

Nr 18

**Regeringens proposition om ändring i utlänningslagen (1954:193),
m. m.;**

beslutad den 9 oktober 1975.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

G. E. STRÄNG

ANNA-GRETA LEIJON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås omfattande ändringar i utlänningslagen. I anslutning till bestämmelserna om skydd för politiska flyktingar införs likartade regler om skydd för vissa andra utlänningar som är i särskilt behov av skydd. Det gäller utlänning som har övergett krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland för att undgå förestående krigstjänstgöring (krigsvägrare). Det gäller också den som, utan att vara politisk flykting, inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och som kan åberopa tungt vägande skäl. Utlänning som tillhör de nu nämnda grupperna skall inte utan särskilda skäl förvägras att stanna i vårt land. Skyddet förstärks även på annat sätt.

Viktiga nyheter föreslås beträffande besvärsrätten i utlänningsärenden. Rätt till besvär hos regeringen över statens invandrarverks beslut i ärenden om avvisning och förpassning samt i verkställighetsärenden finns nu endast om verket och någon av ledamöterna i utlänningsnämnden, som hörs i ärendet, har skilda meningar. En sådan ordning strider mot de principer som annars gäller beträffande besvärsrätt mot myndighets beslut. Full besvärsrätt föreslås bli införd i dessa ärenden. En annan nyhet är att avvisnings-, förpassnings- eller utvisningsbeslut som inte har verkställts preskriberas efter två år. Bestämmelserna om försvarstagande ändras. Förutsättningarna för att utlänning skall få tas i försvar skärps.

Det nuvarande bosättningsstillståndet, som fås efter ansökan sedan

utlänningen varit bosatt här under två år, ersätts av ett permanent uppehållstillstånd. Detta utfärdas i regel efter ett års vistelse och utan särskild ansökan.

Bland ändringarna i övrigt i utlänningslagen kan nämnas att straffet skärps för den som har utlänning anställd utan arbetstillstånd.

Vidare föreslås att bestämmelserna i den s. k. terroristlagen ändras på vissa punkter och förs in i utlänningslagen. De sakliga ändringarna innebär bl. a. att det för bestämmelsernas tillämpning på viss person uttryckligen förutsätts att det föreligger fara för att han medverkar till terroristhandlingar. Denna ändring innebär en anpassning av lagtexten till den praxis som har tillämpats.

I samband med integreringen av terroristlagstiftningen i utlänningslagen föreslås också att s. k. politisk utvisning enligt 34 § i utlänningslagen endast skall få tillgripas när det bedöms vara påkallat av hänsyn till rikets säkerhet. De bestämmelser som nu finns i terroristlagen om telefonavlyssning, brevkontroll m. m. behålls t. v. i avvaktan på det betänkande som inom kort kan väntas från telefonavlyssningsutredningen. De förs till en särskild tidsbegränsad lag.

1 Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193)

Härigenom föreskrives i fråga om utlänningslagen (1954: 193),

dels att 38 § och 71 § fjärde stycket skall upphöra att gälla,¹

dels att i 3—6, 12—14, 16, 16 a, 17, 39, 42 a, 43, 47, 52, 55, 69, 71 och 72 §§ ordet "Konungen" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "regeringen" i motsvarande form,²

dels att 2, 7, 9, 10, 11, 15, 18—20, 26, 29—31, 34, 35, 37, 40, 44, 46, 49—51, 56, 58, 59 och 63—65 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas sex nya paragrafer, 21, 21 a, 48 a, 51 a, 54 a och 60 a §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Politisk flykting skall ej utan synnerliga skäl vägras fristad i riket, då han är i behov därav.

Såsom politisk flykting anses i denna lag utlänning som i sitt hemland löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse. Med politisk förföljelse förstås att någon på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning eller eljest på grund av politiska förhållanden utsättes för förföljelse, som riktar sig mot hans liv eller frihet eller eljest är av svår beskaffenhet, eller ock att på grund av politiskt brott allvarligt straff ålägges honom.

Utlänning som, utan att vara politisk flykting, på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland ej vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd härför, skall ej utan särskilda skäl förvägras att vistas i riket. Detsamma skall gälla den som övergivit krigsskådeplats eller som flytt från sitt hemland för att undgå förestående krigstjänstgöring (krigsvägrare).

7 §

Konungen äger förordna att utlänning icke utan tillstånd må inresa eller upphålla sig i riket; till-

Regeringen äger förordna att utlänning icke utan tillstånd må inresa eller upphålla sig i riket;

¹ Senaste lydelse av 38 § 1971: 1186.

² Senaste lydelse av

3 § 1974: 194	39 § 1973: 123
5 § 1957: 697	42 a 1973: 123
12 § 1968: 755	43 § 1973: 123
16 § 1968: 755	55 § 1961: 674
16 a § 1974: 194	69 § 1966: 666
	71 § 1973: 163.

Nuvarande lydelse

stånd meddelas som visering, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd.

Föreslagen lydelse

tillstånd meddelas som visering eller uppehållstillstånd.

9 §

Upphållstillstånd medför rätt att vistas i riket den tid som angivits i tillståndet. Det innefattar icke rätt till inresa, om ej detta särskilt angivits. Tillståndet må begränsas till att avse uppehåll endast inom viss del av riket, dock ej mindre del än en kommun, samt förbindas med de föreskrifter som i övrigt finnas erforderliga. Kvarstannar utlänni-
 ng i riket efter det att hans tillstånd upphört att gälla, skall han, intill dess nya föreskrifter meddelas för honom, allti-
 jämt vara underkastad de föreskrifter som voro förbundna med tillstån-
 det.

Beslut om uppehållstillstånd må innehålla föreskrift att utlänni-
 ngen senast då tiden för tillstån-
 det utgår skall utresa ur riket (ut-
 resebeslut).

Upphållstillstånd får meddelas för viss tid eller, i fråga om utlänni-
 ng som är fast bosatt i riket, utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

10 §

Bosättningsstillstånd medför rätt att inresa och att utan tidsbegränsning vistas i riket. Den som inne-
 har bosättningsstillstånd äger uppe-
 hålla sig i riket, även om han icke är försedd med pass.

Bosättningsstillstånd må med-
 delas utlänni-
 ng, som är fast bosatt i riket; upphör hans bosättning här, må tillståndet återkallas.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd medför rätt att vistas i riket den tid som angivits i tillståndet. Det innefattar icke rätt till inresa, om ej detta särskilt angivits. Tillstån-
 det må begränsas till att avse uppe-
 håll endast inom viss del av riket, dock ej mindre del än en kom-
 mun, samt förbindas med de före-
 skrifter i fråga om byte av bostad och arbetsanställning samt anmäl-
 ningsskyldighet som i övrigt bedö-
 mas behövliga. Stannar utlänni-
 ng kvar i riket efter det att hans till-
 stånd upphört att gälla, skall han, intill dess nya föreskrifter med-
 delas för honom, allti-
 jämt vara un-
 derkastad de föreskrifter som voro förbundna med tillståndet.

Beslut om tidsbegränsat uppe-
 hållstillstånd får innehålla före-
 skrift att utlänni-
 ngen senast då ti-

Nuvarande lydelse

Visering, uppehållstillstånd och bosättningsstillstånd meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten; denna myndighet beslutar även om återkallelse av bosättningsstillstånd.

Visering må ock meddelas av ministern för utrikes ärendena samt, i den omfattning *Konungen* bestämmer, av diplomatisk eller konsulär myndighet eller polismyndighet. Om återkallelse av visering beslutar den myndighet, som meddelat viseringen; den centrala utlänningsmyndigheten äger jämväl återkalla visering, som annan myndighet meddelat, dock ej sådan som beviljats av ministern för utrikes ärendena.

Uppehållstillstånd må, i den omfattning *Konungen* bestämmer, meddelas av polismyndighet; finner polismyndigheten att ansökan om uppehållstillstånd icke bör bifallas, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Utresebeslut må meddelas endast av den centrala utlänningsmyndigheten.

Konungen får förordna att utlännings icke utan tillstånd får

1. innehava anställning här i riket eller, i annan egenskap än handelsresande, utöva verksamhet som föranledes av anställning utomlands (arbetstillstånd),

³ Senaste lydelse 1968: 755.

⁴ Senaste lydelse 1974: 194.

Föreslagen lydelse

den för tillståndet utgår skall utresa ur riket (utresebeslut).

Permanent uppehållstillstånd medför rätt att inresa och att vistas i riket utan tidsbegränsning. Den som innehar sådant tillstånd får uppehålla sig i riket, även om han saknar pass. Tillståndet får återkallas, om utlänningsens bosättning här upphör.

11 §³

Visering och uppehållstillstånd meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten; denna myndighet beslutar även om återkallelse av permanent uppehållstillstånd.

Visering må ock meddelas av chefen för utrikesdepartementet samt, i den omfattning *regeringen* bestämmer, av diplomatisk eller konsulär myndighet eller polismyndighet. Om återkallelse av visering beslutar den myndighet, som meddelat viseringen; den centrala utlänningsmyndigheten äger jämväl återkalla visering, som annan myndighet meddelat, dock ej sådan som beviljats av chefen för utrikesdepartementet.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd må, i den omfattning *regeringen* bestämmer, meddelas av polismyndighet; finner polismyndigheten att ansökan om uppehållstillstånd icke bör bifallas, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Utresebeslut må meddelas endast av den centrala utlänningsmyndigheten.

15 §⁴

Regeringen får förordna att utlännings icke utan tillstånd får

1. innehava anställning här i riket eller, i annan egenskap än handelsresande, utöva verksamhet som föranledes av anställning utomlands (arbetstillstånd),

Nuvarande lydelse

2. innehava anställning som avser befattning på svenskt fartyg i utrikes fart (anställningstillstånd).

Förordnande enligt första stycket skall icke gälla utlännings, som innehar *bosättningsstillstånd*.

Föreslagen lydelse

2. innehava anställning som avser befattning på svenskt fartyg i utrikes fart (anställningstillstånd).

Förordnande enligt första stycket skall icke gälla utlännings, som innehar *permanent uppehållstillstånd*.

18 §⁵

Utlänning, som ankommer till riket, må avvisas,

1) om han icke, då så fordras, innehar pass och tillstånd att inresa i riket samt, därest han ämnar besöka Danmark, Finland, Island eller Norge, jämväl tillstånd att inresa dit;

2) om han söker undandraga sig att vid inresan för polismyndighet uppvisa sitt pass och till denna lämna begärda upplysningar; eller

3) om han vid inresan mot bättre vetande lämnar polismyndighet oriktig uppgift rörande förhållande, som kan inverka på hans rätt att inresa.

Utlänning, som ankommer till riket, må avvisas,

1) om han icke, då så fordras, innehar pass och tillstånd att inresa i riket samt, därest han ämnar besöka Danmark, Finland, Island eller Norge, jämväl tillstånd att inresa dit;

2) om han söker undandraga sig att vid inresan för polismyndighet uppvisa sitt pass och till denna lämna begärda upplysningar; eller

3) om han vid inresan mot bättre vetande lämnar polismyndighet oriktig uppgift rörande förhållande, som kan inverka på hans rätt att inresa *eller om han vid inresan svikligen förtigit sådant förhållande*.

19 §⁶

Utlänning må ock avvisas,

1) om han kan antagas komma att sakna erforderliga medel för sin vistelse här i riket eller, därest han ämnar besöka Danmark, Finland, Island eller Norge, för sin vistelse därstädes ävensom för sin hemresa;

2) om han ämnar söka sitt uppehälle här i riket eller i Danmark, Finland, Island eller Norge och det skäligen kan antagas att han icke kommer att ärligen försörja sig;

3) om han, enligt vad känt är, under de senast förflutna två åren yrkesmässigt bedrivit otukt, yrkesmässigt utnyttjat annans otuktiga levnadssätt eller yrkesmässigt bedrivit olovlig införsel eller utförsel;

4) om han tidigare inom eller utom riket blivit dömd till frihetsstraff och det skäligen kan befaras att han kommer att här i riket eller i Danmark, Finland, Island eller Norge fortsätta brottslig verksamhet;

5) om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller eljest skäligen kan befaras att han kommer att här i riket eller i Danmark, Finland, Island eller Norge bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underättelseverksamhet; eller

6) om i lag eller med stöd av lag bestämmelse meddelats därom med

⁵ Senaste lydelse 1961: 674.

⁶ Senaste lydelse 1969: 233.

Nuvarande lydelse

anledning av resolution, som antagits av Förenta nationernas säkerhetsråd.

Utlänning må jämväl, på begäran av den centrala utlänningsmyndigheten i Danmark, Finland, Island eller Norge, avvisas i annat fall, om det kan antagas att han eljest begiver sig till det land, som framställt sådan begäran.

Vad i denna paragraf sägs skall icke gälla den som innehar visering, uppehållstillstånd eller bopättningsstillstånd.

20 §⁷

Avvisning skall ske vid utlännings ankomst till riket eller omedelbart därefter; avvisning med stöd av 19 § må dock ske intill tre månader efter ankomsten. Beslut om avvisning meddelas av polismyndighet.

Föreslagen lydelse

Vad i denna paragraf sägs skall icke gälla den som innehar visering eller uppehållstillstånd.

20 §

Utlänning som ankommer till riket skall avvisas, om det finnes grundad anledning antaga att han tillhör eller verkar för organisation eller grupp som avses i andra stycket och det tillika med hänsyn till vad som är känt om hans föregående verksamhet eller eljest föreligger fara att han här i riket medverkar till handling som avses i nämnda stycke.

I första stycket avses organisation eller grupp som, med hänsyn till vad som är känt om dess verksamhet, kan befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och därvid begå sådan gärning här i riket.

Rikspolisstyrelsen upprättar förteckning över utlännings ankomst till riket eller omedelbart därefter; avvisning med stöd av 19 § må dock ske intill tre månader efter ankomsten. Beslut om avvisning meddelas av polismyndighet.

21 §

När utlänning, vilken upptagits på förteckning som avses i 20 § tredje stycket och ej innehar vise-

⁷ Senaste lydelse 1973: 274.

Förutvarande 21 § upphävd genom 1971: 1186.

Nuvarande lydelse

20 § andra stycket

Finner polismyndigheten skäl till avvisning föreligga men påstår utlännningen att han i det land, från vilket han kommit, löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse eller att han där icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet icke uppenbart oriktigt, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Den centrala utlänningsmyndigheten har att, efter utlänningsnämndens hörande, besluta i ärendet så snart det kan ske. Finner den centrala utlänningsmyndigheten uppenbart att avvisning ej bör ske eller är ärendet synnerligen brådskande, må beslut meddelas utan att yttrande inhämtas från utlänningsnämnden.

Föreslagen lydelse

ring eller uppehållstillstånd, ankommer till riket, skall polismyndigheten omedelbart meddela beslut om hans avvisning, om ej annat följer av 21 a § tredje stycket. Uppkommer hos polismyndigheten fråga om avvisning enligt 20 § av annan utlännning än som nu nämnts, skall ärendet hänskjutas till den centrala utlänningsmyndigheten, som med eget yttrande underställer regeringen ärendet. I ärende som prövas av regeringen skall förhör hållas.

21 a §

Finner polismyndigheten skäl till avvisning föreligga i fall som avses i 18 eller 19 § men påstår utlännningen att han i det land, från vilken han kommit, löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse eller risk att sändas till krigsskådeplats eller straffas för att han övergivit krigsskådeplats eller eljest vägrat fullgöra krigstjänstgöring eller ock att han där icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet icke uppenbart oriktigt, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Detsamma skall gälla när utlännning påstår sig icke vilja återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och de omständigheter han åberopar till stöd härför icke kan lämnas utan avseende. Den centrala utlänningsmyndigheten har att, efter utlänningsnämndens hörande, besluta i ärendet så snart det kan ske. Finner den centrala utlänningsmyndigheten uppenbart att avvisning ej bör ske eller är ärendet synnerligen brådskande, må beslut meddelas utan att yttrande inhämtas från utlänningsnämnden.

Nuvarande lydelse

20 § tredje stycket

Vad i *andra* stycket sägs skall ock gälla, då anledning förekommer till avvisning enligt 19 § andra stycket ävensom då polismyndigheten finner det vara tveksamt, om utlännings, mot vilken avvisningsanledning förekommer, bör avvisas.

Föreslagen lydelse

Vad i *första* stycket sägs skall ock gälla, då anledning förekommer till avvisning enligt 19 § andra stycket ävensom då polismyndigheten finner det vara tveksamt, om utlännings, mot vilken avvisningsanledning förekommer, bör avvisas.

I fall som avses i 21 § andra stycket första meningen skall ärendet under de förutsättningar som anges i första stycket av förvarande paragraf hänskjutas till den centrala utlänningsmyndigheten, som med eget yttrande underställer regeringen ärendet.

26 §⁸

Finnes utlänningshava begått brott, å vilket fängelse i mer än ett år kan följa, eller undanröjes villkorlig dom eller skyddstillsyn som ådömts utlännings för sådant brott, och kan det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter befaras att han kommer att här i riket fortsätta brottslig verksamhet eller föranleder brottet eljest att han icke bör få kvarstanna, må domstolen förvisa honom ur riket.

Vid bedömning om utlännings bör förvisas skall hänsyn tagas till utlännings levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i riket. Utlännings, som innehar bosättningsstillstånd eller som då åtalet väcktes sedan minst fem år tillbaka var bosatt i riket, må förvisas endast om synnerliga skäl äro därtill.

Vid bedömning om utlännings bör förvisas skall hänsyn tagas till utlännings levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i riket. Utlännings, som när åtalet väcktes sedan minst ett år innehade permanent uppehållstillstånd eller som vid nämnda tidpunkt sedan minst fem år tillbaka var bosatt i riket, må förvisas endast om synnerliga skäl äro därtill.

Förvisas utlännings, skall det men han därigenom lider beaktas vid bestämmande av annan påföljd för brottet. Förordnar domstol enligt 34 kap. brottsbalken om förändring av påföljd, som ådömts jämte förvisnings, må ock meddelas det beslut i fråga om förvisningen, som därav påkallas.

29 §⁹

Utlännings må utvisas ur riket.

- 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

⁸ Senaste lydelse 1964: 205.

⁹ Senaste lydelse 1968: 755.

Nuvarande lydelse

och finnes i följd därav vara farlig för annans personliga säkerhet eller föra ett grovt störande levnadssätt;

3) om han av tredska eller uppenbar vårdslöshet gång efter annan undandrager sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person; eller

4) om han under loppet av de senast förflutna fem åren utom riket genom dom som äger laga kraft blivit dömd till frihetsstraff för brott, varför utlämning må 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 här i riket fortsätta brottslig verksamhet.

Vid bedömande om utlämning bör utvisas enligt denna § skall hänsyn tagas till utlämningens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i riket. Utlänning, som innehar bosättningsstillstånd eller som sedan minst fem år tillbaka är bosatt i riket, må utvisas endast om synnerliga skäl äro därtill.

Föreslagen lydelse

3) om han av tredska eller uppenbar vårdslöshet gång efter annan undandrager sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person;

4) om han under loppet av de senast förflutna fem åren utom riket genom dom som äger laga kraft blivit dömd till frihetsstraff för brott, varför utlämning må 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 här i riket fortsätta brottslig verksamhet; eller

5) om sådana omständigheter föreligger som avses i 20 § första och andra styckena.

Vid bedömande om utlämning bör utvisas enligt första stycket 1—4 skall hänsyn tagas till utlämningens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i riket. Utlänning, som sedan minst ett år innehar permanent uppehållstillstånd eller som sedan minst fem år tillbaka är bosatt i riket, må endast om synnerliga skäl föreligga utvisas med stöd av första stycket 1—4.

30 §¹⁰

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

Beslut om utvisning enligt 29 § första stycket 1—4 meddelas av länsrätt. Påstående av utlämning att han är politisk flykting provas enligt 58 § i samband med verkställigheten av beslutet. Vad nu sagts gäller även när utlämningen påstår att det föreligger annan sådan omständighet som anges i 2 §.

Beslut om utvisning enligt 29 § första stycket 5 meddelas av regeringen. I ärendet skall inhämtas

¹⁰ Senaste lydelse 1971: 1186.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

yttrande från den centrala utlänningsmyndigheten, om ej hinder möter på grund av att ärendet är synnerligen brådskande.

31 §¹¹

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 §, 42 § första och andra styckena samt, såvitt avser allmänt ombud och tolk, 42 a § tredje 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.

I ärende hos regeringen om utvisning enligt 29 § första stycket 5 skall förhör hållas.

34 §

När det finnes påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse, må Konungen utvisa utlänning och förbjuda honom att återvända till riket eller ock föreskriva inskränkningar och villkor för hans vistelse i riket.

När det finnes påkallat av hänsyn till rikets säkerhet, får regeringen utvisa utlänning och förbjuda honom att återvända till riket eller ock föreskriva inskränkningar och villkor i fråga om hans vistelseort, byte av bostad och arbetsanställning samt anmälningsplikt.

I ärende om utvisning enligt denna paragraf skall förhör hållas.

35 §

Skall enligt 21 a § tredje stycket ärende om avvisning underställas regeringen, skall polismyndigheten taga utlänningen i förvar.

Uppkommer fråga om avvisning, förpassning eller utvisning eller om verkställighet av sådan åtgärd eller om verkställighet av förvisning, äger den myndighet som handlägger ärendet förordna att utlänningen skall tagas i förvar eller ställas under uppsikt.

Föreligger i annat fall än som avses i första stycket sannolika skäl för avvisning, förpassning eller utvisning eller uppkommer fråga om verkställighet av sådan åtgärd eller av förvisning och kan det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen befaras att han kommer att hålla sig undan eller här bedriva brottslig verksamhet eller är hans identitet

¹¹ Senaste lydelse 1973: 123.

Nuvarande lydelse

Åtgärd enligt första stycket må ock, då Konungen handlägger ärendet, vidtagas av länsstyrelse eller den centrala utlänningsmyndigheten och, då den centrala utlänningsmyndigheten handlägger ärendet, av länsstyrelse. Kan det skäligen befaras att utlännningen avviker, må åtgärden vidtagas av polismyndighet. Anmälan om åtgärden skall skyndsamt göras hos den myndighet som handlägger ärendet, och det åligger denna myndighet att omedelbart pröva om åtgärden skall bestå.

Föreslagen lydelse

oklar, äger den myndighet som handlägger ärendet förordna att han skall tagas i förvar. Om det befinnes tillräckligt, kan myndigheten i stället ålägga honom att på vissa tider anmäla sig hos polismyndighet i orten eller föreskriva annat villkor som erfordras för att hålla honom under uppsikt. Fullgör utlännning icke vad som sålunda ålagts honom, kan han tagas i förvar.

Är fara i dröjsmål får åtgärd enligt andra stycket vidtagas av polismyndighet, även om ärendet handlägges av annan myndighet. Skall enligt 21 § andra stycket andra meningen ärende om avvísning underställas regeringen eller uppkommer fråga om utvisning enligt 29 § första stycket 5, får polismyndighet även i annat fall taga utlännningen i förvar eller ställa honom under uppsikt. Anmälan om åtgärden skall skyndsamt göras hos den myndighet som handlägger ärendet, och det åligger denna myndighet att omedelbart pröva om åtgärden skall bestå.

Utlänning får icke kvarhållas längre tid än två veckor eller, när beslut meddelats om avvísning, förpassning, förvisning eller utvisning, två månader från det han togs i förvar, om icke synnerliga skäl föreligga därtill. Innan beslut härom meddelas skall hållas förhör eller, om förvaltningsdomstol handlägger ärendet, muntlig förhandling. Beslut om kvarhållande i förvar gäller för varje gång icke längre tid än två veckor eller, när beslut meddelats om avvísning, förpassning, förvisning eller utvisning, två månader från beslutets dag.

37 §

Förekommer ej längre skäl att hålla utlännningen i förvar eller un-

Meddelas icke inom tid som i 35 § fjärde stycket anges beslut

Nuvarande lydelse

der uppsikt, skall åtgärden omedelbart upphävas.

Föreslagen lydelse

om kvarhållande i förvar eller förekommer *annars* ej längre skäl att hålla utlänningsen i förvar eller under uppsikt, skall åtgärden omedelbart upphävas.

