flykting prövas enligt 58 § i samband med verkställigheten av beslutet.

31 §

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

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

I ärende hos länsrätt angående utvisning skall, om utlänningen begär det, muntlig förhandling hållas. Det åligger länsrätten att i god tid innan beslut om utvisning meddelas underrätta utlänningen om hans rätt att påkalla sådan förhandling.

Vid muntlig förhandling hos förvaltningsdomstol i ärende angående utvisning äga 41 § samt 42 § första, andra och fjärde styckena motsvarande tillämpning. Utöver vad som följer av 16 § förvaltningsprocesslagen (1971: 291) äger domstolen förordna att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar, då det påkallas av omständigheterna.

38 §

Finnes anledning att hålla utlänning i förvar längre tid än en månad, skall frågan därom inom sagda tid underställas Konungen. Ej må någon kvarhållas längre tid än tre månader från det han togs i förvar, om ej Konungen finner synnerliga skäl därtill föreligga. Innan Konungen

¹ 12 a § införd 1968:755.

Nuvarande lydelse

meddelar beslut härom, skall förhör hållas i ärendet samt utlänningsnämnden avgiva yttrande. Konungens beslut om kvarhållande av utlännning i förvar gäller för varje gång ej längre än tre månader från dagen för beslutet.

Föreslagen lydelse

Första stycket gäller ej i ärende hos förvaltningsdomstol om utvisning. Ej må någon i sådant ärende kvarhållas längre tid än tre månader från det han togs i förvar, om ej synnerliga skäl därtill föreligga. Innan beslut härom meddelas skall muntlig förhandling hållas i ärendet. Beslut om kvarhållande av utlännning i förvar gäller för varje gång ej längre tid än tre månader från dagen för beslutet.

41 §

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

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

Saknar utlännningen lämpligt biträde och finnes hans rätt icke kunna utan biträde tillvaratagas, skall förhörmyndigheten förordna biträde åt honom vid förhöret. Är utlännningen ej på fri fot, skall även eljest, om han begär det, biträde förordnas av förhörmyndigheten. Det åligger förhörmyndigheten att före förhöret underrätta utlännningen om hans rätt att erhålla biträde.

42 §

Utlänningen så ock annan person, som skall höras, skola kallas till förhöret. Hålles utlännningen i förvar, skall förhörmyndigheten förordna om hans inställande. Har kallelse delgivits minst fyra dagar före förhöret och utebliver den kallade utan anmänt laga förfall, må förhörmyndigheten förordna om hans hämtande; förordnande om hämtning av annan än utlännningen må dock icke meddelas med mindre synnerliga skäl äro därtill.

Vid förhöret skola de omständigheter som kunna inverka på ärendets avgörande nog utredas. Då allmänt ombud är tillstädes, skall han angiva, vilka åtgärder

Vid förhöret skola de omständigheter som kunna inverka på ärendets avgörande nog utredas. Tillfälle skall beredas utlännningen att angiva sin ståndpunkt och ut-

Nuvarande lydelse

mot utlänningen som äro i fråga, samt redogöra för den utredning som åberopas i ärendet. Finnes ej allmänt ombud, äger utlänningen eljest på lämpligt sätt erhålla kännedom om utredningen. Tillfälle skall beredas utlänningen att ange sin ståndpunkt och uttala sig om åberopade omständigheter.

Vid förhör skola förhandlingarna vara offentliga, om utlänningen begär det och förhörmyndigheten icke finner omständigheterna för-
anleda till annat.

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

Föreslagen lydelse

tala sig om åberopade omständigheter.

43 §

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

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

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

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

Rätten äger, då det påkallas av omständigheterna, förordna att förhöret skall hållas inom stängda dörrar. Om ersättning till allmänt ombud, biträde och tolk, om gottgörelse till annan för inställelse vid förhör samt om åläggande för utlänningen att återgälda av allmänna medel utgiven biträdesersättning gäller vad Konungen bestämmer. I övrigt skall, *med de begränsningar som angivas i 14 § förvaltningslagen (1971: 290)*, beträffande förhöret i tillämpliga delar gälla vad om rättegång i brottmål är stadgat; förhöret skall an-

Nuvarande lydelse

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

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

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

44 §

Föreslagen lydelse

ses som bevisupptagning utom huvudförhandling.

Polismyndighets beslut om avvisning må överklagas av utlänningen.

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

Förvaltningsdomstols beslut om utvisning må överklagas av utlänningen. Klagan föres enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291). Klagande har dock att inom en vecka efter det han erhållit del av beslutet inkomma med besvären.

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

45 §

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

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

46 §²

Över den centrala utlänningsmyndighetens beslut om avvisning, förpassning eller utvisning, så ock dess beslut i tillståndsärende, i vilket utlänningsnämndens yttrande inhämtats på grund av 12 § första stycket, må klagan föras av utlänningen, om utlänningsnämnden el-

Över den centrala utlänningsmyndighetens beslut om avvisning eller förpassning så ock dess beslut i tillståndsärende, i vilket utlänningsnämndens yttrande inhämtats på grund av 12 § första stycket, må klagan föras av utlänningen, om utlänningsnämnden eller

² Senaste lydelse 1968: 755.

Nuvarande lydelse

ler någon dess ledamot anfört avvikande mening eller ock nämnden i ärende rörande avvísning icke avgivit yttrande.

Vad sålunda stagats skall ej gälla beslut om förpassning i fall då utlänningsnämndens yttrande i ärendet ej fordras.

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

Föreslagen lydelse

någon dess ledamot anfört avvikande mening eller ock nämnden i ärende rörande avvísning icke avgivit yttrande.

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

48 §

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

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

Vad i första och andra styckena sägs skall äga motsvarande tillämpning i fråga om dom eller beslut, såvitt däri meddelats förordnande om förvisning. Nöjdförklaring beträffande domen eller beslutet må avgivas, förutom inför myndighet som angives i första stycket, jämväl inför den domstol som meddelat domen eller beslutet eller eljest inför allmän underrätt.

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

Nuvarande lydelse

Förelaggen lydelse

49 §

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

Utan hinder av vad i första stycket sägs må klagan föras över beslut om avvisande av ombud eller biträde, beslut i jävsfråga samt beslut om förvarstagande i ärende om utvisning hos förvaltningsdomstol.

Klagan över beslut om avvisande av ombud eller biträde samt klagan över förvaltningsdomstols beslut i jävsfråga må föras särskilt inom en vecka efter det klaganden erhållit del av beslutet. Klagan över förvaltningsdomstols beslut om förvarstagande må likaledes föras särskilt och vare ej inskränkt till viss tid.

59 §

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

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

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

60 §

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

69 a §

Bestämmelserna i 15 § förvaltningslagen (1971: 290) äga tillämpning i ärende om visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av bosättningsstillstånd endast om utläningen är bosatt eller eljest vistas inom riket.

Bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen (1971: 290) äga icke tillämpning beträffande beslut angående visering och arbetstillstånd och ej heller beträffande beslut angående uppehållstillstånd i annat fall än som avses i 12 § första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972.

Äldre bestämmelser gäller dock fortfarande i fråga om talan mot beslut som meddelats före den 1 januari 1972.

2) Förslag till

Lag om ändring i lagen (1971: 52) om skatterätt och länsrätt

Härigenom förordnas, att 4 § lagen (1971: 52) om skatterätt och länsrätt skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Vid länsrätt handlägges mål enligt barnavårdslagen (1960: 97) och lagen (1954: 579) om nykterhetsvård i den utsträckning som är föreskrivet i dessa lagar samt mål enligt 21 kap. föräldrabalken.

Vid länsrätt handlägges vidare, såvitt gäller svenskt körkort, turistkörkort eller trafik kort, mål om varning eller återkallelse av sådant kort och, såvitt gäller utländskt körkort, mål om varning eller vägran att godkänna körkortet, allt enligt vad därom är särskilt föreskrivet.

Föreslagen lydelse

4 §

Vid länsrätt handlägges mål enligt barnavårdslagen (1960: 97), lagen (1954: 579) om nykterhetsvård och *utlänningslagen (1954: 193)* i den utsträckning som är föreskrivet i dessa lagar samt mål enligt 21 kap. föräldrabalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972.

3) Förslag till**Lag om ändring i lagen (1965: 94) om polisregister m. m.**

Härigenom förordnas, att 3 § lagen (1965: 94) om polisregister m. m. skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*3 §¹

Utdrag av eller upplysning om innehållet i polisregister skall meddelas, när framställning därom göres av

1. justitiekanslern, riksdagens ombudsmän, rikspolisstyrelsen, den centrala utlänningsmyndigheten, länsstyrelse, polischef eller allmän åklagare;	1. justitiekanslern, riksdagens ombudsmän, rikspolisstyrelsen, den centrala utlänningsmyndigheten, länsstyrelse, <i>länsrätt</i> , polischef eller allmän åklagare;
---	---

2. annan myndighet, om och i den mån Konungen för visst slag av ärenden eller för särskilt fall ger tillstånd därtill;

3. enskild, om Konungen medger att utdrag meddelas för visst ändamål och den enskilde styrker att utdraget avses för sådant ändamål eller om i annat fall, där den enskilde styrker att hans rätt är beroende av upplysning ur registret, Konungen medger att upplysningen meddelas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972.

¹ Senaste lydelse 1968: 706.

4) Förslag till**Lag om ändring i lagen (1950: 382) om svenskt medborgarskap**

Härigenom förordnas, att 6 § lagen (1950: 382) om svenskt medborgarskap skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹

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 medföra gagn för riket att sökanden upptages till svensk medborgare eller har sökanden förut ägt svenskt medborgarskap eller är sökanden gift med svensk medborgare eller föreligga eljest med hänsyn till sökandes förhållanden särskilda skäl för dennes upptagande till svensk medborgare, må naturalisation beviljas, även om de i första stycket stadgade villkoren icke äro uppfyllda. Är sökanden dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare, må även om annat särskilt skäl ej föreligger avvikelse ske från det under punkt 2 angivna villkoret.

Förklarar 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 behörigt bevis företetts.*

Förklarar 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 centrala utlänningsmyndigheten inom viss tid styrker att dylikt medgivande lämnats.

Då utlänning enligt denna paragraf upptages till svensk medborgare, bestämmer den centrala utlänningsmyndigheten, huruvida naturalisationen skall omfatta även sökandens ogifta barn under aderton år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972.

Äldre bestämmelser gäller dock fortfarande i fråga om ärende som anhängiggjorts hos länsstyrelsen före den 1 januari 1972.

¹ Senaste lydelse 1968: 704.

Utdrag av protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten i statsrådet på Stockholms slott den 8 oktober 1971.

Närvarande: Statsministern PALME, statsråden STRÄNG, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, FELDT.

Chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Holmqvist, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *ändring i utlänningslagstiftningen m. m.* och anför

1. Inledning

Vid 1970 års riksdag fastställdes riktlinjer för en partiell omorganisation av den statliga länsförvaltningen (prop. 1970: 103, SU 1970: 132, KU 1970: 34, rskr 1970: 248 och 308). Beslutet innebar bl. a. att två organ, länsrätt och länskatte rätt, skulle knytas till länsstyrelsen. I propositionen förutsattes att bl. a. utvisningsärenden skulle överflyttas från länsstyrelsen till den genom omorganisationen nybildade länsrätten, I proposition till 1971 års riksdag (prop. 1971: 14, CU 1971: 9, rskr 1971: 52) med förslag till lag om skatterätt och länsrätt togs emellertid frågan om länsrätts kompetens beträffande ärenden om utvisning inte upp. Anledningen var att bl. a. fullföljdsreglerna ansågs fordra ytterligare överväganden.

I samband med tillkomsten av förvaltningslagen (1971: 290) och förvaltningsprocesslagen (1971: 291) ändrades ett stort antal specialförfattningar på förvaltningsrättens område. Arbetet med en harmonisering av återstående specialförfattningar till förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen pågår inom justitiedepartementet och har ännu inte slutförts. Till de områden som återstår hör utlänningslagen (1954: 193). Det har ansetts lämpligt att harmoniseringen av utlänningslagen sker i samband med behandlingen av frågan om länsrätts kompetens beträffande ärenden om utvisning. Arbetet med dessa båda frågor har därför ägt rum inom inrikesdepartementet.

I en inom inrikesdepartementet upprättad promemoria (Ds In 1971: 5) Förvaltningsreformen och utlänningsärendena har föreslagits dels att utvisningsärendena överflyttas till de nya länsrätterna och dels att de nya förfarandereglerna inom förvaltningen med några få undantag blir tillämpliga i utlänningsärenden.

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av justitiekanslern (JK), Svea hovrätt, kammarrätten, rikspolisstyrelsen, social-

styrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens invandrarverk (SIV), utlänningsnämnden, invandrarutredningen, utlänningsutredningen, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Västmanlands, Gävleborgs och Norrbottens län, Föreningen Sveriges polismästare, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) och Sveriges advokatsamfund.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har vid sitt yttrande fogat yttranden av polismyndigheterna i Linköpings och Norrköpings polisdistrikt samt socialkonsulenterna i Östergötlands län. Länsstyrelsen i Malmöhus län har bifogat yttrande från polisens utlänningssektion i Malmö. Vidare har länsstyrelsen i Älvsborgs län överlämnat yttrande från polismyndigheten i Borås polisdistrikt.

Jag anholder att nu få ta upp promemorians nyss nämnda förslag, som innebär ändringar i gällande utlänningslag.

Statens invandrarverk har i skrivelse till Kungl. Maj:t gjort framställning om ändring i lagen (1950: 382) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen).

Enligt invandrarverkets förslag skall prövningen av frågan, huruvida villkor om befrielse från utländskt medborgarskap för förvärv av svenskt sådant uppfyllts, överflyttas från länsstyrelserna till invandrarverket.

Remissyttranden över invandrarverkets framställning har avgetts av länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Västmanlands och Norrbottens län samt invandrarutredningen.

Efter samråd med statsrådet Odhnoff anholder jag att i detta sammanhang få ta upp också den av invandrarverket väckta frågan.

2. Ändring i utlänningslagen

2.1 Överflyttning av utvisningsärenden från länsstyrelse till länsrätt

2.1.1 Gällande bestämmelser

Utvisning

Reglerna om utvisning återfinns i utlänningslagen och utlänningskungörelsen (1969: 136).

Enligt 29 § första stycket utlänningslagen (UtlL) kan utlänning utvisas ur landet 1) om han yrkesmässigt bedriver otukt eller eljest underlåter att efter förmåga söka ärligen försörja sig, 2) om han är hemfallen åt alkoholmissbruk eller narkotikamissbruk och befinns i följd därav vara farlig för annans personliga säkerhet eller för ett grovt störande levnadssätt, 3) om han av tredska eller uppenbar vårdslöshet gång efter annan undandrar sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person eller 4) om han under loppet av de senast förflutna fem åren utomlands genom dom som äger laga kraft blivit dömd till frihetsstraff för brott, varför utlänning får ske enligt svensk lag, eller undergått honom omedelbart ådömt frihetsstraff för sådant brott och det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att fortsätta brottslig verksamhet här.

Vid bedömning av om utlänning bör utvisas skall hänsyn tas till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i riket. Utlänning, som innehar bosättningstillstånd eller som sedan minst fem år är bosatt i riket, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl (29 § andra stycket UtlL). Beslut om utvisning skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till riket. Förbudet kan begränsas till att gälla viss tid (32 § UtlL).

Beslut om utvisning meddelas av länsstyrelse. Om utlänningen påstår att han är politisk flykting och påståendet inte är uppenbart oriktigt, skall dock ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten (numera statens invandrarverk), som har att efter hörande av utlänningsnämnden besluta i ärendet (30 § UtlL).

Länsstyrelsens beslut om utvisning kan överklagas hos den centrala utlänningsmyndigheten. Klagan förs genom besvär. Besvärstiden är en vecka räknat från den tidpunkt klaganden erhöll del av beslutet (44 § första och andra styckena UtlL). Innan den centrala utlänningsmyndigheten avgör ärende, som efter besvär kommit under myndighetens prövning, skall myndigheten inhämta yttrande från utlänningsnämnden (45 § UtlL). Över utlänningsmyndighetens beslut får klagan föras hos Kungl. Maj:t, om utlänningsnämnden eller någon av dess ledamöter anfört avvikande mening i nämndens yttrande. Klagan över utlännings-

myndighetens beslut sker genom besvär inom en vecka efter det klaganden fått del av beslutet (46 § första och tredje styckena UtL).

Den centrala utlänningsmyndigheten kan överlämna ärende till Kungl. Maj:t för avgörande, om myndigheten finner att det föreligger särskilda skäl därtill. Myndigheten skall överlämna ärende till Kungl. Maj:t, om utlänningsnämnden begärt det (47 § UtL).

Utöver vad nu sagts gäller att utlännning kan utvisas och förbjudas att återvända till landet om det befinns påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse (s. k. politisk utvisning). Beslut om politisk utvisning meddelas av Kungl. Maj:t (34 § UtL).

Särskilda tvångsåtgärder

Myndighet som handlägger ärende om utvisning eller verkställighet av utvisningsbeslut kan förordna att utlännningen skall tas i förvar eller ställas under uppsikt (35 § första stycket UtL).

Om ärendet handläggs hos Kungl. Maj:t får sådan åtgärd vidtagas även av länsstyrelse eller den centrala utlänningsmyndigheten. Om den centrala utlänningsmyndigheten handlägger ärendet, får åtgärder vidtas även av länsstyrelse. Om det skäligen kan befaras att utlännningen avviker, kan även polismyndigheten förordna om tagande i förvar eller ställande under uppsikt. Anmälan härom skall omedelbart göras hos den myndighet, som handlägger ärendet, och det åligger denna myndighet att omedelbart pröva om åtgärden skall bestå (35 § andra stycket UtL).

När utvisningsärendet avgörs, skall den beslutande myndigheten pröva om det finns skäl att utlännningen fortfarande skall hållas i förvar eller vara ställd under uppsikt (36 § UtL). Om det inte längre finns sådana skäl, skall åtgärden omedelbart upphävas (37 § UtL).

Om det finns anledning att hålla utlännning i förvar under längre tid än en månad skall frågan underställas Kungl. Maj:t inom denna tid. Ingen får kvarhållas mer än tre månader räknat från den tidpunkt han togs i förvar om inte Kungl. Maj:t finner att det föreligger synnerliga skäl. Innan Kungl. Maj:t meddelar beslut härom, skall förhör hållas i ärendet samt utlänningsnämnden avge yttrande (38 § UtL).

Förhör

I utvisningsärende skall förhör hållas, om utlännningen begär det. Detta gäller dock inte i ärende som efter besvär kommit under myndighets prövning (31 § UtL). Vidare skall förhör alltid hållas i ärende om s. k. politisk utvisning och i ärende om kvarhållande av utlännning i förvar i mer än tre månader (34 resp. 38 §§ UtL). Slutligen kan förhör hållas om Kungl. Maj:t, den centrala utlänningsmyndigheten, utlännings-

nämnden eller länsstyrelse eljest finner anledning därtill (39 § UtIL).

Förhör i utvisningsärende skall hållas av den myndighet som handlägger ärendet. Den centrala utlänningsmyndigheten får dock i ärende, som myndigheten handlägger, överlämna åt utlänningsnämnden eller länsstyrelse att hålla förhör. I ärende, som handläggs av Kungl. Maj:t, utser Kungl. Maj:t förhörmyndighet (40 § första stycket UtIL). Utlänningsnämnden får uppdraga åt ledamot eller suppleant att hålla förhör (40 § andra stycket UtIL).

Om det är erforderligt med utredning vid domstol rörande omständigheter, som har betydelse för ärendets avgörande, kan Kungl. Maj:t förordna att förhör skall hållas vid allmän underrätt. Förhöret anses som bevisupptagning utom huvudförhandling och reglerna om rättegång i brottmål gäller i tillämpliga delar (43 § UtIL).

Nöjdförklaring och verkställighet

Enligt 48 § utlänningslagen kan utlänningen, bl. a. inför länsstyrelse, avge förklaring att han avstår från talan mot utvisningsbeslutet och medge att det verkställs (nöjdförklaring).

Verkställighet av beslut om utvisning ankommer på länsstyrelse (58 § första stycket UtIL). Enligt 67 § tredje stycket utlänningskungörelsen (UtIK) skall beslutet dessförinnan ha vunnit laga kraft. Om utlänningen påstår att han löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse i det land till vilket han skall befordras eller att han där inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet inte uppenbart oriktigt, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten (58 § andra stycket UtIL). Underställning skall dock inte ske, om påståendet enligt det beslut som förekommer till verkställighet redan är prövat. Den centrala utlänningsmyndigheten skall, efter utlänningsnämndens hörande, besluta i ärendet så snart det kan ske. Om ärendet är synnerligen brådskande, får utlänningsmyndigheten meddela beslut, även om yttrande från nämnden inte föreligger (58 § andra stycket UtIL).

Har frågan om verkställighet underställts utlänningsmyndigheten får klagan föras hos Kungl. Maj:t, om utlänningsnämnden inte avgett yttrande eller om nämnden eller någon av dess ledamöter anfört avvikande mening (59 § UtIL).

Ärende om verkställighet av utvisningsbeslut skall vidare underställas den centrala utlänningsmyndigheten, om det möter svårighet att verkställa beslutet eller om det är tvivelaktigt hur beslutet skall verkställas. Om den centrala utlänningsmyndigheten meddelat beslut om utvisning kan myndigheten lämna närmare anvisningar för verkställigheten (60 § UtIL).