40 §

Förhör skall hållas av den myndighet som handlägger ärendet. Den centrala utlänningsmyndigheten äger dock i ärende, som myndigheten handlägger, överlämna åt utlänningsnämnden eller länsstyrelse att hålla förhör. I ärende, som handlägges av *Konungen*, utser *Konungen* förhørsmyndighet.

Förhör skall hållas av den myndighet som handlägger ärendet. Den centrala utlänningsmyndigheten äger dock i ärende, som myndigheten handlägger, överlämna åt utlänningsnämnden eller länsstyrelse att hålla förhör. I ärende, som handlägges av *regeringen*, utser *regeringen* eller myndighet som *regeringen* bestämmer förhørsmyndighet.

Utlänningsnämnden äger uppdraga åt ledamot eller suppleant att hålla förhör.

44 §¹²

Polismyndighets beslut om avvisning må överklagas av utlänningsen.

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

Klagan föres hos den centrala utlänningsmyndigheten genom besvär.

Förvaltningsdomstols beslut om utvisning må överklagas av utlänningsen. 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.*

Förvaltningsdomstols beslut om utvisning må överklagas av utlänningsen. Klagan föres enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971: 291).

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

46 §¹³

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 utlänningsen.

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 utlänningsen.

¹² Senaste lydelse 1971: 1186.

¹³ Senaste lydelse 1971: 1186.

Nuvarande lydelse

ningen, om utlänningsnämnden eller någon dess ledamot anförst avvikande mening eller ock nämnden i ärende rörande avvisning icke avgivit yttrande.

Vad sålunda stadgats 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 inom en vecka efter det han erhållit del av beslutet.

Föreslagen lydelse

ningen. *Klagan föres hos regeringen genom besvär.*

48 a §

Beslut enligt 35 § andra eller fjärde stycket om tagande eller kvarhållande i förvar får överklagas av utlänningen. Vad nu sagts gäller ej beslut som meddelats av regeringen. Har beslutet meddelats av polismyndighet, föres klagan hos länsrätt. Har beslutet meddelats av den centrala utlänningsmyndigheten eller av länsstyrelse, föres klagan hos kammarrätt. Över förvaltningsdomstols beslut föres klagan enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971: 291).

Klagan enligt första stycket får föras särskilt och är ej inskränkt till viss tid.

49 §¹⁴

Klagan över beslut i ärende enligt denna lag må endast föras i fall som angivas i 44, 46, 46 a 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

Klagan över beslut i ärende enligt denna lag må endast föras i fall som anges i 44, 46, 46 a, 48 a och 59 §§.

Utan hinder av vad i första stycket sägs må klagan föras över beslut om avvisande av ombud eller biträde samt beslut i jävsfråga. *Sådan klagan må föras särskilt.*

¹⁴ Senaste lydelse 1973: 123.

Nuvarande lydelse

beslut i jävsfråga må föras särskilt inom en vecka efter det klaganden erhållit del av beslutet. Klagan över förvaltningsdomstols beslut om försvarstagande må likaledes föras särskilt och vare ej inskränkt till viss tid.

Föreslagen lydelse

50 §

Har utlänning i ärende om uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd mot bättre vetande lämnat oriktig uppgift och har uppgiften föranlett att tillståndet beviljats honom, äger den centrala utlänningsmyndigheten, efter utlänningsnämndens hörande, förordna att tillståndet skall upphöra att gälla.

Har utlänning i ärende om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd mot bättre vetande lämnat oriktig uppgift eller svikligen förtigit visst förhållande och har han därigenom föranlett att tillståndet beviljats honom, äger den centrala utlänningsmyndigheten, efter utlänningsnämndens hörande, förordna att tillståndet skall upphöra att gälla.

51 §

Kan beslut om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning icke verkställas eller föreligger eljest, vare sig beslutet verkställts eller icke, skäl att beslutet icke längre skall lända till efterrättelse, äger Konungen upphäva beslutet. I samband därmed meddelar Konungen de föreskrifter för utlänningsens vistelse i riket, som må finnas påkallade.

Beslut om avvisning eller förpassning, vilket icke blivit verkställt, må ock upphävas av den centrala utlänningsmyndigheten, om särskilda skäl äro därtill; vad nu sagts gäller dock icke beslut som meddelats av Konungen.

Kan beslut om förvisning icke verkställas eller föreligger eljest, vare sig beslutet verkställts eller icke, skäl att beslutet icke längre skall lända till efterrättelse, äger regeringen upphäva beslutet i dess helhet eller i viss del eller ock medge att utlänningsen utan hinder av beslutet får vistas i riket.

Första stycket äger, med det undantag som anges i tredje stycket, motsvarande tillämpning i fråga om om beslut om avvisning, förpassning eller utvisning, som på grund av omständighet som icke tidigare prövats finnes icke längre böra lända till efterrättelse.

Meddelar regeringen beslut om avvisning enligt 20 § eller utvisning enligt 29 § första stycket 5 men möter på grund av vad i 53—54 a §§ sägs hinder mot verkställighet av beslutet eller föreligger annars särskild anledning att verkställighet ej bör äga rum, skall förordnas att verkställighet tills vidare ej får ske. Beslut om avvisning eller utvisning som nu avses eller förordnande att verkställig-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

het av sådant beslut ej får ske skall omprövas när anledning förekommer därtill.

Upphäves beslut enligt första eller andra stycket eller medges utlänningen rätt att utan hinder av beslutet vistas här i riket, får regeringen i samband därmed meddela sådana föreskrifter om inskränkningar och villkor för utlänningsens vistelse i riket som anges i 34 §.

Skall verkställighet icke ske i fall som avses i tredje stycket eller har i annat fall meddelats beslut om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning som ej kan verkställas och föreligger beträffande utlänningen sådana omständigheter som avses i 20 § första och andra styckena, får regeringen meddela föreskrifter som avses i fjärde stycket. I ärende som nu nämnts skall förhör hållas.

51 a §

Uppkommer fråga som avses i 51 § får det statsråd, som ansvarar för ärenden enligt denna lag, besluta att verkställighet ej skall ske innan regeringen meddelat slutligt beslut i ärendet. Sådant beslut får även meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten. Det åligger därvid den centrala utlänningsmyndigheten att genast underrätta regeringen om den vidtagna åtgärden och, om ärendet ännu icke kommit under regeringens prövning, anmäla ärendet.

54 a §

Krigsvägrare må icke vid verkställighet av avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning befordras till land där han löper risk att sändas till krigsskådeplats och ej heller till land där han icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk. Befordran till sådant land får

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

dock ske om han icke kan befordras till annat land och särskilda skäl för verkställighet föreligga.

Anför i annat fall utlänningsom avses i 2 § tredje stycket synnerliga skäl för att han icke skall sändas till sitt hemland, må han icke vid verkställighet befordras dit eller till land, i vilket han löper risk att bli sänd till sitt hemland.

56 §

Avvisas utlänningsom ankommit hit med fartyg eller luftfartyg, må han återföras till fartyget eller luftfartyget, om detta omedelbart eller inom den närmaste framtiden skall avgå till utlandet; han må ock sättas ombord på annat fartyg eller luftfartyg med samme innehavare. Vad nu sagts skall även gälla verkställighet av förpassning eller utvisning, såframt utlänningsom underlåtit att vid inresan uppvisa sitt pass för polismyndighet och beslut om åtgärden meddelats inom sex månader efter inresan.

Vad i första stycket sägs skall ej gälla, om fartyget eller luftfartyget skall avgå till land, till vilket utlänningsom med tillämpning av 53 och 54 §§ ej må befordras.

Vad i första stycket sägs skall ej gälla, om fartyget eller luftfartyget skall avgå till land, till vilket utlänningsom med tillämpning av 53—54 a §§ ej må befordras.

58 §¹⁵

Avvisning skall så snart det kan ske verkställas av polismyndighet. Verktällighet av förpassning, förvisning och utvisning ankommer på länsstyrelse.

Påstår utlänningsom att han i det land, till vilket han skulle befordras, löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse eller att han där icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet icke uppenbart oriktigt, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten; underställning skall dock ej ske, om påståendet enligt det beslut som förekommer till verkställighet re-

Avvisning skall så snart det kan ske verkställas av polismyndighet. Verktällighet av förpassning, förvisning och utvisning ankommer på länsstyrelse. *I fall som avses i 20 § eller 29 § första stycket 5 äger regeringen förordna annorlunda.*

Påstår utlänningsom att han i det land, till vilket han skulle befordras, löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse eller risk att sändas till krigsskådeplats eller straffas för att han övergivit krigsskådeplats eller eljest vägrat fullgöra krigstjänstgöring eller ock att han där icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet icke uppenbart oriktigt, skall, *utom i fall som av-*

¹⁵ Senaste lydelse 1973: 274.

Nuvarande lydelse

dan är prövat. Den centrala utlänningsmyndigheten har att, efter utlänningsnämndens hörande, besluta i ärendet så snart det kan ske. Finner den centrala utlänningsmyndigheten uppenbart att verkställighet ej bör ske eller är ärendet synnerligen brådskande, må beslut meddelas utan att yttrande inhämtas från utlänningsnämnden.

Avser verkställighet, som enligt andra stycket underställts den centrala utlänningsmyndigheten, förpassning och har förhör icke hållits i förpassningsärendet, skall, om utlänningsbegär det, förhör hållas. Det åligger den centrala utlänningsmyndigheten att, innan ärendet avgöres, underrätta utlänningsmyndigheten om hans rätt att påkalla förhör.

Finner den centrala utlänningsmyndigheten anledning till verkställighet enligt 54 §, skall frågan härom underställas *Konungen*.

Föreslagen lydelse

ses i 20 § och 29 § första stycket 5, ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. *Det samma skall gälla när utlänningsmyndigheten påstår sig ej vilja återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och de omständigheter han åberopar till stöd härför icke kan lämnas utan avseende.* Underställning skall dock ej ske, om påståendet enligt det beslut som förekommer till verkställighet redan är prövat. Den centrala utlänningsmyndigheten har att, efter utlänningsnämndens hörande, besluta i ärendet så snart det kan ske. Finner den centrala utlänningsmyndigheten uppenbart att verkställighet ej bör ske eller är ärendet synnerligen brådskande, må beslut meddelas utan att yttrande inhämtas från utlänningsnämnden.

Framställer utlänningsmyndigheten i fall som avses i 20 § eller 29 § första stycket 5 sådant påstående som avses i andra stycket av förevärande paragraf, skall ärendet hänskjutas till den centrala utlänningsmyndigheten, som med eget yttrande underställer regeringen ärendet. Vad nu sagts skall dock ej gälla i ärende om verkställighet av beslut varigenom påståendet redan prövats.

Avser verkställighet, som enligt andra stycket underställts den centrala utlänningsmyndigheten, förpassning och har förhör icke hållits i förpassningsärendet, skall, om utlänningsbegär det, förhör hållas. Det åligger den centrala utlänningsmyndigheten att, innan ärendet avgöres, underrätta utlänningsmyndigheten om hans rätt att påkalla förhör. *I ärende som enligt tredje stycket prövas av regeringen skall förhör hållas.*

Finner den centrala utlänningsmyndigheten anledning till verkställighet enligt 54 §, skall frågan härom underställas *regeringen*.

Nuvarande lydelse

Har fråga om verkställighet enligt 58 § andra stycket underställts den centrala utlänningsmyndigheten, äger utlännningen föra klagan över myndighetens beslut, om 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 inom en vecka efter det han erhållit del av beslutet.

Föreslagen lydelse

59 §¹⁶

Har fråga om verkställighet enligt 58 § andra stycket underställts den centrala utlänningsmyndigheten, äger utlännningen föra klagan över myndighetens beslut.

Klagan föres hos regeringen genom besvär.

60 a §

Beslut om avvissning, förpassning, förvisning eller utvisning anses verkställt när utlännningen, sedan han fått del av beslutet, lämnat riket.

Beslut om avvissning, förpassning eller utvisning förfaller, om det icke har verkställts inom två år från det beslutet vann laga kraft. Vad nu sagts gäller ej beslut om avvissning enligt 20 § eller utvisning enligt 29 § första stycket 5.

Har utlännning ej kunnat anträffas för verkställighet av beslut som avses i andra stycket första meningen inom tid som där anges och uppkommer därefter fråga huruvida beslutet kan verkställas, skall vid den prövningen antagas att inom angivna tid skett verkställighet enligt första stycket, om annat ej visas.

63 §¹⁷

Underlåter utlännning, som utan erforderligt tillstånd upphåller sig i riket, att göra ansökan om tillstånd; eller

innehar utlännning sådan anställning eller utövar han sådan verksamhet, för vilken arbetstillstånd

Underlåter utlännning, som utan erforderligt tillstånd upphåller sig i riket, att göra ansökan om tillstånd; eller

innehar utlännning sådan anställning eller utövar han sådan verksamhet, för vilken arbetstillstånd

¹⁶ Senaste lydelse 1971: 1186.

¹⁷ Senaste lydelse 1974: 194.

Nuvarande lydelse

fordras, utan att hava sådant tillstånd; eller

har någon utlänning i sin tjänst, ehuru denne icke, då så erfordras har arbetstillstånd eller anställningstillstånd,

straffes med dagsböter.

Föreslagen lydelse

fordras, utan att hava sådant tillstånd,

dömes till dagsböter.

Den som har utlänning i sin tjänst, ehuru denne icke, då så erfordras, har arbetstillstånd eller anställningstillstånd, dömes till dagsböter eller, där omständigheterna äro försvårande, till fängelse i högst ett år.

64 §

Den som icke gör anmälan, vilken är föreskriven i författning, utfärdad med stöd av denna lag, eller som i sådan anmälan eller i ansökningsärendet enligt denna lag eller sådan författning mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift;

den som hjälper utlänning att inkomma i riket i strid mot föreskrift i denna lag eller i författning, utfärdad med stöd därav;

utlänning som, i annat avseende än beträffande skyldighet att hava pass, tillstånd att inresa, tillstånd att vistas i riket eller arbetstillstånd, överträder bestämmelserna i denna lag eller vad med stöd av lagen blivit föreskrivet; samt

utlänning som försöker hindra verkställighet av beslut om hans avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning,

straffes med dagsböter eller, där omständigheterna äro försvårande, med fängelse i högst sex månader.

Den som icke gör anmälan, vilken är föreskriven i författning, utfärdad med stöd av denna lag, eller som i sådan anmälan eller i ansökningsärendet enligt denna lag eller sådan författning mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift eller svikligen förtiger förhållande av betydelse;

den som hjälper utlänning att inkomma i riket i strid mot föreskrift i denna lag eller i författning, utfärdad med stöd därav;

utlänning som, i annat avseende än beträffande skyldighet att hava pass, tillstånd att inresa, tillstånd att vistas i riket eller arbetstillstånd, överträder bestämmelserna i denna lag eller vad med stöd av lagen blivit föreskrivet; samt

utlänning som försöker hindra verkställighet av beslut om hans avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning,

dömes till dagsböter eller, där omständigheterna äro försvårande, till fängelse i högst sex månader.

Till fängelse i högst ett år eller, där omständigheterna äro mildrande, till dagsböter dömes, utan hinder av första stycket,

den som hjälper sådan utlänning att inkomma i riket beträffande vilken föreligga omständigheter som avses i 20 § första och andra styckena samt

utlänning som försöker hindra

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

verkställighet av beslut om avvísning enligt 20 § eller utvisning enligt 29 § första stycket 5.

65 §¹⁸

Överträder utlänning föreskrift, meddelad med stöd av denna lag, att han icke må uppehålla sig utanför viss ort, viss kommun eller visst polisdistrikt, *straffes med fängelse i högst ett år eller, där omständigheterna äro mildrande, med dagsböter.*

Överträder utlänning föreskrift, meddelad med stöd av denna lag, att han icke må uppehålla sig utanför viss ort, viss kommun eller visst polisdistrikt, *eller överträder utlänning föreskrift som meddelats enligt 51 § femte stycket, dömes till fängelse i högst ett år eller, där omständigheterna äro mildrande, till dagsböter.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976.

I fråga om bosättningsstillstånd gäller äldre bestämmelser intill dess beslut meddelats om permanent uppehållstillstånd för utlänningen.

Vad i lag eller annan författning föreskrives i fråga om den som innehar bosättningsstillstånd skall i stället gälla, intill utgången av år 1977 den som är bosatt här i riket sedan minst två år och innehar permanent uppehållstillstånd och för tiden därefter den som sedan minst ett år innehar permanent uppehållstillstånd.

2 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1968: 555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket**

Härigenom föreskrives i fråga om lagen (1968: 555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket¹

dels att ordet "Konungen" i 6, 13, 21, 26 och 31—33 §§ skall bytas ut mot "regeringen",

dels att 3 och 4 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 §

Utlänning som *har bosättningsstillstånd* är likställd med svensk medborgare beträffande rätt att idka näring.

Utlänning som *är bosatt här i riket och som har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller*

¹⁸ Senaste lydelse 1973: 163.

¹ Senaste lydelse av 32 § 1971: 574.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Norge är likställd med svensk medborgare beträffande rätt att idka näring.

4 §

Utlänning som ej *har bosättningsstillstånd* men är bosatt här i riket är likställd med svensk medborgare beträffande rätten att idka följande näringar:

1. jordbruk jämte binäring vilken icke drives som självständigt företag,
2. skogsbruk i den mån det ej omfattar förädling av råvara,
3. fiske,
4. rederirörelse med svenskt fartyg i vilket utlänningen äger del,
5. undervisningsverksamhet,
6. verksamhet som läkare, tandläkare och veterinär.

Utlänning som ej *avses i 3 §* men som är bosatt här i riket är likställd med svensk medborgare beträffande rätten att idka följande näringar:

1. jordbruk jämte binäring vilken icke drives som självständigt företag,
2. skogsbruk i den mån det ej omfattar förädling av råvara,
3. fiske,
4. rederirörelse med svenskt fartyg i vilket utlänningen äger del,
5. undervisningsverksamhet,
6. verksamhet som läkare, tandläkare och veterinär.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976.

3 Förslag till**Lag om ändring i förordningen (1968: 564) om tillfällig handel**

Häri genom föreskrives att 3 § förordningen (1968: 564) om tillfällig handel skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 §

Tillfällig handel får drivas endast efter särskilt tillstånd.

Svensk medborgare och utlänning som *har bosättningsstillstånd* får dock utan tillstånd driva tillfällig handel med livsmedel, blommor och alster av inhemsk hemslöjd samt med andra varor om handeln drives i lokal över vilken han förfogar. Vidare får, förutom svensk medborgare, utlänning som *har bosättningsstillstånd* utan till-

Svensk medborgare och utlänning som *har permanent uppehållstillstånd* får dock utan tillstånd driva tillfällig handel med livsmedel, blommor och alster av inhemsk hemslöjd samt med andra varor om handeln drives i lokal över vilken han förfogar. Vidare får, förutom svensk medborgare, utlänning som *har permanent*

Nuvarande lydelse

stånd driva tillfällig handel med tryckt skrift.

Föreslagen lydelse

uppehållstillstånd utan tillstånd driva tillfällig handel med tryckt skrift.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976 och gäller till utgången av juni 1976.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1975: 000) om tillfällig handel

Härigenom föreskrives att 3 § lagen (1975: 000) om tillfällig handel skall ha nedan angivna lydelse.

*Lydelse enligt prop 1975: 52**Föreslagen lydelse*

3 §

Tillfällig handel får drivas endast efter särskilt tillstånd.

Svensk medborgare och utlänning som har *bosättningsstillstånd* får dock utan tillstånd driva tillfällig handel med livsmedel, blommor och alster av inhemsk hemslöjd. Vidare får, förutom svensk medborgare, utlänning som har *bosättningsstillstånd* utan tillstånd driva tillfällig handel med tryckt skrift.

Svensk medborgare och utlänning som har *permanent uppehållstillstånd* får dock utan tillstånd driva tillfällig handel med livsmedel, blommor och alster av inhemsk hemslöjd. Vidare får, förutom svensk medborgare, utlänning som har *permanent uppehållstillstånd* utan tillstånd driva tillfällig handel med tryckt skrift.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1976.

5 Förslag till

Lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall

Härigenom föreskrives följande.

1 § Skall på grund av förordnande enligt 51 § tredje stycket utlänningslagen (1954: 193) av regeringen meddelat beslut om avvísning eller utvisning ej verkställas, åger 2—5 §§ tillämpning beträffande utlänning som avses med beslutet.

Har enligt utlänningslagen meddelats beslut i andra fall än sådana som avses i första stycket om avvísning, förpassning, förvisning eller utvisning och kan beslutet ej verkställas, får regeringen, om sådana omständigheter föreligger beträffande utlänningen som avses i 20 § första

och andra styckena samma lag, förordna att 2—5 §§ skall äga tillämpning.

2 § Finnes det vara av betydelse för att utröna huruvida organisation eller grupp som avses i 20 § andra stycket utlänningslagen (1954: 193) planlägger eller förbereder åtgärd som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet, får utlännings, som avses i 1 §, underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av sådan utlännings får också tagas fingeravtryck och fotografi.

Förordnande om åtgärd enligt första stycket meddelas av polismyndighet. I fråga om sådan åtgärd gäller i övrigt bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

3 § För ändamål som avses i 2 § första stycket kan rätten, om synnerliga skäl föreligger, meddela polismyndighet tillstånd att taga del av samtal till och från telefonapparat, som innehaves eller eljest kan antagas komma att begagnas av utlännings som avses i 1 §.

Rätten kan för ändamål som avses i 2 § första stycket, om synnerliga skäl föreligger, även meddela polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafförsändelse, brev, annan sluten handling eller paket som har ställts till eller avsänts från utlännings, som avses i 1 §, och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befodringsanstalt.

I tillstånd som avses i andra stycket kan rätten förordna, att i tillståndet avsedd försändelse, som ankommer till befodringsanstalt, skall kvarhållas till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla underrättelse att meddelande om åtgärden ej får utan tillstånd av den som har begärt åtgärden lämnas avsändaren, mottagaren eller annan.

4 § Tillstånd som avses i 3 § skall meddelas att gälla viss tid ej överstigande en månad. Tiden räknas, vid tillstånd till telefonavlyssning från den dag tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare och i övriga fall från den dag tillståndet meddelades.

Fråga om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av rikspolisstyrelsen. Rättens avgörande sker genom slutligt beslut. Sådant beslut går omedelbart i verkställighet. I fråga om förfarandet äger i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken om förfarandet vid rättens prövning av fråga som under förundersökning i brottmål uppkommit om åtgärd enligt 27 kap. 16 § nämnda balk motsvarande tillämpning.

5 § Uppteckning som ägt rum vid telefonavlyssning får ej granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Innehåller uppteckningen något som ej är av betydelse för det ändamål som föranlett avlyssningen, skall den i sådan del efter granskningen omedelbart förstöras.

Försändelse eller annan handling som omfattas av tillstånd enligt 3 § får ej närmare undersökas, öppnas eller granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Handling varom här är fråga skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, skall försändelse som finns hos befodringsanstalt tillställas den till vilken försändelsen är ställd och annan handling återlämnas till den hos

vilken handlingen påträffats, om ej beslag sker enligt därom gällande bestämmelser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976 och gäller till och med den 31 december 1976.

1 § första stycket äger jämväl tillämpning när regeringen enligt 8 § lagen (1973: 162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund förordnat att avvisnings- eller utvisningsbeslut ej skall verkställas.

Utdrag

ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL

vid regeringssammanträde
1975-06-05

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sträng, Andersson, Johansson, Holmqvist, Aspling, Bengtsson, Norling, Lidbom, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Zachrisson, Leijon, Hjelm-Wallén

Föredragande: statsrådet Leijon

Lagrådsremiss med förslag till ändring i utlänningslagen (1954: 193), m. m.

Föredraganden anför.

1 Inledning

Utlänningslagstiftningen har under senare år varit föremål för översyn såväl i vårt land som på det nordiska planet. Utlänningsutredningen¹ avgav under november 1972 två avslutande betänkanden, nämligen (Ds In 1972: 20) Frihetsberövande enligt utlänningslagen och (SOU 1972: 84) Flyktingskap. Samtidigt överlämnade utredningen en på dess uppdrag av docenten Göran Melander upprättad redogörelse för svensk praxis i ärenden om politiskt flyktingskap (SOU 1972: 85).