Kan beslut om utvisning inte verkställas eller föreligger eljest, vare

sig beslutet verkställt eller ej, skäl att beslutet inte längre skall lända till efterrättelse, kan Kungl. Maj:t upphäva beslutet. I samband därmed meddelar Kungl. Maj:t de föreskrifter för utlänningens vistelse i landet som kan finnas påkallade (51 § första stycket UtL).

2.1.2 Tidigare ändringsförslag

Förslag beträffande beslutsmyndighet i första instans och instansordningen har tidigare framlagts av 1943 års utlänningssakkunniga (SOU 1945: 1), 1949 års utlänningskommitté (SOU 1951: 42) samt 1961 års utlänningsutredning (SOU 1967: 18).

1961 års utlänningsutredning riktade i sitt nyssnämnda betänkande Invandringen. Problematik och handläggning. vissa anmärkningar mot den nuvarande organisationen för handläggning av utvisningsärenden från principiella utgångspunkter. Utredningen fann det bl. a. anmärkningsvärt att beslut, som meddelats av förvaltningsmyndighet direkt underställd Kungl. Maj:t, nämligen länsstyrelse, kunde överklagas hos den centrala utlänningsmyndigheten, som också var direkt underställd Kungl. Maj:t.

I en inom civildepartementet förra året upprättad promemoria (Stencil C 1970: 3) Skatterätt och länsrätt föreslogs, som inledningsvis nämnts, att bl. a. utvisningsärendena skulle överflyttas från länsstyrelse till länsrätt. Det förutsattes vidare att utvisningsärenden, där utlänningen påstår sig vara politisk flykting, liksom f. n. skulle överlämnas till den centrala utlänningsmyndigheten för avgörande. Frågan om att ta utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt skulle enligt förslaget prövas av länsrätten i de fall frågan uppkommer i utvisningsärende som är anhängigt hos länsrätten. I andra fall borde frågan liksom f. n. prövas av länsstyrelsen. Frågan om fullföljd av talan togs inte upp till behandling i promemorian. När det gällde verkställighet av utvisningsbeslut borde prövningen enligt promemorian alltjämt göras av länsstyrelsen.

I sitt remissyttrande över civildepartementets promemoria förklarade invandrarverket att det vore mycket tillfredsställande från rättssäkerhets synpunkt om ärenden om utvisning handlades vid länsrätterna. Den vanligaste utvisningsgrunden är att utlänningen är hemfallen åt alkoholmissbruk och att han till följd därav är farlig för annans personliga säkerhet eller för ett grovt störande levnadssätt. Verket ansåg sig inte ha särskild kompetens att bedöma sådana frågor och föreslog att talan mot länsrätts beslut om utvisning skulle föras hos kammarrätt och att regeringsrätten skulle vara högsta instans. Det borde vidare övervägas om inte länsrätt borde få avgöra också utvisningsärenden i vilka utlänningen påstår att han är politisk flykting. Frågan om eventuellt hinder mot verkställighet av utvisningsbeslut på grund av risk för att ut-

läningen skall utsättas för politisk förföljelse skulle i så fall få prövas av invandrarverket enligt 58 § utlänningslagen. I likhet med vad som gällde vid förvisning skulle således prövning av påstått politiskt flyktingskap bara ske på verkställighetsstadiet.

Även JK ansåg i sitt remissyttrande över civildepartementets promemoria att det var betänkligt att man som föreslagits i promemorian skulle avstå från en domstolsmässig prövning i de ärenden där politiskt flyktingskap påstås. En lämpligare ordning vore enligt JK att hänföra också sådana ärenden till länsrätts kompetensområde men att med hänsyn till invandrarverkets särskilda sakkunskap föreskriva att yttrande skulle inhämtas från verket.

2.1.3 Departementspromemorian

Beslutsmyndighet i första instans

En överflyttning av utvisningsärendena till länsrätterna är enligt inrikesdepartementets promemoria väl motiverad främst ur rättssäkerhetssynpunkt. Det föreslås därför i promemorian att en sådan överflyttning kommer till stånd. Även i de ärenden där politiskt flyktingskap påstås bör enligt promemorian frågan om de materiella utvisningsgrunderna prövas av länsrätten.

I anslutning härtil behandlas frågan huruvida påstående om politiskt flyktingskap skall avgöras i länsrätten eller först i samband med verkställigheten av utvisningsbeslutet.

Vid remissbehandlingen av civildepartementets promemoria föreslog – som nyss redovisats – invandrarverket att frågan om politiskt flyktingskap skulle avgöras av verket i samband med verkställigheten medan JK föreslog att yttrande i dessa ärenden skulle inhämtas från invandrarverket och frågan avgöras i länsrätten.

Det framhålls i inrikesdepartementets promemoria att invandrarverkets förslag innebär ett återinförande av den ordning som gällde före 1954 års utlänningslag. I huvudsak samma förfarande skulle komma att tillämpas vid förvisning och utvisning. När det gäller förvisning kan visserligen domstolen, när verkställighet bedöms som utsiktslös, underlåta att döma till förvisning. Främst svårigheterna för domstolen att bedöma innebörden av ett påstående från utlänningsens sida om att han är politisk flyktning synes dock ha medfört att denna bedömning i så gott som samtliga fall har kommit att ske först på verkställighetsstadiet. En sådan utveckling överensstämmer också med de synpunkter riksdagens justitieombudsman utvecklat i sin år 1961 avgivna ämbetsberättelse (s. 150 ff.).

En nackdel med prövning av påstående om politiskt flyktingskap först på verkställighetsstadiet är, framhålls det i promemorian, att frågan huruvida materiella utvisningsgrunder föreligger kan komma att

behandlas av flera domstolsinstanser, även när det är uppenbart att utlännningen är politisk flykting. Om däremot JK:s förslag följs undgår man denna nackdel. Förvaltningsdomstolen har då att efter invandrarverkets hörande även pröva påstående om politiskt flyktingskap. På detta sätt kan man undvika utvisningsbeslut som ändå inte kan verkställas. Förslaget har också den fördelen ur principiell synpunkt att utlännningen inte onödigtvis behöver gå i väntan på besked om utvisning kommer att ske eller inte. Svagheten med denna ordning är emellertid att man löper risk att få en mera tungrodd och tidskrävande handläggning hos förvaltningsdomstolarna. Frågan om utlännningen är politisk flykting eller ej kan också vara mycket svårbedömd. Enligt gällande regler handhar länsstyrelsen verkställigheten av utvisningsbeslut. Påstår utlännningen att han är politisk flykting och är påståendet inte uppenbart oriktigt skall ärendet underställas invandrarverket. Underställning skall dock inte ske om påståendet redan är prövat enligt det beslut som förekommer till verkställighet.

Efter en avvägning av skälen för och emot den ena eller den andra lösningen har man i departementspromemorian stannat för att föreslå att påstående om politiskt flyktingskap inte skall prövas vid länsrättens handläggning av utvisningsärendet utan först på verkställighetsstadiet. Därmed vinnns också en överensstämmelse med vad som i praktiken gäller i fråga om förvisning.

Instansordningen

I inrikesdepartementets promemoria framhålls att man inom en snar framtid kommer att få en ny förvaltningsdomstolsorganisation med regeringsrätten som högsta instans, två kammarrätter som mellaninstanser samt länsrätter och länskatterätter som underinstanser. I anslutning härtill redogörs för besvärsvägen enligt den föreslagna förvaltningsprocesslagen. Talan mot länsrätts beslut skall föras hos kammarrätten medan besvär över kammarrätts beslut fullföljs hos regeringsrätten. Det finns visserligen möjlighet att göra avvikelser från denna regel men enligt promemorian kan det inte anses föreligga några skäl att i fråga om utvisningsärendena göra något avsteg från den ordning som skall gälla enligt förvaltningsprocesslagen. Fastmer torde den omständigheten att man bör eftersträva en så långt möjligt domstolsmässig prövning i utvisningsärenden tala för att besvär i dessa ärenden förs hos kammarrätt och därifrån till regeringsrätten. Det föreslås därför i promemorian att en sådan ordning genomförs. Eftersom förvaltningsprocesslagens bestämmelser gäller, om inte annat föreskrivs, fordras för detta ändamål inga andra ändringar i utlänningslagen än att bestämmelsen om fullföljd i utvisningsärenden till den centrala utlänningsmyndigheten och Kungl. Maj:t i statsrådet utmönstras.

Särskilda tvångsåtgärder

Såsom tidigare nämnts kan enligt 35 § första stycket utlänningslagen den myndighet som handlägger ärende om avvisning, förpassning eller utvisning förordna att utlännningen skall tagas i förvar eller ställas under uppsikt. Det föreslås i promemorian att sådan befogenhet bör tillkomma även förvaltningsdomstol. Någon ändring i lagrummet synes icke erforderlig på grund härav.

I andra stycket av samma paragraf föreskrivs att även länsstyrelse eller den centrala utlänningsmyndigheten kan meddela förordnande om förvarstagande och ställande under uppsikt, om ärendet handläggs av Kungl. Maj:t, och att länsstyrelse kan meddela sådant förordnande, om ärendet handläggs av den centrala utlänningsmyndigheten. I fråga om utvisning kommer enligt vad som föreslås i promemorian besvärsvägen att bli den, att länsrättens beslut överklagas till kammarrätten och kammarrättens beslut till regeringsrätten. Något behov av en sådan delegering av beslutsrätten i fråga om tvångsåtgärder, som gäller i övriga ärenden, anses enligt promemorian inte föreligga för utvisningsärendenas del och det föreslås därför inte något tillägg till 35 § i detta syfte.

I 35 § andra stycket finns också bestämmelser om rätt för polismyndighet att förordna om förvarstagande resp. ställande under uppsikt, om det skäligen kan befaras att utlännningen avviker. Polismyndigheten har att omedelbart anmäla åtgärden till den myndighet som handlägger ärendet för överprövning av beslutet. Denna möjlighet torde enligt promemorian böra finnas även i utvisningsärenden. Någon ändring av paragrafen erfordras icke för detta ändamål.

Enligt vad som föreslagits i promemorian skall utvisningsärenden i fortsättningen handläggas av förvaltningsdomstol. Vid sådant förhållande synes det enligt promemorian mindre lämpligt att frågan om förvarstagande i dessa ärenden skall kunna hänskjutas till Kungl. Maj:t i statsrådet för avgörande. Det bör ankomma på domstolarna att själva avgöra denna fråga, även när tiden för förvarstagandet överstiger en månad.

Emellertid hävdas i promemorian att det i materiellt avseende bör gälla samma regler för förvaltningsdomstolarna som för Kungl. Maj:t i statsrådet. Det skall sålunda föreligga synnerliga skäl för förvarstagande längre tid än tre månader, och domstolens beslut om förvarstagande bör för varje gång inte få gälla mer än tre månader från beslutets dag. Det föreslås i promemorian att 38 § utlänningslagen ändras i enlighet med vad som sagts.

Enligt vad som anförs i promemorian aktualiserar den nu föreslagna ordningen en annan fråga när det gäller förvarstagandet. Den som tagits i förvar enligt utlänningslagen har inte rätt att besvara sig över beslutet härom (49 § UtIL). Däremot gäller allmänt enligt 33 § förvaltningsprocesslagen rätt att föra talan mot länsrättens beslut. Enligt

34 § förvaltningsprocesslagen får talan mot beslut, som ej innebär att målet avgörs, föras endast i samband med talan mot beslut i själva målet. Talan får dock föras särskilt bl. a. mot beslut om omhändertagande av person. Det synes enligt promemorian böra övervägas om inte rätt till besvär över förvarstagande i utvisningsärenden bör införas i detta sammanhang. Väl kan det hävdas att förvarstagande förekommer även i avvisnings- och förpassningsärenden, där någon besvärsmätt inte heller finns f. n. Då är emellertid att märka att, såsom nyss nämnts, förvarstaganden som sträcker sig över längre tid än en månad, skall avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet. Detta innebär i viss mån en ersättning för regler om besvärsmätt. I promemorian föreslås därför att besvärsmätt införas över beslut om förvarstagande i utvisningsärenden. Därmed uppnås samstämmighet med förvaltningsprocesslagens bestämmelser härom.

Förhör

Det konstateras i promemorian att förhör är den enda form av muntligt förfarande som regleras i utlänningslagen. Förhör förekommer således bl. a. vid länsstyrelsernas handläggning av utvisningsärenden. Om – såsom föreslagits i promemorian – utvisningsärendena överflyttas till länsrätterna blir reglerna i förvaltningsprocesslagen tillämpliga i dessa ärenden, om ej annat föreskrivits.

Enligt 9 § i förvaltningsprocesslagen är förfarandet vid förvaltningsdomstolarna i princip skriftligt, men även muntlig förhandling kan hållas, t. ex. i länsrätt om part begär det. Vidare förekommer i förvaltningsprocesslagen – liksom i rättegångsbalken – bestämmelser om förhör med vittne och sakkunnig.

I fråga om förfarandet vid muntlig förhandling enligt förvaltningsprocesslagen resp. förhör enligt utlänningslagen föreslås först och främst att förvaltningsprocesslagens terminologi får gälla även vid handläggningen av utvisningsärenden hos förvaltningsdomstolarna. Detta innebär att förhör i utvisningsärenden hos förvaltningsdomstol ersätts med muntlig förhandling. I samband härmed bör uppmärksammas att 31 § utlänningslagen innebär en ovillkorlig rätt för utlänningen att få till stånd förhör i utvisningsärende i första instans, medan någon möjlighet att begära förhör inte föreligger i ärende som efter besvär kommit under myndighets prövning. Enligt 9 § förvaltningsprocesslagen däremot skall muntlig förhandling hållas i kammarrätt, skatterätt och länsrätt, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen ej är obchövlig och ej heller särskilda skäl talar mot det. Det framhålls i promemorian att den föreslagna ändringen från förhör till muntlig förhandling i utvisningsärenden inte bör medföra en försämring i fråga om utlänningens nuvarande rätt att få till stånd förhör enligt utlänningslagen. Det föreslås därför att han erhåller ovillkorlig rätt att få till stånd muntlig för-

handling vid länsrätt. Å andra sidan bör han inte enligt promemorian förmenas rätt att enligt förvaltningsprocesslagens bestämmelser begära muntlig förhandling även i kammarrätt. Det föreslås att ändringen i 31 § utformas så att båda dessa synpunkter tillgodoses.

Nöjdförklaring

I promemorian föreslås att nöjdförklaring skall kunna avges även inför förvaltningsdomstol. Detta kräver en ändring i 48 § utlänningslagen.

2.1.4 Remissyttrandena

Beslutsmyndighet i första instans

Samtliga remissinstanser tillstyrker förslaget att utvisningsärendena överflyttas till de nybildade länsrätterna.

Utlänningsutredningen framhåller att förslaget innebär att utvisningsärendena i framtiden kommer att prövas i från rättssäkerhetssynpunkt betryggande former. Det tillgodoser det krav på domstolsmässig prövning av dessa ärenden, som låg till grund för vad utredningen tidigare uttalat i frågan i sitt betänkande *Invandringen*. Problematik och handläggning. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att inrättandet av förvaltningsdomstolar är ett viktigt led i strävandet mot ökad rättssäkerhet. Det är därför enligt länsstyrelsen synnerligen angeläget att utvisningsärendena snarast inlemmas bland de grupper av mål, som fortsättningsvis avgörs av länsrätten som första instans.

Förslaget att påstående om politiskt flyktingskap skall prövas av invandrarverket i samband med verkställigheten av utvisningsbeslutet tillstyrks eller lämnas utan erinran av det stora flertalet remissinstanser. Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* får den centrala utlänningsmyndigheten såsom ledande för utlänningspolitiken anses ha de största förutsättningarna att bedöma sådana spörsmål, som ofta är utsatta för föränderlighet och kräver en aktuell bedömning. Länsstyrelsen upplyser att antalet utvisningsfall där utlänningspolitiken påstår sig vara politisk flykting hittills varit ytterst få, varför spörsmålet torde få en begränsad betydelse i praktiken. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anför liknande synpunkter.

Förslaget har behandlats mycket ingående av *JK* och *kammarrätten*. *JK* erinrar inledningsvis om att förslaget betyder den ändringen mot vad som nu gäller att politiskt flyktingskap ej kan förhindra att ett utvisningsbeslut meddelas. Förslaget innebär i detta avseende en återgång till vad som gällde före 1954 års utlänningslag. Saken är enligt *JK* närmast en verkställighetsfråga och det avgörande är naturligen huruvida politiskt flyktingskap föreligger vid tidpunkten då verkställighe-

ten aktualiseras. Det är ej uteslutet att förändringar i den ena eller den andra riktningen kan inträffa i fråga om flyktingskapet under tiden mellan ärendets anhängiggörande och utvisningsbeslutets verkställande. Å andra sidan synes det inte ekonomiskt att ett utvisningsärende skall kunna handläggas i kanske flera instanser, trots att det hela tiden är uppenbart att utvisning inte kommer att kunna verkställas. Beaktas bör också att den omständigheten att det föreligger ett utvisningsbeslut kan medföra svårigheter för utlänningen att skaffa sig sin bärning och att över huvud föra en dräglig tillvaro i vårt samhälle. Emellertid talar enligt JK redan den omständigheten att det rör sig om en verkställighetsfråga för att prövningen beträffande politiskt flyktingskap förläggas till verkställighetsstadiet liksom övriga faktorer som påverkar verkställbarheten. Därigenom skapas garantier för att frågan blir föremål för prövning vid den tidpunkt då förutsättningarna för bedömningen är bäst. Ett underskattande av ett utvisningsbesluts framtida verkställbarhet kan exempelvis föranleda domstolen att underlåta att besluta om utvisning då förutsättningarna därför eljest klart föreligger. I detta sammanhang framhåller JK att det måhända bör övervägas, att införa en bestämmelse därom att utvisningsbeslut, som ej verkställts inom viss tid, skall förfalla eller omprövas. JK pekar på ett visst ytterligare skäl för promemorians ståndpunkt. 55 § första stycket andra punkten utlänningslagen öppnar en om också svag möjlighet att verkställa ett utvisningsbeslut även om utlänningen är politisk flykting. Det kan vara särskilt vanskligt att i förväg utröna huruvida sådana möjligheter föreligger vid den tidpunkt då verkställigheten aktualiseras. Efter övervägande av skälen för och emot de båda lösningarna anser sig JK kunna tillstyrka promemorians förslag på förevarande punkt. En skillnad uppkommer visserligen härigenom gentemot beslut om avvisning och förpassning, med vilka utvisningsbesluten enligt JK bör jämföras och inte med förvisningsbesluten. Beslut om avvisning och förpassning torde dock, framhåller JK, åtminstone i regel verkställas tämligen omedelbart.

Enligt *kammarrätten* torde frågan om politiskt flyktingskap inte sällan vara svårbedömd. Det synes inte sannolikt att hos förvaltningsdomstolarna kommer att finnas sådan expertis representerad, att de kan på ett tillfredsställande sätt självständigt bedöma spörsmål av detta slag. En central utlänningsmyndighet måste finnas och ges ett avgörande inflytande. Avsikten med ett förfarande som leder till domstolsbeslut bör rimligen vara att detta beslut skall verkställas om inte något extraordinärt tillkommer. Från denna synpunkt kan det synas otillfredsställande att frågan om politiskt flyktingskap initialmässigt lämnas å sido för att i stället prövas först på verkställighetsstadiet, varvid det rättsliga bedömandet kan bli utan intresse. Frågan kan därför ställas, menar *kammarrätten*, om det välmotiverade i att belasta förvaltningsdomstolarna, i kanske flera instanser, med bedömanden som kan anses väsent-

ligen likgiltiga med hänsyn till att politiskt flyktingskap av annan myndighet sedermera konstateras föreligga.

I promemorian har, säger kammarrätten vidare, påpekats att den föreslagna ordningen beträffande utvisningsärendena innebär att överensstämmelse vinnas med vad som redan gäller i fråga om förvisning. Helt jämförbara är emellertid inte situationerna i de båda fallen. Förvisning är en påföljd för en utlänning som blivit vid alimän domstol dömd för brott och rättsmaskineriet har här av andra skäl trätt i verksamhet. Å andra sidan kan självfallet läget vara det att endast själva förvisningsbeslutet har överklagats i hovrätt eller högsta domstolen. Kvar står emellertid att ett utvisningsärende endast och omedelbart tar sikte på frågan om utlänningen skall få stanna här i riket eller ej. I inrikesdepartementets promemoria avvisas JK:s tidigare förslag att förvaltningsdomstol – efter hörande av den centrala utlänningsmyndigheten – skall pröva fråga om politiskt flyktingskap. Grunden för avvisandet är bl. a. att handläggningen vid en sådan ordning kan förväntas bli mer tungrodd och tidskrävande. Frånsett vad kammarrätten anfört om förvaltningsdomstolarnas svårigheter att bedöma politiskt flyktingskap syns den av JK förordade ordningen ha vissa företräden, även om handläggningen därigenom till äventyrs skulle fördröjas. För den enskilde kan det te sig otillfredsställande och svårbegripligt att det för honom mest betydelsefulla – om han får stanna i landet eller ej – inte blir från alla aspekter bedömt vid domstolsbehandlingen. En nackdel med det av JK förordade förfarandet skulle vara att förvaltningsdomstol kan tänkas ha en annan uppfattning än den centrala utlänningsmyndigheten beträffande påstått politiskt flyktingskap. Om förvaltningsdomstol väl anser utvisningsgrunder föreligga men i motsats till den centrala utlänningsmyndigheten förmenar att politiskt flyktingskap inte föreligger, skulle utlänningsmyndigheten likväl ha möjlighet att ingripa på verkställighetsstadiet. I det omvända fallet skulle ett motsvarande ingripande däremot inte kunna ske. Nu anförda synpunkter torde emellertid vara av mer teoretisk än praktisk innebörd, eftersom utlänningsmyndighetens uppfattning lär bli vägledande för domstolen. Man lär dock inte enligt kammarrättens mening kunna undvara en ordning enligt vilken den centrala utlänningsmyndigheten kan inskrida på verkställighetsstadiet för att förhindra utvisning och detta oavsett om samma myndighet tidigare tillkännagivit en annan uppfattning som domstolen följt. Förhållandena eller förutsättningarna för bedömandet kan ha ändrats. Man kommer inte ifrån en ordning enligt vilken ett slutligt domstolsbeslut kan bli korrigerat i avseende på sin yttersta effekt. Vidare kan göras gällande att frågan om vad som läggs någon till last som skäl för utvisning bör ges en rent domstolsmässig behandling, vid vilken den eventuella förhandenvaron av politiskt flyktingskap ej skall inverka. Väl är möjligt att så formulera ett domstolsbeslut att därav

framgår huruvida politiskt flyktingskap eller annat varit avgörande för beslutet. Uppställs det kravet, som från rättssäkerhetssynpunkt ter sig välmotiverat, har förvaltningsdomstolarna likväl inte undgått den prövning som var åtminstone ett av syftena med att redan på domstolsstadiet beakta förekomsten av politiskt flyktingskap. Av sist anförda skäl har kammarrätten också ställt sig avvisande till en tredje inom domstolen diskuterad möjlighet, nämligen att i fall, där politiskt flyktingskap påstås vara för handen eller eljest kan antas föreligga och där den centrala utlänningsmyndigheten i remissyttrande ansluter sig till denna uppfattning, överföra ärendets handläggning till sistnämnda myndighet. Förvaltningsdomstolen skulle med andra ord med denna tänkta ordning inte meddela något som helst beslut i sak. Efter prövning av samtliga nu anförda synpunkter för och emot promemorians förslag har kammarrätten, om än med tvekan, funnit sig böra godtaga förslaget i inrikesdepartementets promemoria.