I juni 1970 hade särskilda sakkunniga som i Danmark, Finland, Norge och Sverige tillkallats för att utreda förutsättningarna för en enhetlig nordisk utlänningslagstiftning och en samstämmig nordisk utlänningspolitik (Nordiska kommittén)² avlämnat betänkandet (Nordisk utredningsserie 16/70) Utlänningspolitik och utlänningslagstiftning i Norden.

Efter remiss har yttranden över de nu nämnda fyra betänkandena avgetts av riksåklagaren (RÅ), hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Stockholm, rikspolisstyrelsen (RPS), överbefälhavaren (ÖB), socialstyrelsen, universitetskanslersämbetet (UKÄ), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens invandrarverk (SIV), utlänningsnämnden, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Västmanlands samt Norrbottens län, invandrarutredningen (In 1969: 22), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation

¹ F. d. justitiekanslern Bengt Lännergren, ordförande, f. d. riksdagsmannen Carl-Eric Hedin, expediteschefen, numera regeringsrådet, Eskil Hellner, riksdagsmannen Essen Lindahl, riksdagsmannen Jan-Ivan Nilsson och f. d. riksdagsmannen Ingrid Segerstedt Wiberg.

² De sakkunniga var, för Danmark politimesteren Jørgen Nielsen och politiinspektören Ole Stevns, för Finland byråsekreteraren Harry Salmi och sektionschefen K. A. Svensson, för Norge kontorsjefen Arnulf Jöraandstad och byråchefen Erik Smedsrud samt, för Sverige byråchefen Sven Bundsen och expediteschefen, numera generaldirektören, Claes-Göran Källner.

(TCO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges advokatsamfund, Föreningen Sveriges tingsrättsdomare, Föreningen Sveriges polismästare, Svenska polisförbundet samt Svenska flyktingrådet. Vidare har Sveriges förenade studentkårer inkommit med yttrande.

RA, ÖB samt länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus och Norrbottens län har vid sina remissutlåtanden fogat yttranden från underlydande myndigheter. Till SIV:s yttrande har fogats yttranden från ett antal invandrarorganisationer.

Inom arbetsmarknadsdepartementet har utarbetats promemorian (Ds A 1975: 2) Vissa ändringar i terroristlagen, i vilken föreslås vissa sakliga ändringar i lagen (1973: 162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (den s. k. terroristlagen) i samband med att denna lagstiftning arbetas in i utlänningslagen (1954: 193 — UtIL).

Över promemorian har remissyttranden avgetts av RA, JK, hovrätten för Västra Sverige, RPS, SIV, länsstyrelserna i Stockholms och Malmöhus län, utredningen (Ju 1974: 08) om telefonavlyssning, LO och SAF.

Länsstyrelsen i Stockholms län har vid sitt remissyttrande fogat yttranden från två polismyndigheter.

I detta sammanhang vill jag även nämna att SIV i skrivelser den 6 och den 12 december 1974 föreslagit vissa ändringar i UtIL och utlänningskungörelsen (1969: 136 — UtIK). Förslagen har remissbehandlats. Över skrivelsen den 6 december har yttranden avgetts av kammarrätten i Stockholm, RPS, socialstyrelsen, AMS, utlänningsnämnden, länsstyrelserna i Stockholms samt Göteborgs och Bohus län, LO, TCO, SAF, Sveriges advokatsamfund, Svenska röda korset, Svenska flyktingrådet samt Förenade invandrarorganisationer i Sverige (FIOS). Över skrivelsen den 12 december har RA, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Stockholm, RPS, socialstyrelsen, AMS, länsstyrelserna i Stockholms samt Göteborgs och Bohus län, LO, TCO, SAF samt Sveriges advokatsamfund yttrat sig.

Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund och Solidaritetskommittén för politiska flyktingar har den 26 augusti 1974 resp. den 11 november 1974 gett in skrivelser med förslag till vissa ändringar i gällande utlänningslagstiftning. Efter remiss har yttranden avgetts av RPS och SIV.

2 Gällande ordning enligt utlänningslagen och utlänningskungörelsen m. m.

2.1 Skyddet för politiska flyktingar (asylrätten)

2.1.1 Den svenska utlänningslagstiftningen

Bestämmelser ang. flyktingskap återfinns bl. a. i utlänningslagen (1954: 193). Begreppet flykting förekommer i den svenska lagstiftningen

endast i sammanställningen "politisk flykting". Detta flyktningbegrepp anges i 2 § andra stycket UtL på följande sätt:

Såsom politisk flykting anses i denna lag utlänning som i sitt hemland löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse. Med politisk förföljelse förstås att någon på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning eller eljest på grund av politiska förhållanden utsättes för förföljelse, som riktar sig mot hans liv eller frihet eller eljest är av svår beskaffenhet, eller ock att på grund av politiskt brott allvarligt straff ålägges honom.

De bestämmelser i UtL som reglerar utlännings rätt att komma in och uppehålla sig i Sverige gäller i princip också för flykting. Denne är emellertid i vissa avseenden förmånligare ställd än annan utlänning.

I 2 § första stycket UtL föreskrivs att politisk flykting, då han är i behov av fristad här i riket, inte utan synnerliga skäl skall vägras sådan fristad. Denna *principdeklaration* om asylrätten innebär en begränsning av möjligheterna att av exempelvis arbetsmarknadspolitiska skäl vägra utlänning, som är att anse som politisk flykting, rätt att resa in och vistas i landet. Principdeklarationen är emellertid tillämplig endast i fråga om politisk flykting, som har anlänt till riket. Bestämmelsen kan således inte åberopas beträffande politisk flykting som befinner sig i annat land.

Utöver innehållet i principdeklarationen utgör bestämmelserna i 53 och 54 §§ UtL om s. k. *politiskt verkställighetshinder* det skydd mot politisk förföljelse, som politisk flykting åtnjuter i Sverige. Enligt 53 § får utlänning vid verkställighet av avvisning, förpassning, utvisning eller förvisning inte befordras till land, där han löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse, och inte heller till land, där han inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land där han löper sådan risk. Utan hinder av bestämmelserna i 53 § får utlänning emellertid enligt 54 § första stycket befordras till sådant land som där nämnts, om han genom synnerligen grov brottslighet ådagalagt att hans kvarblivande här i landet skulle innebära allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet och den förföljelse som hotar honom inte innebär fara för hans liv och inte heller i övrigt är av särskilt svår beskaffenhet. En ytterligare förutsättning är att utlänningen inte kan befordras till annat land. Enligt 54 § andra stycket får vidare utlänning befordras till sådant land som anges i 53 §, om han här eller utomlands bedrivit verksamhet, som har inneburit fara för rikets säkerhet, och det finns anledning anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här. Även i sådant fall gäller den förutsättningen att utlänningen inte kan befordras till annat land än sådant som avses i 53 § UtL.

Tillämpningen av UtL:s bestämmelser på den som gör gällande politiskt flyktingskap förutsätter en prövning av det politiska flyktingskapet. Denna prövning innebär dock inte något slutgiltigt ställningstagande till frågan huruvida politiskt flyktingskap föreligger. I flertalet fall torde det

inte ens framgå hur prövningen har utfallit i detta hänseende. Vad som sagts nu gäller främst fall där politiskt flyktingskap åberopas som skäl för ansökan om rätt att inresa och uppehålla sig i landet eller som skäl mot avvisnings- eller förpassningsbeslut eller verkställighet av sådant beslut. Beviljande av tillstånd för uppehåll i riket sker nämligen utan särskild motivering. Detsamma torde regelmässigt vara fallet om i avvisnings- eller förpassningsärende politiskt flyktingskap anses föreligga. Vederbörande utlänning beviljas i sådana fall erforderliga tillstånd för vistelse i riket. När det gäller fråga om verkställighet av förvisningsbeslut kan det emellertid förekomma att det politiska flyktingskapet tydligare anges genom att beslutsmyndigheten (SIV eller regeringen) finner hinder mot verkställighet föreligga enligt 53 och 54 §§ UtlL.

Det enda sätt enligt svensk lagstiftning på vilket en utlänning, som vistas lovligen här i landet, kan få till stånd en särskild prövning av frågan om han är att anse som politisk flykting och ett särskilt beslut i frågan är genom ansökan om resedokument enligt 1951 års flyktingkonvention. Enligt artikel 28 i konventionen skall ansluten stat för flykting, som lovligen vistas i staten, utfärda resedokument för resor utanför statsområdet. Övriga anslutna stater är skyldiga att erkänna giltigheten av resedokument som utfärdats enligt konventionen. Kungl. Maj:t har i kungörelsen (1955: 29) om resedokument för vissa flyktingar uppdragit åt den centrala utlänningsmyndigheten att i fall som avses i artikel 28 i konventionen utfärda resedokument och att vid utfärdandet eller vid förlängning av dokumentets giltighetstid iaktta konventionens bestämmelser. Ett beslut att utfärda resedokument anses emellertid inte medföra att utlänningen har erkänts som flykting i andra avseenden där flyktingskapet kan ha betydelse. Det är sålunda möjligt att politiskt verkställighetshinder befinns inte föreligga beträffande avlägsnande av utlänning, som av den centrala utlänningsmyndigheten försetts med resedokument.

Beträffande gällande bestämmelser om resedokument får jag vidare hänvisa till 2.6.2.

2.1.2 Internationella överenskommelser m. m.

I artikel 14 i *Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheter* från år 1948 föreskrivs följande om asylrätten:

1. Envar har rätt att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse.
2. Denna rätt må icke åberopas vid laga åtgärder, reellt grundade på icke politiska brott eller på handlingar som strider mot Förenta nationernas ändamål och grundsatser.

Artikel 14 ger i sig inte den enskilde rätt att fordra asyl i något land utan endast rätt att söka och åtnjuta asyl. Bestämmelsen medför den

konsekvensen att stat, som beviljar någon asyl, inte härigenom gör sig skyldig till en ovänlig handling mot den personens hemland.

Denna konsekvens har också senare fastslagits i *Förenta nationernas förklaring om territoriell asyl* från 1967. I artikel 1 av förklaringen uttalas att, när stat beviljar asyl åt personer som omfattas av artikel 14 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, detta utgör en fredlig och humanitär handling som inte kan betraktas som ovänlig av annan stat. I samma artikel sägs att asyl som stat beviljar personer vilka äger åberopa artikel 14 i den allmänna förklaringen, inbegripet de som kämpar mot kolonialism, skall respekteras av varje stat. Rätten att söka och åtnjuta asyl får dock inte åberopas av person, som på allvarliga grunder kan antas ha begått brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten. Det ankommer på varje stat att själv pröva om det finns anledning att bevilja asyl. Asylberättigad person får inte avvisas vid gränsen till den stat där han söker asyl eller, om han kommit in på dess område, utvisas eller tvångsvis återsändas till stat där han kan komma att utsättas för förföljelse.

Ingen av de nu nämnda förklaringarna är juridiskt bindande. Inom Förenta nationernas ram har emellertid angående flyktingar träffats överenskommelser som är juridiskt bindande för avtalsslutande stat.

Den viktigaste av dessa överenskommelser är *1951 års FN-konvention angående flyktingars rättsliga ställning* (flyktingkonventionen). Till denna konvention fogades 1967 ett *protokoll angående flyktingars rättsliga ställning*. I förening med detta protokoll definieras i konventionen en flykting som

den som i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd, eller den som utan att vara medborgare i något land befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan som nyss sagts, icke önskar att återvända dit (artikel 1 A punkt 2).

I konventionen anges allmänt vilka skyldigheter som en flykting har vid vistelse i konventionsstat samt mer ingående vilka rättigheter och förmåner som konventionsstat är skyldig att tillförsäkra flykting, som uppehåller sig inom dess område. Det skydd mot förföljelse som flyktingen tillförsäkras genom konventionen tar sig uttryck i bestämmelser om hinder mot att avlägsna honom från asyllandet. I konventionens artikel 32 föreskrivs sålunda att flykting, som lovligen uppehåller sig inom ett lands område, inte får utvisas "annat än på grund av skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen". Utvisningen emellertid flykting från fördragsslutande stat får enligt artikel 33 utvisningen inte verkställas till gränsen mot område där flyktingens liv eller

frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning.

Det skydd mot förföljelse som konventionen tillförsäkrar flykting är dock inte undantagslöst. För det första föreskrivs i anslutning till definitionen av begreppet "flykting" att konventionens bestämmelser över huvud taget inte äger tillämpning på den beträffande vilken det föreligger allvarliga skäl anta att han a) förövat brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, sådana dessa brott blivit definierade i de internationella överenskommelser, som tillkommit för att meddela bestämmelser angående sådana brott; eller b) förövat grovt icke politiskt brott utanför tillflyktslandet, innan han erhöll tillträde till detsamma såsom flykting; eller c) gjort sig skyldig till gärningar, stridande mot Förenta Nationernas syften och grundsatser (artikel 1 F). För det andra uttalas i artikel 33 att undantag från hinder mot verkställighet av avlägsnandebeslut kan göras beträffande flykting, vilken det finns skälig anledning att betrakta som en fara för vistelselandets säkerhet eller vilken med hänsyn till att han genom laga kraft ägande dom dömts för synnerligen grovt brott utgör en samhällsfara för det landet.

De rättigheter och förmåner, som konventionsstat genom konventionen åläggs att tillförsäkra flykting, avser främst att trygga flyktingens vistelse inom konventionsstaten. För att emellertid möjliggöra för flykting, som saknar eget pass eller liknande handling, att röra sig utanför tillflyktslandet har i konventionens artikel 28 intagits en bestämmelse som förpliktar fördragsslutande stat att för flykting, som lovligen vistas inom staten, utfärda sådant resedokument för resor utanför den staten som förut nämnts, såvida inte tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen talar däremot. Fördragsslutande stat får enligt konventionen också utfärda resedokument till flykting som olovligen uppehåller sig inom landet. I sådana fall bör tas särskild hänsyn till om flyktingen inte kan få resedokument från den stat där han har lov att vistas. I en bilaga till konventionen ges närmare bestämmelser och anvisningar om utfärdande och förlängning m. m. av resedokument. Där sägs också att de fördragsslutande staterna skall erkänna giltigheten av resedokument som utfärdats i enlighet med konventionens föreskrifter.

Jag återkommer längre fram till frågan om resedokument (2.6.2).

Konventionsreglerna upphör att gälla när den som har bedömts vara flykting inte längre anses ha sådan status. Enligt artikel 1 C i konventionen förlorar flykting sin flyktingstatus

1. om han av fri vilja på nytt begagnar sig av det lands skydd, vari han är medborgare,

2. om han, efter att ha förlorat sitt medborgarskap, av fri vilja åter förvärvar detta,

3. om han förvärvar medborgarskap i ett nytt land och kommer i åtnjutande av detta lands skydd,

4. om han av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land, som han lämnat eller utanför vilket han har fortsatt att uppehålla sig på grund av fruktan för förföljelse,

5. om han icke kan fortfara att vägra begagna sig av det lands skydd, i vilket han är medborgare, eftersom de omständigheter inte längre föreligger som ledde till att han erkändes som flykting, eller

6. om han utan att äga medborgarskap i något land kan återvända till det land, i vilket han tidigare hade sin vanliga vistelseort, eftersom de förhållanden som medförde att han tidigare erkändes som flykting inte längre föreligger.

För flykting, som regelmässigt är anställd ombord på fartyg, kan flyktingkonventionens bestämmelser om skyldighet för fördragsslutande stat att utfärda resedokument inte tillämpas, eftersom han inte lovligt vistas inom fördragsslutande stats territorium. Även i andra avseenden är skyddet för flykting som är sjöman mindre än för andra flyktingar. För att avhjälpa dessa missförhållanden träffades inom Förenta nationerna 1957 års *överenskommelse angående flyktingar som är sjömän*. Till denna överenskommelse ansluter ett år 1973 öppnat *protokoll angående flyktingar som är sjömän*. Genom dessa båda instrument, som ansluter till flyktingbegreppet i flyktingkonventionen och 1967 års protokoll, ges särskilda regler om flyktingsjömans anknytning till fördragsslutande stat. Vidare regleras frågorna när han skall anses lovligt inrest i sådan stat och under vilka omständigheter fördragsslutande stat kan underlåta att fullfölja sina konventionsåtaganden gentemot sådan flykting.

Slutligen kan i detta sammanhang nämnas att det inom Förenta nationerna pågår arbete som syftar till en konvention om territoriell asyl.

2.1.3 Förhållandena i vissa andra länder

De bestämmelser som reglerar flyktings rätt till inresa och vistelse i ett land har efter hand blivit alltmer enhetliga. Denna utveckling får ses som en följd av det omfattande internationella samarbete som bedrivits, särskilt inom Förenta nationernas ram, för att förbättra flyktingarnas levnadsvillkor och trygga deras rättsliga ställning i de länder som de tagit sin tillflykt till. Av särskild betydelse för denna utveckling har varit konventionen angående flyktingars rättsliga ställning. Inemot hälften av Förenta nationernas medlemsstater har anslutit sig till konventionen, som på olika sätt har blivit normerande för den rättsliga behandlingen av flyktingar i de anslutna staterna. För att garantera efterlevnaden av konventionens bestämmelser har flertalet stater i Väst-Europa, däribland Danmark och Finland, införlivat konventionen med den nationella rättsordningen och gjort den till direkt tillämplig intern rätt. Norge

har liksom Sverige på grundval av nationell praxis utformat egna regler om flyktingskap med beaktande av konventionens bestämmelser.

Vad som sagts nu gäller framför allt reglerna om vem som skall anses som flykting och därmed berättigad till särskilt skydd samt bestämmelserna om under vilka förutsättningar flykting får avlägsnas från tillflyktslandet. Konventionen innehåller inga direkta bestämmelser, som ålägger ansluten stat att fastställa flyktingskap och därför inte heller några regler om förfarande härför. Flertalet västeuropeiska stater har emellertid genom lagstiftning eller praxis skapat ett särskilt förfarande för fastställande av flyktingskap. Förfarandet har dock utformats högst olika i skilda länder.

För en närmare redogörelse ang. förhållandena i vissa främmande länder får jag i övrigt hänvisa till betänkandet Flyktingskap (SOU 1972:84) s. 44 f.

2.2 Tillstånd för inresa, uppehåll, bosättning och arbete

Bestämmelser om tillstånd till inresa och uppehåll i Sverige, liksom bestämmelser om tillstånd för arbetsanställning finns i UtIL och UtIK.

Enligt 7 § UtIL får regeringen förordna att utlänning inte utan tillstånd får inresa hit eller vistas här. Tillstånd meddelas som visering, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd. Från visering bortses i det följande.

Upphållstillstånd medför enligt 9 § UtIL rätt att vistas här under tid som anges i tillståndet. Det innefattar inte rätt till inresa utan att detta har angetts särskilt. Tillståndet får begränsas till att avse viss del av landet och förbindas med vissa föreskrifter. Det förekommer dock inte att så sker. Tillståndet får innehålla föreskrift om att utlänningen senast när tillståndet har löpt ut skall lämna landet (utresebeslut).

Bosättningsstillstånd får meddelas för utlänning som är fast bosatt i riket. Tillståndet medför rätt att inresa och att utan tidsbegränsning vistas här i landet (10 § UtIL).

På motsvarande sätt får regeringen enligt 15 § UtIL förordna att utlänning inte utan tillstånd får inneha anställning här eller, med visst undantag, utöva verksamhet som föranleds av anställning utomlands eller inneha anställning som avser befattning på svenskt fartyg i utrikes fart. Tillstånden ges i form av arbets- resp. anställningsstillstånd. I detta sammanhang kan bortses från anställningsstillstånd. Kravet på arbetsstillstånd gäller inte den som har bosättningsstillstånd.

I fråga om de nämnda tillstånden gäller i övrigt följande enligt UtIL och UtIK.

Icke-nordbo får inte vistas här i landet längre tid än tre månader utan att ha uppehållstillstånd (32 § UtIK). Tillståndet gäller för den tid som

anges i tillståndet. Någon minimi- eller maximitid för giltigheten av ett sådant tillstånd finns inte föreskriven. Tillståndets giltighetstid får dock inte överskrida giltigheten av utlänningens pass (38 § UtlK). För icke-nordbo gäller också att arbetstillstånd måste ha meddelats för att vederbörande skall ha rätt att ta anställning här i landet (42 § UtlK). Även detta tillstånd är tidsbegränsat men inte heller här gäller några minimi- eller maximitider. Vanligtvis bestäms giltighetstiden så att den överensstämmer med vad som gäller för uppehållstillståndet. Såväl uppehålls- som arbetstillstånd kan förenas med särskilda villkor och föreskrifter.

Icke-nordbo, som är fast bosatt i landet, kan efter ansökan få bosättningsstillstånd (55 § UtlK). Sådant tillstånd beviljas numera regelmässigt efter två års vistelse i landet. Bosättningsstillstånd befriar vidare innehavaren från eventuell skyldighet att vid inresa ha visering.

Upphållstillstånd kan inte återkallas av andra skäl än att utlänningen i tillståndsärendet mot bättre vetande har lämnat oriktig uppgift som föranlett att tillstånd har meddelats (50 § UtlL). Arbetstillstånd kan återkallas om särskilda skäl föreligger (16 § UtlL). Bosättningsstillstånd kan återkallas av samma skäl som uppehållstillstånd (50 § UtlL) samt om innchavarens bosättning upphör (10 § andra stycket UtlL).

2.3 Avvisning och avlägsnande av utlänning efter inresa

Utlänning kan enligt 18 § UtlL *avvisas* vid ankomsten till landet eller omedelbart därefter, 1) om han inte har erforderligt pass och tillstånd att resa in i landet och, om han ämnar besöka annat nordiskt land, även tillstånd att inresa dit, 2) om han söker undandra sig att vid inresan för polismyndighet uppvisa sitt pass och till denna lämna begärda upplysningar eller 3) om han vid inresan mot bättre vetande lämnar polismyndigheten oriktig uppgift rörande förhållanden som kan inverka på hans rätt att inresa. Utlänning kan vidare enligt 19 § UtlL avvisas vid ankomsten till landet och intill tre månader därefter 1) om han kan antas komma att sakna erforderliga medel för sin vistelse här i landet eller, om han ämnar besöka annat nordiskt land, för sin vistelse där samt för sin hemresa, 2) om han ämnar söka sitt uppehälle här i landet eller i annat nordiskt land och det skäligen kan antas att han inte kommer att ärligen försörja sig, 3) om han, enligt vad som är känt, under de senast förflutna två åren yrkesmässigt bedrivit otukt, yrkesmässigt utnyttjat annans otuktiga levnadssätt eller yrkesmässigt bedrivit olovlig införsel eller utförsel, 4) om han tidigare inom eller utom landet blivit dömd till frihetsstraff och det skäligen kan befaras att han kommer att fortsätta brottslig verksamhet här i landet eller i annat nordiskt land, 5) om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller eljest skäligen kan befaras att han kommer att bedriva sabotage,

spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet här i landet eller i annat nordiskt land eller 6) om i lag eller med stöd av lag bestämmelse meddelats därom med anledning av resolution, som antagits av Förenta Nationernas säkerhetsråd. — Utlänning kan på begäran av den centrala utlänningsmyndigheten i annat nordiskt land avvisas också i annat fall, om det kan antas att han eljest beger sig till det land som framställt sådant begäran.

Utöver möjligheten att avvisa utlänning inom tre månader från inresan, kan avlägsnande efter inresan ske genom förpassning, utvisning och förvisning.

Utlänning kan *förpassas* ur landet om han uppehåller sig här utan att ha erforderligt pass och tillstånd att vistas här (22 § UtlL).

Utlänning kan med stöd av 29 § UtlL *utvisas* ur landet 1) om han yrkesmässigt bedrivit 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 föra 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 utlämning 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. Utlänning som innehar bosättningsstillstånd eller som sedan minst fem år tillbaka är bosatt i landet, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. — Utlänning kan vidare enligt 34 § UtlL utvisas genom beslut av regeringen, om det är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse (s. k. politisk utvisning).

Utlänning kan enligt 26 § UtlL *förvisas* genom dom eller beslut av allmän domstol, om han befinns ha begått brott på vilket kan följa fängelse i mer än ett år eller om villkorlig dom eller skyddstillsyn som har ådömts honom för sådant brott undanröjs och det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att fortsätta brottslig verksamhet här i landet eller om brottet eljest föranleder att han inte bör få kvarstanna. Utlänning kan vidare förvisas om han befinns ha begått brott, varå enligt UtlL eller enligt författning som utfärdats med stöd därav kan följa fängelse samt omständigheterna vid gärningens begående är försvårande eller om han under de före gärningen senast förflutna två åren har funnits skyldig till brott av samma slag. Utlänning, som innehar bosättningsstillstånd eller som då åtalet väcktes sedan minst fem år tillbaka var bosatt i riket, får förvisas endast om det föreligger synnerliga skäl.