Förslaget är ur olika synpunkter tveksamt anser *länsstyrelsen i Östergötlands län*. Länsstyrelsen pekar på att utlännningen får vänta på besked om utvisning kommer att ske eller ej och att det i vissa fall kommer att meddelas utvisningsbeslut, som sedan visar sig inte kunna verkställas. Länsstyrelsen anser därför att den av JK i sitt remissyttrande över civildepartementets promemoria förordade ordningen, att det skall ankomma på länsrätt att efter invandrarverkets hörande pröva påstående om politiskt flyktingskap, bör övervägas ytterligare.

SAF vill starkt ifrågasätta lämpligheten av den gjorda avvägningen. Det i promemorian åberopade skälet för förslaget är att det skulle föreligga risk för en tungrodd och tidskrävande handläggning hos förvaltningsdomstolarna om dessa skulle pröva påståendet om politiskt flyktingskap. Enligt *SAF* kan det med avsevärt större styrka hävdas att det föreligger risk för en tungrodd och tidskrävande handläggning om förvaltningsdomstolarna först skall pröva utvisningsfrågan utan hänsyn till påståendet om politiskt flyktingskap medan sistnämnda spörsmål skall prövas i en annan och särskild instansordning.

Instansordningen

Förslaget att besvär i utvisningsärenden skall föras hos kammarrätt och därifrån till regeringsrätten tillstyrks eller lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser. Enligt *utlänningsutredningen* ligger förslaget helt i linje med de tankegångar, som utredningen förde fram i betänkandet *Invandringen. Problematik och handläggning*. *Kammarrätten* pekar på att det är olika beslutsmyndigheter för de fyra formerna för avlägsnande. Det låter sig sägas att en ytterligare utvidgning av den krets myndigheter, som har att befatta sig med utlänningsärenden, kan inge betänkligheter. Enligt kammarrättens uppfattning föreligger emellertid

inte tillräckliga skäl att frångå den eljest enligt förvaltningsprocesslagen gällande instansordningen.

Länsstyrelsen i Västmanlands län påpekar att klagan endast får föras av utlänningen enligt den nuvarande lydelsen av 44 § första stycket utlänningslagen. I fråga om förvaltningsdomstols beslut i ärende om utvisning skall enligt det föreslagna tredje stycket bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen gälla. 33 § andra stycket i sistnämnda lag synes inte innefatta motsvarande begränsning av besvärsrätten i utvisningsärenden. Enligt länsstyrelsens uppfattning är det därför oklart om klagan skall få föras av allmänt ombud, polismyndighet eller nykterhetsnämnd, som påkallat prövning av frågan om utvisning. Vidare ifrågasätter *kammarrätten* om inte i de fall, då länsrätt eller kammarrätt beslutat att utvisning inte skall äga rum, möjlighet bör finnas för någon det allmännas representant att överklaga beslutet.

Särskilda tvångsåtgärder

De i promemorian framlagda förslagen i avseende på tagande i förvar eller ställande under uppsikt har godtagits av samtliga remissinstanser.

Utlänningsutredningen framhåller att förvarstagande utgör ett så allvarligt ingrepp i utlänningens frihet att det närmast framstår som självklart att utlänning som tagits i förvar skall ha rätt att föra talan mot beslutet. Enligt *Svea hovrätt* bör vid en omarbetning av utlänningslagstiftningen övervägas om inte motsvarande besvärsrätt bör införas även i avvisnings- och förpassningsärenden. Vidare förutsätter hovrätten att den nu föreslagna besvärsrätten innebär, att talan mot beslutet om förvarstagande får föras särskilt. Avfattningen av det föreslagna tillägget till 49 § utlänningslagen synes ej vara helt tydligt i detta hänseende.

Kammarrätten anför att det kan synas lämpligt att den centrala utlänningsmyndigheten får samma befogenhet som nu tillkommer polismyndighet att vid risk för att utlänningen avviker ta honom i förvar.

I anslutning till den föreslagna ändringen av 38 § utlänningslagen anmärker *socialstyrelsen* att viss tveksamhet synes kunna uppstå om förhör skall hållas före utgången av varje tremånadersperiod utöver den första. Styrelsen har emellertid uppfattat förslaget så, att detta varit avsikten. Beträffande den föreslagna rätten att besvära sig över ett beslut om tagande i förvar kan man enligt socialstyrelsen förvänta att besvären kommer att upptagas till behandling av kammarrätten med största snabbhet med hänsyn till sakens vikt och oftast avgöras långt innan en månad gått efter beslutet i länsrätten.

Förhör

Promemorians förslag att förhör i utvisningsärenden hos förvaltningsdomstol skall ersättas med muntlig förhandling har lämnats utan erinran av samtliga remissinstanser.

Utformningen av förslaget att utlännigen även i fortsättningen skall ha en ovillkorlig rätt att få till stånd muntlig förhandling i länsrätten kritiserar endast av *socialstyrelsen*. Socialstyrelsen anser att lagtexten närmast ger vid handen att muntlig förhandling endast behöver hållas om utlännigen framställer begäran därom och man kan, menar socialstyrelsen, till och med ifrågasätta om domstolen äger hålla förhandling utan sådan begäran, även om väl detta inte är meningen. Socialstyrelsen hänvisar bl. a. till lagen om nykterhetsvård och ifrågasätter om inte en uttrycklig bestämmelse bör införas i utlänningslagen, att muntlig förhandling får och bör hållas i ärende om utvisning om förhållandena föranleder därtill, även om utlännigen inte framställt begäran därom.

Nöjdförklaring

Promemorians förslag att nöjdförklaring bör kunna avges även inför förvaltningsdomstol har inte föranlett några erinringar från remissinstansernas sida.

2.2 Förfarandet vid handläggning av utlänningsärenden

2.2.1 Förekommande utlänningsärenden

I 7 § utlänningslagen föreskrivs att Kungl. Maj:t får förordna att utlännigen inte får resa in i Sverige eller uppehålla sig här utan tillstånd. Tillstånd meddelas i form av visering, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd. Vidare får Kungl. Maj:t enligt 15 § utlänningslagen förordna att utlännigen måste ha arbetstillstånd för att få ha arbetsanställning i Sverige eller i annan egenskap än handelsresande utöva verksamhet här som föranleds av anställning utomlands. Enligt 13 § kan Kungl. Maj:t dessutom förordna att utlännigen inte får resa in i Sverige, förrän arbetstillstånd meddelats.

Genom bestämmelser i utlänningskungörelsen har Kungl. Maj:t utnyttjat de fullmakter som ges i utlänningslagen. Sålunda krävs enligt 25 § utlänningskungörelsen i princip *visering*. I fråga om detta krav gäller dock enligt samma paragraf ganska vittgående undantag. Visering ges för inresa och vistelse här viss tid. Visering kan återkallas (8 § UtlL).

När det gäller *uppehållstillstånd* sägs i 32 § utlänningskungörelsen att utlännigen inte får uppehålla sig i landet längre tid än tre månader från inresan hit utan att ha uppehållstillstånd. Detta gäller dock inte den som har *bosättningsstillstånd* och inte heller medborgare i de övriga nordiska länderna. Visst undantag görs också för barn under 20 år. Upphållstillståndet ger utlännigen rätt att vistas här under den tid som anges 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 § UtlL). Meddelat tillstånd kan normalt inte återkallas.

Enligt huvudregeln i 55 § utlänningskungörelsen får *bosättningstillstånd* meddelas utlänning som är fast bosatt i landet, om det är uppenbart att han inte kan vägras fortsatt uppehållstillstånd. Bosättningstillståndet medför rätt att resa in och utan tidsbegränsning vistas här (10 § UtlL). Utlänning som har bosättningstillstånd behöver inte ha arbetstillstånd för att ta anställning (15 § UtlL). Bosättningstillståndet kan återkallas, om bosättningen här upphör (10 § UtlL).

I fråga om *arbetstillstånd* gäller enligt 42 § utlänningskungörelsen att utlänning inte får ta anställning här i riket och inte heller i annan egenskap än handelsresande eller medlem av personalen på järnväg eller på lastbil i yrkesmässig trafik utöva verksamhet som föranleds av anställning utomlands. Undantag från kravet på arbetstillstånd gäller bl. a. för medborgare i de övriga nordiska länderna. Arbetstillstånd skall meddelas för viss tid. Det kan avse visst slag av arbete och kan förbindas med de övriga föreskrifter som befinns erforderliga. Med vissa angivna undantag får utlänning enligt 46 § utlänningskungörelsen inte resa in i Sverige, förrän arbetstillstånd meddelats. Arbetstillstånd kan återkallas, om det föreligger särskilda skäl (16 § UtlL).

Beslut om visering, uppehålls- eller bosättningstillstånd meddelas av statens invandrarverk. Visering får också meddelas av utrikesministern. I den omfattning Kungl. Maj:t medger får visering även meddelas av svensk utlandsrepresentation eller av polismyndighet och uppehållstillstånd av polismyndighet (11 § UtlL). Enligt 36 § utlänningskungörelsen får polismyndighet i den omfattning invandrarverket efter samråd med rikspolisstyrelsen bestämma meddela uppehållstillstånd för högst tre år. Finner polismyndigheten att ansökan om uppehållstillstånd inte bör bifallas, skall myndigheten skicka handlingarna med eget yttrande till invandrarverket, som avgör ärendet. Har ansökningshandlingen ingivits till beskickning eller konsulat, skall myndigheten sända handlingarna till invandrarverket. Om ärendet inte är synnerligen brådskande eller andra särskilda omständigheter föreligger, skall myndigheten bifoga eget yttrande.

I fråga om visering gäller enligt 26 § utlänningskungörelsen att svensk beskickning eller svenskt konsulat utomlands får meddela visering efter bemyndigande av utrikesministern eller, i den mån han inte lämnat sådant bemyndigande, av statens invandrarverk. I vissa brådskande fall får polismyndighet meddela visering för en tid av 14 dagar, exempelvis för fartygspersonal.

Arbetstillstånd meddelas av invandrarverket. Ansökan om arbetstillstånd görs hos polismyndigheten eller länsarbetsnämnden i den ort där utlänningen är bosatt eller huvudsakligen vistas. Befinner sig utlänningen

utom landet, görs ansökan hos statens invandrarverk. Ansökningshandling inges dock i sådant fall till svensk beskickning eller svenskt konsulat. Länsarbetsnämnd får uppdraga åt arbetsförmedlingskontor att ta emot ansökan om arbetstillstånd. Kontoret skall då vidarebefordra ansökningshandlingen till länsarbetsnämnden (47 § UtlK). Polismyndigheten får meddela arbetstillstånd i den omfattning statens invandrarverk bestämmer efter samråd med arbetsmarknadsstyrelsen och rikspolisstyrelsen. Detsamma gäller länsarbetsnämnd. Finner polismyndighet eller länsarbetsnämnd att ansökan om arbetstillstånd inte bör medges, skall ansökningen skickas till invandrarverket. Verket avgör sedan ärendet (48 § UtlK).

När det gäller avlägsnande ur landet av utlänning finns enligt utlänningslagen fyra former härför, nämligen avvisning, förpassning, utvisning och förvisning.

Avvisning kan under vissa i lagen angivna förutsättningar ske vid utlänningsansökan till riket eller inom tre månader därefter. Beslut om avvisning meddelas av polismyndighet (18–20 §§ UtlL). Påstår utlänningsmyndigheten att han är politisk flykting, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten, om påståendet inte är uppenbart oriktigt.

Utlänning, som uppehåller sig i riket utan att ha pass och erforderligt tillstånd att vistas här, kan *förpassas* ur riket. Beslut om förpassning meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten (22 och 23 §§ UtlL).

Om utlänning har begått brott av viss allvarigare beskaffenhet här i riket, kan den domstol som behandlar ansvarsfrågan *förvisa* honom ur riket. Utlänning, som innehar bosättningsstillstånd eller har vistats i riket mer än fem år, får förvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Förvisas utlänning, skall de men han därigenom lider beaktas vid bestämmande av annan påföljd för brottet (26 § UtlL).

När det gäller *utvisning* slutligen kan en utlänning utvisas ur riket under vissa i lagen angivna förutsättningar. Utlänning som innehar bosättningsstillstånd eller som vistats i riket sedan mer än fem år tillbaka får dock inte utvisas om det inte föreligger synnerliga skäl (29 § UtlL). Beslut om utvisning meddelas av länsstyrelsen. Påstår utlänningsmyndigheten att han är politisk flykting och är påståendet inte uppenbart oriktigt, skall dock underställning ske till den centrala utlänningsmyndigheten, som har att besluta i ärendet.

Beslut om avvisning verkställs av polismyndigheten, medan beslut om förpassning, förvisning och utvisning verkställs av länsstyrelsen. Påstår utlänningsmyndigheten att han är politisk flykting och är påståendet inte uppenbart oriktigt, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Underställning får dock inte ske om påståendet om politiskt flyktingsskap redan prövats i ärendet (58 § UtlL).

Utöver de ärenden som nu nämnts förekommer också ärenden rörande

de *främlingspass* och *resedokument*. Främlingspass utfärdas enligt huvudregeln för utlännning som saknar möjlighet att skaffa eget pass (6 § UtIK). Resedokument utfärdas enligt kungörelsen (1955: 29) om resedokument för vissa flyktingar, kungörelsen (1962: 22) om resedokument för vissa flyktingar, som äro sjömän, samt kungörelsen (1965: 273) om resedokument för vissa statslösa personer. Ärenden om främlingspass och resedokument avgörs av invandrarverket.

2.2.2 Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen

Allmänt

Grundläggande regler om förfarandet i mål hos regeringsrätten, kamrarrätt och länsrätt finns i *förvaltningsprocesslagen*. Denna lag reglerar även förfarandet i länskatte rätt och mellankommunala skatterätten. Såvitt avser skatterätt och länsrätt trädde lagen i kraft den 1 juli 1971 medan den i övrigt träder i kraft den 1 januari 1972. Har i lag eller i författning som beslutats av Kungl. Maj:t meddelats bestämmelse som avviker från vad som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen, gäller emellertid den bestämmelsen.

Förvaltningslagen i sin tur bildar grundvalen för förvaltningsmyndigheternas handläggning. Även här gäller att om i lag eller i författning som meddelats av Kungl. Maj:t eller riksdagen finns bestämmelse, som avviker från förvaltningslagen, den bestämmelsen i stället skall gälla.

Förfarandereglerna i förvaltningslagen är uppdelade i två huvudavsnitt. I det första avsnittet ingår sådana regler som kan tillämpas i stort sett i alla slag av förvaltningsärenden. Dit hör bl. a. regler om jäv, om enskilds rätt att anlita ombud eller biträde, om myndighets skyldighet att vägleda den som har gjort en ofullständig ansökan e. d., myndighets befogenhet att anlita tolk och ordningen för anförande av besvär över myndighets beslut. De flesta av reglerna är nya som allmänna föreskrifter betraktade. Några av reglerna, t. ex. reglerna om besvärstid, ersätter däremot nuvarande lagstiftning i ämnet.

Det andra huvudavsnittet i förvaltningslagen innehåller sådana bestämmelser som är av särskild betydelse i ärenden där det är fråga om myndighetsutövning mot enskild, dvs. där myndighet utövar befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet eller annat jämförbart förhållande. Sålunda finns bl. a. bestämmelser om rätt för sökande, klagande eller annan part i ett ärende att ta del av utredningsmaterialet i ärendet, skyldighet för myndighet att underrätta part om detta material, parts rätt att lämna uppgift, myndighets skyldighet att ange skälen för beslut, varigenom den avgör ärende, och att underrätta part om innehållet i beslutet och bestämmelser om vad parten skall iakttaga vid klagan över beslut. Samtliga dessa bestämmelser är nya som allmänna regler betraktade.

Partsinsyn

Enligt 14 § första stycket förvaltningslagen har sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 39 § andra stycket lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen) eller med de begränsningar som följer av 14 § i dess fortsatta lydelse.

I 14 § andra stycket föreskrivs att myndighet får vägra att lämna ut annat material än allmän handling under samma förutsättningar som enligt nämnda lagrum i sekretesslagen gäller för allmän handling. Om sådant material lämnas ut, skall myndigheten om det behövs göra förbehåll om hur det får användas.

I 14 § tredje stycket slutligen sägs att om myndighet har vägrat att lämna ut handling eller annat som tillförts ärendet, så skall myndigheten på annat sätt upplysa parten om innehållet i materialet, i den mån det behövs för att parten skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för de intressen som föranlett vägran att lämna ut materialet. Myndigheten skall vid behov förordna att den som erhåller upplysningen inte obehörigen får yppa vad han har fått veta.

Motsvarande regler för förvaltningsdomstolarnas handläggning finns i 43 § förvaltningsprocesslagen.

I 39 § första stycket sekretesslagen anges att sekretesslagens bestämmelser i övrigt inte länder till inskränkning i sökandes, klagandes eller andra parter rätt att i mål och ärenden hos domstol eller annan myndighet utbekomma dom, beslut eller andra handlingar. I andra stycket av nämnda paragraf heter det att om det av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen befinns vara av synnerlig vikt att innehållet i annan handling än dom eller beslut inte uppenbaras, så får dock med stöd av bestämmelse i sekretesslagen utlämnande av sådan handling till parten vägras. Vid utlämnande skall erforderliga förbehåll göras.

Kommunikation av utredningsmaterial

Enligt 15 § första stycket förvaltningslagen får ärende inte avgöras utan att sökande, klagande eller annan part underrättas om det som tillförts ärendet från annan än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Myndigheten får dock avgöra ärende utan att så skett, om åtgärderna är uppenbart obehövliga, om ärendet rör bl. a. tillsättning av tjänst eller därmed jämförbar sak och fråga inte är om prövning med anledning av överklagande, om det kan befaras att genomförandet av beslutet i ärendet annars skulle avsevärt försvåras eller om ärendet inte kan uppskjutas. Bestämmelserna i 14 § om partsinsyn och begränsningarna när det gäller rätten att få del av det som tillförts ärendet äger motsvarande tillämpning i fråga om underrättelse i 15 §.

Motsvarande bestämmelser om kommunikation finns när det gäller

förvaltningsdomstolarna i 10–12 §§ förvaltningsprocesslagen. Enligt 10 § skall ansöknings- eller besvärshandling eller annan handling, varigenom mål anhängiggörs, och det som hör till handlingen tillställas motpart eller annan mot vilken åtgärd ifrågasätts. Underrättelse behövs inte, om det är uppenbart att talan inte kan bifallas eller att underrättelse är onödig eller om det kan befaras att underrättelsen skulle avsevärt försvåra genomförandet av beslut. Det sägs också i 10 § att mottagaren skall föreläggas att svara inom viss tid vid äventyr att målet ändå kan komma att avgöras. I 11 § föreskrivs att den som förelagts att svara skall göra det skriftligen om inte rätten förordnar att svaret får lämnas vid muntlig förhandling. Vidare innehåller paragrafen vissa bestämmelser om hur svaret skall vara avfattat. Enligt 12 § gäller att rätten skall ge sökanden eller klaganden tillfälle att ta del av svaret och det som hör till svaret och att inom viss tid skriftligen yttra sig över det, om det inte är obehövt.

I 18 § förvaltningsprocesslagen finns kompletterande bestämmelser om kommunikation. Enligt denna paragraf skall, innan mål avgörs, parten ha fått kännedom om det som tillförts målet genom annan än honom själv och haft tillfälle att yttra sig över det, om det inte föreligger sådana skäl däremot som angetts som skäl mot underrättelse i 10 §. Slutligen gäller enligt 19 § förvaltningsprocesslagen att bestämmelserna i 43 § i fråga om partsinsyn och begränsningarna i rätten till partsinsyn äger motsvarande tillämpning i fråga om underrättelse enligt 10 § första stycket, 12 eller 18 § i förvaltningsprocesslagen.

Beslutsmotivering

I 17 § förvaltningslagen föreskrivs att beslut, varigenom myndighet avgör ärende, skall innehålla de skäl som bestämt utgången. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis 1) om beslutet inte går parten emot eller det eljest är uppenbart obehövt att upplysa om skälen 2) om beslutet rör bl. a. tillsättning av tjänst eller jämförbar sak 3) om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, privatlivets helgd, enskilda behöriga ekonomiska intresse eller jämförbart förhållande eller 4) om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen. I andra stycket av samma paragraf sägs att myndigheten på begäran av part om möjligt bör upplysa honom om skälen i efterhand, om dessa har utelämnats.

Motsvarande stadgande när det gäller förvaltningsdomstolarna återfinns i 30 § andra stycket förvaltningsprocesslagen. I detta lagrum sägs dock endast att av beslutet skall framgå de skäl som bestämt utgången.

Underrättelse om beslut

Enligt 18 § förvaltningslagen skall sökande, klagande eller annan part underrättas om innehållet i beslut varigenom myndighet avgör ärende, om det inte är uppenbart obehövt. Är det uppenbart att beslutet går vederbörande emot, skall han också underrättas om vad han har att iakttaga vid talan mot beslutet och även om skiljaktig mening som antecknats i protokoll eller annan handling.

I förvaltningsprocesslagen föreskrivs i 31 § att beslut, varigenom rätten avgör målet, skall tillställas part genom handling som fullständigt återger beslutet och skiljaktig mening, när sådan förekommit. Beslut som kan överklagas skall dessutom innehålla upplysning om vad den skall iakttaga som vill anföra besvär över beslutet.

Ombud och biträde

Enligt 6 § förvaltningslagen får den som för talan i ärende anlita ombud eller biträde. Visar ombud eller biträde oskicklighet eller oförstånd eller är han eljest olämplig, får myndigheten avvisa honom. Talan mot myndighetens avvisningsbeslut får föras i samma ordning som gäller för talan mot beslut, varigenom myndighet avgör ärendet. Bestämmelser om rätt att anlita ombud eller biträde och om avvisning av ombud eller biträde finns i 48 § förvaltningsprocesslagen. Enligt 34 § sistnämnda lag får talan mot beslut, som inte innebär att målet avgörs, endast föras i samband med talan mot beslut i själva målet. Talan får dock föras särskilt bl. a. mot beslut om avvisning av ombud eller biträde.

Offentlighetsprincipen

Förfarandet vid såväl förvaltningsmyndigheter som förvaltningsdomstolar skall i princip vara skriftligt. Förvaltningslagen innehåller inga bestämmelser om muntliga förhandlingar över huvud taget och berör därmed inte heller frågan om offentlighetsprincipen. Däremot öppnar förvaltningsprocesslagen, som tidigare berörts, möjlighet till muntliga förhandlingar och därvid gäller enligt 16 § förvaltningsprocesslagen i fråga om offentlighet att 5 kap. 1–5 §§ rättegångsbalken skall gälla i tillämpliga delar. Vidare sägs i 16 § att rätten därutöver får förordna om handläggning inom stängda dörrar, om det behövs av hänsyn till privatlivets helgd eller enskilds behöriga ekonomiska intresse.

Besvärstidens längd m. m.

I 12 § förvaltningslagen föreskrivs att besvärshandling skall tillställas den förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol som har att pröva besvären och vidare att i besvärshandlingen skall anges det beslut som

överklagas. Besvären skall ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Besvär som ej anförts i rätt tid upptages inte till prövning. Har besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till den myndighet som har meddelat det överklagande beslutet, skall dock besvären ändå upptagas till prövning.

Motsvarande bestämmelser återfinns i 7 § förvaltningsprocesslagen.

2.2.3 Förfarandereglerna i utlänningslagen m. m.

Partsinsyn

Utlänningslagen saknar bestämmelser om partsinsyn utom för ett fall, nämligen vid hållande av förhör. Förhör skall enligt utlänningslagen hållas i ärende om utvisning, om utlännningen begär det, dock inte i ärende som efter besvär kommit under myndighets prövning. Vidare är förhör obligatoriskt i ärende om s. k. politisk utvisning och i ärende om kvarhållande av utlännning i förvar mer än tre månader (31, 34 och 38 §§ UtIL). Vidare har utlännning rätt att på verkställighetsstadiet begära förhör i ärende angående förpassning, om sådant förhör inte tidigare har hållits (58 § tredje stycket UtIL). Slutligen gäller som allmän regel att förhör kan hållas om Kungl. Maj:t, den centrala utlänningsmyndigheten, utlänningsnämnden eller länsstyrelsen eljest finner anledning till det (39 § UtIL).

Bestämmelserna om förfarandet vid förhör återfinns i 40–42 §§ utlänningslagen. Förhöret skall hållas av den myndighet som handlägger ärendet. Den centrala utlänningsmyndigheten får dock i ärende, som myndigheten handlägger, överlämna åt bl. a. länsstyrelsen att hålla förhör. I ärende, som handläggs av Kungl. Maj:t, utser Kungl. Maj:t förhørsmyndighet (40 § UtIL). Om förhørsmyndigheten finner det erforderligt, får myndigheten uppdraga åt polismyndighet eller åt särskild utsedd person att vid förhöret vara allmänt ombud. Utlänningen får för sin del vid förhöret åtnjuta biträde av därtill lämplig person. Har utlännningen inte utsett sådant biträde och finnes hans rätt inte kunna tillvaratas utan biträde, skall förhørsmyndigheten förordna biträde åt honom. Är utlännningen inte på fri fot så skall även eljest, om han begär det, biträde förordnas av förhørsmyndigheten (41 § UtIL).

Utlänningen och även annan person, som skall höras, skall kallas till förhöret. Om utlännningen hålls i förvar skall förhørsmyndigheten förordna om hans inställande. Förhørsmyndigheten kan också under vissa förutsättningar förordna om hämtning av den som skall höras. Förordnande om hämtning av annan än utlännningen får dock inte meddelas annat än om det föreligger synnerliga skäl (42 § första stycket UtIL). Enligt 42 § andra stycket skall vid förhöret de omständigheter som kan inverka på ärendets avgörande noga utredas. Då allmänt om-

bud är närvarande skall han ange vilka åtgärder mot utlänningslagen, som är i fråga, samt redogöra för den utredning som åberopas i ärendet. Finns inte allmänt ombud, äger utlänningslagen eljest på lämpligt sätt erhålla kännedom om utredningen. Tillfälle skall beredas honom att ange sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas.

I ärenden, där förhör inte förekommer, gäller hos statens invandrarverk den ordningen att utlänningslagen själv på begäran får ta del av allt utredningsmaterial, om det inte bedöms föreligga några hinder av sekretesskäl.

Kommunikation av utredningsmaterial

Inte heller när det gäller kommunikation innehåller utlänningslagen några bestämmelser utom för det fall att det hålls förhör i ärendet. Såsom nämnts i avsnittet om partsinsyn föreskrivs i 42 § andra stycket utlänningslagen att de omständigheter som kan inverka på ärendets avgörande noga skall utredas vid förhöret och att allmänt ombud, om han är närvarande skall ange, vilka åtgärder mot utlänningslagen som är i fråga. Finns inte allmänt ombud skall utlänningslagen på annat lämpligt sätt erhålla kännedom om utredningen.

I ärende där förhör inte hålls föreligger i huvudsak följande praxis hos invandrarverket i fråga om kommunikation. Beslut i viseringsärenden fattas på grundval av uppgifterna i ansökningshandlingarna samt den utredning som därutöver tillförs ärendet. Utläningen underrättas inte om denna utredning. Utlänning som söker uppehålls- och arbetstillstånd före inresan i Sverige får inte heller del av utredningen före beslutet. Den utredning som föreligger utgörs regelmässigt av yttrande från arbetsmarknadsstyrelsen.

När det gäller ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd som inges efter inresan till Sverige, anses det i regel inte heller erforderligt med kommunikation. Om invandrarverket från någon annan än sökande har fått uppgift som motsäger vad sökanden åberopat som särskilt skäl och detta har betydelse vid ärendets bedömning så sker dock kommunikation.

Kommunikation förekommer inte i ärenden angående bosättningsstillstånd. En omständighet av betydelse är därvid att sökande av bosättningsstillstånd, även om hans ansökan avslås, inte kan vägras fortsatt uppehållstillstånd utan att utlänningsnämnden hörs i ärendet.

Beslut rörande främlingspass och resedokument grundas i regel på utlänningslagens egna uppgifter. Kommer utredning in från annat håll, kommuniceras den med utlänningslagen om hinder inte bedöms föreligga av sekretesskäl.

Innan beslut om avvisning eller förpassning eller beslut att inte förlänga uppehållstillstånd fattas hålls förhör med utlänningslagen. Detta förhör hålls vanligen av polismyndighet. Vid förhöret inför polismyndig-

heten underrättas utlännningen alltid om vad saken gäller. Av rapporten över förhöret skall framgå att tillfälle lämnats honom att granska uppteckningen samt att han beretts tillfälle att yttra sig över den utredning som i övrigt tillförts ärendet. Detta gäller under förutsättning att hinder inte bedöms föreligga av sekretessskäl. Allt material som hos invandrarverket tillförts ärendet utifrån och som har betydelse för utgången kommuniceras, om hinder inte bedömts föreligga av sekretessskäl eller kommunikation är uppenbart obchövlig. Material som behöver sekretessbeläggas förekommer sällan.

Det skall slutligen nämnas att enligt anvisningar, utfärdade av Kungl. Maj:t i skrivelse den 6 februari 1970 till invandrarverket och rikspolisstyrelsen, för handläggning av ärenden, vari framställts påståenden om risk för politisk förföljelse, bör verket särskilt kontrollera att utlännningen beretts tillfälle att yttra sig i alla avseenden som kan ha betydelse för avgörandet. Om detta inte skett bör verket bereda utlännningen tillfälle att yttra sig, i den mån hinder inte möter av sekretessskäl. Verket bör vidare pröva om det finns anledning för verket att hålla förhör med utlännningen.

Beslutsmotivering

Skyldighet att ange grunden för beslut finns föreskriven i tre skilda paragrafer i utlänningslagen, nämligen 12 a, 21 och 25 §§. Därav avser 12 a § utresebeslut samt beslut varigenom uppehållstillstånd lämnats utan bifall på grund av s. k. vandelsanmärkning. 21 § beslut om avvisning och 25 § beslut om förpassning. Vidare föreskrivs i 33 § utlänningslagen att beslut om utvisning skall ange skälen för utvisningen. I övrigt innehåller utlänningslagen inga krav på beslutsmotivering.

Underrättelse om beslut

De paragrafer som nämnts under avsnittet om beslutsmotivering, dvs. 12 a, 21, 25 och 33 §§ utlänningslagen, innehåller även bestämmelser om att beslutet skall tillställas vederbörande.

I övrigt saknas bestämmelser i utlänningslagen om underrättelse om beslut. Hos statens invandrarverk tillämpas i huvudsak följande praxis.

Beslut i viseringsärenden samt i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd, som sökts före inresan till Sverige, sänds till den beskickning där ansökningen getts in eller dit utlännningen önskar få beskedet. Utlännningen har att själv hämta beslutet.

När det gäller beslut i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd, som sökts efter inresan i Sverige, översänds bifallsbeslutet till polismyndigheten i den ort där utlännningen är bosatt. Polismyndigheten underrät-

tar utlänningen om beslutet. Avslagsbeslut delges alltid genom polismyndighetens försorg.

Formlig delgivning av avslagsbeslut på ansökan om bosättningsstillstånd förekommer i regel inte, eftersom uppehållstillstånd i allmänhet meddelas i stället.

Beslut i ärende om främlingspass och resedokument översänds för utlänningens underrättande till vederbörande polismyndighet.

Beslut om avvisning och förpassning delges genom polismyndighetens försorg. Har utlänningen besvärat sig över avvisningsbeslut, som redan verkställts, sker delgivning av beslutet genom beskickning eller konsulat, om utlänningens adress är känd. Saknas adressuppgift sänds beslutet till beskickningen för kännedom, i fall utlänningen skulle efterlysa beslutet.

Ombud och biträde

I utlänningslagen finns bestämmelser om rätt att anlita biträde i samband med bestämmelserna om förhör. Enligt 41 § får således utlänningen vid förhör åtnjuta biträde av därtill lämplig person. Har utlänningen inte utsett sådant biträde och synes hans rätt inte kunna tillvaratas utan biträde, skall förhørsmyndigheten förordna biträde åt honom. Är utlänningen inte på fri fot, skall även eljest, om han begär det, biträde förordnas av förhørsmyndigheten. Några bestämmelser om avvisande av biträde finns inte.

Offentlighetsprincipen

Förhör enligt utlänningslagen är i princip inte offentliga, men blir det, om utlänningen så begär och förhørsmyndigheten inte finner omständigheterna föranleda till annat. Bestämmelsen härom återfinns i 42 § utlänningslagen. I fråga om förhör vid allmän domstol enligt 43 § gäller däremot rättegångsbalkens bestämmelser om offentlighet med den inskränkningen att domstolen får förordna, att förhöret skall hållas inom stängda dörrar, om det påkallas av omständigheterna.

Besvärstidens längd m. m.

Enligt 44 § utlänningslagen förs talan mot polismyndighets beslut om avvisning hos den centrala utlänningsmyndigheten och likaså mot länsstyrelsens beslut om utvisning. Klagande skall inom en vecka efter det han erhållit del av beslutet inkomma med besvären, i fråga om avvisning till den centrala utlänningsmyndigheten och i fråga om utvisning till länsstyrelsen. I 46 § utlänningslagen föreskrivs att besvär till Kungl. Maj:t skall inges till den centrala utlänningsmyndigheten. Motsvarande gäller enligt 59 § när det gäller talan hos Kungl. Maj:t i verkställighetsärenden. Även i dessa fall är besvärstiden en vecka.

2.2.4 Departementspromemorian

Partsinsyn

Det konstateras i promemorian att någon undantagsföreskrift från reglerna i 14 § förvaltningslagen resp. 43 § förvaltningsprocesslagen inte behövs såvitt avser ärenden, i vilka förhör inte förekommer.

När det gäller reglerna om partsinsyn vid förhör enligt 42 § utlänningslagen påpekas det i promemorian att de i sin nuvarande lydelse inte ger utrymme för den begränsning av partsinsynen som följer av hänvisningen i förvaltningslagen till 39 § sekretesslagen. Det synes ur alla synpunkter lämpligt att bestämmelserna i 42 § utlänningslagen om förhör inte bibehålls i en sådan form att de avviker från förvaltningslagen. Det föreligger enligt promemorian uppenbart samma behov av att kunna sekretessbelägga visst material i utlänningsärenden som i övriga förvaltningsärenden. En överensstämmelse mellan förvaltningslagen och utlänningslagen kan lämpligen nås genom en hänvisning i 42 § utlänningslagen till bestämmelserna i 14 § förvaltningslagen.

Enligt vad som tidigare anförts föreslås i promemorian att förhör i utvisningsärenden hos förvaltningsdomstol skall ersättas med muntlig förhandling enligt förvaltningsprocesslagen. Till undvikande av missförstånd bör enligt promemorian en hänvisning i 31 § utlänningslagen göras till de ändrade bestämmelser om partsinsyn i 42 § som nu föreslagits.

Kommunikation av utredningsmaterial

I ärenden där förhör hålls, dvs. den situation som regleras i 42 § utlänningslagen, bör enligt vad som anförs i promemorian gälla samma inskränkningar med hänsyn till 39 § sekretesslagen som i fråga om rätten till partsinsyn. Det förslag till ändring som angivits under avsnittet om partsinsyn täcker även kommunikationsfallet. Detta gäller också den hänvisning till 42 § som enligt samma avsnitt föreslagits i 31 § utlänningslagen i fråga om muntlig förhandling i utvisningsärenden.

Beträffande kommunikationsprincipens tillämpning i övriga utlänningsärenden berörs i promemorian först sådana ärenden som handläggs medan utlänningsutövarna befinner sig utomlands. Förvaltningslagens föreskrifter om kommunikation innebär i fråga om viseringsärenden att invandrarverket, i de fall avslagsbeslut kan komma i fråga, måste kommunicera tillfört material om det inte är uppenbart att kommunikation av materialet skulle sakna betydelse. De praktiska svårigheterna att delge utlänningsutövarna utomlands torde enligt promemorian i de flesta fall innebära avsevärd tidsutdräkt, innan ärendet kan avgöras. Kontakten mellan myndigheten och utlänningsutövarna sköts oftast genom be-

skickningarna resp. konsulaten. Med stöd av nu angivna omständigheter föreslås att undantag görs från föreskriften om kommunikation när det gäller viseringsärenden. På i huvudsak samma skäl föreslås i promemorian att även ärenden rörande uppehålls- och arbetstillstånd, som söks före inresan till Sverige, bör undantas från kravet på kommunikation. Av betydelse är också att materialet i dessa ärenden i regel avser läget på arbets- eller bostadsmarknaden. Utlänningen torde därför inte ha någon större möjlighet att yttra sig över materialet. Det understryks emellertid i promemorian, att detta givetvis inte innebär hinder för myndigheten att kommunicera utredningsmaterial, om detta skulle befinnas önskvärt, t.ex. i den mån personliga omständigheter undantagsvis skulle vara berörda i materialet. I fråga om uppehålls- och arbetstillstånd, som söks efter inresan till Sverige, bör det däremot enligt promemorian vara möjligt att tillämpa förvaltningslagens bestämmelser om kommunikation, och för dessa fall föreslås därför inte något undantag.

Det har tidigare framgått att kommunikation inte förekommer i ärenden om bosättningsstillstånd. En sökande, som får avslag på sin ansökan om bosättningsstillstånd, får enligt vad som anförs i promemorian i regel fortsatt uppehållstillstånd, men avslaget på ansökningen om bosättningsstillstånd innebär dock ett negativt besked. Med hänsyn härtill, och då något hinder inte synes föreligga att tillämpa kommunikationsprincipen i ärenden om bosättningsstillstånd, föreslås inte heller i dessa fall något undantag från förvaltningslagens bestämmelser.

I övriga utlänningsärenden synes enligt promemorian praxis redan f. n. vara sådan att kommunikationsprincipen tillämpas i huvudsak på det sätt som den kommit till uttryck i förvaltningslagen. Det bör tilläggas, att regeln om kommunikationsplikt enligt föredragande departementschefen inte innebär något krav på att full bevisning alltid måste föreligga om att part nåtts av underrättelsen för att ett ärende skall kunna avgöras (prop. 1971: 30 s. 469). Något formkrav för hur underrättelsen skall ske ges inte.

Det konstateras i promemorian att resultatet av de nu angivna övervägandena blir att 31 och 42 §§ utlänningslagen ändras i enlighet med vad som angivits under avsnittet om partsinsyn, varjämte ett tillägg i form av en ny paragraf, 69 a §, görs till utlänningslagen innebärande att 15 § förvaltningslagen är tillämplig i ärenden rörande visering, uppehålls- eller arbetstillstånd, endast om utlänningen är bosatt eller eljest vistas inom Sverige.

Beslutsmotivering

I fråga om avviseringsbesluten gällde före 1954 års lag, att skälen till avvísningen skulle anges i beslutet. 1949 års utlänningskommitté föreslog emellertid att i sådant beslut i stället skulle anges grunden för

beslutet. Kommittén sade sig med den valda formuleringen ha velat utmärka att i ett avvisningsbeslut inte behöver lämnas någon egentlig motivering utan att det är tillräckligt med en hänvisning till den lagbestämmelse som åberopas (se prop. 1954: 41 s. 95). Lagen fick den lydelse kommittén föreslagit i denna del. Beträffande innebörden av motiveringsskyldigheten i 17 § förvaltningslagen uttalar föredragande departementschefen att förvaltningslagen i princip inte uppställer något krav på att myndigheternas beslut skall innehålla detaljerade redogörelser för sakförhållandena i ärendena och vidlyftiga resonemang om hur dessa förhållanden bedömts rättsligen av myndigheten. Det är »de springande punkterna» som skall komma fram i motiveringen. Denna torde därför i ett stort antal fall kunna göras kort (prop. 1971: 30 s. 491 och 493).

Vid en jämförelse mellan bestämmelserna i utlänningslagen samt förvaltningslagen resp. förvaltningsprocesslagen står det enligt promemorian till en början klart att 33 § utlänningslagen med sitt krav på angivande av skälen för utvisning står helt i överensstämmelse med motsvarande regel i 30 § förvaltningsprocesslagen. Bestämmelserna i 33 § utlänningslagen om beslutsmotivering blir därför onödiga och föreslås utgå.

När det återigen gäller de övriga paragrafer i utlänningslagen som kräver att grunden för beslutet skall anges framhålls det i promemorian att frågan blir något mer komplicerad, beroende bl. a. på att gränsdragningen mellan grunden och skälen för ett beslut inte alltid är helt klar. Så t. ex. torde i fråga om förpassning (25 § UtlL) grunden och skälen i huvudsak sammanfalla, dvs. utlänningslagen saknar pass resp. tillstånd att vistas i riket. Någon anledning att bibehålla bestämmelsen i 25 § om angivande av grunden för beslut torde enligt promemorian därmed inte föreligga. När det återigen gäller utresebeslut, beslut varigenom uppehållstillstånd vägras på grund av vandelsanmärkning samt avvisningsbeslut torde enligt vad som anförs i promemorian förvaltningslagens krav på angivande av skälen för beslutet inte kunna anses tillgodosett enbart genom en hänvisning till åberopat lagrum. I vart fall synes innehållet i lagrummet böra återges. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet torde ett sådant återgivande i vissa lägen kunna godtas som enda skäl, men i allmänhet torde därutöver krävas att myndigheten ger en motivering till varför lagrummet befunnits tillämpligt. Denna motivering torde emellertid enligt promemorian kunna göras mycket kort. Med hänsyn härtill och till den tyngd som i skilda sammanhang givits åt kravet på att myndighet skall motivera sina beslut framhålls det enligt promemorian som önskvärt att förvaltningslagens bestämmelse får bli rådande även i dessa fall. Det föreslås därför att bestämmelserna i 12 a och 21 §§ om angivande av grunden för beslutet får utgå.