2.4 Särskilda tvångsåtgärder i utlänningsärenden m. m.

2.4.1 Bestämmelserna i utlänningslagen

Bestämmelser om särskilda tvångsåtgärder i utlänningsärenden finns i 35—38 §§ UtlL. Tvångsmedlen utgörs av tagande i förvar och ställande under uppsikt.

När fråga uppkommer om avvisning, förpassning eller utvisning eller om verkställighet av sådan åtgärd eller av förvisning, får enligt 35 § den myndighet som handlägger ärendet förordna att utlännningen skall tas i förvar eller ställas under uppsikt. Handläggs ärendet av regeringen, kan även SIV eller länsstyrelse förordna om tvångsåtgärd. Är SIV handläggande myndighet kan också länsstyrelse meddela sådant förordnande. Om det skäligen kan befaras att utlännningen avviker, får åtgärden också vidtas av polismyndighet. Anmälan om åtgärden skall då skyndsamt göras till den myndighet som handlägger ärendet och det åligger den myndigheten att omedelbart pröva om åtgärden skall bestå.

När myndighet förordnar om avvisning, förpassning eller utvisning av utlännning, som hålls i förvar eller står under uppsikt, skall enligt 36 § myndigheten samtidigt pröva om tvångsåtgärden skall bestå tills verkställighet sker.

Förekommer inte längre skäl att hålla utlännningen i förvar eller under uppsikt skall åtgärden omedelbart hävas (37 §).

Som förutsättning för beslut om tvångsåtgärd anges i lagtexten således endast att det uppkommer fråga om avvisning, förpassning eller utvisning eller om verkställighet av sådan åtgärd eller om verkställighet av förvisning. I prop. 1954: 41 s. 103 betonade föredragande departementschefen att tvångsåtgärd inte fick tillgripas annat än som ett led i ett förfarande för utlännings avlägsnande ur riket. Han framhöll samtidigt att enbart den omständigheten att ett avlägsnandebeslut inte omedelbart kunde verkställas inte fick utgöra grund för tvångsåtgärd. Vid sidan av ett verkställighetshinder måste enligt departementschefen föreligga andra omständigheter som påkallar att utlännningen tas i förvar eller ställs under uppsikt, t. ex. fara för att utlännningen avviker och håller sig undan eller för att han här kommer och bedriva för landet skadlig verksamhet.

Beslut om tvångsåtgärd kan inte överklagas utom såvitt angår förvaltningsdomstols beslut i utvisningsärende om tagande i förvar. Sådant beslut kan överklagas särskilt. Klagotiden är inte inskränkt till viss tid (49 § tredje stycket UtlL).

I 38 § första stycket föreskrivs emellertid att om det finns anledning att hålla utlännning i förvar längre tid än en månad frågan skall inom samma tid underställas regeringen. Ingen får kvarhållas längre tid än tre

månader från förvarstagandet såvida inte regeringen finner synnerliga skäl föreligga. Innan regeringen meddelar sådant beslut skall förhör hållas med utlänningsnämndens yttrande inhämtas. Regeringens beslut om kvarhållande av utlännings i förvar gäller varje gång högst tre månader från dagen för beslutet.

Den nämnda underställningsregeln gäller dock inte i utvisningsärendet hos förvaltningsdomstol. Enligt 38 § andra stycket gäller i sådant ärende att ingen får kvarhållas längre tid än tre månader från det han togs i förvar, om inte synnerliga skäl föreligger därtill. Innan sådant beslut meddelas skall muntlig förhandling hållas i ärendet. Beslut om kvarhållande i förvar gäller för varje gång inte längre än tre månader från dagen för beslutet.

I UtliL finns bestämmelser om när förhör skall eller får hållas i utlänningsärendet. Förhör skall *alltid* hållas i ärende om s. k. politisk utvisning (34 § andra stycket UtliL) och i ärende om kvarhållande av utlännings i förvar i mer än tre månader (38 §). *På utlänningsbegäran* skall hållas muntlig förhandling i ärende hos länsrätt angående utvisning (31 §) och förhör i ärende om verkställighet av förpassning som har underställts den centrala utlänningsmyndigheten på grund av påstående om politiskt flyktingskap; om förhör inte redan har hållits i förpassningsärendet (58 § tredje stycket). Förhör *kan* hållas, om regeringen, SIV, utlänningsnämnden eller länsstyrelse i övrigt finner anledning därtill (39 §). Slutligen *kan* regeringen förordna att förhör skall hållas vid allmän underrätt, om det erfordras utredning vid domstol rörande omständighet av betydelse för ärendets avgörande (43 § första stycket).

Med de undantag som jag nu har angett är förfarandet inför myndigheterna i princip skriftligt.

Beslut om tagande i förvar verkställs av polismyndighet. Enligt 1 § lagen (1972: 509) om vad som avses med polismyndighet m. m. skall, om inte annat följer av lag eller annan författning, med polismyndighet förstås polisstyrelsen i distriktet. För att tillgripa tvångsåtgärd mot utlännings fordras således ett förordnande av beslutsmyndigheten. Vid fara i dröjsmål kan emellertid enskild polisman ingripa mot utlännings utan att beslut härom har meddelats. Sådant ingripande kan ske med stöd av 1 § lagen (1973: 558) om tillfälligt omhändertagande. I detta lagrum sägs att om polisstyrelse enligt särskild bestämmelse har befogenhet att besluta omhändertagande av någon, så får polisman omhänderta denne i avbäddan på polisstyrelsens beslut. Som förutsättning för polismannens ingripande anges att föreskrivna rekvisit för beslut om omhändertagande bedöms föreligga och dröjsmål med omhändertagandet finns innebära fara för den omhändertagnes eller annans liv eller fara i annat hänseende. Enligt 5 § samma lag skall polisman som verkställt omhändertagandet anmäla åtgärden till sin förman så skyndsamt som möjligt. Förmannen skall omedelbart pröva om åtgärden skall bestå. Innebär hans beslut att

den omhändertagne skall kvarhållas skall han skyndsamt underrätta polisstyrelsen om omhändertagandet och skälen för detta. Det åligger enligt 7 § polisstyrelsen att snarast möjligt efter omhändertagandet meddela beslut enligt de särskilda bestämmelser som är tillämpliga i varje särskilt fall.

2.4.2 Internationella överenskommelser

Det internationella arbete, som efter andra världskriget sattes igång för att skapa rättsliga garantier för de mänskliga rättigheterna, har resulterat i två konventioner, till vilka Sverige har anslutit sig. I båda finns bestämmelser angående frihetsberövanden.

År 1950 öppnades för undertecknande *Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna*. I artikel 5 i konventionen föreskrivs att ingen får berövas sin frihet utom i särskilt i artikeln angivna fall och i den ordning som lagen föreskriver. Ett sådant särskilt angivet fall är ”då någon lagligen är arresterad eller eljest berövad sin frihet till förhindrande av att han obehörigen inkommer i landet eller som ett led i förfarande för hans utvisning eller utlämnande”. Enligt samma artikel skall envar, som sålunda berövas sin frihet, ha rätt att få lagligheten av frihetsberövandet prövat inför domstol. Befinns åtgärden vara olaglig skall beslut fattas om frigivning.

1966 antog Förenta Nationernas generalförsamling *Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter*. I stor utsträckning berör den samma rättigheter som omfattas av Europarådskonventionen. I artikel 9 föreskrivs att ingen får berövas sin frihet utom på sådana grunder och i sådan ordning som anges i lag. I samma artikel sägs vidare att den som sålunda har berövats sin frihet skall ha rätt att inför domstol påfordra att lagligheten av frihetsberövandet prövas utau, dröjsmål och att frigivning beslutas, om åtgärden är olaglig.

2.5 Besvärsrätten i utlänningsärenden

Möjligheterna att föra talan mot beslut enligt UtlL har mycket olika omfattning. I fråga om vissa typer av ärenden föreligger full besvärsrätt, medan i andra fall finns endast begränsade klagomöjligheter. I några ärendetyper finns inte någon klagorätt.

Fullständig besvärsrätt föreligger endast i fråga om följande beslut, nämligen allmän domstols beslut om förvisning, förvaltningsdomstols beslut om utvisning eller om tagande i förvar samt beslut av SIV om avslag på ansökan om rescedokument. Besvärsrätten regleras i dessa fall i rättegångsbalken (RB) såvitt avser allmän domstols beslut, i förvaltningsprocesslagen (1971: 291) beträffande förvaltningsdomstols beslut och i förvaltningslagen (1971: 290) såvitt angår ärenden om rescedokument.

I övriga ärenden inom utlänningslagstiftningen är klagorätten aningen begränsad eller utesluten. Bestämmelserna innebär följande.

Polismyndighets beslut om avvísning kan överklagas hos SIV (44 § första och andra styckena UtL). I vissa fall skall polismyndigheten i stället för att fatta beslut underställa SIV ärendet (20 § andra och tredje styckena). I ärende hos SIV som rör avvísning skall verket enligt 20 § andra stycket och 45 § UtL regelmässigt höra utlänningsnämnden. Talan mot SIV:s avvísningsbeslut får föras endast i de fall då utlänningsnämnden eller någon av dess ledamöter anfört avvikande mening eller nämnden inte har avgett yttrande (46 § första stycket UtL).

Innan SIV meddelar beslut om förpassning skall likaså utlänningsnämnden höras (23 § UtL). Utan dess hörande får förpassningsbeslut meddelas i vissa fall. Detta får ske om för utlänningsnämndens utresebeslut (9 § andra stycket UtL) eller beslut om vägrat uppehållstillstånd på grund av s. k. vandelsskäl, dvs. omständighet som enligt 19 § första stycket punkterna 2—5 eller 29 § UtL kan föranleda avvísning resp. utvisning. Mot SIV:s beslut om förpassning får på motsvarande sätt som i fråga om avvísningsbeslut talan föras endast om utlänningsnämnden inte har yttrat sig eller i nämnden har anförts avvikande mening. I de fall då enligt vad jag har nämnt nämnden inte behöver höras föreligger ingen besvärsmöjlighet.

Rätten för SIV att i vissa fall meddela förpassningsbeslut utan utlänningsnämndens hörande korresponderar med en skyldighet att i stället höra utlänningsnämnden redan innan den meddelar utresebeslutet eller beslut om vägrat uppehållstillstånd p. g. a. vandelsskäl (12 § första stycket UtL). Talan får då i stället föras mot dessa beslut i den mån besluten avviker från mening som framförts i nämnden eller nämnden inte har yttrat sig.

Under motsvarande förutsättning får enligt 59 § första stycket talan föras mot SIV:s beslut om verkställighet av avlägsnandebeslut när ärendet har underställts verket enligt 58 § andra stycket. Även i dessa ärenden skall nämligen utlänningsnämnden regelmässigt höras.

Talan mot beslut av SIV i de nämnda fallen fullföljs hos regeringen. Besvärstiden är en vecka (46 § tredje stycket och 59 § första stycket UtL).

Mot beslut enligt UtL får i övrigt, bortsett från vissa processuella beslut, talan inte föras (49 § UtL).

Regeringen kan emellertid i vissa fall få pröva ärende i vilket besvärsmöjlighet inte föreligger. Enligt 47 § UtL kan SIV, om man finner särskilda skäl till detta, överlämna ett ärende till regeringens avgörande (underställning). Detta skall alltid ske om utlänningsnämnden begär det. En annan form av prövning av ärenden som ankommer på regeringen sker genom s. k. återbrytning av avlägsnandebeslut. Dessa beslut preskriberas inte utan gäller utan tidsbegränsning. Enligt 51 § UtL får emellertid re-

geringen upphäva beslut om avvisning, förpassning, utvisning eller förvisning som inte kan verkställas eller som, vare sig det har verkställts eller inte, av andra skäl inte längre skall lända till efterrättelse. Återbrytning av avvisnings- eller utvisningsbeslut kan också beslutas av SIV när särskilda skäl föreligger. Det gäller dock inte beslut som meddelats av regeringen.

2.6 Vissa övriga bestämmelser i utlänningslagen och utlänningskungörelsen m. m.

2.6.1 Straff för arbetsgivare som anställer utlänning utan arbetstillstånd

Arbetsgivare som har utlänning utan arbetstillstånd anställd kan enligt 62 § UtL dömas till dagsböter.

Enligt 62 § UtL skall den som i sin tjänst anställer utlänning som har fyllt 16 år göra skriftlig anmälan till polismyndigheten, när utlänningen tillträder och slutar anställningen. Underlåter arbetsgivaren att göra sådan anmälan eller lämnar han i anmälan oriktig uppgift mot bättre vetande kan han dömas till dagsböter eller, om omständigheterna är försvårande, till fängelse i högst sex månader.

2.6.2 Bestämmelser om resedokument

I samband med redogörelsen för skyddet för politiska flyktingar (2.1) nämnde jag att SIV enligt kungörelsen (1955: 29) ang. utfärdande av resedokument får utfärda resedokument enligt 1951 års flyktingkonvention. Som legitimationshandling gäller resedokument, som utfärdats eller förlängts i Sverige, endast vid utrikes resa. För vistelsen i Sverige måste flykting, i likhet med annan utlänning, vara försedd med särskild legitimationshandling som gäller som pass (2 § UtL). Innehav av ett vanligt hemlandspass anses vara ett uttryck för att passinnehavaren står under hemlandets skydd och eftersom den som åtnjuter sitt hemlands skydd inte kan anses som flykting, anses det i Sverige oförenligt med flyktingbestämmelserna att utfärda resedokument till utlänning som innehar eget hemlandspass. I sådana fall måste därför utlänning, som önskar få ett resedokument, först lämna i från sig sitt hemlandspass, varefter resedokument utfärdas. Som särskild legitimationshandling för vistelsen i Sverige utställs då samtidigt ett s. k. främlingspass (6 § UtL).

Utlänning som är flykting och som saknar bosättningsstillstånd kommer sålunda med nuvarande ordning att behöva dubbla legitimationshandlingar.

Främlingspass utfärdas för viss tid och kan förseas med påskrift att det blir ogiltigt, om innehavaren reser in i sitt hemland. Passet skall under vissa förutsättningar återställas till SIV (7 § UtL). I fråga om resedokument finns ingen bestämmelse som gör det möjligt att återkalla legitimationshandlingar.

3 Gällande ordning enligt terroristlagen

Lagen (1973: 162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, i det följande kallad terroristlagen, trädde i kraft den 1 maj 1973 med giltighet till utgången av april 1974 (prop. 1973: 37, JuU 1973: 18, rskr 1973: 121). Genom beslut av 1974 och 1975 års riksdagar har dess giltighetstid förlängts (prop. 1974: 55, JuU 1974: 12, rskr 1974: 150; prop. 1975: 72, JuU 1975: 17, rskr 1975: 137). Lagen gäller nu till utgången av december 1975.

Terroristlagen ger möjligheter att under vissa speciella förutsättningar ingripa med skilda åtgärder som alla har till syfte att minska riskerna för att vårt land blir skådeplatsen för nya internationella terroristdåd. I prop. 1973: 37 framhålls (s. 21) att lagen tar sikte enbart på utläningar som tillhör eller verkar för sådana grupper och organisationer vilka genom sin tidigare verksamhet har visat att de systematiskt använder våld för politiska syften även mot oskyldiga människor i främmande land och därför kan befaras göra det också i Sverige. Utlänning som avses i lagen kan avvisas eller utvisas. En förutsättning för att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall kunna verkställas är dock att s. k. politiskt verkställighetshinder inte föreligger (jfr 53 § UtlL). Finns sådant hinder för verkställighet, dvs. skulle utlänningen löpa risk för politisk förföljelse i det land dit han skulle befordras eller kunna därifrån befordras till land där han löper sådan risk, skall han i stället kunna bli föremål för kontroll och övervakning. Därvid skall under vissa förutsättningar även sådana spanings- och tvångsåtgärder som husrannsakan, kroppsvi-sitation, kroppsbesiktning, brevkontroll och telefonavlyssning kunna användas mot honom. Förutsättningarna för att dessa åtgärder skall kunna vidtas avviker i viss mån från vad som enligt RB gäller om användningen av sådana tvångsmedel vid misstanke om brott, eftersom RB:s regler inte ger möjligheter till ingripanden uteslutande i förebyggande syfte.

Rörande lagens närmare innehåll kan nämnas följande.

Enligt 1 § första stycket skall utlänning, som ankommer till riket, *avvisas* om det finns grundad anledning anta, att han tillhör eller verkar för organisation eller grupp som, på grund av vad som är känt om dess verksamhet, kan befaras här i riket använda våld, hot eller tvång för politiska syften. Förteckning över utläningar, som sålunda skall avvisas, upprättas enligt 1 § andra stycket av RPS i enlighet med föreskrifter som meddelas av regeringen. Föreligger beträffande utlänning, som uppehåller sig i riket, sådana omständigheter som nyss har nämnts får han enligt 3 § *utvisas*.

Beslut om avvisning skall meddelas av polismyndighet på grundval av RPS:s förteckning (2 §). Påstår utlänning som finns upptagen i förteck-

ningen att han är politisk flykting, skall ärendet efter SIV:s hörande underställas regeringen, om inte påståendet är uppenbart oriktigt (5 §). Underställning skall också ske om utlänningen har fått svenskt visum, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd (2 §). Detsamma skall gälla om utlänningen anses böra avvisas enligt 1 § trots att han inte finns upptagen i den tidigare nämnda förteckningen. Beslut om utvisning meddelas av regeringen (3 §).

Påstår utlänning när fråga uppkommer om *verkställighet* av beslut om avvisning eller utvisning att han är politisk flykting och är påståendet inte uppenbart oriktigt, skall verkställighetsfrågan underställas regeringen sedan SIV har yttrat sig i ärendet (5 §).

En förutsättning för att en utlänning skall kunna avlägsnas ur landet på grund av avvisnings- eller utvisningsbeslut är, som tidigare har nämnts, att det inte föreligger politiskt verkställighetshinder. Enligt 8 § skall sålunda regeringen förordna att beslut om avvisning eller utvisning t. v. inte får verkställas, om hinder mot verkställighet av beslutet möter på grund av vad som sägs i 53 och 54 §§ UtIL (politiskt verkställighetshinder) eller om det på annan grund föreligger särskild anledning att verkställighet inte bör äga rum.

I sådana ärenden enligt terroristlagen som rör avvisning eller utvisning eller verkställighet av sådant beslut är åtskilliga bestämmelser i UtIL tillämpliga (7 §). När det gäller utlännings tagande i förvar kompletteras UtIL:s regler härom med särskilda regler som ger polisen i viss mån vidgade möjligheter till förvarstagande (6 §).

Utlänning, beträffande vilken regeringen har förordnat att meddelat avvisnings- eller utvisningsbeslut t. v. inte får verkställas, skall enligt 9 § första stycket under sin vistelse i riket kunna bli föremål för viss kontroll och övervakning. Detsamma skall enligt 9 § andra stycket gälla, om enligt UtIL har meddelats ett inte verkställbart beslut om avvisning eller avlägsnande och regeringen har funnit att beträffande utlänningen föreligger sådana omständigheter som anges i 1 § första stycket terroristlagen. Den kontroll och övervakning som i nu nämnda fall skall kunna komma i fråga innebär dels att regeringen skall kunna meddela sådan utlänning särskilda föreskrifter om inskränkningar och villkor för hans vistelse i riket och dels att utlänningen under vissa förutsättningar skall kunna bli föremål för vissa *spaningsåtgärder*. I sistnämnda hänseende innebär lagen följande.

Om det finnes vara av betydelse för att utröna om organisation eller grupp som avses i 1 § första stycket terroristlagen planlägger eller förbereder åtgärd som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet, får utlänning som avses i 9 § underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av sådan utlänning får också tas fingeravtryck och fotografi (10 §). Förordnande om nämnda åtgärder meddelas av polismyndighet. För samma ändamål kan polismyndighet, om synnerliga

skäl föreligger, få tillstånd att dels ta del av samtal till och från telefonapparat som innehas eller kan antas komma att begagnas av utlänning som nu avses (telefonavlyssning), och dels närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafförsändelse, brev, annan sluten handling eller paket som har ställts till eller avsänts från utlänningen och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befodringsanstalt (11 §). Fråga om tillstånd till sådan åtgärd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av RPS. Tillstånd skall meddelas att gälla viss tid som dock inte får överstiga en månad (12 §).

I alla sådana ärenden som enligt lagen skall prövas av regeringen skall förhör hållas (14 §).

4 Utlänningsutredningens betänkanden IV och V

4.1 Inledning

Utlänningsutredningen avgav under år 1972 dels ett stencilerat betänkande (Ds Ju 1972: 20) Frihetsberövande enligt utlänningslagen dels betänkandet (SOU 1972: 84) Flyktingskap.

I det sist nämnda betänkandet, som är utredningens slutbetänkande, behandlar utredningen frågor som rör flyktings rättsliga ställning i Sverige. Betänkandet innehåller vidare förslag till ändring i fråga om besvärsrätten och överprövningen i utlänningsärenden samt förslag om preskription av avlägsnandebeslut. Det stencilerade betänkandet innehåller förslag till ändrade bestämmelser om tagande i förvar och ställande under uppsikt enligt UtIL.

4.2 Flyktingskap och dess skydd

4.2.1 Utredningen

Flyktningbegreppet. Utredningen konstaterar att den praxis, som under andra världskriget och åren närmast därefter utbildades inom asylrätten, lagfästes 1954 genom nuvarande UtIL. Vid utformningen av bestämmelserna om flyktingar togs också hänsyn till innehållet i Förenta nationernas flyktingkonvention från år 1951, vilken Sverige ratificerade samma år. Man tog emellertid inte direkt sikte på att införliva konventionens bestämmelser med svensk rätt. Ambitionen var endast att se till att den nya UtIL inte kom att innehålla bestämmelser som skulle hindra en svensk ratifikation av flyktingkonventionen. Detta har enligt utredningen medfört att påtagliga skillnader föreligger mellan konventionens och UtIL:s uttryckssätt, något som framgår redan vid en ytlig jämförelse mellan deras flyktingbegrepp. Sålunda pekar utredningen på att UtIL:s uttryck "hemland" i konventionen motsvaras av ut-

trycken "land, vari han är medborgare", och "land vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort". I konventionen anges "välgrundad fruktan för förföljelse" som en första förutsättning för flyktingskap, medan UtIL talar om "risk för politisk förföljelse". Konventionens uttryck "ej önskar begagna sig av sagda lands skydd" saknar motsvarighet i UtIL.

Utredningen pekar på att konventionens definition av begreppet flykting har en självständig betydelse i ett avseende, nämligen vid utfärdande av resedokument för flykting som lovligen vistas i vårt land. Eftersom sådant dokument förutsätts kunna utfärdas endast för flykting som avses i konventionen och UtIL:s flyktingbegrepp inte omfattar endast konventionsflykting, har SIV genom en särskild kungörelse (1955: 29) bemyndigats att utfärda resedokument med iakttagande av bestämmelserna i konventionen.

Utredningen framhåller vidare att den vid sin undersökning av hur regleringen av asylrätten utfallit i praktiken funnit att det på grundval av UtIL:s bestämmelser om politisk flykting utbildats en praxis som — fastän den står i överensstämmelse med UtIL — svårigen låter sig förena med motsvarande bestämmelser i flyktingkonventionen. Någon närmare redovisning av denna mot konventionsbestämmelserna stridande praxis ges emellertid inte. Utredningen säger endast att förklaringen till gällande praxis torde vara att söka i det förhållandet att UtIL:s bestämmelser skiljer sig materiellt från konventionens regler.

Enligt utredningens mening bör en nationell lagstiftning som ansluter till en internationell överenskommelse i princip utformas så att den såvitt möjligt får samma materiella innehåll som överenskommelsen. Detta gäller i vart fall när åtgärder, som vidtas på grund av den nationella lagstiftningen, måste respekteras av andra konventionsstater. En annan ordning skulle kunna medföra uppenbara risker för att de förpliktelser, som följer av en anslutning till överenskommelsen, inte helt uppfylls eller för att konventionens reglering, till förfång för övriga konventionsstater, utsträcks till områden som ligger utanför konventionen. Dessa risker blir enligt utredningen särskilt påtagliga om det inte föreligger skyldighet för den handläggande myndigheten att vid tillämpningen av de nationella bestämmelserna beakta innehållet i den överenskommelse som föranlett bestämmelserna.