Som tidigare nämnts innehåller utlänningslagen i övrigt inga bestämmelser om motiveringsskyldighet. Det påpekas i promemorian att man därvid bör hålla i minnet att utlänningslagen har ett dubbelt syfte. Den skall å ena sidan ge möjlighet att reglera invandringen genom bestämmelser om passtvang, tillståndsvång för inresa, uppehåll och arbetsanställning m. m. (den s. k. generella utlänningskontrollen) och å andra sidan reglera de fall, när en utlänning kan tvingas att lämna riket eller när tvångsåtgärder kan tillgripas mot honom, dvs. individuella ingripanden.

När det gäller beslut inom ramen för den generella invandringskontrollen innehåller lagen inga regler om under vilka förutsättningar tillstånd av olika slag kan vägras. Bedömningen sker utifrån allmänna invandringspolitiska synpunkter, däribland läget på arbets- och bostadsmarknaden. Enligt vad som anförs i promemorian syns det vid sådant förhållande inte böra krävas att myndigheterna anger skälen till sina beslut i alla hit hänförliga ärenden. Undantag från motiveringsskyldigheten föreslås därför i fråga om ärenden om arbetstillstånd samt för ärenden om uppehållstillstånd, där fråga inte är om vandelsanmärkning. Detsamma bör gälla ärenden om visering. Det påpekas i promemorian att det nu sagda givetvis inte innebär att myndigheten är förhindrad att i beslutet på ett eller annat sätt låta förstå att det är allmänna överväganden, som ligger bakom beslutet, exempelvis genom en hänvisning till att arbetsmarknadsstyrelsen avstyrkt ansökningen. För den enskilde kan en sådan upplysning vara av värde, oavsett att beslutet inte kan överklagas.

I ärenden om bosättningstillstånd däremot gäller allmänt att det är fråga om utlännningar som redan vistas i riket och har uppehållstillstånd här. Det föreslås därför i promemorian att förvaltningslagens regler om beslutsmotivering får gälla i ärenden om bosättningstillstånd. Inte heller i övriga ärenden enligt utlänningslagen synes det erforderligt med undantag från förvaltningslagens bestämmelser.

I promemorian föreslås i enlighet med sålunda gjorda överväganden, att det i utlänningslagen införs en bestämmelse, lämpligen såsom ett andra stycke i den under tidigare avsnitt föreslagna 69 a §, av innebörd att bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen inte äger tillämpning beträffande beslut om visering och arbetstillstånd och inte heller beträffande beslut om uppehållstillstånd i andra fall än som avses i 12 § första stycket utlänningslagen.

Underrättelse om beslut

Det framhålls i promemorian att en av de omständigheter som gör det viktigt att en part får del av det meddelade beslutet är att den dag detta sker utgör utgångspunkten för besvärstidens beräkning. Enligt vad fö-

redragande departementschefen anför i anslutning till den tidigare nämnda 18 § förvaltningslagen får denna tidpunkt i det enskilda fallet fastställas med ledning av bl.a. vilka åtgärder myndigheten har vidtagit för att bringa beslutet till klagandens kännedom. Detta kan exempelvis ha skett muntligen vid sammanträde då denne var närvarande (jfr 20 § delgivningslagen, 1970: 428). Enligt föredragande departementschefen bör det därför inte uttryckligen i lagen anges på vilket sätt underrättelsen skall ske. Det får i princip ankomma på myndigheterna att avgöra vad som i olika fall kan vara lämpligast (prop. 1971: 30 s. 501).

Bestämmelserna i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen om att parten skall underrättas om innehållet i beslut är enligt promemorian av sådan vikt att undantag därifrån inte bör göras annat än av tvingande skäl. Några sådana skäl synes inte föreligga när det gäller ärenden enligt utlänningslagen. En annan sak är att det i enskilda fall, när utlännningen befinner sig utomlands, kan vara svårt att nå honom med en underrättelse. I princip bör emellertid gälla att underrättelse skall äga rum. I de beslut som inte kan överklagas bör tillika anges att så inte kan ske.

I de förut nämnda paragraferna 12 a, 21, 25 och 33 §§ i utlänningslagen föreskrivs att beslutet skall tillställas utlännningen och att han skall få kännedom om vad han har att iakttaga vid besvär över beslutet. Med hänsyn till att motsvarande bestämmelser finns i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen föreslås det i promemorian att bestämmelserna får utgå.

Ombud och biträde

Det konstateras i promemorian att behovet av att anlita ombud eller biträde torde vara särskilt framträdande i utlänningsärenden, och att möjlighet härtill också sedan gammalt funnits i utlänningslagstiftningen. Det synes inte vara någonting att erinra mot att förvaltningslagens och förvaltningsprocesslagens regler om ombud och biträde får gälla allmänt i utlänningsärenden. Den paragraf i utlänningslagen (41 §) som reglerar frågan om biträde i utlänningsärenden går emellertid ett stycke utöver bestämmelserna i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Det föreskrivs i 41 § en skyldighet för förhørsmyndigheten att i vissa fall tillse att utlännningen har biträde. Denna skyldighet bör enligt promemorian kvarstå. Med hänsyn till att rätten att anlita ombud eller biträde finns föreskriven i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen bör emellertid 41 § utlänningslagen omarbetas något. Vidare bör i 31 § utlänningslagen göras en hänvisning till 41 §.

Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen innehåller som nämnts också bestämmelser om avvisande av ombud eller biträde och om möj-

lighet att föra talan mot sådant avvisningsbeslut. Någon anledning att dessa bestämmelser inte skulle gälla även i utlänningsärenden finns inte. Några undantagsbestämmelser bör enligt vad som anförs i promemorian därför inte komma i fråga. Enligt 49 § utlänningslagen får emellertid talan föras endast i vissa där angivna fall. Paragrafen bör följdaktligen ändras så, att den ger möjlighet till fullföljd av talan mot avvisande av ombud eller biträde. Sådan talan bör enligt promemorian alltid kunna föras särskilt.

Offentlighetsprincipen

Bestämmelsen i 42 § utlänningslagen torde enligt promemorian fortfarande böra gälla vid förhör i ärenden som handläggs av förvaltningsmyndighet. När det gäller muntlig förhandling i utvisningsärenden vid förvaltningsdomstol synes en lämplig avvägning vara att låta förvaltningsprocesslagens bestämmelser om offentlighet bli tillämpliga och därutöver tillåta förordnande om stängda dörrar i samma utsträckning som gäller vid förhör i utlänningsärenden vid allmän domstol. Detta syfte uppnås enligt vad som anförs i promemorian genom att inget annat sägs om offentlighet i 31 § utlänningslagen än att en hänvisning sker till den nyssnämnda bestämmelsen i 43 § angående förhör vid allmän domstol. När det gäller förhöret vid allmän domstol bör i sin tur en hänvisning göras till de inskränkningar som följer av 14 § förvaltningslagen.

Besvärstidens längd m. m.

Enligt vad som tidigare föreslagits kommer länsrätt att ersätta länsstyrelsen i utvisningsärenden och talan mot länsrättens beslut att föras hos kammarrätten. Även besvär över länsrätts beslut bör enligt promemorian inges till den domstol som har att pröva besvären. För att överensstämmelse skall uppnås med bestämmelserna härom i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen bör motsvarande bestämmelser i 44 § utlänningslagen utgå.

Inte heller när det gäller besvär till Kungl. Maj:t torde enligt vad som anförs i promemorian skäl föreligga till avvikelse från förvaltningslagens bestämmelser och det föreslås därför att bestämmelserna i 46 resp. 59 § får utgå ur utlänningslagen av detta skäl.

Väsentligare är emellertid att besvärstidens längd enligt utlänningslagen (44, 46 och 59 §§) endast är en vecka. Här föreligger således en betydande skiljaktighet mellan förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen, å ena sidan, och utlänningslagen, å andra sidan. Med hänsyn till det särskilda kravet på snabb handläggning av utlänningsärenden synes det emellertid enligt promemorian nödvändigt att behålla den kortare

besvärstiden. I enlighet härmed föreslås alltså att ingen ändring görs i utlänningslagen i detta hänseende.

Övriga frågor

De bestämmelser i fråga om förfarandet i övrigt som gäller enligt förvaltningslagen resp. förvaltningsprocesslagen torde enligt vad som anförs i promemorian utan inskränkning böra gälla även i utlänningsärenden. Detta gäller exempelvis bestämmelserna om jäv, bestämmelserna om skyldighet för myndigheten att vara part behjälplig, om det behövs för att han skall kunna ta tillvara sin rätt, och bestämmelserna om tolk. I promemorian påpekas att det inte finns några föreskrifter i utlänningslagstiftningen som berör de förfaranderegler som nu nämnts eller övriga förfaranderegler i förvaltningslagen eller förvaltningsprocesslagen och några behov av ändringar i utlänningslagstiftningen av detta skäl föreligger alltså inte.

När det gäller frågan om jäv framhålls i promemorian att rätt till fullföljd i jävsfrågan föreligger enligt såväl förvaltningslagen som förvaltningsprocesslagen. Det föreslås att motsvarande rätt införs även i utlänningsärenden. Detta nödvändiggör ett tillägg till 49 § utlänningslagen.

2.2.5 Remissyttrandena

Partsinsyn

Förslaget i departementspromemorian att rätten till partsinsyn skall utvidgas till att gälla samtliga ärenden enligt utlänningslagen har mött ett positivt gensvar hos samtliga remissinstanser.

Såsom framgår av promemorian går emellertid rätten till partsinsyn i ett avseende längre i utlänningslagen än enligt förvaltningsprocesslagen. Vid muntligt förhör i utlänningsärenden skall således utlänningen ha rätt att taga del av samtliga omständigheter i ärendet, medan förvaltningsprocesslagen och förvaltningslagen innehåller viss inskränkning härvidlag med hänsyn till bestämmelserna i 39 § sekretesslagen. Förslaget i promemorian att motsvarande begränsning införs i utlänningslagen har också godtagits av så gott som samtliga remissinstanser. Sålunda anför *utlänningsnämnden*, att en utlännings intresse av att få kvarstanna i riket i och för sig kan vara betydande men att hans berättigade intresse av att icke genom avlägsnandet utsättas för risker till sin person får anses väl tillgodosett genom bestämmelserna i 53 och 54 §§ utlänningslagen. De intressen av annan art, som utlänningen kan åberopa för kvarstannande i riket, kan enligt nämnden inte tillmätas sådan betydelse att de bör överväga vikten av att sekretessmöjlighet förefinns i här avsedda fall. Nämnden erinrar om att möjlighet till sekretessbeläggning av visst

material enligt förvaltningslagen föreligger i ärenden, som rör bl. a. administrativa frihetsberövanden.

Slutligen framhåller nämnden att det förhållandet att det endast är kvalificerade myndigheter, som har att hålla förhör enligt utlänningslagen, får anses utgöra en viss garanti mot missbruk av möjligheten att i ett ärende undanhålla utlänningsvisst material.

Invandrarverket däremot ställer sig negativt till förslaget i denna del. Förhör hålls i praktiken uteslutande i avlägsnandeärenden och det rör sig här om avgöranden, som kan vara av utomordentligt stor betydelse för den enskilde utlänningspersonen. Sådant avgörande bör därför enligt verkets bestämda mening inte träffas utan att utlänningspersonen fått del av samtliga omständigheter som åberopas.

Kommunikation av utredningsmaterial

Promemorians förslag att den i förvaltningsprocesslagen och förvaltningslagen fastlagda skyldigheten att kommunicera utredningsmaterial med vederbörande part i princip bör gälla även i utlänningsärenden har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av samtliga remissinstanser. Även förslaget i promemorian att avsteg skall kunna göras från denna princip bl. a. i fråga om ärenden om arbetstillstånd, som söks före inresan till Sverige, har godtagits av samtliga remissinstanser.

Enligt *invandrarverket* bör emellertid därutöver även ärenden om återkallelse av bosättningsstillstånd undantagas från kommunikationskyldighet i de fall utlänningspersonen vistas utomlands. Sådana ärenden förekommer endast undantagsvis i dag men kan väntas öka kraftigt till följd av det stora antal bosättningsstillstånd som numera beviljas. I den mån inte utlänningspersonen vid avflyttning ur landet själv underrättar polismyndighet eller verket, kommer frågan om återkallelse av bosättningsstillstånd troligen att väckas främst på grundval av de aviseringar om utflyttning som folkbokföringsmyndigheterna lämnar verket. I de flesta fall torde aktuell adress till utlänningspersonen utomlands saknas och försök till kommunikation därför vara meningslöst.

Beslutsmotivering

Förslaget i promemorian att huvudregeln i förvaltningsprocesslagen och förvaltningslagen om skyldighet att motivera beslut i princip bör gälla även i utlänningsärenden har godtagits av samtliga remissinstanser. *Invandrarverket* diskuterar emellertid vad som sägs i promemorian därom att förvaltningslagens krav på angivande av skälen för beslutet i fråga om avvisning inte torde kunna anses tillgodosett enbart genom en hänvisning till åberopat lagrum. Verket vill framhålla att grunden för beslutet i allmänhet är lika entydig vid avvisning som vid förpassning.

Avvisning sker oftast på den grund att utlänningen inte, då så erfordras, innehar pass och tillstånd att inresa i riket eller på den grund att han kan antagas komma att sakna erforderliga medel för sin vistelse här i riket. Verket förutsätter därför att ett återgivande av innehållet i åberopat lagrum i dessa fall kan godtagas som skäl för ett avvisningsbeslut. Vidare förutsätter verket att det vid avslag på ansökan om resedokument i allmänhet skall vara tillräckligt att ange att sökanden inte bedömts vara politisk flykting.

När det gäller de undantag från motiveringsskyldigheten som föreslagits i promemorian, dvs. huvudsakligen i ärenden som avser den generella utlänningskontrollen, har förslaget godtagits eller lämnats utan erinran av det stora flertalet av remissinstanserna. Kritisk mot förslaget i denna del är *utlänningsutredningen*, som anför att de rättsskydds- och säkerhetsintressen, som förvaltningsprocess- och förvaltningslagarna avser att garantera, inte gör sig mindre starkt gällande i utlänningsärenden än i övriga förvaltningsärenden. Det bör därför krävas starka skäl för att göra undantag från föreskrifterna i förvaltningsprocess- och förvaltningslagarna, när det gäller förfarandet vid handläggning av utlänningsärenden. Bestämmelsen om beslutsmotivering i förvaltningslagen framstår enligt utredningen som en av lagens viktigaste. Som framhålls i propositionen till nämnda lag utgör bestämmelsen om beslutsmotivering ett omistligt element i en allmän förfarandelag som syftar till att stärka den enskildes rättssäkerhet inom den offentliga förvaltningen. Mot denna bakgrund kan det starkt ifrågasättas om de skäl som anförts i promemorian för att undantaga vissa utlänningsärenden från kravet på beslutsmotivering är tillräckliga. Det kan visserligen sägas att detta krav inte gör sig gällande med samma styrka i de ärenden som undantagits, eftersom beslut i dessa ärenden inte kan överklagas. Men även när det gäller sådana beslut, kan det – som nordiska kommittén för utlänningslagstiftning framhållit i sitt betänkande (NU 16/70) Utlänningspolitik och utlänningslagstiftning i Norden — ofta vara av stort värde för parten att beslutet är motiverat. Ofta är skälet till ett avslagsbeslut att det brister i något förhållande som parten själv råder över. Därtill kommer, sägs det avslutningsvis i utlänningsutredningens yttrande, att motiveringsskyldigheten har betydelse utöver det enskilda fallet, främst som en garanti för en saklig prövning och en enhetlig rättstillämpning.

Enligt *SAF* är de i promemorian angivna skälen för undantag från motiveringsskyldigheten inte övertygande. Det bör vara möjligt att också i dessa fall på ett för den berörde förståeligt sätt närmare konkretisera skälen för det fattade beslutet.

Underrättelse om beslut. Ombud och biträde. Offentlighetsprincipen

Promemorians förslag i dessa delar tillstyrks eller lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser.

Besvärstidens längd m. m.

Förslaget i promemorian att behålla en veckas besvärstid i utlänningsärenden godtogs av flertalet remissinstanser. Sålunda anför *länsstyrelsen i Östergötlands län* att det visserligen skulle vara önskvärt med en överensstämmelse mellan utlänningslagen samt förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen i denna del men att det särskilda kravet på snabb handläggning av utlänningsärenden dock måste anses utgöra ett bärande motiv för ett bibehållande av den kortare besvärstiden.

LO avstyrker däremot förslaget och menar att de skäl som anförs för att bibehålla den kortare besvärstiden innebär ett ensidigt hänsynstagande till myndigheternas intresse av en snabb handläggning. För en utlänning, som har språksvårigheter, är ovan vid svenska förhållanden och inte känner till hur man går till väga inför svenska myndigheter, måste en vecka utgöra en alltför kort tid för att kunna förbereda sin talan i högre instans. *LO* anser därför att den längre besvärstiden om tre veckor, såväl ur den enskildes rättssäkerhetssynpunkt som ur den förvaltningsrättsliga samordningssynpunkten, bör gälla även för utlänningsärenden. Även *SAF* motsätter sig att besvärstiden i utlänningsärenden görs kortare än i andra förvaltningsärenden.

3. Ändring i medborgarskapslagen

3.1 Gällande bestämmelser m. m.

Om sökande, som har utländskt medborgarskap, inte föriorar detta i och med sin naturalisation utan det fordras medgivande härför av den utländska statens regering eller annan myndighet, skall enligt 6 § tredje stycket medborgarskapslagen som villkor för förvärvande av svenskt medborgarskap föreskrivas, att sökanden inför den länsstyrelse, som invandrarverket bestämmer, inom viss tid styrker att sådant medgivande lämnats. Det åligger länsstyrelsen att meddela beslut huruvida behörligt bevis företetts.

Syftet med s. k. villkorlig naturalisation är att så långt möjligt undvika uppkomsten av flerfaldiga medborgarskap och därigenom förhindra olägenheter för stater men också för enskilda t. ex. försämrat rättsskydd och risk för att behöva fullgöra militärtjänst i flera länder. Vikten av att detta syfte uppnås understryks i 1963 års Europarådskonvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap. I konventionen föreskrivs att myndig medborgare i fördragsslutande stat inte skall tillåtas att behålla tidigare medborgarskap när han bl. a. genom naturalisation förvärvat medborgarskap i annan fördragsslutande stat (artikel 1). Sverige har ratificerat konventionen.

Stadgandet om villkorligt förvärv av svenskt medborgarskap är avsett att tillämpas i sådana fall, där automatisk förlust av utländskt medborgarskap inte inträder vid naturalisation men där befrielse från sådant kan medges. För den som bedöms vara politisk flykting föreskrivs inte sådant villkor.

Den tid inom vilken sökanden skall styrka att befrielse från det utländska medborgarskapet erhållits fastställs enligt praxis till ett år, räknat från dagen för beslutet. Detta är tillfyllest för medborgare från flertalet av de aktuella länderna. Det förekommer dock att denna tid visar sig otillräcklig.

Villkorstiden räknas från den dag invandrarverkets beslut fattats. Har ettårstiden överskridits måste ny ansökan om svenskt medborgarskap göras om inte förlängning dessförinnan begärts. Prövningen av en sådan ny ansökan sker med förtur. Ansökan om förlängning av villkorstiden tas enligt nu gällande praxis inte upp till prövning förrän den ettåriga fristen utgått och behandlas då som en ny ansökan om medborgarskap. Vid bifall får sökanden ett nytt villkorsbeslut. Denna procedur kan upprepas.

Befrielse från föreskrivet villkor medges enligt praxis den som vägrats befrielse från utländskt medborgarskap. Villkoret efterges också för den som inte fått svar på sin ansökan om sådan befrielse inom rimlig tid, om han anses ha vidtagit de åtgärder för villkorets uppfyllande som

skäligen kan begäras. I de fall någon visar sig vara politisk flyktig undanröjs också villkoret. Expeditionsavgiften för bevis om förvärv av svenskt medborgarskap genom naturalisation är 300 kronor. Den tas ut redan i samband med att det villkorliga beslutet expedieras. Förnyat villkorsbeslut meddelas utan avgift.

Som förut nämnts åligger det länsstyrelse att pröva om behörigt bevis om befrielse företetts samt att meddela beslut därom. Villkoret anses vara uppfyllt den dag beviset inkommit till länsstyrelsen. Förvärv av svenskt medborgarskap gäller fr. o.m. nämnda dag.

Föreskrifter rörande länsstyrelsens handläggning av nu ifrågavarande ärenden återfinns i 7 § medborgarskapskungörelsen (1969: 235). I detta lagrum föreskrivs också att länsstyrelse skyndsamt skall underrätta pastorsämbetet, utrikesdepartementet och invandrarverket om att villkoret uppfyllts.