Mot bakgrund av det anförda anser utredningen angeläget att det skapas ökade garantier för att konventionens bestämmelser iakttas och dess förpliktelser uppfylls genom en bättre anpassning till konventionen av UtIL:s bestämmelser om politiskt flyktingskap. Detta föreslås ske på så sätt att *flyktingkonventionens definition av flykting efter omarbetning tas in i UtIL och ersätter den nuvarande definitionen på "politisk flykting" i 2 § andra stycket.*

Övriga utlännningar i behov av skydd. Eftersom begreppet politisk flykting i UtIL är vidare än flyktingbegreppet i konventionen, medför

utredningens förslag att vissa utlänningar skulle ställas utanför det skydd som de i dag enligt UtL åtnjuter som "politisk flykting". Utredningen pekar härvid på dels utlänning som riskerar förföljelse på grund av politiska förhållanden, dels utlänning som löper risk att åläggas allvarligt straff för politiskt brott. Det gäller enligt utredningen att eftersträva att en omreglering av asylrätten inte medför att någon grupp av skyddsbehövande utlänningar får ett sämre skydd än den f. n. har.

I detta sammanhang gör utredningen en närmare genomgång av begreppet "politiskt brott". Utredningen erinrar om att som politisk flykting enligt 2 § UtL skall anses bl. a. den som på grund av politiskt brott riskerar allvarligt straff. Begreppet politiskt brott förekommer också i 6 § lagen (1957: 668) om utlämning för brott, där det föreskrivs att "utlämning må ej beviljas för politiskt brott". Undantag mot detta utlämningsförbud kan dock enligt samma lagrum medges om brottet endast är ett brott av icke politisk beskaffenhet och det i det särskilda fallet prövas övervägande ha karaktären av ett icke politiskt brott. Utredningen framhåller att innebörden av begreppet "politiskt brott" är omtvistad. Med utgångspunkt i förarbetena till lagen om utlämning konstaterar utredningen att "politiskt brott" i den svenska rättstillämpningen i allt fall omfattar brott som riktar sig mot statens säkerhet eller samhällsordningen (uppror, högförräderi, spioneri m. m.) oavsett om brottet begåtts i politiskt syfte eller inte. Denna kategori brott brukar kallas för absolut-politiska brott. Som politiskt brott anses enligt utredningen också andra gärningar, som begåtts i samband med absolut-politiskt brott och som inte övervägande har karaktär av ett icke politiskt brott. Utredningen menar att stark kritik kan riktas mot nu angivna innebörd av begreppet "politiskt brott", eftersom hänsyn inte tas till gärningsmannens politiska uppfattning. Gällande ordning medför härigenom att den som av enbart ekonomisk vinning begår t. ex. spioneri, vilket brott i alla länder regelmässigt kan medföra långvariga frihetsstraff, betraktas som politisk flykting och kan således av det skälet beviljas fristad här. Ett sådant resultat av reglerna om flyktingskap finner utredningen egenartat. I den mån nu antydda kategori av "politiskt brott" alltså anses böra innebära skydd mot avlägsnande med stöd av UtL bör enligt utredningen ett sådant skydd ges i form av ett verkställighetshinder, som anknyter till förbudet mot utlämning.

I redogörelsen för den grupp utlänningar, som enligt utredningen inte omfattas av konventionens flyktningbegrepp men väl av UtL:s definition på politisk flykting, pekar utredningen också på de utlänningar som sedan länge har beviljats uppehållstillstånd av allmänt humanitära skäl. Det gäller bl. a. medborgare i krigförande land, som visserligen inte löper risk för förföljelse i sitt hemland men som riskerar straff för militärt brott. Det rör sig härvid främst om desertörer och andra krigsvägrare.

För nu antydda och andra kategorier utlänningar, som tar sin tillflykt hit av andra skäl än fruktan för förföljelse i sitt hemland, sägs situationen på grund av de politiska förhållandena i hemlandet ofta vara lik konventionsflyktingarnas situation och de kan därmed sägas vara i behov av ett likartat skydd. Utredningen föreslår därför att utöver konventionsflyktingar *förmånsställning skall ges de utlänningar som på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande skäl härför*, dvs. andra tungt vägande skäl än som anges i flyktingkonventionen. Detta bör enligt utredningen ta sig uttryck på ett sätt som motsvarar principdeklarationen för konventionsflykting i 2 § UtIL. I nämnda lagrum bör därför införas en definition av den grupp utlänningar, som enligt vad nu sagts är i behov av särskilt skydd, samt anges en *riktlinje* för deras särställning av innehåll att *"utlänning, som enligt vad tidigare sagts bör åtnjuta ett särskilt skydd, inte får utan särskilda skäl vägras tillstånd att vistas i riket"*. En sådan utlänning skall alltså i princip inte kunna vägras inresa och uppehåll av allmänna skäl, t. ex. läget på arbetsmarknaden.

Flyktingförklaring. Utlänningsutredningen framhåller vidare att UtIL:s skydd av politiska flyktingar främst är ett skydd mot att de avlägsnas till land där de riskerar politisk förföljelse. Frågan om politiskt flyktingskap får således sin betydelse i första hand vid verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Det är i allmänhet först när en sådan fråga kommer upp som den centrala utlänningsmyndigheten prövar ett påstående om politiskt flyktingskap mer ingående. I ärenden om tillstånd att uppehålla sig här i landet kommer inte SIV:s bedömning av ett påstått flyktingskap till uttryck i annat fall än då ansökan avslås.

Utredningen konstaterar att förhållandena i Sverige beträffande fastställande av flyktingskap avviker väsentligt från dem som råder i de flesta västeuropeiska länder. Frågan om politiskt flyktingskap prövas och avgörs i dessa länder så snart utlänning ansöker om asyl eller på annat sätt gör gällande att han är politisk flykting. Så sker bl. a. i övriga nordiska länder samt i Belgien, Frankrike, Holland, Italien, Förbundsrepubliken Tyskland och Österrike.

Utredningen framhåller vidare att en politisk flykting jämfört med övriga utlänningar intar en särställning här i landet inte bara i fråga om rätten att vistas här utan också i andra avseenden. Man pekar därvid på att politiska flyktingar och även vissa andra flyktingar — bl. a. åtnjuter sociala förmåner och annat bistånd som inte tillkommer övriga utlänningar. Därmed avses främst den särskilda hjälpverksamhet till förmån för flyktingar, som bedrivs av AMS och socialstyrelsen.

Frågan huruvida utlänning är att anse som flykting eller inte kan således vara av väsentlig betydelse från olika synpunkter. Redan utlänningsens eget intresse av att så snart som möjligt få veta om han är erkänd

som flykting och därmed berättigad till den särställning som tillkommer flykting, motiverar därför enligt utredningen att allvarligt överväga en rättslig reglering för fastställande av flyktingskap.

Utredningen finner att flyktingkonventionen inte ålägger ansluten stat att pröva flyktingstatus i annat fall än då utlänning ansöker om resedokument. Har stat i sådant fall funnit konventionens flyktingbegrepp tillämpligt och utfärdat resedokument är den emellertid bunden av sitt ställningstagande även i andra sammanhang inom konventionens ram tills konventionen upphör att vara tillämplig på någon av de i artikel 1 C i konventionen angivna grunderna.

Vid sina överväganden om man bör ha en vidsträcktare skyldighet att pröva fråga om flyktingstatus än vad konventionen sålunda ålägger konventionsstat, pekar utredningen främst på att underlåtenhet att ta ställning till påstående om flyktingskap innebär, att utlänningen lämnas i ovisshet om sin rättsställning i tillflyktslandet. Enligt vad som framförts till FN:s flyktingkommissarie har denna ovisshet i många fall ingett flyktingar en känsla av otrygghet och osäkerhet. Utredningen finner det också med tanke på hur konventionens regler om uppkomst och upphävande av flyktingskap har utformats vara följdriktigt, att ansluten stat tar ställning till om utlänning är flykting i konventionens mening så snart han begär det. Dessutom kan en prövning av flyktingskap framtingas redan i dag genom ansökan om resedokument.

Utredningen anser således att fråga om utlänning är konventionsflykting eller inte bör prövas så snart utlänning framställt påstående därom även om någon särskild rättsverkan av flyktingstatus inte är aktuell. En förutsättning bör självfallet vara att utlänningen själv har begärt en sådan prövning. För att begäran skall prövas bör vidare enligt utredningen krävas att utlänningen vistas här och har behov av fristad här. Uppfyller utlänningen förutsättningarna för flyktingskap, bör prövningen utmynna i en förklaring att utlänningen är att anse som flykting.

Mot bakgrund av det anförda föreslår därför utredningen att i UtIL intas en bestämmelse av följande innebörd. *Utlänning, som avses i flyktingkonventionen och som har behov av fristad här i landet äger, om han vistas här, erhålla en förklaring att han är att anse som flykting.* Till en sådan förklaring bör vidare fogas den föreskriften att *om utlänning som fått en sådan förklaring upphör att vara flykting, förklaringen bör återkallas.* Beträffande frågan vilken myndighet som skall pröva och meddela beslut i ärende om flyktingförklaring föreslår utredningen att detta i princip bör ankomma på SIV, som enligt utredningen får anses ha särskild kompetens för att bedöma sådana frågor. Däremot har utredningen inte funnit anledning att låta denna uppgift exklusivt ankomma på SIV med rättsligt bindande verkan för alla andra myndigheter. De regler som gäller för förfarandet vid förvaltningsmyndighet och domstol anses utgöra en garanti för att där sker en allsidig belysning och

enhetlig bedömning i frågan. Utredningen utgår från att myndighet och domstol som handlägger fråga, i vilken utlännings ställning som flykting har rättslig betydelse, alltid hör SIV.

Förstärkt skydd för flykting mot förvisning och utvisning. I fråga om skyddet för flykting när fråga uppkommer om avlägsnande från vårt land konstaterar utredningen, att UtL:s regler om utvisning och förvisning är väl förenliga med bestämmelserna om utvisning i artikel 32 i konventionen. Utredningen tar i det sammanhanget upp frågan om inte flykting bör ges ett särskilt skydd mot avlägsnande utöver det som inryms i bestämmelserna i 53 och 54 §§ UtL om politiskt verkställighetshinder. Utredningen erinrar om att utlänning som är varaktigt bosatt här har getts en ökad trygghet genom föreskrifterna i 26 och 29 §§ UtL, enligt vilka utlänning som har bosättningsstillstånd eller som sedan minst fem år är bosatt här i landet inte får förvisas resp. utvisas med mindre synnerliga skäl föreligger härför. Enligt utredningens mening har flykting ett inte mindre starkt behov av trygghet och skydd än en utlänning som vistats här längre tid. Det borde därför vara följdriktigt att möjligheterna att fatta beslut om avlägsnande av konventionsflykting begränsas på motsvarande sätt. Detta föreslås emellertid endast gälla konventionsflykting som har behov av fristad här i landet. Åtnjuter han redan skydd i annat land skall han nämligen enligt vedertagen internationell uppfattning i fråga om rätten till inresa och uppehåll i annat land jämsättas med utlänning i allmänhet. Utredningen föreslår sålunda att *beslut om förvisning eller utvisning av utlänning, som är att anse som flykting och som har behov av fristad här i landet, får fattas endast om det föreligger synnerliga skäl därtill.*

Ändringar i bestämmelsen om politiskt verkställighetshinder. Utredningen går sedan in på bestämmelserna i 53 och 54 §§ UtL om politiskt verkställighetshinder samt i konventionens artikel 33 om förbud mot avlägsnande av flykting. Utredningen finner sig kunna konstatera att undantagen från förbudet att avlägsna flykting till land, där han riskerar förföljelse, är mer begränsade i UtL än i konventionen. Eftersom konventionen självfallet inte utgör hinder för ansluten stat att ge flykting ett vidare skydd än konventionen, saknas enligt utredningen anledning att ändra gällande ordning i begränsande riktning. I detta sammanhang pekar utredningen dock på att enligt 54 § UtL undantag från nämnda avlägsnandeförbud kan göras om utlänningen har gjort sig skyldig till "synnerligen grov brottslighet". Detta begrepp har tidigare tolkats så att det avsåg även upprepad brottslighet, vari ingår brott av svårare beskaffenhet. I konventionens artikel 33 medges undantag från avlägsnandeförbud om flyktingen dömts för "synnerligen grovt brott". För att utesluta möjligheten av en felaktig tolkning, föreslår därför utredningen att *uttrycket "synnerligen grov brottslighet" i 54 § UtL ändras till "synnerligen grovt brott".*

Till skillnad från flyktingkonventionen upptar, som tidigare nämnts, UtL "politiska förhållanden" och allvarligt straff på grund av "politiskt brott" som grunder för förföljelse. Genom utredningens förslag till nytt flyktingbegrepp skulle de som utsätts för förföljelse av nyssnämnda skäl komma att ställas utanför det skydd som de f. n. åtnjuter genom reglerna om politiskt verkställighetshinder. För att undvika att så sker föreslår utredningen, att *reglerna om politiskt verkställighetshinder görs tillämpliga också på utlämning som förföljs på grund av politiska förhållanden även om han inte är att anse som flykting.*

I fråga om den som begått politiskt brott föreslås ett verkställighetshinder som anknyter till reglerna i lagen om utlämning för brott. I 6 § denna lag föreskrivs ett ovillkorligt förbud mot utlämning för politiskt brott, om inte gärningen också innefattar brott av icke-politisk beskaffenhet och gärningen i det enskilda fallet har övervägande karaktär av ett icke-politiskt brott. Utredningen föreslår därför ett tillägg till 53 § UtL av innehåll att *utlämning som begått politiskt brott, för vilket utlämning ej må beviljas, vid verkställighet av avlägsnandebeslut inte får befordras till land, där han löper risk att åläggas allvarligt straff för sådant brott, och ej heller till land där han inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, där han löper sådan risk.*

Resedokuments giltighet som pass. Utlänningsutredningen berör slutligen frågan om skyldighet för flykting som vistas i riket att inneha legitimationshandling som gäller som pass. Eftersom resedokument, som enligt flyktingkonventionen på begäran skall utfärdas för flykting, endast gäller som passhandling för utrikes resa kommer ett resedokument som utfärdats här i Sverige inte att accepteras som passhandling vid flyktingens vistelse här. Därför måste dessutom ett främlingspass utfärdas för flyktingen. Utredningen anser att detta förhållande bör ändras och föreslår efter förebild från andra länder, som anslutit sig till flyktingkonventionen, att *resedokument som utfärdats i Sverige också bör gälla som pass vid uppehåll här i landet.*

4.2.2 Remissyttrandena

Förslaget att införliva konventionens flyktingbegrepp i UtL samt att införa en särskild grupp av skyddsbehövande utlämningar motas av de flesta remissinstanserna positivt eller lämnas utan erinran. Flera av dem delar emellertid inte utredningens uppfattning att svensk praxis skulle vara oförenlig med flyktingkonventionen och det pekas på att utredningens ståndpunkt i denna del inte har stöd i utredningsmaterialet.

Hovrätten för Västra Sverige, som inte har någon erinran i och för sig mot att konventionens flyktingbegrepp införlivas i UtL, konstaterar emellertid att flyktingar genom den föreslagna uppdelningen mellan flyktingar och övriga utlämningar i behov av särskilt skydd ges fördelar

som inte kommer övriga skyddsbehövande utlänningar till del. Dessa skillnader kan kanske inte alltid motiveras av skillnaderna beträffande skyddsbehovet. Enligt hovrättens mening får dock Sverige redan genom sin anslutning till flyktingkonventionen anses ha bundit sig för en kategoriklyvning av detta slag.

RPS konstaterar att UtL:s flyktingbestämmelser är mer generösa än konventionens bestämmelser och anser inte att tillämpningen av 2 § UtL har lett till att konventionsbestämmelserna inte uppfyllts. Styrelsen finner inte tillräckliga skäl föreligga för en ändring av UtL:s flyktingdefinition och avstyrker därför förslaget.

Även SIV avstyrker förslaget och framhåller att UtL inte tillämpas så att utlänning får en sämre behandling än han skulle få enligt konventionen. SIV kan därför inte dela utredningens allmänna uppfattning att konventionens bestämmelser om flyktingskap bör införas i UtL. Till närmare utveckling av sin ståndpunkt anför SIV bl. a. följande:

UL och konventionen skiljer sig åt ifråga om definitionen av flykting bl. a. när det gäller utlänning som åläggs allvarligt straff p. g. a. politiskt brott. Sådan utlänning är enligt UL att anse som politisk flykting. Någon motsvarande grund för flyktingskap finns inte upptagen i konventionen. I denna talas om förföljelse på grund av "politisk uppfattning".

Enligt SIV:s mening är emellertid den som begått politiskt brott ofta att bedöma också som konventionsflykting. Detta hänger samman med — som närmare belyses i ett senare avsnitt — att politiska brott ofta och kanske t. o. m. i regel utgörs av handlingar som måste anses ha sin bakgrund i vederbörandes "politiska uppfattning". Att vissa politiska brott måhända inte konstituerar flyktingskap enligt konventionen men väl enligt UL kan enligt SIV:s mening inte motivera att lagtexten anpassas till konventionstexten. En skiljaktig bedömning kan vara resultatet av en onödigt subtil tolkning av lag och konvention. Något facit i form av en någorlunda enhetlig praxis från de olika konventionsländerna finns ju inte.

I konventionen sägs vidare inte något om vad som skall förstås med "förföljelse" medan i UL talas om förföljelse "som riktar sig mot hans (utlänningens) liv eller frihet eller eljest är av svår beskaffenhet".

Vad som skall förstås med uttrycket "förföljelse" i artikel 1 i konventionen är oklart. Förarbeten eller rättspraxis som kan ge ledning vid tolkningen saknas. Utredningen har redovisat olika uppfattningar som kommit till uttryck inom doktrinen. Enligt SIV:s mening ger doktrinen ett dåligt stöd vid tolkningen på grund av dessa delade meningar. Till skillnad mot utredningen anser SIV att man vid tolkningen av begreppet "förföljelse" i artikel 1 inte kan bortse från innehållet i artikel 33 om skydd mot avvisning och utvisning. Artikel 1. tillförsäkrar i och för sig inte någon flykting en rätt att stanna i något land eller skydd mot att avlägsnas från ett land. Det skydd konventionen ger framgår av artikel 33, där det stadgas att flykting inte må utvisas eller avvisas till gränsen mot område där "hans liv eller frihet skulle hotas". Med denna tolkning, som förekommer i doktrinen, blir konventionens definition snävare än UL:s, där det som nämnts talas om förföljelse som riktar sig mot utlänningens "liv eller frihet eller eljest är av svår beskaffenhet".

Enligt konventionen skall det vara fråga om "välgrundad fruktan" för förföljelse medan det i utlänningslagen talas om "risk för förföljelse". En skillnad i innebörden av dessa uttryck som SIV funnit är att "risk för förföljelse" även täcker situationer där vederbörande inte är medveten risken, medan konventionstexten enligt ordalagen tycks förutsätta medvetenhet om att sådan risk föreligger. Att försöka genomlysä övriga eventuella skillnader mellan innebörden av dessa uttryck utan belysning av fall ur praxis har SIV funnit vara ofruktbart.

Utredningen har framhållit att den funnit det angeläget att en ökad rättssäkerhet kommer flyktingar och andra utlänningar till del. Att införa konventionens definition av flykting i UL skulle emellertid enligt SIV:s uppfattning kunna få motsatt verkan. Som ovan framhållits är konventionens definition både oklarare och enligt ordalagen snävare än UL:s och kan därför tolkas snävare. SIV avstyrker utredningens förslag i denna del.

Utlänningsnämnden, som godtar den föreslagna kategoriindelningen, framhåller att det med hänsyn till de internationella rättsverkningar som följer av att ett land förklarar en person som flykting och förser honom med resedokument, som måste respekteras även av annat konventionsland, är angeläget att kretsen av konventionsflyktingar inte görs vidare än vad som innefattas i flyktingkonventionens definition av flykting.

Invandrarutredningen delar utredningens uppfattning att UtL:s uppdelning mellan politiska flyktingar och utlänningar i allmänhet är alltför stel och därför om möjligt bör ersättas med en indelning som bättre svarar mot skyddsbehovens olika art. Man anser dock att utredningens förslag i realiteten kan komma att medföra att vissa grupper av utlänningar, bl. a. de som begått politiskt brott, får en sämre ställning än de har i dag.

Svenska flyktingrådet anser att ett införlivande av konventionstexten i UtL i vissa fall skulle kunna leda till snävare tolkning av flyktingbegreppet än vad som gäller enligt UtL. Enligt flyktingrådet innebär detta försämringar i förhållande till gällande lag, varför förslaget avstyrks. Flyktingrådet framhåller vidare den uppfattningen att politiska flyktingar och andra skyddsbehövande utlänningar skall ha samma rättigheter och förmåner.

Utredningens förslag att *behålla principdeklarationen* för flyktingar och införa en motsvarande *riktlinje* för övriga skyddsbehövande utlänningar föranleder ingen kommentar eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. RA påpekar emellertid att annan utlänning än flykting som är i behov av särskilt skydd enligt förslaget skall kunna vägras tillstånd att vistas här om "särskilda skäl" föreligger. Då denna grupp i dag betraktas som politiska flyktingar, vilka enligt 2 § UtL inte kan vägras sådant tillstånd utan "synnerliga skäl", innebär förslaget möjlighet till en restriktivare behandling av dessa utlänningar än vad som i dag gäller. Med hänvisning till Sveriges liberala invandringspolitik och humanitära grundsyn ställer sig RA tveksam till nämnda begränsning.

Svenska flyktingrådet anser att principdeklarationen för flyktingar bör vara undantagslös så att flykting, som är i behov av fristad här i landet, inte kan vägras resa in hit ens om synnerliga skäl föreligger. Flyktingrådet anser vidare att rekvisitet "tungt vägande skäl" bör slopas i riktlinjen för utlännings i behov av särskilt skydd.

RÅ påpekar att flyktingkonventionen utesluter bl. a. krigsförbrytare från sitt tillämpningsområde men att sådana utlännings i princip omfattas av den svenska principdeklarationen. Utredningen föreslår ingen ändring i detta avseende men uttalar att krigsförbrytare eller annat undantag enligt konventionens artikel 1 F lämpligen bör utgöra "synnerliga skäl" att vägra utlännings fristad här i landet. Enligt *RÅ* skulle det kunna övervägas om inte krigsförbrytare skall undantas från kategorin flyktingar enligt lagen. Ett alternativ till ett generellt undantag i lagen skulle enligt *RÅ* vara att uppställa mindre stränga förutsättningar än "synnerliga skäl" för att kunna vägra fristad här.

Hovrätten för Västra Sverige hävdar att undantagsbestämmelserna i flyktingkonventionens artikel 1 F, varigenom flyktingar som begått vissa grova brott ställs utanför tillämpningen av konventionen, skall införas i lagtexten. Dessa bestämmelser är enligt hovrätten av så väsentlig betydelse att de bör öppet redovisas.

Svenska flyktingrådet anser att undantag bör göras för krigsförbrytare. Dessutom bör enligt rådets mening undantag göras beträffande "dem som gjort sig skyldiga till allvarligt brott mot FN-konventionen om de mänskliga rättigheterna".

Beträffande vapenvägrare och desertörer finner *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* det vara vanskligt att på grundval av hittillsvarande erfarenheter inlemma dessa i den grupp utlännings som är i behov av särskilt skydd. Länsstyrelsen anser att gällande skydd mot utlämning får anses tillräckligt. *Föreningen Sveriges polismästare* är av samma uppfattning i vart fall beträffande de vapenvägrare och desertörer, vilkas ställningstagande inte grundas på djup samvetsnöd.

På grund av sin inställning i frågan om flyktingbegreppets utformning avstyrker *RPS* och *SIV* utredningens förslag beträffande utformningen av principdeklarationen för flyktingar och införandet av den s. k. riktlinjen för övriga utlännings i behov av särskilt skydd.

Utredningens förslag om möjlighet för flykting att genom en särskild prövning få en *förklaring att han är att anse som flykting* samt verkan av en sådan förklaring har av många remissinstanser lämnats utan erinran medan andra instanser framfört delade meningar.

Invandrarutredningen anser att starka skäl talar för införandet av ett förklaringsinstitut och finner det inte minst av psykologiska skäl önskvärt att flykting, som så önskar, kan erhålla ett dokument som utvisar hans flyktingstatus.

Hovrätten för Västra Sverige förordar däremot generellt att frågor

om flyktingskap skall prövas först i samband med verkställigheten av avlägsnandebeslut.

RPS menar att utredningens främsta skäl för att införa en flyktningförklaring — flyktningens trygghetskänsla — inte är bärkraftig då en avgiven förklaring ändock skall kunna återkallas. Utredningens förslag skulle dessutom nödvändiggöra kraftiga resursförstärkningar inom polisen. Med hänsyn härtill och eftersom en flykting som p. g. a. återopat politiskt skäl fått tillstånd att vistas här redan i dag åtnjuter det skydd som flyktingkonventionen tillförsäkrar honom, avstyrker RPS förslaget.

Också SIV och LO uttalar att frågan om införande av förklaringsinstitutet måste vägas mellan värdet av den trygghetskänsla som en flykting kan få genom en sådan förklaring och de resurser som måste ställas till förfogande. Båda instanserna, som anser att en förklaring saknar praktisk betydelse för det faktiska skydd som en flykting i dag åtnjuter i Sverige, avstyrker förslaget.

Förslaget att inte ge flyktningförklaringen exklusiv rättsverkan förtar enligt kammarrätten i Stockholm det trygghetsvärde, som förslaget syftar till. Kammarrätten framhåller också att institutet med särskild förklaring om flyktingskap kanske inte alltid är till förmån för utlänningen. Det finns enligt kammarrätten säkert de som känner sig som politiska flyktingar men som kanske i avvaktan på den politiska utvecklingen i hemlandet inte vill ge offentlighet åt detta. Man hoppas kanske att förhållandena i hemlandet skall bli sådana att man trots allt kan återvända dit och vill därför inte deklarerat att man är utsatt för förföljelse. Om den föreslagna ordningen införs, måste en sådan person ta ställning till om han skall begära förklaring om flyktingskap eller vänta med att framställa sitt påstående om flyktingskap tills detta blir nödvändigt i ett aktuellt ärende. Begär han förklaring innebär det att han öppet deklarerat att han brutit med hemlandet. Väntar han med att framställa sitt påstående om flyktingskap tills det blir nödvändigt i ett aktuellt ärende, kommer frågan kanske att ställas varför han inte tidigare begärt förklaring. Denna underlåtenhet kan då i bevishänseende verka i för honom negativ riktning.

Som en konsekvens av det framlagda förslaget pekar kammarrätten också på att frågan om flyktingskap kan komma att handläggas vid två myndigheter samtidigt. En utlännings, om vars utvisning är fråga vid länsrätt kan, samtidigt som han hos länsrätten gör gällande att han är flykting, hos den centrala utlänningsmyndigheten begära förklaring om flyktingskap. Detta är enligt kammarrätten icke tillfredsställande.

På grund av det anförda ställer sig kammarrätten tvekan till att införa en sådan rätt att erhålla flyktningförklaring som utredningen föreslagit. Kammarrätten uttalar i detta sammanhang emellertid stöd för att frågor om flyktingskap exklusivt avgörs av SIV.

Också *socialstyrelsen* ifrågasätter värdet av en flyktingförklaring, då den inte blir bindande för domstolar och andra myndigheter. Beträffande återkallande av en förklaring framhåller styrelsen att det är oklart i vad mån en sådan fråga kommer att tas upp till prövning i annat fall än då ärende, vari flyktingskapet har betydelse, remitteras till den centrala utlänningsmyndigheten. Om sådant ärende aldrig uppkommer synes förklaringen kunna kvarstå för all framtid.

Utlänningsnämnden, som är positivt inställd till tanken på en särskild flyktingförklaring, ser det dock också som en brist att utredningen inte närmare behandlat frågan om när flyktingskap skall upphöra att gälla.

Länsstyrelsen i Stockholms län, som också intar en principiellt positiv inställning till förslaget om flyktingförklaring, framhåller emellertid att ett sådant institut svårigen låter sig förena med utredningens förslag att domstol vid bedömning av fråga om avlägsnande skall kunna besluta om flyktingskap föreligger eller inte. Länsstyrelsen anser sig därför böra avstyrka att utredningens förslag om kompetensen vid bedömning av politiskt flyktingskap läggs till grund för lagstiftning utan ytterligare utredning.

Svenska flyktingrådet anser att en flyktingförklaring skall vara oåterkallelig. Dessutom bör en liknande förklaring kunna meddelas utlännings som enligt förslaget är i behov av särskilt skydd. Skall återkallelse av flyktingförklaring ändå kunna meddelas, bör grunderna för en sådan återkallelse klart anges.

Vad gäller förfarandet vid meddelande av flyktingförklaring anser *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* att FN:s flyktingkommissariat bör tillförsäkras inflytande i dessa frågor.

Beträffande utredningens förslag att *utvisning eller förvisning av flykting* inte skall få ske om inte synnerliga skäl föreligger konstaterar *RA* att utlännings, som utan att vara flyktingar ändå är i behov av särskilt skydd, inte kommer att omfattas av denna regel. Eftersom de trots allt är i behov av särskilt skydd — vilket utredningen också framhåller i sitt förslag angående politiskt verkställighetshinder — och detta behov snarare är en fråga om gradskillnad än artskillnad i förhållande till flyktingars skyddsbehov, förordar *RA* att nämnda grupp bereds samma ställning som flyktingar i detta hänseende.

SIV, som i likhet med *invandrarutredningen* delar utredningens uppfattning att den som är politisk flykting i och för sig bör ha ett särskilt skydd mot utvisning och förvisning, pekar samtidigt på att det finns grupper som kan ha ett väl så starkt behov av särskilt skydd som politiska flyktingar. Enligt *SIV* gäller det främst dem som är fast bosatta i landet och har familj här. Domstolarnas praxis är mycket olikartad och *SIV* anser det väsentligt att man söker åstadkomma en enhetlig sådan. Det finns därför enligt *SIV* behov av en mer preciserad reglering av rek-

visitet "synnerliga skäl". Det kan enligt SIV exempelvis inte vara rimligt att genom förvisningsbeslut bryta upp familjeband för personer som är väl etablerade här.

Länsstyrelsen i Malmöhus län framhåller att det bör finnas möjligheter att avlägsna grova brottslingar ur riket trots att de är att anse som politiska flyktingar. Den nu föreslagna regleringen lämnar möjlighet att avlägsna politiska flyktingar när synnerliga skäl föreligger. Detta måste enligt länsstyrelsen innebära att bl. a. grova brottslingar kan avlägsnas även om de är politiska flyktingar.

Föreningen Sveriges polismästare avstyrker förslaget om förstärkt skydd för flykting mot beslut om utvisning och förvisning. Som grund härför uttalar föreningen att de uppgifter, varpå de beslutande organen har att basera sina beslut i fråga om politiskt flyktingskap, oftast är endast utlänningsens egna som är svåra eller omöjliga att kontrollera. Att myndigheterna under sådana omständigheter finner sig kunna anse vederbörande vara flykting är enligt föreningen ändock anmärkningsfritt, eftersom man i ett asylärende näppeligen vill riskera att göra en felbedömning till utlänningsens nackdel. Föreningen framhåller emellertid att man i vissa polisdistrikt i många fall haft svårt att värja sig för misstanken att en inte ringa del asylsökande önskat resa in i landet av annat skäl än det påstådda flyktingskapet. De fall är dessutom inte få då person, som söker asyl här, redan vid inresan kan konstateras vara en icke önskvärd utlänning men som av politiska skäl måste godkännas för inresa. Nämda omständigheter bör enligt föreningen kunna beaktas i ärende om utvisning eller förvisning även av konventionsflykting. Föreningen anser sig därför böra avstyrka utredningens förslag i denna del.

Enligt *Svenska flyktingrådet* finns skäl att helt avskaffa möjligheten att förvisa eller utvisa politisk flykting eller annan skyddsbehövande utlänning. Om förvisnings- och utvisningsmöjligheterna emellertid inte kan avskaffas för dessa grupper, finner flyktingrådet angeläget framhålla att tillämpningen måste vara ytterst restriktiv och endast hänföras till fall av synnerligen grov brottslighet. Flyktingrådets uppfattning är vidare att det skydd som ges politiska flyktingar också bör omfatta de utlänningsar som är i behov av särskilt skydd.

4.3 Besvärsmätt i utlänningsärenden m. m.

4.3.1 Utredningen

Rätt till besvär. Utredningen pekar på att det är en grundläggande princip inom den svenska rättsordningen, att förvaltningsmyndigheters eller domstols beslut i princip skall kunna överklagas. De begränsningar som råder i möjligheterna att klaga över SIV:s beslut i utlänningsärenden

den innebär enligt utredningen betydande avsteg från denna allmänna princip.

Begränsningarna i klagorätten har dock enligt utredningen, på grund av den praxis som utvecklats vid tillämpning av återbrytningsreglerna i 51 § UtlL, inte fått några allvarigare praktiska konsekvenser. Regeringens rätt att återbryta av SIV meddelade beslut om avvisning eller förpassning, vilka beslut endast undantagsvis kan överklagas, har i realiteten lett till att utlänning getts rätt att utan tidsbegränsning få sådana beslut omprövade av regeringen också när besvärsmålet inte föreligger. Lagens begränsningar i besvärsmålet har härigenom satts ur spel. Enligt utredningen har det nämnda förfaringsstadiet dessutom medfört att utlänning fått möjlighet att i anmärkningsvärt stor omfattning få avlägsnandeärenden omprövade av regeringen. Detta gäller enligt utredningen särskilt beslut om utvisning och förvisning. Med stöd av reglerna om återbrytning kan således utlänning påfordra regeringens prövning av beslut om utvisning som meddelats av länsrätt och som kanske överprövats och fastställts av kammarrätt och regeringsrätt. Detsamma gäller förvisningsbeslut som meddelats av tingsrätt och som eventuellt har överprövats och fastställts av hovrätt och högsta domstolen.

Det förhållandet att återbrytningsinstitutet har fått en så vidsträckt tillämpning utgör enligt utredningen ett direkt uttryck för att den gällande besvärsmålet är alltför snäv. Bestämmelserna framstår vidare som otidsenliga och kravet på skiljaktig mening från utlänningsnämnden eller någon av dess ledamöter för att få överklaga innebär dessutom att det faktiskt blir nämndens enskilda ledamöter som har att bestämma om besvärsmålet skall föreligga eller inte. En sådan konstruktion framstår enligt utredningen som mycket säregen och helt främmande för förvaltningsrätten i övrigt.

Mot bakgrund av angivna förhållanden föreslår utredningen att möjligheterna till överprövning av beslut i utlänningsärenden ändras och anpassas till vad som gäller inom nutida förvaltningsrätt i övrigt.

Vad först gäller SIV:s beslut om avlägsnande, dvs. avvisning och förpassning, konstaterar utredningen att sådana beslut många gånger kan innebära djupa ingrepp i utlänningsens liv. Att utlänningsen i sådana ärenden därför bör erbjudas det särskilda rättsskydd som en allmän besvärsmålet innebär är enligt utredningen närmast en självklarhet.

I fråga om SIV:s beslut att vägra utlänning uppehållstillstånd gör sig enligt utredningen behovet av klagorätt inte lika starkt gällande som beträffande avlägsnandebeslut. Beslut om vägrat uppehållstillstånd kan inte verkställas. Utlänning som vägrats uppehållstillstånd, kan avlägsnas ur landet endast på grund av ett laga kraft vunnet beslut om förpassning. Utredningen utgår dock ifrån att möjlighet att klaga över beslut att av vandelsskäl avslå ansökan om uppehållstillstånd också fortsatt

ningsvis skall finnas i samma utsträckning som beträffande beslut om avlägsnande.

I fråga om beslut i ärende om verkställighet av avlägsnandebeslut, som enligt 58 § UtIL har underställts SIV på grund av påstående om politiskt flyktingskap, förutsätter utredningen att besvärsrätt alltjämt skall föreligga.

Utredningen föreslår alltså att *de begränsningar i klagorätten, som anges i 46 § första stycket och 59 § första stycket upphävs och att full klagorätt införs i dessa ärenden.*

Även i två andra fall föreslås besvärsrätt. Således bör *beslut, varigenom utlänning förklarats inte vara att anse som flykting*, kunna överklagas med hänsyn till den rättsliga betydelse som ett sådant beslut har eller kan få för utlänningen. Detsamma föreslås gälla *beslut varigenom utlänning har vägrats resedokument.*

Besvärstidens längd. Utlänningsutredningen konstaterar att besvärstiden i utlänningsärenden i allmänhet alltid har varit kortare än i övriga förvaltningsärenden. Detta har motiverats med behovet av snabb handläggning av utlänningsärenden. Utredningen kan inte godta ett sådant resonemang och pekar på att en begränsning av besvärstiden också innebär en faktisk begränsning av parts möjlighet att utnyttja sin besvärsrätt. Det framstår enligt utredningen som särskilt betänkligt från rättssäkerhetssynpunkt, att en sådan begränsning drabbar personer som på grund av språksvårigheter och bristande kännedom om svenska rättsförhållanden har svårt att själva tillvarata sina rättsliga intressen. Besvärstiden bör därför vara av samma längd som i förvaltningsärenden i allmänhet. *Utredningen föreslår att besvärstiden i alla utlänningsärenden bestäms till tre veckor.*

Instansordningen. I betänkandet konstateras inledningsvis att ärenden om *utvisning*, som sedan den 1 januari 1972 handläggs av länsrätt, överklagas enligt reglerna i förvaltningsprocesslagen (1971: 291). Fullföljd sker alltså till kammarrätt och regeringsrätt. Utredningen pekar på att förutsättningarna för utvisning är klart angivna i UtIL och att det därför inte finns något utrymme för diskretionär prövning. Utredningen ser därför inte något hinder mot att överprövningen av dessa ärenden görs av domstol.

I betänkandet framhålls vidare att förutsättningarna för *avvisning* på samma sätt som gäller beträffande utvisning är klart angivna i lagen. Om en utlänning skall avvisas är alltså en rättstillämpningsfråga som enligt utredningen bör prövas i domstolsmässiga former. Utredningen förutsätter att avvisningsbeslut alltfört skall meddelas av polismyndighet samt att det också i fortsättningen skall ankomma på polismyndigheten att underställa SIV ärenden, i vilka politiskt flyktingskap hävdas, eller ärenden där avvisningsanledning föreligger men polismyndigheten finner det tveksamt om avvisning ändå bör ske. Mot bakgrund av det an-

förda föreslår utredningen att besvär över beslut om avvisning bör föras hos allmän förvaltningsdomstol, länsrätt om polismyndighet har meddelat beslutet och kammarrätt om det har meddelats av SIV.

I fråga om överprövning av ärenden om uppehållstillstånd framhåller utredningen, att sådant tillstånd enligt prop. 1968: 158 får vägras utlännings på grund av dennes vandel, endast om det föreligger skäl som kan föranleda avvisning eller utvisning. Avgörandet av sådant ärende är således på samma sätt som när det gäller avvisning och utvisning en rättstillämpningsfråga. Enligt utredningen bör ärendet därför kunna överprövas av domstol. *Utredningen föreslår att när SIV:s avslag på ansökan om uppehållstillstånd uteslutande grundar sig på vandelsskäl, talan skall föras hos kammarrätt.*

Samma synsätt ligger till grund för utredningens förslag beträffande ärenden om flyktningförklaring och om resedokument. Om utlännings är att anse som flyktning och om han äger rätt att få resedokument är enligt utredningen rena rättstillämpningsfrågor som inte lämnar utrymme för en diskretionär prövning. *Klagan över sådana beslut av SIV bör därför föras i kammarrätt.*

I ärenden om verkställighet av avlägsnandebeslut, som på grund av påstående om politiskt flyktingskap underställts SIV:s prövning, är frågan om politiskt flyktingskap helt avgörande. Enligt utredningen är denna prövning en ren rättstillämpningsfråga. Också dessa ärenden bör således enligt förslaget överprövas av kammarrätt.

Ingen ändring i instansordningen föreslås vid överprövning av beslut om förvisning eller utvisning. Inte heller föreslås någon ändring beträffande förpassningsbeslut. Som skäl för att bibehålla nuvarande ordning i förpassningsärenden, dvs. besvär till regeringen, framhåller utredningen förpassningens särskilda karaktär. Om en utlännings inte skall förpassas, trots att det föreligger formella förutsättningar härför, kan sägas vara en lämplighetsfråga som det enligt utredningen ytterst bör ankomma på regeringen att avgöra.

Sammanfattningsvis innebär ändringsförslagen i betänkandet att klagan över polismyndighets beslut om avvisning skall föras hos länsrätt. SIV:s beslut om avvisning, om vägrat uppehållstillstånd på grund av vandelsskäl, om utresebeslut, om vägrat resedokument samt om verkställighet av avlägsnandebeslut, som har underställts SIV på grund av påstående om flyktingskap, skall föras hos kammarrätt. Detsamma föreslås också gälla SIV:s avslagsbeslut i de av utredningen förordade ärendena om flyktningförklaring.

4.3.2 Remissyttrandena

Utredningens förslag att utvidga besvärsmöjligheterna i utlänningsärenden tillstyrks eller lämnas utan erinran av de flesta remissinstanserna. Endast Föreningen Sveriges polismästare anser en utvidgning

opåkallad. Föreningen finner inte att några olägenheter från rätts-skyddssynpunkt har varit förknippade med gällande ordning. I det sammanhanget pekar föreningen på att det redan i dag inte så sällan förekommer vad föreningen vill beteckna som okynnesbesvär i syfte att få möjlighet att presterar nya skäl eller etablera personkontakter, som man hoppas skall godtas som sådan anknytning som medger kvarstannande i landet (skenäktenskap m. m.).

Förslaget att *utöka besvärstiden* från en till tre veckor väcker tveksamhet hos RPS, som anser att detta i många fall sannolikt kommer att i förhållningssyfte utnyttjas av utläningar i ärenden som gäller deras avlägsnande ur landet.

Den av utredningen föreslagna *instansordningen* har ifrågasatts av flera remissinstanser. RPS delar utredningens uppfattning att klagan över polismyndighets beslut om avvisning bör föras hos förvaltningsdomstol. RPS anser dock att enhetlighet i rättstillämpningen är för utläningar av så stor betydelse från rättssäkerhetssynpunkt, att den utgör fullgod anledning föreskriva att besvär över sådant beslut av polismyndighet skall, på samma sätt som gäller för SIV:s motsvarande beslut, föras hos kammarrätt. För detta talar även att klagan över beslut i andra avlägsnandeärenden — med undantag av förpassning och förvisning — liksom i alla verkställighetsärenden enligt utredningens förslag skall föras hos kammarrätt. RPS anser vidare att intresset av enhetlighet i rättstillämpningen är så starkt att det kan ifrågasättas om inte en och samma kammarrätt, förslagsvis kammarrätten i Stockholm, bör utgöra gemensam besvärinstans i dessa ärenden. Därigenom skulle dessutom i avlägsnandeärenden vissa samordnings- och kommunikationsproblem berörda myndigheter och förvaltningsdomstolar emellan kunna undvikas.

SIV framhåller att ett tillstyrkande av utredningens förslag om vidgad besvärsrätt kan ske endast under den förutsättningen att verkets eget förslag om instansordning godtas, samt att utredningens förslag om borttagande av institutet "återbrytning" i 51 § UtL inte bifalls. SIV erinrar i sitt yttrande om att det tidigare har ansetts att frågor om politiskt flyktingskap är av så känslig natur att prövningen bör koncentreras till en myndighet, den centrala utlänningsmyndigheten, inte minst för att få enhetlig praxis. I den mån överprövning av SIV:s beslut har kunnat ske, har den prövningen ankommit på Kungl. Maj:t. SIV anför fortsättningsvis:

Utredningen för här ett teoretiskt och verklighetsfrämmande resonemang när man föreslår att SIV:s beslut om förpassning skall överklagas till Kungl. Maj:t och SIV:s beslut i övrigt till kammarrätt. I botten på dessa ärenden ligger i allmänhet en fråga om flyktingskap. Det är vidare många gånger en ren slump om ett ärende anhängiggörs hos SIV som ett avvisnings- eller förpassningsärende. Ett ärende som från början varit ett avvisningsärende kan utvecklas till ett förpassningsärende

därför för att alltför lång tid kommit att förflyta från utlänningens inresa för att beslut om avvisning skall kunna meddelas. Det förekommer även att polismyndighet anmäler förpassningsanledning i stället för att överlämna avvisningsärende beträffande en nyanländ utlänning. Många gånger kan nämligen såväl avvisning som förpassning komma i fråga. Det förefaller därför SIV helt orimligt att olika myndigheter skall behandla besvär över avvisning och besvär över förpassning. Besvär i verkställighetsärende bör likaså föras hos Kungl. Maj:t, eftersom det även här i allmänhet rör sig om prövning av flyktingskap.

SIV anför vidare att besvär över polismyndighets avvisningsbeslut i och för sig skulle kunna föras hos länsrätt, eftersom polismyndighet kan fatta beslut om avvisning endast då politiska skäl inte har åberopats. Ofta anføres emellertid i en besvärsskrivelse politiska skäl som inte tidigare har åberopats och det förekommer då att polismyndigheten enligt 58 eller 60 § UtIL överlämnar verkställigheten till SIV. I ett sådant fall skulle således enligt utredningens förslag i grunden samma ärende komma att handläggas samtidigt av länsrätt och av SIV. Med hänsyn härtill anser verket att besvär över polismyndighets beslut om avvisning liksom hittills bör föras hos SIV. Det rör sig endast om ett fåtal ärenden per år.

SIV säger sig inte i och för sig ha någon erinran mot att besvär över verkets beslut i ärende angående avslag på ansökan om uppehållstillstånd på grund av s. k. vandel får föras och att sådana besvär då förs hos kammarrätt. Verket framhåller att detta ligger i linje med att besvär över utvisning har överflyttats till kammarrätt, som bör ha särskild kompetens när det gäller prövning av den typ av vandelsfrågor som det är fråga om. Samtidigt ifrågasätter SIV om det finns behov av att ha kvar möjligheten att avslå ansökan om uppehållstillstånd enligt 12 § UtIL. Enligt SIV har bestämmelsen tillämpats endast i ett fåtal fall och det kunde i en hel del av dessa fall ifrågasättas om inte fråga om utvisning i stället borde ha väckts, eftersom utvisning kan ske under löpande tillståndsperiod.

När det gäller avslag på ansökan om resedokument liksom beslut varigenom någon förklarats inte vara politisk flykting bör enligt SIV — i den mån utredningens förslag om sådan förklaring skulle genomföras — besvären föras hos regeringen. Det bör nämligen inte ankomma på annan myndighet än SIV att pröva flyktingskapet.

Allmänt sett anser SIV att en allmän besvärsrätt i avlägsnandeärenden skulle innebära vissa fördelar. Inte minst skulle en allmän besvärsrätt kunna innebära en förstärkning av tilltron till rättstillämpningen i utlänningsärenden. Besvärsrätt skulle även kunna medföra att nuvarande möjligheter till förhållning av verkställigheten i vissa ärenden undanröjdes genom att man skulle få en bestämd besvärstid. SIV föreslår visserligen att 51 § UtIL bibehålls. Verket förutsätter emellertid då att, ”om Kungl. Maj:t tidigare prövat besvär i ärendet, Kungl. Maj:t i regel

skall kunna ta snabb ställning till en ansökan om upphävande utan att remittera ärendet till SIV för yttrande”.

Utlänningsnämnden anser i motsats till utredningen att övervägande skäl, främst behovet av enhetlig och samlad praxis, talar för att besvär över polismyndighets beslut om avvisning skall föras hos SIV. Beträffande instansordningen i övrigt ifrågasätter nämnden, om det inte är lämpligast att samtliga klagomål över SIV:s beslut skall anföras direkt hos regeringen med undantag för sådana som rör tvångsåtgärder.

Inte heller *LO* delar utredningens förslag till instansordning. Enligt *LO* skall SIV vara första instans för förpassningsärenden samt sådana avvisningsärenden där utlänningen åberopar politiska skäl. Besvär över SIV:s beslut skall kunna föras hos regeringen. I sådana avvisningsärenden där polismyndighet har rätt att fatta beslut skall besvär kunna föras hos SIV.