Invandrarverket meddelade under tiden juli 1969–juni 1970 4 849 beslut i medborgarskapsärenden. Antalet beslut om förvärv av svenskt medborgarskap under förutsättning av befrielse från annat medborgarskap uppgick under samma tid till 1 350. Villkorsbesluten avsåg i 1 293 fall medborgare från europeiska stater, varav 1 142 medborgare i östeuropeiska stater. Under nämnda tid inkom inom sex månader från det villkorstiden utlöp 188 ansökningar om förlängning eller om förnyat svenskt medborgarskap. Antalet ansökningar om befrielse från föreskrivet villkor uppgick under samma tid till 38.

3.2 Invandrarverkets framställning

Invandrarverket anför i sin framställning att nuvarande handläggning av ärenden om villkorlig naturalisation inte är tillfredsställande.

Tidigare skulle, framhåller verket, ansökan om naturalisation lämnas in till länsstyrelse, som hade att svara för erforderlig utredning innan ansökningen sändes till justitiedepartementet. Fr. o. m. den 1 juli 1969 skall sådan ansökan lämnas till polismyndighet i stället för till länsstyrelse. Länsstyrelsernas befattnings med naturalisationsärenden har därigenom begränsats till prövningen av om behörigt bevis om befrielse företetts inom angiven tid.

Något skäl för att uppföljningen av villkorliga naturalisationsbeslut skall ligga hos länsstyrelserna finns knappast längre enligt invandrarverkets uppfattning. Det är naturligt att den myndighet som i övrigt meddelar beslut om naturalisation – invandrarverket – också slutligt avgör om sådant beslut blir gällande genom att föreskrivet villkor uppfylls. Det föreslås därför att prövningen härav överförs från länsstyrelserna till invandrarverket. Det måste också enligt verket anses naturligt att bevis om svenskt medborgarskap inte utfärdas förrän villkoret uppfyllts eller undanröjts. Härigenom skulle expeditionsavgiften komma att

tas ut först sedan förvärvet av medborgarskap blivit gällande och inte som nu i samband med beslutet om den villkorliga naturalisationen.

Vidare förutsätter invandrarverket mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts om handläggningstiden i vissa länder för ärenden om befrielse från medborgarskap att villkorstidens längd bör få utsträckas till åtminstone två år.

De erfarenheter invandrarverket kan komma att få rörande olika länders bedömning av ansökningar om befrielse från medborgarskap bör enligt verket kunna bli av betydelse för bedömningen av frågan om villkorlig naturalisation i dess helhet. De erfarenheter som vinnas kan bl. a. läggas till grund för en saklig information i ämnet.

3.3 Remissyttrandena

Invandrarverkets förslag tillstyrks av samtliga remissinstanser. Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* innebär den föreslagna överflyttningen från länsstyrelserna till invandrarverket av ifrågavarande prövning en från handläggningssynpunkt uppenbar förbättring i jämförelse med rådande förhållanden. Det synes länsstyrelsen vara både naturligt och ändamålsenligt att naturalisationsärendena i sin helhet handläggs vid samma myndighet.

Invandrarutredningen framhåller att utredningen vid skilda tillfällen kommit i kontakt med de problem som invandrarverket berör i sitt förslag. Man har således påtalat dels de olägenheter som är förknippade med villkorstidens längd, dels de missförstånd som kan uppkomma om innebörden av de medborgarskapsbevis som utfärdas i ärenden om villkorlig naturalisation. Missförstånden har till stor del uppgetts höra samman med att expeditionsavgiften för medborgarskapsbeviset tas ut redan i samband med att det villkorliga beslutet expedieras. Om invandrarverkets förslag genomförs kan olägenheter av det slag som nyss antytts undanröjas och möjligheterna till en bättre statistik över naturalisationsärenden än den som f. n. är tillgänglig ökas.

Inte heller *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* finner något skäl för att uppföljningen av villkorliga naturalisationsbeslut skall ligga hos länsstyrelserna. Länsstyrelsen ansluter sig också till invandrarverkets uppfattning att uppföljningen numera naturligen hör hemma hos invandrarverket och därför bör flyttas dit. Länsstyrelsens befattning med dessa ärenden har emellertid gett vissa erfarenheter som invandrarverket inte berört i sin framställning. Sålunda uppkommer ofta missförstånd om innebörden i det villkorliga naturalisationsbeslutet. Invandraren tror att han genom beslutet blivit svensk medborgare. Ur invandrarens synpunkt är det enligt länsstyrelsen en försämring att han måste styrka att han blivit befriad från sitt tidigare medborgarskap inför en central i stället för en regional myndighet. För att uppväga denna försämring

föreslår länsstyrelsen att det uppdrages åt invandrarverket att anskaffa medgivande från den utländska statens regering eller annan myndighet. Praktiskt bör detta enligt länsstyrelsen gå till på följande sätt. När ett villkorligt naturalisationsbeslut föreligger, bereds invandraren tillfälle att, med polismyndighetens hjälp, till invandrarverket inge ansökan om befrielse från det utländska medborgarskapet. Ansökan bör avfattas på invandrarens eget språk. Invandrarverket vidarebefordrar ansökningen till den främmande statens regering eller annan vederbörlig myndighet. Bevakningen av ärendet ombesörjs av invandrarverket. Om svar på ansökningen inte kommer inom rimlig tid eller svaret är negativt prövar verket självmant om villkoret skall efterges. Genom ett sålunda skisserat förfarande tror länsstyrelsen att den totala handläggningstiden för naturalisationsärenden kan förkortas och pappersexercisen minskas.

4. Departementschefen

4.1 Ändring i utlänningslagen

4.1.1 Inledning

Som jag tidigare nämnt beslutade statsmakterna våren 1970 att förstärka förvaltningsrättsskipningen på länsplanet. Beslutet innebar bl. a. att två organ, länsrätt och länskatte rätt, skulle knytas till länsstyrelsen. Härvid förutsattes att länsrätten skulle handlägga vissa av de ärenden, som då handlades på landskansliet, bl. a. utvisningsärenden. Till fullföljande av statsmakternas beslut upprättades inom civildepartementet en promemoria (Stencil C 1970: 3) med förslag till lag om skatterätt och länsrätt. På grundval av denna promemoria förelades 1971 års riksdag en proposition (prop. 1971: 14) med förslag till lag om skatterätt och länsrätt. I propositionen togs emellertid frågan om länsrätts kompetens i utvisningsärenden inte upp till behandling bl. a. därför att fullföljdsreglerna ansågs fordra ytterligare överväganden. Propositionen bifölls av riksdagen (CU 1971: 9, rskr 1971: 52) och den 1 juli i år trädde lagen (1971: 52) om skatterätt och länsrätt i kraft. Det är därför angeläget att nu ta ställning till frågan om länsrätts kompetens beträffande utvisningsärenden. Till denna och därmed sammanhängande frågor återkommer jag i det följande.

Som ett led i strävandena att stärka den enskildes rättssäkerhet i mellanhavanden med myndigheterna har sedan länge pågått arbete på en reform av reglerna om förfarandet hos de offentliga förvaltningsorganen. Genom detta arbete har tre nya lagar av central betydelse på den offentliga förvaltningens område tillkommit: lagen (1971: 289) om allmänna förvaltningsdomstolar, förvaltningslagen (1971: 290) och förvaltningsprocesslagen (1971: 291). I vad avser länsrätt och skatterätt gäller förvaltningsprocesslagen fr. o. m. den 1 januari 1972. I övrigt träder lagarna i kraft den 1 januari 1972.

Den nu redovisade lagstiftningen innebär att förvaltningsdomstolsorganisationen i fortsättningen skall vara uppbyggd med regeringsrätten som högsta instans, två kammarrätter som mellaninstanser samt länsrätter och skatterätter som underinstanser. Förfarandet hos dessa domstolar regleras av förvaltningsprocesslagen, medan förvaltningslagen i sin tur bildar grundvalen för handläggningen hos förvaltningsmyndigheterna. Redan i samband med tillkomsten av förvaltningsprocesslagen och förvaltningslagen företogs ändringar i ett femtiotal specialförfattningar på förvaltningsområdet för att bringa förfarandet i överensstämmelse med den nya lagstiftningen. Avsikten är att i största möjliga utsträckning genomföra en sådan anpassning även på återstående delar av förvaltningsområdet.

Mot bakgrunden av nu angivna omständigheter har en promemoria

(Ds In 1971: 5) upprättats inom inrikesdepartementet, i vilken föreslås dels att utvisningsärendena överflyttas från länsstyrelserna till de nya länsrätterna och dels att de nya förfarandereglerna inom förvaltningen med några få undantag blir tillämpliga även i utlänningsärenden.

Promemorian har remissbehandlats. Remissinstanserna har på så gott som samtliga punkter godtagit förslagen i promemorian.

4.1.2 Överflyttning av utvisningsärenden från länsstyrelse till länsrätt

De grunder på vilka en utlänning kan utvisas ur Sverige anges uttömmande i 29 § utlänningslagen. Utvisning kan ske om utlänningen yrkesmässigt bedriver otukt eller eljest underlåter att efter förmåga ärligen försörja sig eller om han är hemfallen åt alkoholmissbruk och till följd därav befinns vara farlig för annans personliga säkerhet eller föra ett grovt störande levnadssätt. Utlänning kan vidare utvisas om han av tredska eller uppenbar vårdslöshet gång efter annan undandraget sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person eller om han under loppet av de senast förflutna fem åren utomlands genom dom som äger laga kraft blivit dömd till frihetsstraff för brott, varför utlänning får ske enligt svensk lag, eller undergått honom omedelbart ådömt frihetsstraff för sådant brott och det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att fortsätta brottslig verksamhet här.

Vid bedömning av om utlänningen bör utvisas skall hänsyn tas till hans levnads- och familjeförhållanden och till längden av den tid han vistats här. Om han har bosättningsstillstånd eller om han är bosatt här sedan minst fem år får utvisning ske endast om det föreligger synnerliga skäl. Prövningen av utvisningsärenden åvilar f. n. länsstyrelserna.

I departementspromemorian föreslås i enlighet med det ställningstagande statsmakterna redan tidigare gjort att utvisningsärendena överflyttas från länsstyrelserna till de nybildade länsrätterna. Förslaget förestavas främst av rättssäkerhetsskäl. Det har biträttats av samtliga remissinstanser och jag föreslår för egen del att en sådan överflyttning kommer till stånd.

F. n. gäller att länsstyrelsen skall underställa utvisningsärendet statens invandrarverk för avgörande i de fall utlänningen påstår att han är politisk flykting. Frågan huruvida denna ordning borde bibehållas även vid en överflyttning till länsrätterna behandlades utförligt av bl. a. JK och invandrarverket vid remissbehandling av civildepartementets nyssnämnda promemoria. JK föreslog att länsrätten skulle pröva även frågan om politiskt flyktingskap men först efter att ha inhämtat yttrande från invandrarverket. Även verket ansåg att det borde övervägas om inte länsrätten borde pröva även dessa utvisningsärenden men då med bortseende från påståendet om politiskt flyktingskap.

Frågan härom skulle därmed komma att prövas först på verkställighetsstadiet.

I inrikesdepartementets promemoria har den linje följts som angivits av invandrarverket. Promemorieförslaget innebär således att ärende, där påstående gjorts om politiskt flyktingskap, inte längre skall underställas invandrarverket. Länsrätten skall pröva ärendet med hänsyn till gällande utvisningsgrunder, oavsett påstående om politiskt flyktingskap. Prövning av sådant påstående skall enligt förslaget anstå till dess utvisningsbeslutet skall verkställas.

Enligt gällande regler handhar länsstyrelsen verkställigheten av utvisningsbeslut. Påstår utlänningen att han är politisk flyktning och är påståendet inte uppenbart oriktigt skall ärendet underställas invandrarverket. Underställning skall dock inte ske om påståendet redan är prövat enligt det beslut som förekommer till verkställighet. Förslaget i promemorian innebär således att påstående om politiskt flyktingskap, om det inte är uppenbart oriktigt, alltid kommer att prövas av invandrarverket i samband med verkställigheten. Som skäl för den föreslagna ordningen anges i promemorian att en prövning av påstående om politiskt flyktingskap hos förvaltningsdomstolarna skulle medföra en mera tungrodd och tidskrävande handläggning. Det framhålls också att ett sådant påstående kan vara mycket svårbedömt. Enligt promemorian får avgörande betydelse fästas vid invandrarverkets särskilda kompetens vid bedömning av frågor om politiskt flyktingskap. Det anses därför lämpligast att prövningen sker på verkställighetsstadiet. Därmed vinnas också överensstämmelse med vad som i praktiken gäller vid förvisning.

Så gott som alla remissinstanser tillstyrker eller lämnar förslaget i denna del utan erinran. JK och kammarrätten uppehåller sig utförligt vid frågan. Prövningen av om politiskt flyktingskap föreligger är enligt JK närmast en verkställighetsfråga och det avgörande är naturligen huruvida politiskt flyktingskap föreligger vid tidpunkten då verkställigheten aktualiseras. Det är ej uteslutet att förändringar i den ena eller den andra riktningen kan inträffa i fråga om flyktingskapet under tiden mellan ärendets anhängiggörande och utvisningsbeslutets verkställande. Å andra sidan synes det inte ekonomiskt att ett utvisningsärende skall kunna handläggas i kanske flera instanser, trots att det hela tiden är uppenbart att utvisning inte kommer att kunna verkställas. Beaktas bör också att den omständigheten att det föreligger ett utvisningsbeslut kan medföra svårigheter för utlänningen att skaffa sig sin bärgning och att över huvud föra en dräglig tillvaro i vårt samhälle. Emellertid talar enligt JK redan den omständigheten att det rör sig om en verkställighetsfråga för att prövningen beträffande politiskt flyktingskap förläggs till verkställighetsstadiet liksom övriga faktorer som påverkar verkställbarheten. Efter övervägande av skälen för och emot de båda lösningarna anser sig JK kunna tillstyrka promemorian förslag på förevarande

punkt.

Enligt kammarrätten torde frågan om politiskt flyktingskap inte sålän vara svårbedömd. Det synes inte sannolikt att det hos förvaltningsdomstolarna kommer att finnas sådan expertis representerad, att de kan på ett tillfredsställande sätt självständigt bedöma spörsmål av detta slag. En central utlänningsmyndighet måste finnas och ges ett avgörande inflytande. Avsikten med ett förfarande som leder till domstolsbeslut bör rimligen vara att detta beslut skall verkställas om inte något extraordnärt tillkommer. Från denna synpunkt kan det synas otillfredsställande att frågan om politiskt flyktingskap till en början lämnas å sido för att i stället prövas först på verkställighetsstadiet, varvid det rättsliga bedömandet kan bli utan intresse. Frågan kan därför ställas, menar kammarrätten, om det välmotiverade i att belasta förvaltningsdomstolarna, i kanske flera instanser, med bedömanden som kan anses väsentligen likgiltiga med hänsyn till att politiskt flyktingskap av annan myndighet sedermera konstateras föreligga. För den enskilde kan det te sig otillfredsställande och svårbegripligt att det för honom mest betydelsefulla — om han får stanna i landet eller ej — inte blir bedömt från alla aspekter vid domstolsbehandlingen. Man lär dock inte enligt kammarrättens mening kunna undvara en ordning enligt vilken den centrala utlänningsmyndigheten kan inskrida på verkställighetsstadiet för att förhindra utvisning och detta oavsett om samma myndighet tidigare tillkännagivit en annan uppfattning som domstolen följt. Förhållandena eller förutsättningarna för bedömandet kan ha ändrats. Man kommer inte ifrån en ordning enligt vilken ett slutligt domstolsbeslut kan bli korrigerat i avseende på sin yttersta effekt. Vidare kan göras gällande att frågan om vad som läggs någon till last som skäl för utvisning bör ges en rent domstolsmässig behandling vid vilken den eventuella förhandenvaron av politiskt flyktingskap ej skall inverka. Efter prövning av dessa och andra anförda synpunkter för och emot promemorians förslag har kammarrätten, om än med tvekan, funnit sig böra godtaga förslaget i inrikesdepartementets promemoria.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har däremot motsatt sig förslaget och anser att den av JK i remissyttrandet över civildepartementets promemoria förordade ordningen, att det skall ankomma på länsrätt att efter invandrarverkets hörande pröva påstående om politiskt flyktingskap, bör övervägas ytterligare. Även SAF har framfört kritiska synpunkter på lämpligheten av den gjorda avvägningen och finner att det med avsevärt större styrka kan hävdas att det föreligger risk för en tungrodd och tidskrävande handläggning, om förvaltningsdomstolarna först skall pröva utvisningsfrågan utan hänsyn till påståendet om politiskt flyktingskap medan sistnämnda spörsmål skall prövas i en annan och särskild instansordning.

För egen del vill jag anförä följande. Det kan naturligtvis ifrågasättas

om det är lämpligt att införa en ordning som i vissa fall kan komma att innebära att ett utvisningsärende handläggs i flera instanser, trots att det är uppenbart att det föreligger hinder för verkställighet. JK föreslog, som jag nyss nämnde, vid remissbehandlingen av civildepartementets promemoria att även frågan om politiskt flyktingskap skulle avgöras av länsrätten sedan yttrande inhämtats från invandrarverket. Med en sådan ordning undgår man att ett utvisningsärende, kanske i onödan, prövas i högre instans. Enligt min uppfattning är dock även denna lösning förenad med nackdelar. Förhandlingen i förvaltningsdomstolarna blir mera tidskrävande. För att bedöma om politiskt flyktingskap föreligger och vilka risker för förföljelse det innebär krävs vidare ingående kännedom om förhållandena i ett stort antal länder. Dessa förhållanden kan dessutom snabbt förändras varför man, som kammarrätten framhåller, inte kan undvara en ordning enligt vilken den centrala utlänningsmyndigheten kan inskrida på verkställighetsstatiet. Det synes då onödigt att belasta handläggningen i förvaltningsdomstol med prövning av dessa ofta svarbedömda frågor. Jag delar JK:s uppfattning att saken närmast är en verkställighetsfråga och att förutsättningarna för bedömningen är bäst om frågan om politiskt flyktingskap och konsekvenserna därav avgörs på verkställighetsstatiet. Därtill kommer invandrarverkets särskilda kompetens vid bedömning av sådana frågor. På grund av vad jag nu anfört biträder jag promemoriaförslaget i denna del.

Ett av länsstyrelsen meddelat utvisningsbeslut får enligt nu gällande ordning överklagas hos invandrarverket. Talan mot invandrarverkets beslut får under vissa förutsättningar föras hos Kungl. Maj:t i statsrådet. Enligt promemoriaförslaget skall i enlighet med vad som gäller enligt förvaltningsprocesslagen besvär över länsrättens beslut föras hos kammarrätt och därifrån till regeringsrätten. Jag biträder detta förslag, som inte har mött någon erinran under remissbehandlingen. Kammarrätten ifrågasätter i sitt remissyttrande om det inte bör införas en möjlighet för någon representant för det allmänna att överklaga beslut om att utvisning inte skall äga rum. Såsom föredragande departementschefen uttalat i anslutning till 11 § förvaltningslagen (se prop. 1971: 30 s. 399) bör spörsmål av detta slag bli föremål för en samlad bedömning och jag anser mig därför inte nu böra gå in på en prövning härav.

Den myndighet som handlägger ärenden om utlänningsavlägsnande från riket kan enligt utlänningslagen förordna att utlännningen skall tas i förvar eller ställas under uppsikt. I promemorian föreslås att sådan befogenhet skall tillkomma även förvaltningsdomstol. I likhet med samtliga remissinstanser godtager jag förslaget härom. Är det risk för att utlännningen avviker har polismyndigheten rätt att vidtaga sådan åtgärd även om polismyndigheten inte handlägger själva avlägsnandehandlingarna. Som framhålls i promemorian bör den-

na möjlighet finnas även i utvisningsärenden. Någon möjlighet för förvaltningsdomstol att delegera beslutanderätten i fråga om tvångsåtgärder har inte föreslagits. Även i dessa delar biträder jag promemorieförslaget.

Enligt utlänningslagen kan beslut om förvarstagande inte överklagas. I stället gäller den ordningen, att fråga om att hålla utlännning i förvar under längre tid än en månad skall underställas Kungl. Maj:t. Ingen får kvarhållas längre tid än tre månader, om inte Kungl. Maj:t finner synnerliga skäl föreligga. Innan beslut härom meddelas skall förhör hållas med utlänningsnämnden och yttrande inhämtas från utlänningsnämnden.

I promemorian anförs att det synes mindre lämpligt att bibehålla en underställningsregel av denna karaktär, om utvisningsärendena överflyttas till förvaltningsdomstol. Domstolarna bör själva få besluta om förvarstagande även om tiden överstiger en månad. I materiellt avseende föreslås dock samma regler gälla som för Kungl. Maj:t i statsrådet. Utläning får sålunda inte hållas i förvar under längre tid än tre månader om inte synnerliga skäl föreligger. Innan domstolen fattar beslut om att kvarhålla utlännning i förvar under mer än tre månader, skall domstolen enligt promemorieförslaget hålla muntlig förhandling i ärendet. Beslutet föreslås, liksom Kungl. Maj:ts beslut, få en begränsad varaktighet av tre månader.

Remissinstanserna har inte haft något att erinra mot vad som anförts i promemorian i dessa delar och jag finner mig också kunna godtaga förslaget. Jag vill i detta sammanhang tillägga att någon skyldighet att höra utlänningsnämnden inte föreslås för förvaltningsdomstolarna, vare sig i fråga om förvarstagande eller eljest. Detta sammanhänger med att förvaltningsprocesslagen innehåller bestämmelser om att rätten får inhämta yttrande över fråga, som kräver särskild sakkunskap, från myndighet, tjänsteman eller den som eljest har att gå till handa med yttrande i ärendet, eller annan sakkunnig i frågan. Med hänsyn härtill bör det — såsom framhålls i promemorian — inte särskilt åläggas förvaltningsdomstol att inhämta yttrande från utlänningsnämnden.