Beträffande *instansordningen i frågor om flyktingskap* uttalar *kammarrätten i Stockholm*, som enligt vad tidigare har nämnts förordar att SIV i sådana frågor skall vara exklusiv första instans (4.2.2), att om man inte vill låta sådana ärenden besvärsvägen prövas av regeringen, man i stället bör överväga att ändra utlänningsnämndens status så att den blir en fristående besvärshöjsta instans mot vars beslut talan inte får föras. Lämpligheten av en sådan ordning kan dock enligt kammarrätten inte avgöras utan en närmare utredning.

Länsstyrelsen i Stockholms län har inte någon annan erinran mot utredningens förslag än att den föreslagna instansordningen i ärenden som angår flyktingfrågor synes tveksam. Länsstyrelsen konstaterar att utredningens förslag innebär att sådana ärenden kan handläggas i första instans av allmän domstol, förvaltningsdomstol eller SIV. Detta medför att prövningen i högsta instans kan komma att ske hos regeringen i förpassningsärenden och i övrigt i högsta domstolen eller regeringsrätten. En så splittrad ordning för prövningen av en så viktig fråga som flyktingskap ger enligt länsstyrelsen anledning till starka betänkligheter. Länsstyrelsen erinrar om att den ansett sig böra avstyrka att utredningens förslag om olika prövning av flyktingstatus utan ytterligare utredning läggs till grund för lagstiftning. Länsstyrelsen förordar i det sammanhanget att SIV behålls som ett centralt organ för beslut i flyktingfrågor och att SIV:s beslut bör kunna överklagas till regeringen.

Invandrarutredningen har samma uppfattning som länsstyrelsen i Stockholms län att ärenden som angår flyktingskap bör prövas endast av SIV och regeringen. I motsats till utlänningsutredningen anser invandrarutredningen att frågor rörande politiskt flyktingskap är av sådan karaktär att de inte kan jämföras med rena rättstillämpningsfrågor. Regeringen bör därför enligt invandrarutredningen i sista hand ha ansvaret för bl. a. de utrikespolitiska bedömningar som ingår i prövningen av flyktingskap.

Svenska flyktingrådet menar att SIV bör vara beslutande instans i alla ärenden som berör politiska flyktingar och andra skyddsbehövande utlänningar. Klagan över sådana beslut skall enligt flyktingrådet kunna föras hos regeringen, som även bör kunna pröva ärendet nådevägen. Flyktingrådet pekar i detta sammanhang på vikten av att de olika besluten motiveras ordentligt, särskilt i ärende om flyktingförklaring och om uppehållstillstånd. Enligt flyktingrådet bör det av motiveringen till ett sådant beslut även framgå om sökanden är att hänföra till gruppen särskilt skyddsbehövande utlänningar.

4.4 Preskription av avlägsnandebeslut m. m.

4.4.1 Utredningen

Preskription. I anslutning till sina förslag om ändringar av besvärsrätten konstaterar utredningen att f. n. inga regler finns om preskription av avlägsnandebeslut. Detta innebär bl. a. att avlägsnandebeslut som t. ex. på grund av politiskt flyktingskap inte kan verkställas kan komma att bli gällande för mycket lång tid. Visserligen har regeringen möjlighet att återbryta avlägsnandebeslut. Återbrytningsinstitutet har dock enligt utredningen inte medfört att de olägenheter som följer med avsaknaden av preskriptionsregler har undanröjts. Det anges således ha förekommit att avlägsnandebeslut som inte kunnat verkställas blivit gällande under mycket lång tid, kanske under utlänningsens hela vistelse här i landet. För de utlänningar som omfattas av sådana beslut med ett stående hot om verkställighet leder detta till en otrygghet, som enligt utredningen är helt oförenlig med principerna för vår utlänningslagstiftning. Utredningen anser därför att i UtL bör intas en bestämmelse av innebörd att *beslut om avlägsnande skall upphöra att gälla om det inte har verkställts inom viss tid efter det beslutet vann laga kraft eller, om beslutet meddelats i samband med ådömande av frihetsberövande påföljd, efter frigivningen.* Enligt utredningen bör preskriptionsregeln gälla alla beslut som inte kunnat verkställas inom preskriptionstiden oavsett orsaken till verkställighetshindret. Som lämplig preskriptionstid föreslår utredningen *två år.*

Återbrytning och underställning. Genom sina förslag om ändring av besvärreglerna samt om en preskriptionsbestämmelse finner utredningen anledning att ifrågasätta om återbrytnings- och underställningsinstitutet bör bibehållas.

Vad gäller *återbrytning* konstaterar utredningen att detta institut infördes främst på grund av avsaknaden av preskriptionsbestämmelser för avlägsnandebeslut som inte kunde verkställas. Om utredningens förslag till preskriptionsbestämmelse införs, saknas enligt utredningen anledning att bibehålla möjligheten till återbrytning av avlägsnandebeslut på den grund att de inte kan verkställas.

Beträffande de nuvarande möjligheterna enligt 51 § UtL att av annat skäl än verkställighetshinder återbryta avlägsnandebeslut framhåller utredningen, att dessa möjligheter tillskapades närmast som en följd av begränsningarna i rätten att klaga på beslut om avvísning och förpassning. Genom återbrytningsmöjligheten kunde nytillkomna skäl alltid beaktas. Utredningen konstaterar härvid att det även har förekommit att man vid återbrytningsprövningen som "nytillkomna skäl" också betraktat omständigheter som förelegat vid avlägsnandebeslutet men som av olika anledningar inte kommit att tillföras utredningsmaterialet. Enligt utredningens uppfattning medför dess förslag till utvidgad besvärsmätt samt de krav på fullständiga utredningar med partskommunikation m. m. som numera uppställs, att inte heller återbrytningsmöjligheterna beträffande avlägsnandebeslut av andra skäl än verkställighetshinder längre behövs. Utredningen föreslår därför att *reglerna i 51 § UtL om återbrytning upphävs*.

I anslutning till det förda resonemanget pekar utredningen på Kungl. Maj:ts möjlighet att enligt 26 § i då gällande 1809 års regeringsform ge nåd i brottmål, vilket i praxis kommit att också omfatta beslut om förvisning. Övriga former av avlägsnanden kan inte bli föremål för nåd. Utredningen hänvisar till att grundlagberedningen i betänkandet (SOU 1972: 15) Ny regeringsform, Ny riksdagsordning hade föreslagit att regeringen skulle kunna genom nåd undanröja eller mildra straff eller annan brottspåföljd, konfiskation eller annan sådan rättsverkan av gärning samt efterge annat liknande av myndighet beslutat ingrepp i enskilds rörelsefrihet eller egendom. Innanför nådeområdet skulle enligt utredningen falla såväl förvisning som utvisning och förpassning. Utredningen understryker att dess förslag om slopande av återbrytningsinstitutet inte är avsett att medföra någon inskränkning i de nådemöjligheter som förordats av grundlagberedningen.

Vad slutligen gäller regeln i 47 § UtL om *underställning* konstaterar utredningen, att utlänningspolitiken vid regelns införande år 1937 utformades främst genom den centrala utlänningsmyndighetens avgöranden i enskilda tillståndsärenden. Avsikten med regeln om att skapa garantier för att regeringen som politiskt ansvarig instans fick avgöra invandringspolitiskt betydelsefulla ärenden och sålunda utforma praxis i fråga om liknande ärenden. Numera har statsmakterna främst genom de i prop. 1968: 142 fastställda riktlinjerna för invandringspolitiken tagit på sig ett ansvar för politikens utformning så att underställningsinstitutet inte längre framstår som meningsfullt. Utredningen uttalar också att nuvarande ordning utgör avsteg från principen att förvaltningsmyndighet har att inom ramen för givna riktlinjer självständigt och på eget ansvar avgöra frågor inom sitt kompetensområde. Utredningen föreslår således att *också regeln i 47 § UtL om underställning upphävs*.

4.4.2 Remissyttrandena

Utreddningens förslag att införa *preskriptionsregler* mottas mycket positivt eller lämnas utan erinran av de flesta remissinstanserna. Ingen instans avstyrker förslaget.

Den föreslagna preskriptionstiden på två år anses emellertid av flera remissinstanser alltför kort. *RPS* anser detta men framhåller samtidigt att tiden inte bör bestämmas till längre än fem år.

Föreningen Sveriges tingsrättsdomare finner det vara av vikt att begreppet verkställighet i detta sammanhang inte tolkas för snävt. Föreningen anför vidare:

Om en utlänning, som drabbats av ett beslut om utvisning eller förvisning med förbud att återvända under viss tid, självmant lämnat riket, har enligt ett formellt betraktelsesätt verkställighet inte skett och beslutet skulle då enligt förslaget bli föremål för preskription efter två år. I så fall skulle, om förbudet att återvända avser längre tid än två år, preskription inträda innan förbudstiden gått till ända. Det synes knappast vara en ändamålsenlig ordning. Enligt föreningens mening bör med verkställighet i nu förevarande avseende jämföras att utlänningen efter beslut om hans avlägsnande självmant lämnat riket. Det synes också böra övervägas, om icke preskriptionstiden är för kort, när förbudet att återvända avser längre tid än två år. En möjlighet synes vara att låta preskriptionstiden anknyta till tiden för återreseförbudet, dock med ett maximum för preskriptionstiden på förslagsvis fem år.

Enligt *Föreningen Sveriges polismästare* förekommer det inte sällan att utlänning, som förvisats, håller sig undan och lämnar landet utan att ha delgivits förvisningsbeslutet. Med den föreslagna preskriptionstiden skulle han efter två år riskfritt kunna återvända till riket även om förvisningen gällt för längre tid. Föreningen anser att preskriptionstiden lämpligen bör bestämmas till fem år.

Utlänningsnämnden anser att preskriptionstiden för beslut om förvisning bör förlängas. Detta skulle enligt nämnden vara motiverat av att det i dessa fall ofta är tidsödande att lösa verkställighetshinder av teknisk natur. Nämnden föreslår därför att preskriptionstiden för beslut om förvisning ändras till tre år.

Frågan om preskription av beslut om förvisning är enligt *SIV* att bedöma annorlunda än frågan om preskription av andra former av avlägsnande. I förvisningsfall måste man enligt *SIV* beakta dels samhällets intresse av att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut beträffande en grov brottsling, dels att det många gånger rör sig om personer som håller sig undan och som inte kan anträffas för verkställighet förrän efter lång tid. Det har förekommit fall där förvisningsbeslut har kunnat verkställas först efter flera år därför att utlänningen inte har kunnat anträffas för verkställighet, och det är inte säkert att han under denna tid över huvud taget vistats i Sverige. Det kan å andra sidan förekomma att en person som dömts till förvisning har förvärvat mycket stark anknytning till

Sverige och det har även hänt att förvisningsbeslut verkställts beträffande den som haft stark anknytning hit. Verket är därför inte berett att tillstyrka en generell preskriptionsregel beträffande förvisningsbeslut. SIV förordar i stället att förvisningsbeslut liksom hittills får upphävas efter prövning i det enskilda fallet. En riktpunkt bör vara att förvisningsbeslut som inte verkställts bör upphävas senast fem år efter frigivningen från det i samband med förvisningsbeslutet ådömda frihetsstraffet, eller, om frihetsberövande påföljd inte ådömts, från den dag förvisningsbeslutet vann laga kraft.

LO ger uttryck för i stort sett samma uppfattning som SIV och anser sålunda att beslut om förvisning inte skall vara föremål för preskription. Enligt LO:s mening bör nuvarande ordning bibehållas innebärande att ett förvisningsbeslut kan upphävas genom efterprövning i det enskilda fallet.

Länsstyrelsen i Malmöhus län konstaterar, i likhet med andra remissorgan, att den som drabbas av ett avlägsnandebeslut kan med utredningens förslag slippa verkställighet genom att hålla sig undan. Länsstyrelsen ifrågasätter lämpligheten av en sådan bestämmelse och förordar, såvitt angår beslut om avvisning eller förpassning, att föreslagen preskription inträder endast om verkställighet inte kunnat ske på grund av politiskt verkställighetshinder eller därmed jämförbart förhållande. Länsstyrelsen är vidare tveksam till att låta preskription inträda för beslut om förvisning eller utvisning. Beslut om förvisning meddelas endast om utlänningen begått brott som kan medföra fängelse i ett år eller däröver och beslut om utvisning är enligt länsstyrelsen merendels grundade på utlänningens brottslighet. Länsstyrelsen framhåller också att nämnda beslut oftast är begränsade i tiden. Under sådana förhållanden kan det enligt länsstyrelsen knappast vara lämpligt att låta sådana avlägsnandebeslut preskriberas efter två år. Länsstyrelsen föreslår därför att beslut om utvisning eller förvisning skall begränsas till att avse en längsta tid av förslagsvis tio år efter verkställighet eller, där sådan omöjliggörs på grund av politiskt verkställighetshinder eller annan därmed jämförbar omständighet, från beslutets meddelande eller straffs avtjänande.

Utredningens förslag om *slopande av återbrytningsrätten* i 51 § UtIL lämnas av flertalet remissinstanser utan kommentar.

RPS tillstyrker förslaget under förutsättning att utredningens förslag om utvidgad besvärsrätt och om införande av en preskriptionsregel införs.

Länsstyrelsen i Stockholms län, som i likhet med utredningen har konstaterat att återbrytningsmöjligheten många gånger har missbrukats i tydligt förhållningssyfte, tillstyrker också förslaget. Länsstyrelsen förutsätter därvid, liksom utredningen, att det i grundlagsförslaget (prop. 1973: 90) upptagna nådeinstitutet ges en sådan tillämpning att det kan

användas för att upphäva av förvaltningsdomstol i sista instans meddelat avlägsnandebeslut.

SIV avstyrker, som tidigare nämnts, att återbrytningsinstitutet i 51 § UtIL slopas. SIV konstaterar visserligen att bestämmelsen på senare tid utnyttjats på ett sätt som inneburit missbruk och försök att förhala verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Dess avskaffande skulle emellertid enligt SIV kunna leda till stötande resultat, om nytillkomna omständigheter av vad slag det vara må inte skulle kunna beaktas efter besvärstidens utgång. Med hänvisning till utredningens uttalanden om tillämpligheten av nådeinstitutet framhåller SIV, att grundlagberedningens förslag ännu inte genomförts. Vidare påpekar SIV att frågor om "allmän nåd" handläggs inom justitiedepartementet medan det däremot är inrikesdepartementet¹ som handlägger utlänningsärenden.

Svenska flyktingrådet framhåller att återbrytningsmöjligheten utgör för utlännning ett resningsliknande rättsmedel som det visat sig föreligga ett verkligt behov av att kunna tillgå. Visserligen kan detta behov komma att minska i och med att de nya besvärreglerna införs, men från rättssäkerhetssynpunkt bör institutet ändå bibehållas. Flyktingrådet avstyrker därför förslaget.

Utredningens förslag i denna del avstyrks vidare av *invandrarutredningen* och LO.

De flesta remissinstanserna förbigår också utan kommentar utredningens förslag om *slopande av underställningsmöjligheten* i 47 § UtIL. Några instanser är dock uttalat kritiska mot förslaget.

SIV påpekar att besvärsrätten inte innebär någon garanti för att ett ärende kommer under regeringens prövning, eftersom det inte är säkert att utlännningen utnyttjar sin besvärsrätt. Dessutom föreligger inte klagorätt om ett för utlännningen positivt beslut meddelas. SIV framhåller vidare att ett utlänningsärende kan innefatta så känsliga utrikespolitiska avgöranden att det inte bör ankomma på annan än en politisk instans att fatta beslut. Underställningsmöjligheten har enligt SIV endast begagnats i ett fåtal fall, varför institutet inte kan sägas vara särskilt betungande för regeringen. SIV anser det mot bakgrund av anförda synpunkter nödvändigt att regeln i 47 § UtIL bibehålls.

Utlänningsnämnden avstyrker förslaget och anser att det alltså bör finnas möjlighet för SIV att underställa regeringen viktiga ärenden av principiell betydelse.

Invandrarutredningen finner det vara mycket värdefullt för en förvaltningsmyndighet som SIV att ha denna underställningsmöjlighet för att ge regeringen tillfälle att skapa en praxis till ledning för myndighetens framtida prövning av likartade ärenden. Invandrarutredningen pekar härvid också på att en motsvarande ordning infördes i medborgarskapslagen (9 a §) i samband med att beslutanderätten i medborgarskapsärenden

¹ Numera arbetsmarknadsdepartementet.

den överfördes från regeringen till SIV. Invandrarutredningen anser således att regeln om underställning i 47 § UtIL bör bibehållas.

4.5 Särskilda tvångsåtgärder i utlänningsärenden

4.5.1 Utredningen

Förutsättningarna för tvångsåtgärd. Enligt utredningens mening bör myndigheterna också i fortsättningen ha rättsligt reglerade möjligheter att ingripa mot utlänningsmed tvångsåtgärder för att underlätta verkställighet av kommande eller redan meddelade avlägsnandebeslut. En sådan ordning erkänns också i de internationella konventioner, som innehåller bestämmelser om frihetsberövanden. Utredningen pekar emellertid på Europarättskonventionens tidigare berörda bestämmelser (2.1.2) om rätt att inför domstol påfordra en prövning av frihetsberövandets laglighet. Man framhåller att det ibland har ifrågasatts om UtIL:s bestämmelser om förvarstagande uppfyller detta konventionskrav. Enligt utredningen är det angeläget att denna oklarhet undanröjs. Utredningen fäster också uppmärksamheten på departementschefens uttalande i prop. 1954: 41 (s. 59), att UtIL:s uppgift är att skapa rättsliga garantier mot godtycklig behandling och i största möjliga utsträckning ge en tryggad ställning också åt utlänningsmed. Utredningen har sett det som sin främsta uppgift att undersöka om och i vad mån UtIL:s bestämmelser om förvarstagande kan anses förenliga med de principer som sålunda ligger till grund för UtIL.

Utredningen anför att förutsättningarna för tagande i förvar är mer begränsade än vad som direkt framgår av lagtexten. I denna talas endast om att fråga uppkommer om avvisning, förpassning eller utvisning eller också om verkställighet av avlägsnandebeslut. Vid lagens tillkomst uttalades nämligen att enbart den omständigheten att beslut om utlänningsavlägsnande inte omedelbart kunde verkställas inte fick utgöra grund för att han togs i förvar eller ställdes under uppsikt. För att sådan åtgärd skulle få tillgripas måste vid sidan av verkställighetshinder föreligga andra omständigheter, som gjorde den påkallad, t. ex. fara för att utlänningsmed höll sig undan eller för att han skulle komma att här bedriva för riket skadlig verksamhet (prop. 1954: 41 s. 103).

I betänkandet sägs att UtIL:s bestämmelser om förvarstagande i sin nuvarande utformning lämnar ett alltför stort utrymme för en diskretionär prövning. Liksom när det gäller andra frihetsinskränkande åtgärder bör förutsättningarna för frihetsberövande enligt UtIL vara noggrant reglerade i lag. Utredningen finner det härvidlag naturligt att anknyta till RB:s regler om anhållande och häktning. Av intresse är främst bestämmelsen i RB att häktning får tillgripas om vederbörande är på sannolika skäl misstänkt för brott och det skäligen kan befaras att han undandrar sig lagföring eller straff.

Utredningen konstaterar i fråga om förutsättningarna för att meddela

beslut om avvisning, förpassning eller utvisning att det är omöjligt att på förhand med bestämdhet avgöra om sådant beslut kommer att meddelas, även om formella förutsättningar föreligger. Emellertid bör det som en förutsättning för förvarstagande krävas att det föreligger *sannolika skäl för att ett avlägsnandebeslut kommer att meddelas*. Förslaget förutsätter alltså att den myndighet som har tagit upp fråga om avlägsnande gör en bedömning av sannolikheten av ett sådant beslut. Detta synsätt gäller dock inte redan meddelade avlägsnandebeslut. Sådana beslut skall verkställas om inte s. k. politiskt verkställighetshinder föreligger. I sådana fall bör det för förvarstagande således i likhet med gällande ordning endast krävas att *det uppkommit fråga om verkställighet av avlägsnandebeslut*.

Behov av att kunna ta utlänning i förvar föreligger enligt utredningen endast om det finns anledning anta att utlänningen på något sätt kommer att försvåra eller förhindra verkställigheten av ett kommande eller redan meddelat avlägsnandebeslut. Denna begränsning av förvarstagedemöjligheterna framhölls också i motiven till UtL men kom aldrig till uttryck i lagtexten. Utredningen framhåller att så bör ske. Som en andra förutsättning för förvarstagande bör således i lagtexten anges att *det på grund av utlännings personliga förhållanden eller omständigheterna i övrigt kan befaras att utlänningen håller sig undan*.

I detta sammanhang berör utredningen en annan förutsättning för förvarstagande, nämligen att utlänningen kan antas komma att här bedriva för riket skadlig verksamhet (jfr prop. 1954: 41 s. 103). Enligt utredningens mening torde sådan verksamhet i allmänhet utgöra brott enligt strafflagstiftningen och således tvångsmedlen anhållande och häktning stå till förfogande. Utredningen anser därför att anledning saknas att införa motsvarande möjligheter till frihetsberövande i UtL.

Förvarstidens längd. Utredningen behandlar därefter *förvarstidens längd* och anser att förvar under längre tid liksom f. n. skall begränsas till sådana fall då fortsatt förvar bedöms vara av synnerlig vikt. Den tid som utlänning enligt UtL längst får hållas i förvar utan att synnerliga skäl föreligger utgör tre månader. Utredningen anser denna tid för lång och föreslår att den inskränks till en månad.

För att en utlänning skall kunna hållas i förvar längre tid än en månad bör således enligt utredningen som en förutsättning gälla, att det föreligger synnerliga skäl till fortsatt förvar. Som exempel på synnerliga skäl anger utredningen att utlänningen vägrar uppge vem han är, att han lämnar falska uppgifter om sig själv så att hans identitet inte kan fastställas eller att det pågår utredning huruvida något land är villigt eller genom avtal skyldigt att ta emot honom.

Förslaget om begränsning av giltighetstiden för beslut om tagande i förvar till en månad får till följd att myndighet eller förvaltningsdomstol, som finner anledning att hålla utlänning i förvar längre tid, måste

minst en gång i månaden besluta om åtgärden skall bestå. Meddelas inte sådant beslut före giltighetstidens utgång skall utlännningen omdelbart friges.

Ställande under uppsikt. I anslutning till nu redovisade överväganden konstaterar utredningen att UtIL inte närmare anger i vilka fall utlännning kan ställas under uppsikt när förvarstagande bedöms som en alltför ingripande åtgärd. Enligt utredningens uppfattning bör det emellertid av lagen framgå att svårare frihetsinskränkande åtgärd inte får tillgripas än som är motiverad i det enskilda fallet. Utredningen föreslår därför att i UtIL intas en bestämmelse enligt vilken *myndighet i stället för förvarstagande får, om det finns tillfyllest, ålägga utlännning anmälningsplikt hos polisen eller föreskriva annat villkor som erfordras för att hålla honom under uppsikt.*

Beslutsmyndighet. I fråga om vilken myndighet som skall kunna förordna om frihetsinskränkande åtgärd anser utredningen det vara följderiktigt, att detta liksom f. n. tillkommer den myndighet som handlägger själva frågan om avlägsnande eller om verkställighet därav. Denna ordning torde enligt utredningen inte heller strida mot de internationella överenskommelser, vartill Sverige anslutit sig. Enligt dessa konventioner måste inte en frihetsberövande åtgärd beslutas av domstol. De föreskriver endast att den som berövats friheten skall ha möjlighet att få den beslutade åtgärden prövad av domstol.

Möjlighet föreslås finnas för polismyndighet att vid fara i dröjsmål besluta om frihetsinskränkande åtgärd när själva ärendet handläggs av annan myndighet. Nuvarande föreskrift att polismyndigheten skyndsamt skall anmäla åtgärden för den myndighet som handlägger ärendet bör bibehållas.