Den ordning jag nu har förordat i fråga om förvarstagande i utvisningsärenden aktualiserar frågan om att införa besvärsmätt över beslut om förvarstagande i sådana ärenden. Frågan om besvärsmätt tas upp i promemorian. Där påpekas att det föreligger en allmän rätt enligt förvaltningsprocesslagen att föra talan mot länsrätts beslut. Det synes böra övervägas, heter det, om inte rätt till besvär över förvarstagande i utvisningsärenden bör införas i detta sammanhang. Väl kan det hävdas att förvarstagande förekommer även i avvisnings- och förpassningsärenden, där någon besvärsmätt inte heller finns f. n. Då är emellertid att märka att, såsom nyss nämnts, förvarstaganden som sträcker sig över längre tid än en månad skall avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet. Detta innebär enligt promemorian i viss mån en ersättning för regler om

besvär rätt. Med den ordning som föreslås i fråga om utvisningsärenden synes det emellertid rimligt att införa besvär rätt över beslut om förvarstagande i utvisningsärenden och därmed uppnå samstämmighet med förvaltningsprocesslagens bestämmelser härom. Liksom enligt förvaltningsprocesslagen bör talan få föras särskilt. Talan bör inte vara inskränkt till viss tid.

Remissinstanserna är alla positiva till förslaget om införande av besvär rätt över beslut om förvarstagande i utvisningsärenden och jag förordar för egen del att förslaget genomförs. Svea hovrätt ifrågasätter i sitt remissyttrande om inte motsvarande besvär rätt bör införas även i avvsnings- och förpassningsärenden. Jag vill med anledning därav framhålla att en mera genomgripande omarbetning av utlänningslagstiftningen kommer att göras när utlänningsutredningen slutfört sitt arbete. Jag anser därför att det är lämpligt att t. v. bibehålla den nuvarande ordningen i avvsnings- och förpassningsärenden.

Till undvikande av missförstånd vill jag slutligen anmärka, att förvarstagande i utvisningsärenden — liksom i fråga om avvsnings- och förpassning — kan ske även på verkställighetsstadiet. Då har emellertid förvaltningsdomstolarna redan skilt ärendet ifrån sig och handläggningen försiggår hos länsstyrelsen. Att göra någon skillnad mellan olika typer av avlägsnandeärenden som handläggs hos länsstyrelsen synes mig inte böra övervägas i detta sammanhang.

F. n. föreligger rätt för utlänningsatt påkalla förhör i utvisningsärende. Detta gäller dock inte ärende som efter besvär kommer under myndighets prövning. I de fall rätt att påkalla förhör föreligger, har myndigheten att underrätta utlänningsatt om detta.

I princip är förfarandet vid förvaltningsdomstolarna skriftligt, men muntlig förhandling kan hållas om part begär det och förhandlingen inte är obehövlig eller det eljest finns särskilda skäl som talar däremot. Denna regel gäller för både länsrätt och kammarrätt. Å andra sidan har parten, till skillnad från vad som gäller för förhör enligt utlänningslagen, inte någon ovillkorlig rätt att påkalla förhör i första instans.

I promemorian föreslås till en början att samma terminologi används för utvisningsärenden som för andra ärenden vid förvaltningsdomstolarna. Termen förhör bör således för utvisningsärendenas del ersättas med muntlig förhandling. I sak föreslås att utlänningsatt i likhet med vad som gäller enligt förvaltningsprocesslagen får rätt att påkalla muntlig förhandling även i kammarrätt. Samtidigt bör enligt promemorian den ovillkorliga rätten för utlänningsatt påkalla förhör i första instans kvarstå. Då denna regel går utöver vad förvaltningsprocesslagen innehåller, fördras att den särskilda bestämmelsen härom i utlänningslagen bibehålls även för utvisningsärenden.

Promemorians förslag i dessa delar har mött positivt under remissbehandlingen och jag ansluter mig för egen del till det.

Enligt utlänningslagen har utlännning möjlighet att avge s. k. n ö j d - f ö r k l a r i n g inför bl. a. länsstyrelsen, om han inte avser att klaga över beslut om avvisning, förpassning och utvisning. I promemorian föreslås att sådan förklaring skall kunna avges även inför förvaltningsdomstol. Jag biträder förslaget i denna del.

Jag vill slutligen nämna att förslaget om överflyttning av utvisningsärendena till länsrätt föranleder ändring i lagen om skatterätt och länsrätt och lagen om polisregister.

4.1.3 Förfarandet vid handläggning av utlänningsärenden

I samband med tillkomsten av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen ändrades — som jag tidigare nämnt — ett stort antal specialförfattningar inom förvaltningsrätten så att reglerna om förfarandet inom resp. förvaltningsområde i största möjliga utsträckning kom att överensstämma med den nya lagstiftningen.

Arbetet med en sådan anpassning till det nya förvaltningsförfarandet pågår alltjämt inom skilda områden och ambitionen är att avvikande regler skall godtagas endast om särskilda förhållanden ger anledning till det. Den lagtekniska utgångspunkten för samordningen är att bestämmelserna i förvaltningslagen resp. förvaltningsprocesslagen blir gällande om det inte finns däremot stridande bestämmelser i specialförfattningarna. Vidare bör bestämmelser i specialförfattningarna, som överensstämmer med förvaltningslagen resp. förvaltningsprocesslagen, utmönstras.

I den inom inrikesdepartementet utarbetade promemorian har en genomgång gjorts av utlänningslagen i syfte att åstadkomma den önskade samordningen. Därvid har hänsyn tagits både till förvaltningslagen, som enligt vad jag tidigare nämnt gäller för förvaltningsmyndigheterna, och i fråga om utvisningsärendena till förvaltningsprocesslagen som gäller för förvaltningsdomstolarna.

Bestämmelserna i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen om p a r t s i n s y n , dvs. om rätt för sökande, klagande eller annan part att ta del av det som tillförts ärendet, tillhör de ur rättssäkerhetssynpunkt mest betydelsefulla. Partsinsynen har dock begränsats av sekretesskäl. Myndighet kan sålunda med stöd av bestämmelse i sekretesslagen vägra att lämna ut annan handling än dom eller beslut, om det med hänsyn till allmänna eller enskilda intressen är av synnerlig vikt att innehållet inte uppenbaras. Vidare får myndigheten under samma förutsättningar vägra att lämna ut annat material än allmän handling. Har myndigheten vägrat att lämna ut handling eller annat som tillförts ärendet, skall myndigheten upplysa parten om innehållet i materialet i den mån det behövs för att han skall kunna tillvarata sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som föranlett vägran att lämna

ut materialet.

F. n. saknas bestämmelser i utlänningslagen om partsinsyn utom för det fall att förhör hålls med utlänningen. Om den myndighet som håller förhöret finner det erforderligt, får myndigheten uppdraga åt polismyndighet eller åt särskilt utsedd person att vara allmänt ombud vid förhöret. Då allmänt ombud är närvarande skall han bl. a. redogöra för den utredning som åberopas i ärendet. I annat fall skall utlänningen eljest på lämpligt sätt få kännedom om utredningen. Det finns ingen motsvarighet till den begränsning av sekretesskäl som gäller enligt förvaltningslagen.

Beträffande utlänningsärenden i vilka förhör inte förekommer konstateras i promemorian att partsinsyn redan nu förekommer i den utsträckning som föreskrivs i förvaltningslagen.

I promemorian framhålls att det föreligger samma behov av att kunna sekretessbelägga visst material i utlänningsärenden som i övriga förvaltningsärenden. Det föreslås därför att bestämmelserna om förhör i utlänningslagen ändras så att de inte avviker från förvaltningslagen. I övrigt innebär promemorieförslaget att rätten till partsinsyn även formellt utvidgas till att gälla samtliga ärenden enligt utlänningslagen.

Remissinstanserna har samtliga varit positiva till promemorieförslaget i denna del med undantag för invandrarverket, som motsatt sig den föreslagna inskränkningen i partsinsynen vid förhör. Förhör hålls enligt verket i praktiken uteslutande i avlägsnandeärenden. Dessa avgöranden kan vara av utomordentligt stor betydelse för den enskilde utlänningen och bör därför inte träffas utan att utlänningen fått del av samtliga omständigheter som åberopas.

Invandrarverkets uppfattning är enligt min mening värd allt beaktande. Det är emellertid att märka att läget i dag är ett annat än vid tidpunkten för tillkomsten av den nu aktuella bestämmelsen i utlänningslagen. I och med antagandet av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen har statsmakterna tagit ställning till frågan om hur omfattande partsinsynen bör vara inom förvaltningsförfarandet och därvid gjort vissa undantag med hänvisning till bestämmelserna i sekretesslagen. Några särskilda förhållanden som bör medföra en annorlunda reglering för vissa ärenden enligt utlänningslagen än för övriga förvaltningsärenden föreligger enligt min uppfattning inte. Jag biträder därför promemorieförslaget vad det gäller rätten för part att ta del av material som tillförts ärendet.

I föregående avsnitt har jag föreslagit att förhör i utvisningsärende hos förvaltningsdomstol skall ersättas med muntlig förhandling enligt förvaltningsprocesslagen. Vad jag nyss anfört om inskränkning i rätten till partsinsyn vid förhör enligt utlänningslagen bör givetvis gälla även vid muntlig förhandling i utvisningsärenden.

Enligt förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen får med vissa

undantag ett ärende inte avgöras utan att kommunikation av utredningsmaterialet skett med parten. Härvidlag gäller samma begränsning av sekretesskäl som i fråga om partsinsyn.

Utlänningslagen innehåller bestämmelser om kommunikation endast för det fall att det hålls förhör i ärendet. Regeln är densamma som beträffande partsinsyn. Allmänt ombud skall således redogöra för den utredning som åberopas i ärendet. Finns inte allmänt ombud, äger utlänningen eljest på lämpligt sätt få kännedom om utredningen.

När det gäller ärenden, i vilka förhör inte hålls, kommuniceras i regel inte utredningsmaterialet i ärenden rörande visering, uppehålls- eller arbetstillstånd som söks före inresan till Sverige. Kommunikation sker inte heller i ärenden om bosättningstillstånd. Vad beträffar ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd, som inges efter inresan till Sverige, förekommer endast kommunikation av material som motsäger sökandens uppgifter och som har betydelse för bedömningen. I övriga ärenden enligt utlänningslagen sker redan nu kommunikation.

I promemorian föreslås till en början att vad som sagts om begränsning i partsinsynen av sekretesskäl bör gälla även i fråga om kommunikation.

Vidare föreslås i promemorian undantag från kommunikationsprincipen i vissa utlänningsärenden. Sålunda måste viseringsärenden ofta avgöras med mycket kort varsel. Enligt promemorian torde de praktiska svårigheterna att delge utlänningen utomlands i de flesta fall innebära avsevärd tidsutdräkt, innan ärendet kan avgöras. Beträffande uppehålls- och arbetstillstånd, som söks före inresan till Sverige, tillkommer det förhållandet att utredningen ofta är ganska omfattande. I promemorian framhålls också att det material som tillförs utredningen i regel avser läget på arbets- eller bostadsmarknaden, varför utlänningen inte har någon större möjlighet att yttra sig över detta. Slutligen understryks i promemorian att de föreslagna undantagsbestämmelserna inte innebär något hinder för myndigheten att kommunicera utredningsmaterial, om det skulle befinnas önskvärt, t. ex. i den mån personliga omständigheter skulle vara berörda i materialet.

Promemorieförslaget utmynnar i att kommunikation av utredningsmaterial inte bör krävas i ärenden angående visering, uppehålls- eller arbetstillstånd, om utlänningen inte befinner sig i Sverige.

Remissinstanserna har inte haft något att invända mot promemorieförslaget i vad avser reglerna om kommunikationsskyldighet och undantagen därifrån. Invandrarverket anser dock att även ärenden om återkallelse av bosättningstillstånd bör undantagas från kommunikationsskyldighet i de fall utlänningen vistas utomlands. Dessa ärenden kan enligt verket väntas öka kraftigt till följd av det stora antal bosättningstillstånd som numera beviljas. I den mån inte utlänningen vid avflyttning ur landet själv underrättar polismyndighet eller invandrarverket, kommer

frågan om återkallelse av bosättningstillstånd troligen att väckas främst på grundval av de aviseringar om utflyttning som folkbokföringsmyndigheterna lämnar verket. I de flesta fall torde aktuell adress till utlänningen utomlands saknas och försök till kommunikation därför vara meningslöst.

Det bör enligt min mening föreligga starka skäl för att ha regler som avviker från vad statsmakterna ansett böra gälla som huvudprincip inom förvaltningsförfarandet i dess helhet. Jag anser dock att bärande skäl anförts för att göra undantag från kommunikationsprincipen i de fall som föreslagits i promemorian. Jag kan vidare dela invandrarverkets uppfattning att kommunikation av utredningsmaterial inte helier bör krävas i ärenden om återkallelse av bosättningstillstånd när utlänningen har avflyttat från Sverige. Jag föreslår därför att undantag från kommunikationsprincipen får göras i ärenden om visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av bosättningstillstånd, om utlänningen inte är bosatt eller eljest vistas här. I övrigt bör samma regler om kommunikation gälla som inom förvaltningsförfarandet i övrigt.

Enligt såväl förvaltningslagen som förvaltningsprocesslagen är myndigheterna skyldiga att lämna **b e s l u t s m o t i v e r i n g**. Beslut skall innehålla de skäl som bestämt utgången. Enligt förvaltningslagen får dock skälen utelämnas helt eller delvis bl. a. om beslutet inte går parten emot eller det eljest är uppenbart obehövt att upplysa om skälen, om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, privatlivets helgd, enskilda behöriga ekonomiska intresse eller jämförbart förhållande eller om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen. Någon motsvarighet till dessa undantagsbestämmelser finns inte i förvaltningsprocesslagen.

Beträffande innebörden av motiveringsskyldigheten i de nu nämnda lagarna uttalade föredragande departementschefen att myndigheternas beslut inte behöver innehålla detaljerade redogörelser för sakförhållandena i ärendena och vidlyftiga resonemang om hur dessa förhållanden bedömts rättsligen. Det är »de springande punkterna» som skall komma fram i motiveringen. Denna torde därför enligt hans mening i ett stort antal fall kunna göras kort (prop. 1971: 30, s. 491 och 493).

I utlänningslagen föreskrivs att beslut om utvisning skall innehålla skälen för beslutet. Detsamma gällde i tidigare lagstiftning även avvisnings- och förpassningsbeslut. Genom 1954 års lag ändrades motiveringsskyldigheten i dessa ärenden till att avse grunden för beslutet. 1949 års utlänningsutredning hade föreslagit denna formulering och sade sig därmed ha velat utmärka att i ett avvisningsbeslut — enligt utredningens förslag skulle institutet förpassning inte längre finnas — någon egentlig motivering inte behöver lämnas utan att det är tillräckligt med en hänvisning till den lagbestämmelse som åberopas. Uttalandet kommenterades inte i propositionen. Sedermera har skyldighet att ange

grunden för beslutet utsträcks till att gälla även utresebeslut och beslut varigenom uppehållstillstånd vägrats på grund av s. k. vandelsanmärkning. I övrigt innehåller utlänningslagen inga krav på beslutsmotivering.

I promemorian framhålls, att gränsdragningen mellan grunden och skälen för ett beslut inte alltid är helt klar. Så t. ex. torde i fråga om förpassning grunden och skälen i huvudsak sammanfalla, dvs. utlänningslagen saknar pass resp. tillstånd att vistas i riket. När det återigen gäller utresebeslut, beslut varigenom uppehållstillstånd vägras på grund av vandelsanmärkning samt avvisningsbeslut torde förvaltningslagens krav på angivande av skälen för beslutet inte kunna anses tillgodosett enbart genom en hänvisning till åberopat lagrum. I vart fall synes innehållet i lagrummet böra återges. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet torde ett sådant återgivande i vissa lägen kunna godtagas som enda skäl, men i allmänhet torde därutöver krävas att myndigheten ger en motivering till varför lagrummet befunnits tillämpligt. Denna motivering torde emellertid kunna göras mycket kort. Med hänsyn härtill och till den tyngd som i skilda sammanhang givits åt kravet på att myndighet skall motivera sina beslut synes det enligt promemorian önskvärt att förvaltningslagens bestämmelser om angivande av skälen för beslutet får bli rådande även i dessa fall.

När det gäller u n d a n t a g e n från motiveringsskyldigheten framhålls till en början i promemorian att utlänningslagen inte innehåller några regler om under vilka förutsättningar tillstånd av olika slag kan vägras. Bedömningen sker utifrån allmänna invandringspolitiska synpunkter, däribland läget på arbets- och bostadsmarknaden. Det synes med hänsyn härtill inte böra krävas att myndigheterna anger skälen till sina beslut i alla hit hänförliga ärenden. Undantag från motiveringsskyldigheten föreslås för ärenden om arbetstillstånd samt för ärenden om uppehållstillstånd, där fråga inte är om vandelsanmärkning. Detsamma bör gälla ärenden om visering. Det nu sagda innebär givetvis inte, sägs det i promemorian, att myndigheten är förhindrad att i beslutet på ett eller annat sätt låta förstå att det är allmänna överväganden, som ligger bakom beslutet, exempelvis genom en hänvisning till att arbetsmarknadsstyrelsen avstyrkt ansökningen. För den enskilde kan en sådan upplysning vara av värde, oavsett att beslutet inte kan överklagas.

I återstående ärenden enligt utlänningslagen föreligger enligt promemorian ingen anledning att ge avkall på förvaltningslagens krav på beslutsmotivering.

Förslaget i promemorian att huvudregeln i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen om skyldighet att motivera beslut i princip bör gälla även i utlänningslagen har tillstyrkts eller lämnats utan erinran under remissbehandlingen. Invandrarverket har i sammanhanget fram-

hållit att grunden för beslutet i allmänhet är lika entydig vid avvisning som vid förpassning. Avvisning sker oftast på den grund att utlänningsintet, då så erfordras, innehar pass och tillstånd att resa in i landet eller på den grund att han kan antagas sakna medel för sin vistelse här. Verket förutsätter därför att ett återgivande av innehållet i åberopat lagrum kan godtagas som skäl för ett avvisningsbeslut.

Även förslaget om undantag från motiveringsskyldigheten har godtagits av så gott som samtliga remissinstanser. Utlänningsutredningen är dock kritisk till förslaget i denna del och påpekar bl. a. att även om beslutet inte får överklagas så är det ändå av stort värde för parten om beslutet är motiverat. Ofta är skälet till ett avslagsbeslut att det brister i något förhållande som parten råder över. Även SAF anser att det borde vara möjligt att motivera dessa beslut på ett för parten förståeligt sätt.

För egen del biträder jag förslaget om att skyldigheten att motivera beslut i princip utsträcks till att gälla alla ärenden enligt utlänningslagen. Vad invandrarverket anfört angående motiveringen för avvisningsbeslut finner jag mig kunna godtaga. I fråga om de ärenden, där undantag från motiveringsskyldigheten föreslås, avser grunden för avslagsbeslutet i regel omständigheter som parten inte råder över, såsom läget på arbets- och bostadsmarknaden. När det gäller viseringsärendena, som också är hänförliga till den generella utlänningskontrollen, vill jag därutöver understryka att besluten i dessa ärenden i allmänhet måste fattas med mycket kort varsel och ofta överbringas telegrafiskt. Jag delar därför den i promemorian anförda uppfattningen att det i de nu angivna fallen inte bör krävas att myndigheterna anger skälen till sina beslut. Jag vill emellertid understryka vad som sägs i promemorian om att detta inte innebär att myndigheten är förhindrad att i beslutet på ett eller annat sätt låta förstå att det är allmänna överväganden som ligger bakom beslutet exempelvis genom en hänvisning till att arbetsmarknadsstyrelsen avstyrkt ansökningen. Det är enligt min mening lämpligt att så sker i största möjliga utsträckning.

Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen innehåller bestämmelser om att part skall underrättas om innehållet i beslut. Denna bestämmelse är enligt promemorian av sådan vikt att undantag därifrån inte bör göras annat än av tvingande skäl. Det konstateras också att sådana skäl inte föreligger i några utlänningsärenden. En annan sak är, framhålls det, att det i enskilda fall kan vara svårt att nå utlänningsmyndigheten med en underrättelse. I princip bör emellertid gälla att underrättelse skall äga rum. I de beslut som inte kan överklagas bör tillika anges att så inte kan ske.

Förslaget har inte mött någon erinran under remissbehandlingen och jag biträder det för egen del. Jag vill erinra om att det inte är fastlagt i förvaltningslagen eller förvaltningsprocesslagen hur underrättelsen skall

ske. Det ankommer på myndigheterna att själva avgöra vad som i olika fall kan vara lämpligast.

Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen innehåller regler om att den som för talan i ärende får anlita o m b u d e l l e r b i t r ä d e. Ombud eller biträde kan under vissa omständigheter avvisas. Särskild talan får föras mot ett sådant avvisningsbeslut. Enligt utlänningslagen har utlänningsmyndigheten rätt att vid förhör anlita biträde av därtill lämplig person. Därutöver gäller att förhørsmyndigheten i vissa fall är skyldig att förordna biträde åt utlänningsmyndigheten. Så är förhållandet bl. a. om utlänningsmyndigheten inte kan tillvarata sin rätt utan biträde.

I promemorian föreslås att skyldigheten för förhørsmyndigheten att i vissa fall tillse att utlänningsmyndigheten har biträde får kvarstå. Denna skyldighet bör föreligga även för förvaltningsdomstol i utvisningsärenden. Vidare föreslås att möjlighet för myndigheten att avvisa ombud eller biträde, liksom möjlighet för part att överklaga sådant beslut, bör införas även i utlänningsärenden. Talan bör alltid kunna föras särskilt. Jag biträder förslaget, som inte har mött någon erinran under remissbehandlingen.

Förfarandet vid såväl förvaltningsmyndigheter som förvaltningsdomstolar skall i princip vara skriftligt. Som framgått av det föregående kan det dock förekomma muntliga förhandlingar i förvaltningsdomstol. I fråga om o f f e n t l i g h e t e n vid dessa förhandlingar gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 5 kap. 1-5 §§ och 9 § rättegångsbalken. Detta innebär att förhandlingen i princip är offentlig, men att den i vissa särskilt angivna fall kan hållas inom stängda dörrar. Utöver vad som gäller enligt rättegångsbalken kan förvaltningsdomstol förordna om handläggning inom stängda dörrar, om det behövs av hänsyn till privatlivets helgd eller enskilds behöriga ekonomiska intresse.

Vid förhör enligt utlänningslagen gäller den motsatta regeln. Förhöret äger således i princip rum inom stängda dörrar. På begäran av utlänningsmyndigheten kan dock förhöret hållas offentligt om inte förhørsmyndigheten finner att omständigheterna föranleder till annat. I fråga om sådant förhör i utlänningsärenden, som efter särskilt förordnande av Kungl. Maj:t kan hållas vid allmän domstol, gäller däremot rättegångsbalkens regler om offentlighet med det tillägget att domstolen får förordna, att förhöret skall hållas inom stängda dörrar, om det påkallas av omständigheterna.

Enligt promemorieförslaget bör nu gällande ordning behållas vid förhör i ärenden som handläggs av förvaltningsmyndighet. Vid muntlig förhandling i utvisningsärenden föreslås att förvaltningsprocesslagens bestämmelser om offentlighet blir tillämpliga med den skillnaden att det därutöver skall vara möjligt att förordna om stängda dörrar i samma utsträckning som gäller vid förhör i utlänningsärenden vid allmän domstol. När det gäller förhöret vid allmän domstol föreslås vidare att en

hänvisning görs till de inskränkningar som följer av 14 § förvaltningslagen. Inte heller dessa förslag har mött någon gensaga under remissbehandlingen och jag biträder dem.

I förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen har intagits bestämmelser om ordningen för anförande av besvär över myndighets beslut och besvärstidens längd. Besvärshandlingen skall enligt dessa bestämmelser tillställas besvärsmyndigheten. Besvären skall enligt huvudregeln ha kommit in inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet.

Enligt nu gällande bestämmelser i utlänningslagen skall besvären i de flesta fall ges in till beslutsmyndigheten. Endast i fråga om beslut om avvisning, som meddelats av polismyndighet, gäller att besvären skall ges in till besvärsmyndigheten. Besvärstiden är för samtliga fall en vecka.

I promemorian föreslås att utlänningslagens regler ändras i överensstämmelse med förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen så att besvärshandlingen i samtliga fall skall tillställas besvärsmyndigheten. När det gäller den viktigare frågan, nämligen besvärstidens längd, framhålls i promemorian att det med hänsyn till det särskilda kravet på snabb handläggning av utlänningsärenden syns nödvändigt att behålla den kortare besvärstiden. Någon ändring i utlänningslagen i detta hänseende föreslås därför inte.

Vad som anförts i promemorian i dessa delar har godtagits av samtliga remissinstanser utom LO och SAF. Enligt LO innebär de skäl som anförts för den kortare besvärstiden ett ensidigt hänsynstagande till myndigheternas intresse av en snabb handläggning. En vecka är en otillräcklig tid för en utlänningsärenden, som är ovan vid svenska förhållanden, att förbereda sin talan i högre instans. LO anser därför att besvärstiden ur såväl den enskildes rättssäkerhetssynpunkt som ur den förvaltningsrättsliga samordningssynpunkten bör vara tre veckor. Även SAF förordar tre veckors besvärstid.

Såsom framhållits i promemorian föreligger det behov av att kunna handlägga utlänningsärenden med särskild snabbhet. Detta gäller framför allt ärenden som rör frågan om utlänningsbeslut skall avlägnas ur landet. Med hänsyn härtill har besvärstiden i utlänningsärenden alltsedan tillkomsten av vår första utlänningslagstiftning varit kortare än i förvaltningsärenden i allmänhet, med det undantaget att besvärstiden i avvisningsärenden fram till år 1937 var trettio dagar. Jag vill i detta sammanhang också erinra om utlänningslagens bestämmelser om Kungl. Maj:ts och den centrala utlänningsmyndighetens s. k. återbrytningsrätt. Kungl. Maj:t har således rätt att upphäva avlägsnandebeslut i de fall beslutet inte kan verkställas eller skäl eljest föreligger att beslutet inte skall lända till efterrättelse. Samma rätt tillkommer den centrala utlänningsmyndigheten om särskilda skäl föreligger för upphävande av avvisnings- eller förpassningsbeslut som inte verkställts. Härigenom kan utlänningsärenden vid

sidan av besvärsinstitutet och utan tidsbegränsning få ett avlägsnande-beslut omprövat. I avvaktan på den allmänna översyn av utlänningslagstiftningen, som kommer att företagas när utlänningsutredningen avslutat sitt arbete, är jag inte beredd att f. n. förorda någon ändring i det regelsystem som jag nu redogjort för. Jag föreslår därför att promemoriaförslaget följs i denna del och att besvärtiden i utlänningsärenden således bibehålls vid en vecka.

Förslaget i promemorian att besvärshandlingarna i fortsättningen skall inges till den myndighet, som har att pröva besvären, har inte mött några invändningar under remissbehandlingen och jag biträder förslaget.

I promemorian föreslås slutligen att bestämmelserna i övrigt i fråga om förfarandet enligt förvaltningslagen resp. förvaltningsprocesslagen skall gälla även i utlänningsärenden. Här avses bl. a. bestämmelser i fråga om jäv, bestämmelser om skyldighet för myndighet att vara part behjälplig, om det behövs för att han skall kunna tillvarata sin rätt, och bestämmelser om tolk. Förslaget har i dessa delar godtagits av samtliga remissinstanser och jag biträder det för egen del.

4.2 Ändring i medborgarskapslagen

Enligt den ursprungliga lydelsen av 6 § medborgarskapslagen ägde Kungl. Maj:t att genom naturalisation upptaga utlännning till svensk medborgare. Naturalisationsansökan skulle inges till länsstyrelsen, som efter utredning hade att med eget yttrande insända handlingarna till justitiedepartementet. Om inte sökanden förlorade sitt utländska medborgarskap i och med naturalisationen utan det fordrades medgivande därtill av den utländska statens regering eller annan myndighet, fick som villkor för det svenska medborgarskapet föreskrivas att sökanden inom viss tid skulle styrka att sådant medgivande lämnats. Detta skulle ske inför den länsstyrelse som Kungl. Maj:t bestämde. Det åvilade länsstyrelsen att meddela beslut huruvida behörigt bevis företetts.

I samband med den ändring av 6 § medborgarskapslagen, som trädde i kraft den 1 juli 1969 och som innebär att statens invandrarverk prövar frågor om naturalisation, kom länsstyrelsens befattning med naturalisationsärenden att inskränkas till ärenden om s. k. villkorlig naturalisation och då endast prövningen huruvida behörigt bevis om befrielse från det utländska medborgarskapet företetts. Invandrarverket bestämmer inför vilken länsstyrelse utlännningen skall styrka att han har befriats från sitt utländska medborgarskap.

Bestämmelsen om villkorligt förvärv av svenskt medborgarskap är avsedd att tillämpas i sådana fall, där automatisk förlust av utländskt medborgarskap inte inträder vid naturalisation men där befrielse från sådant kan medges. För den som bedöms vara politisk flykting föreskrivs inte sådant villkor.

Den tid inom vilken sökanden skall styrka att han befriats från sitt utländska medborgarskap är enligt praxis ett år, räknat från dagen för invandrarverkets beslut. Det förekommer emellertid ofta att denna tid visar sig otillräcklig. Har ettårstiden överskridits måste ny ansökan om svenskt medborgarskap göras, om inte förlängning dessförinnan begärts. Vid bifall får sökanden ett nytt villkorsbeslut.

Befrielse från föreskrivet villkor medges enligt praxis den som vägras befrielse från sitt utländska medborgarskap. Villkoret efterges också för den som inte har fått svar på sin ansökan om sådan befrielse inom rimlig tid, liksom för den som bedöms vara politisk flykting.

Expeditionsavgiften för bevis om svenskt medborgarskap genom naturalisation är 300 kronor och tas ut redan i samband med att ett villkorligt beslut om medborgarskap expedieras. Förnyat villkorsbeslut meddelas utan avgift.

Invandrarverket konstaterar i sin förut nämnda framställning att nuvarande handläggning av ärenden om villkorlig naturalisation inte är tillfredsställande. Något skäl för att uppföljningen av villkorliga naturalisationsbeslut skall ligga hos länsstyrelserna finns enligt verkets mening knappast längre. Det är naturligt att den myndighet som i övrigt meddelar beslut om naturalisation också slutligt avgör om sådant beslut blir gällande genom att föreskrivet villkor uppfylls. Det föreslås därför att prövningen härav överförs till invandrarverket. På så sätt kan verket få värdefulla erfarenheter av olika länders bedömning av ansökningar om befrielse från medborgarskap, vilket kan bli av betydelse för frågan om villkorlig naturalisation i dess helhet. De erfarenheter som vinnas kan bl. a. läggas till grund för en saklig information i ämnet.

Invandrarverket anför vidare att det måste anses naturligt att bevis om svenskt medborgarskap inte utfärdas förrän villkoret om befrielse från tidigare medborgarskap har uppfyllts eller undanröjts. Härigenom skulle expeditionsavgiften komma att tas ut först sedan förvärvet av medborgarskap blivit gällande och inte som nu i samband med beslutet om den villkorliga naturalisationen. Vidare förutsätter invandrarverket – mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts om handläggningstiden i vissa länder för ärenden om befrielse från medborgarskap – att villkorstidens längd får utsträckas till åtminstone två år.

Remissinstanserna har genomgående varit positiva till invandrarverkets förslag. Från invandrarutredningens sida har framhållits att utredningen vid skilda tillfällen kommit i kontakt med de problem som invandrarverket berör i sitt förslag. Man har således påtalat dels de olägenheter som är förknippade med villkorstidens längd, dels de missförstånd som kan uppkomma om innebörden av de medborgarskapsbevis som utfärdas i ärenden om villkorlig naturalisation. Missförstånden har till stor del uppgetts höra samman med att expeditionsavgiften för medborgarskapsbeviset tas ut redan i samband med att det villkorliga beslutet

expedieras. Om invandrarverkets förslag genomförs kan enligt utredningens mening olägenheter av det slag som nyss antytts undanröjas och möjligheterna till en bättre statistik över naturalisationsärenden än den som f. n. är tillgänglig ökas.

Jag delar invandrarverkets uppfattning — som också vitsordats av invandrarutredningen — att betydande fördelar står att vinna om prövningen av frågan huruvida villkor om befrielse från utländskt medborgarskap uppfyllts överförs till invandrarverket. Med hänsyn härtill och då det synes naturligt att ärenden om naturalisation i sin helhet handläggs av samma myndighet biträder jag invandrarverkets förslag.

Jag delar också invandrarverkets uppfattning att bevis om svenskt medborgarskap inte slutligt bör utfärdas förrän villkoret uppfyllts eller undanröjts. Härigenom kommer expeditionsavgiften att tas ut först sedan förvärvet av det svenska medborgarskapet blivit gällande och inte som nu i samband med beslutet om den villkorliga naturalisationen. Detta torde i sin tur komma att minska risken för missförstånd om innebörden i den först utfärdade handlingen.

Att som f. n. sker bestämma villkorstiden till ett år synes — såsom verket påtalat — ofta medföra en onödig omgång. Antingen måste ansökan göras om förlängning av villkorstiden eller också måste ny ansökan om medborgarskap göras. Enligt min mening bör det därför finnas möjlighet att redan från början bestämma en längre villkorstid. Två år torde i de flesta fall vara tillräckligt. Även en längre tid än två år bör undantagsvis kunna föreskrivas, om verkets erfarenhet ger vid handen att detta i särskilda fall är nödvändigt.

Ett av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län väckt förslag om att det bör åligga invandrarverket att vidarebefordra utlänningens ansökan om befrielse från sitt utländska medborgarskap till vederbörande utländska regering och därefter bevaka ärendet är jag inte beredd att förorda.

Överförandet av prövningen till invandrarverket innebär att besvär över beslut i fråga huruvida villkoret uppfyllts kommer att föras hos Kungl. Maj:t i statsrådet i stället för såsom f. n. hos regeringsrätten. Detta är enligt min mening rimligt med hänsyn till att besvär i naturalisationsärenden i övrigt avgörs i konselj.

5. Upprättade lagförslag

I enlighet med det anförda har inom inrikesdepartementet upprättats förslag till

- 1) lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193),
- 2) lag om ändring i lagen (1971: 52) om skatterätt och länsrätt,
- 3) lag om ändring i lagen (1965: 94) om polisregister m. m.,
- 4) lag om ändring i lagen (1950: 382) om svenskt medborgarskap.

Rörande de enskilda bestämmelserna i lagförslagen vill jag ytterligare anföra följande.

6. Specialmotivering

6.1 Utlänningslagen

Som tidigare nämnts blir bestämmelserna i förvaltningslagen resp. förvaltningsprocesslagen tillämpliga, om det inte finns några däremot stridande bestämmelser i specialförfattning. I den mån specialförfattningen innehåller bestämmelser, som överensstämmer med förvaltningslagen resp. förvaltningsprocesslagen, bör å andra sidan specialförfattningens bestämmelser i möjligaste mån utmönstras. Vid utarbetandet av förslaget till lag om ändring i utlänningslagen har dessa principer följts.

30 §

Enligt vad som föreslagits i det föregående skall prövningen av frågan om politiskt flyktingskap prövas först på verkställighetsstadiet. I klarhetens intresse har en bestämmelse härom intagits i paragrafen. Den hänvisning som gjorts till 58 § innebär att prövningen skall ske i enlighet med vad som sägs i nämnda lagrum.

31 §

I utlänningslagen används ordet ärende som beteckning för alla slags ärenden, inklusive utvisningsärenden. Enligt förvaltningsprocesslagen däremot används ordet mål i stället för ärende. Med hänsyn bl. a. till de relativt omfattande lagändringar av formell natur, som skulle bli följden av en samordning i detta avseende med förvaltningsprocesslagen, har beteckningen ärende t. v. bibehållits i utlänningslagen även när det gäller utvisning.

I paragrafens andra stycke har hänvisning skett till bl. a. 42 § första stycket. Avsikten med hänvisningen är att bestämmelsen om hämtning till förhör skall bli tillämplig även vid muntlig förhandling. För enkelhetens skull har hänvisningen fått omfatta även första punkten om kallelse till förhör. Motsvarande bestämmelse återfinns i 14 och 25 §§ förvaltningsprocesslagen.

Vidare har hänvisning skett till 42 § fjärde stycket. I sistnämnda stycke sägs att Kungl. Maj:t meddelar bestämmelser om ersättning till allmänt ombud, biträde och tolk, om gottgörelse till annan för inställelse vid förhör samt om åläggande för utlänningen att återgälda av allmänna medel utgiven biträdesersättning. Sådana bestämmelser har meddelats i 87—90 §§ utlänningskungörelsen. I 88 § första stycket föreskrivs, att om utlänning inte själv kan svara för kostnaden för resa till förhör enligt utlänningslagen, förhørsmyndigheten kan bevilja honom ersättning för resa till förhöret samt traktamente enligt vad som gäller för part som åtnjuter fri rättegång.

I förvaltningsprocesslagen finns bestämmelser om ersättning till en-

skild part (15 §), till vittne och sakkunnig (26 §) samt till tolk (52 §).

Med hänsyn till att ersättningsbestämmelserna enligt utlänningslagen och förvaltningsprocesslagen således endast delvis täcker varandra har det befunnits lämpligast att låta hänvisningen avse 42 § fjärde stycket i dess helhet. Lagrummet är som nämnts uppbyggt så att ersättningsbestämmelserna meddelas av Kungl. Maj:t, och det torde kunna förutsättas att bestämmelserna utformas så att samstämmighet uppnås med förvaltningsprocesslagens motsvarande regler.

38 §

I likhet med vad som gäller för övriga utlänningsärenden, där förvarstagande kan ske, bör beslut i utvisningsärende om kvarhållande i förvar längre tid än tre månader från förvarstagandets början inte få meddelas utan att muntlig förhandling hållits. Bestämmelser härom har intagits i andra stycket av förevarande paragraf.

42 §

För att uppnå överensstämmelse med förvaltningslagens och förvaltningsprocesslagens bestämmelser om partsinsyn och kommunikation av utredningsmaterial har det bedömts lämpligast att låta andra stycket andra och tredje punkterna i denna paragraf utgå. Det står givetvis utan hinder härav förhörmyndigheten fritt att anmoda det allmänna ombudet att lämna den redogörelse myndigheten önskar.

43 §

Enligt denna paragraf kan Kungl. Maj:t, såsom tidigare berörts, förordna om förhör vid allmän domstol, om så befinns erforderligt. Det synes klart att något sådant förordnande inte kan bli aktuellt i ärenden som handläggs av förvaltningsdomstol. Någon uttrycklig undantagsbestämmelse för dessa fall har inte bedömts nödvändig.

45 §

Enligt 24 § första stycket förvaltningsprocesslagen får rätten inhämta yttrande över frågor, som kräver särskild sakkunskap, från myndighet, tjänstemän eller den, som eljest har att gå till handa med yttrande i ärendet, eller annan sakkunnig i frågan. Med hänsyn härtill har, såsom berörts i den allmänna motiveringen (s. 57), något åläggande för förvaltningsdomstolarna att inhämta yttrande från utlänningsnämnden inte ansetts böra komma i fråga.

49 §

Besvärstiden i utlänningsärenden har enligt det föregående bibehållits vid en vecka. Detta gäller även besvär i fråga om avvisande av ombud eller biträde och besvär i jävsfråga som förs särskilt. I fråga om talan

mot beslut i jävsfråga gäller olika regler i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Enligt förvaltningslagen får sådan talan föras endast i samband med talan mot beslut, varigenom myndighet avgör ärendet, medan förvaltningsprocesslagen tillåter att besvären förs särskilt. Paragrafen har avfattats i överensstämmelse härmed.

Övrigt

I det föregående (s. 64) har föreslagits att skyldighet att motivera beslut och att underrätta part om beslut skall gälla bl. a. i alla avlägsnande-ärenden. Då motsvarande skyldighet finns föreskriven i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen har 12 a, 21, 25 och 33 §§ utlänningslagen fått utgå. Därmed upphävs också de formkrav beträffande underrättelse om beslut som nämnda paragrafer innehåller. Detta står i överensstämmelse med vad som anförts i den allmänna motiveringen (s. 64—65).

6.2 Lagen om polisregister m. m.

3 §

Enligt förevarande paragraf skall utdrag av eller upplysning om innehållet i polisregister meddelas, när framställning därom görs av bl. a. den centrala utlänningsmyndigheten och länsstyrelse.

I och med att utvisningsärendena överflyttas till länsrätterna bör även dessa få möjlighet att infordra uppgifter från polisregister. Även i övriga ärenden som handläggs av länsrätten kan det finnas behov av information från polisregistren. Jag föreslår därför, efter samråd med chefen för justitiedepartementet, att paragrafen ändras i enlighet härmed.

7. Hemställan

Jag hemställer att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen att antaga förslagen till

- 1) *lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193),*
- 2) *lag om ändring i lagen (1971: 52) om skatterätt och länsrätt,*
- 3) *lag om ändring i lagen (1965: 94) om polisregister m. m.,*
- 4) *lag om ändring i lagen (1950: 382) om svenskt medborgarskap.*

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

Ur protokollet
Britta Gyllensten

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till	
lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193)	2
lag om ändring i lagen (1971: 52) om skatterätt och länsrätt	9
lag om ändring i lagen (1965: 94) om polisregister m. m.	10
lag om ändring i lagen (1950: 382) om svenskt medborgarskap	11
<i>Utdrag av statsrådsprotokollet den 8 oktober 1971</i>	12
1. Inledning	12
2. Ändring i utlänningslagen	14
2.1 Överflyttning av utvisningsärenden från länsstyrelse till länsrätt	14
2.1.1 Gällande bestämmelser	14
2.1.2 Tidigare ändringsförslag	17
2.1.3 Departementspromemorian	18
2.1.4 Remissyttrandena	22
2.2 Förfarandet vid handläggning av utlänningsärenden	27
2.2.1 Förekommande utlänningsärenden	27
2.2.2 Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen	30
2.2.3 Förfarandereglerna i utlänningslagen m. m.	34
2.2.4 Departementspromemorian	38
2.2.5 Remissyttrandena	44
3. Ändring i medborgarskapslagen	48
3.1 Gällande bestämmelser m. m.	48
3.2 Invandrarverkets framställning	49
3.3 Remissyttrandena	50
4. Departementschefen	52
4.1 Ändring i utlänningslagen	52
4.1.1 Inledning	52
4.1.2 Överflyttning av utvisningsärenden från länsstyrelse till länsrätt	53
4.1.3 Förfarandet vid handläggning av utlänningsärenden	59
4.2 Ändring i medborgarskapslagen	67
5. Upprättade lagförslag	70
6. Specialmotivering	71
6.1 Utlänningslagen	71
6.2 Lagen om polisregister m. m.	73
7. Hemställan	74