Klagorätt. När det gäller möjligheten att klaga över beslut om frihetsinskränkande åtgärder framhåller utredningen, att bestämmelser om besvärsmöjligheter över förvaltningsmyndighets beslut intar en central plats i det svenska rättsskyddssystemet. Med hänvisning till de begränsade klagomöjligheter, som UtIL erbjuder, uttalar utredningen att behov av besvärsmöjligheter är särskilt framträdande beträffande beslut som ingriper i den enskildes frihet. Därför bör enligt utredningen *beslut om tagande i förvar eller ställande under uppsikt kunna överklagas.* I likhet med vad som gäller vid häktning föreslår utredningen att *klagorätten inte skall vara begränsad till viss tid.*

Vid prövning av förutsättningarna för tagande i förvar, såsom de föreslagits av utredningen, finns enligt utredningen inget utrymme för en diskretionär prövning. Bedömningen om utlännningen skall tas i förvar eller inte är en ren rättstillämpningsfråga. På grund härav bör enligt förslaget klagan över beslut om förvarstagande prövas i domstolsmässiga former, och då av förvaltningsdomstol.

Eftersom länsrätt är en med SIV sidoordnad myndighet anser utred-

ningen att *besvär över SIV:s beslut om försvarstagande eller ställande under uppsikt bör föras hos kammarrätt. Besvär över motsvarande beslut av polismyndighet föreslås däremot överklagas till länsrätt*. I utvisningsärenden meddelade beslut om frihetsinskränkning överklagas enligt förvaltningsprocesslagens bestämmelser.

Beträffande förfarandet vid beslut om frihetsinskränkning föreslår utredningen, att den ovillkorliga rätt till förhör eller muntlig förhandling, som utlänning har vid frihetsberövande för längre tid skall bestå.

Enligt gällande ordning skall vidare regeringen innan beslut om förvar för längre tid än tre månader meddelas höra utlänningsnämnden. Utredningen anser emellertid att det saknas anledning att i UtIL ta in särskilda regler för regeringens handläggning av dessa ärenden. Man utgår från att regeringen iakttar gällande regler för beredning av ärenden. Inte heller i övrigt finner utredningen behov föreligga för hörande av utlänningsnämnden i dessa ärenden. Man erinrar om att utlänning genom besvär över beslut om förvar får denna fråga prövad enligt förvaltningsprocesslagens regler.

4.5.2 Remissyttrandena

De flesta remissinstanserna intar en allmänt positiv inställning till utredningens förslag, medan övriga instanser lämnar förslaget utan erinran eller yttrande. Ingen instans avstyrker förslaget som helhet. I stort sett delas utredningens uppfattning att en anpassning av reglerna till Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna är angelägen. Beträffande förslagets olika enskildheter föreligger dock vissa avvikande meningar.

Utredningens förslag till *nya förutsättningar för förvarstagande* avstyrks av två remissinstanser. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* menar att förslaget skulle leda till att polismyndigheten, dvs. i realiteten den enskilde passkontrollanten, i det övervägande antalet förvarstagen som sker i samband med avvisning kommer att ställas inför mycket besvärliga ställningstaganden. Länsstyrelsen frågar sig hur passkontrollanten skall kunna ha någon uppfattning eller kunskap om utlännings "personliga förhållanden" eller kunna bedöma om det skäligen kan befaras att utlänningsen håller sig undan om han inte tas i förvar. Detta kan komma att verka hämmande på myndigheterna och leda till att förvarstagande inte används i de fall som lagstiftaren avsett. Enligt länsstyrelsen bör en inresande utlänning, som inte har sina papper i ordning, få finna sig i ett summariskt förfarande i dessa avseenden.

Också *Föreningen Sveriges polismästare* är kritisk och har den uppfattningen att den ingående reglering av förvarsinstitutet, som utredningen lägger fram, kan verka förlamande på de myndigheter som har att utreda och besluta i avlägsnande frågor. Detta gäller enligt föreningen särskilt i vad man kallar "korta" avvisningsärenden. Där sker

omhändertagandet oftast i samband med avvisningsbeslutet och utgör ett led i verkställigheten som sker omedelbart eller mycket snart därefter. Att föreskriva invecklade regler för ett sådant förvarstagande skulle enligt föreningens uppfattning motverka syftet med det i dessa avvisningsärenden summariska förfarandet. Föreningen pekar som en parallell på lagen (1970: 710) om utlämning till eller från Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling och framhåller att den lagen på grund av sina invecklade och detaljerade regler knappast kommit i tillämpning. Föreningen anser att nuvarande bestämmelser i 35—38 §§ UtIL bör kvarstå oförändrade och att konventionskravet om domstolsprövning uppfylls på så sätt att förvarsbeslut som kvarstår skall senast på femte dagen efter meddelandet underställas förvaltningsdomstol.

Det föreslagna rekvisitet "sannolika skäl" för avlägsnandebeslut avstyrks bestämt av RPS. Svårigheten att bedöma sannolikheten av om en uppkommen fråga om avlägsnande också kommer att resultera i ett avlägsnande medför enligt RPS att, om utredningsförslaget genomförs, polismyndighet inte kan förordna om tvångsåtgärd i något avvisningsärende som enligt 20 § andra eller tredje stycket skall underställas SIV. Detta gäller oavsett om i övrigt än så starka skäl för en sådan åtgärd föreligger, t. ex. tvivel om identiteten, yrkesbrottslighet m. m. Samma konsekvenser skulle enligt RPS förslaget få i de fall polismyndighet finner anledning till förpassning eller utvisning föreligga och enligt 64 § UtIK skall underrätta SIV resp. länsrätt härom. RPS hävdar att nuvarande rekvisit i 35 § första stycket UtIL bör bibehållas.

Också länsstyrelsen i Stockholms län pekar på den stora svårighet som föreligger för polismyndighet att i alla ärenden som underställs SIV bedöma om sannolika skäl föreligger för att utlämningen faktiskt kommer att avlägsnas ur landet. Följden skulle enligt länsstyrelsen kunna bli att polismyndighet underlät att meddela beslut om förvar eller ställande under uppsikt även när sådana åtgärder i och för sig vore motiverade. På angivna skäl finner sig länsstyrelsen böra avstyrka utredningens förslag om "sannolika skäl" samt uttalar att förvarstaganderekvisitet ej bör formuleras så att polismyndighet på detta preliminära stadium åläggs att ta ställning till de svårbedömbara frågor som det ankommer på SIV att pröva.

I anslutning till den ytterligare förutsättning som föreslås för förvarstagande konstaterar RÅ, att utredningen avvisar tanken på att utlämning skall kunna tas i förvar, om det kan antas att han kommer att här bedriva för riket skadlig verksamhet. Från överåklagaren i Malmö har i underremiss till RÅ satts i fråga, om inte denna möjlighet till förvarstagande bör kvarstå när det föreligger grundad anledning anta att utlämningen kommer att göra sig skyldig till brott inom riket. I sammanhanget hänvisas till Nordiska kommitténs betänkande (NR 16/70), där

man föreslår att utlännings, som söker resa in i landet i avsikt att begå brott, skall kunna avvisas. RÅ anser att de framförda synpunkterna bör övervägas vid ärendets fortsatta behandling.

RPS framhåller att det kan finnas andra starka skäl utöver dem som anges i betänkandet att vidta tvångsåtgärd. Som exempel nämns misstanke om falsk identitet eller om brottslig avsikt med vistelsen här i landet. RPS delar inte utredningens uppfattning att RB:s tvångsmedel i regel står till förfogande i sådana fall, eftersom det enligt RB krävs sannolika skäl för brott, som kan bestraffas i Sverige, samt fara för fortsatt brottslighet. Enligt RPS är det därför nödvändigt att utöver den av utredningen nu föreslagna förutsättningen för tvångsåtgärd i UtIL ange även andra alternativa förutsättningar.

I likhet med RPS framhåller SIV nödvändigheten av att kunna ta utlännings i förvar vid oklar identitet. Även i fråga om fall av "fara för skadlig verksamhet" anser SIV att nuvarande möjligheter till förvarstagande bör bestå. SIV påpekar att det här gäller frågor på ett tidigare stadium än där RB:s regler kan vara tillämpliga. Om inte den av utredningen föreslagna lydelsen av 35 § UtIL är avsedd att omfatta denna möjlighet till förvarstagande, bör därför enligt SIV lydelsen omformuleras så att gällande ordning bibehålls.

I underremisser påtalar bl. a. *polisstyrelserna i Märsta och Solna polisdistrikt* de praktiska svårigheter och konsekvenser som utredningens förslag om krav på skäligen befarat undanhållande kan medföra i de vanliga avvisningsfallen i samband med utlännings ankomst till riket. Man pekar bl. a. på att hänvisningar till vänner och bekanta ofta görs när uppgift lämnas om bostad. Fastän det i sådana fall givetvis saknas garantier för att utlänningsen senare frivilligt inställer sig för eventuell verkställighet, är det ändå tveksamt om ett undanhållande "skäligen kan befaras". Samtidigt pekar man på polisens svårigheter att under helger och utanför ordinarie kontorstid kunna kontrollera exempelvis olika uppgifter med SIV eller viss polismyndighet. Härtill kommer svårigheter att vid verkställighet alltid erhålla lämplig transportlägenhet, något som kan försena verkställigheten någon dag. Vid uppenbar avvisningsanledning bör det i nämnda situationer vara naturligt att ta utlänningsen i förvar, även om eljest någon direkt fara för undanhållande inte föreligger. Mot denna bakgrund föreslår polisstyrelsen i Märsta att utlännings bör, om sannolika skäl för avvisning föreligger vid hans ankomst till riket, kunna tas i förvar i avvaktan på vidare utredning eller verkställighet av beslut.

Polisstyrelsen i Stockholm anser det vara en brist att den i RB upptagna förutsättningen för frihetsberövande som avser undanröjande av bevis eller försvårande i övrigt av utredningen inte fått sin motsvarighet i utredningens förslag. Det har enligt styrelsen i det praktiska arbetet många gånger visat sig vara värdefullt för att uppnå ett objektivt riktigt

resultat av undersökningen i ärende om avvisning eller utvisning, att ifrågavarande utlänningsutlänning har kunnat avskäras från förbindelse med utomstående så länge utredningen pågår. Styrelsen föreslår därför att utredningens förslag till lydelse av 35 § UtIL kompletteras med rekvisitet "skäligen kan befaras att han på fri fot skulle försvåra sakens utredning". Styrelsen ansluter sig vidare till vad tidigare nämnda remissorgan anfört angående behovet av förvarstaggande vid befarad "skadlig verksamhet".

Utredningens förslag angående *tiden för hållande i förvar* kritiserar av *utlänningsnämnden*, som anser det lämpligt att även i detta avseende anknyta till RB:s regler. I princip bör således gälla en maximitid av 14 dagar. Liknande uppfattning framförs av *Svenska flyktingrådet*.

Länsstyrelsen i Stockholms län konstaterar att strävandena att förkorta förvarstiderna motverkas av utredningens förslag om allmän besvärsmätt vid avlägsnandebeslut. I okomplicerade förpassningsärenden finns i dag möjlighet att verkställa förpassningen inom en månad från förvarsbeslutet något som med den föreslagna besvärsmätten i många fall blir omöjligt. I utvisningsärenden saknas redan i dag i många fall möjligheter till verkställighet inom en månad från förvarstaggandet, vilket självfallet blir än svårare med den från en till tre veckor föreslagna förlängda besvärstiden. Vid en avvägning mellan de delvis svårförenliga rättssäkerhetssynpunkterna finner länsstyrelsen att den utvidgade besvärsmätten bör ges prioritet. Länsstyrelsen anser därför att nuvarande tidsgränser för hållande i förvar bör kvarstå oförändrade.

Utredningens förslag om inskränkning i förvarstiden föranleder *hovrätten för Västra Sverige* att påpeka att det är oklart om denna begränsning skall gälla även för tiden efter det att beslut om avvisning, förpassning eller utvisning har meddelats. Enligt nuvarande 36 § UtIL skall myndighet, som meddelar beslut om avvisning, förpassning eller utvisning av utlänningsutlänning som hålls i förvar, vid beslutets meddelande pröva om åtgärden skall bestå till dess verkställighet sker. Enligt utredningens förslag skall i motsvarande fall beslutsmyndigheten "pröva om åtgärden alltså skall bestå". Hovrätten framhåller att det efter ett beslut om avlägsnande inte finns lika starka skäl att begränsa förvarstiden som när endast sannolika skäl för avlägsnande föreligger. Hovrätten anser att tidsbegränsningen inte bör gälla när myndighet eller förvaltningsdomstol enligt 36 § UtIL prövar om åtgärden skall bestå. Hovrätten förordar att den nuvarande lydelsen i 36 § UtIL bibehålls. Skall däremot en månadsfristen gälla även vid prövning enligt sistnämnda lagrum bör enligt hovrätten klart anges om ny frist börjar löpa vid denna prövning.

Med anledning av utredningens förslag om *ställande under uppsikt* noterar RPS, att anmälningsskyldigheten försumrades i 64 % av de fall då anmälningsskyldighet förekom i Stockholm år 1971. Det kan därför enligt RPS ifrågasättas, om inte till föreskrifterna om ställande under uppsikt

m. m. bör fogas ett tillägg av innebörd att utlänning, som inte fullgör ålagd anmälningsplikt eller uppfyller föreskrivet villkor, riskerar att tagas i förvar.

Utredningens förslag om *beslutsmyndighet* tillstyrks eller lämnas utan erinran av de flesta remissinstanserna. Ingen har dock kommenterat förslaget närmare.

Även utredningens förslag om *klagorätt* över beslut om frihetsingripande åtgärd godtas i stort av remissinstanserna. *Hovrätten för Västra Sverige* påpekar emellertid att utlänningen enligt förslaget kan klaga på såväl polismyndighets beslut om tagande i förvar eller ställande under uppsikt, när fara är i dröjsmål, som den handläggande myndighetens eller förvaltningsdomstolens prövning av om åtgärden skall bestå. Hovrätten ifrågasätter därför om inte möjligheten att överklaga polismyndighets ifrågavarande beslut bör inskränkas till sådana fall då polismyndigheten själv handlägger avlägsnandecärendet. Detta skulle enligt hovrätten inte medföra någon nackdel för utlänningen eftersom i övriga fall den myndighet, som handlägger avlägsnande frågan, är skyldig att genast pröva om åtgärden skall bestå.

Länsstyrelsen i Malmöhus län ställer sig tveksam till lämpligheten att införa klagorätt över beslut om ställande under uppsikt. Ett sådant beslut innefattande anmälningsskyldighet t. ex. en eller två gånger i veckan synes enligt länsstyrelsen knappast vara ett integritetsingripande av sådan betydelse att motivera klagorätt.

Som nämnts under avsnittet om förutsättningarna för förvarstagande förordar *Föreningen Sveriges polismästare* att nuvarande rekvisit bibehålls och att man inför en skyldighet för polismyndighet att underställa förvaltningsdomstol varje kvarstående beslut om förvarstagande senast femte dagen efter det beslutet meddelades. Liknande tankegångar framförs av *Svenska flyktingrådet*, som dock anser att underställningsskyldighet till domstol bör föreligga omedelbart efter att ett förvarstagandebeslut meddelats av polismyndighet.

Utlänningsnämnden påpekar att utredningen inte har föreslagit någon bestämmelse om den tid, inom vilken överinstans skall pröva anförda besvär. Nämnden anser att härvidlag bör gälla samma regler som för hovrätts behandling av häktningsfråga.

Länsstyrelsen i Stockholms län, som biträder utredningens förslag, förklarar sig utgå ifrån att verkställighet skall ske av ett avlägsnandebeslut utan hinder av anförda besvär över ett förvarsbeslut.

Vad gäller förslaget till instansordning framför *RPS* en avvikande mening beträffande besvär över polismyndighets förvarsbeslut. Detta skall enligt förslaget överklagas i länsrätt. *RPS* konstaterar att motsvarande beslut av övriga instanser skall kunna överklagas i kammarrätt. Enhetlighet i rättstillämpningen är enligt *RPS* för utlänningen av så stor betydelse från rättssäkerhetssynpunkt, att det motiverar att även talan

mot polismyndighets beslut förs hos kammarrätt. Enligt RPS skulle det av nämnda skäl till och med kunna ifrågasättas om inte en och samma kammarrätt, förslagsvis kammarrätten i Stockholm, bör utgöra instans för besvär över beslut om tvångsåtgärd enligt UtlL.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller att förslaget om instansordning vid besvär över beslut om förvarstagande medför en splittring av frågornas handläggning. Enligt förslaget kan sålunda länsrätt komma att pröva förvarsfrågan i sådana fall där SIV skall besluta i avlägsnandefrågan (t. ex. politiskt flyktingskap). Detta föga rationella förhållande bör enligt länsstyrelsen beaktas vid det fortsatta arbetet.

Enligt SIV bör principen för instansordningen vara, att den besvärinstans som överprövar själva avlägsnandefrågan också skall pröva besvär över frihetsinskränkande åtgärd i anledning av ett eventuellt avlägsnande. SIV hänvisar i detta sammanhang till sitt yttrande över betänkandet Flyktingskap, där SIV bl. a. förordar, att besvär över polismyndighets avvisningsbeslut skall föras hos SIV och regeringen samt besvär över SIV:s förpassningsbeslut skall föras hos regeringen (jfr 4.3.2). Denna princip bör också om möjligt tillämpas vid förvarstagande i ett verkställighetsärende. SIV påpekar emellertid att detta kan kompliceras av regeln i 58 § andra stycket UtlL om underställning till SIV av vissa verkställighetsfrågor. Enligt verkets mening bör regeringen alltför vara högsta instans i sådana ärenden, medan utredningen i betänkandet Flyktingskap har föreslagit kammarrätt och regeringsrätten som högsta instans. SIV föreslår att besvär över frihetsinskränkande åtgärd i samband med verkställighet skall i de fall då underställning har skett enligt 58 § UtlL föras hos den instans som prövar verkställigheten, dvs. SIV eller regeringen. För att en enhetlig instansordning skall erhållas för alla verkställighetsärenden bör besvär över frihetsinskränkande åtgärd föras hos SIV resp. regeringen även i övriga verkställighetsärenden.

Utredningens förslag angående *förfarandet* i ärenden om tagande i förvar godtas av remissinstanserna utan närmare kommentar.

5 Betänkandet Utlänningspolitik och utlänningslagstiftning i Norden

5.1 Inledning

På grundval av ett år 1965 väckt medlemsförslag beslöt Nordiska rådet den 1 februari 1966 att rekommendera de nordiska regeringarna att utreda förutsättningarna för en enhetlig nordisk utlänningslagstiftning och en samstämmig nordisk utlänningspolitik (rek. nr 22). En kommitté (här kallad nordiska kommittén) tillsattes 1967 med representanter för Sverige, Danmark, Finland och Norge. Kommittén avlämnade år 1970 betänkandet (NR 16/70) Utlänningspolitik och Utlänningslagstiftning i

Norden. Betänkandet har i Sverige remissbehandlats tillsammans med utlänningsutredningens betänkanden.

I betänkandet framförs ett flertal förslag i fråga om utformningen av utlänningslagstiftningen i de nordiska länderna. Dessa rekommendationer överensstämmer i många fall med gällande svensk rätt. I den följande redogörelsen tas därför i huvudsak endast upp de av kommitténs rekommendationer, som skulle leda till ändringar för Sveriges del.

5.2 Nordiska kommittén

Utlänningspolitik och utlänningslagstiftning. I sina överväganden av förutsättningarna för en gemensam nordisk utlänningspolitik konstaterar kommittén, att ett lands utlänningspolitik hänger intimt samman med såväl landets inre ekonomiska och sociala förhållanden som dess utrikespolitik. En gemensam nordisk utlänningspolitik skulle därför förutsätta en gemensam politik på en rad andra områden, något som enligt kommitténs mening inte är realistiskt i dagens läge. Kommittén anser därför att förutsättningar f. n. saknas för en gemensam nordisk utlänningspolitik. Detta faktum anses emellertid inte utesluta att länderna i sin utlänningspolitik eftersträvar att tillämpa gemensamma riktlinjer.

Vid sina överväganden i frågan om ökad enhetlighet mellan de nordiska ländernas utlänningslagstiftning har kommittén främst ägnat sig åt utlänningslagstiftningens rättsskydd. Kommittén framhåller inledningsvis att utlänningslagstiftningen avser inte bara att reglera möjligheterna för utlänningslagstiftningen att resa in, vistas och arbeta i landet, utan även att ge rättsliga garantier mot godtycklig behandling i dessa avseenden. Kommittén har därför låtit sin utredning omfatta alla viktigare bestämmelser i utlänningslagstiftningen som berör utlännings rätt att resa in, vistas och arbeta i de nordiska länderna. Kommitténs rekommendationer förutsätter i de fall som anges i den följande ändring i den svenska utlänningslagstiftningen och dess tillämpning.

Uppehållstillstånd. Kommittén föreslår att *uppehållstillstånd* som beviljas första gången, bör meddelas för en tid av ett år, om inte särskilda skäl talar däremot. Beviljas därefter fortsatt *uppehållstillstånd*, skall detta gälla minst ett år. Samma regler bör enligt kommittén gälla för *arbetstillstånd*. Sedan *uppehållstillstånd* innehafts under två år, bör enligt förslaget *bosättningsstillstånd* meddelas. Sådant tillstånd skall träda i stället för såväl *uppehålls-* som *arbetstillstånd*. De nämnda tillstånden skall enligt förslaget kunna återkallas om utlänningslagstiftningen genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom svikligt förtigande föranlett att tillståndet har beviljats honom. *Uppehålls-* eller *arbetstillstånd* föreslås dessutom kunna återkallas om utlänningslagstiftningen inte iakttar med tillståndet förenat villkor.

Avvisning. I betänkandet föreslås att avvisning skall få ske endast på

någon av följande grunder: 1) avsaknad av pass och tillstånd att resa in eller arbeta i landet, 2) underlåtenhet att visa upp sitt pass eller att lämna uppgifter m. m. till polismyndighet, 3) avsaknad av medel till uppehälle och hemresa, 4) asocialitet, 5) brottslighet (om utlänningen p. g. a. tidigare ådömt frihetsstraff eller annan särskild omständighet kan antas komma att i landet eller annat nordiskt land begå brott som inte är av enbart ringa betydelse eller om han utomlands begått allvarligt brott) och 6) fara för statens säkerhet m. m. (om utlänningen med hänsyn till sin föregående verksamhet eller eljest kan antas komma att i landet eller i annat nordiskt land bedriva verksamhet som utgör en uppenbar fara för den allmänna ordningen och säkerheten eller en fara för landets säkerhet).

Kommittén erinrar om att utlänning i Sverige och i Norge kan avvisas inte bara vid gränsen utan också under viss tid efter det han inrest. Man hänvisar i det sammanhanget till att avvisning enligt internationellt vedertagen uppfattning innebär att en utlänning vid inresan hindras att komma in i landet. Nordiska kommittén föreslår därför att Sverige och Norge begränsar tillämpningen av avvisningsreglerna så, att avvisning används som medel endast för att hindra utlänning som omfattas av bestämmelserna att komma in i landet.

Avlägsnandebeslut. Beträffande möjligheterna att avlägsna utlänning som redan rest in i landet föreslår kommittén två skilda medel, nämligen bortvisning och utvisning.

Bortvisning skall kunna användas inom tre månader från inresan i nordiskt land dels på samma grunder som kan föranleda avvisning dels på den grund att utlänningen skaffat sig tillträde till nordiskt land vid sidan av nordisk passkontroll. Beslutet skall, om särskilda skäl talar här för, kunna förenas med återreseförbud under en längsta tid av två år.

Utvisning, som blir att tillämpa sedan tre månader har förflutit från inresan, skall kunna tillgripas på följande grunder: 1) avsaknad av pass och tillstånd, 2) asocialitet, 3) brottslighet (om han under de senaste fem åren utomlands ådömts frihetsstraff eller undergått omedelbart ådömt frihetsstraff och på grund härav kan befaras komma att begå straffbar handling i landet eller brottet eljest föranleder att han inte bör få stanna i landet, eller om han inom landet begått brott på vilket kan följa fängelse och det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att fortsätta brottslig verksamhet i landet eller brottet eljest föranleder att han inte bör få stanna i landet) och 4) fara för statens säkerhet m. m. (befarat spionage, sabotage, olovlig underrättelseverksamhet eller annan verksamhet som utgör en fara för statens säkerhet eller därmed jämförliga intressen). Enligt kommitténs majoritet skall utvisningsbeslut, om inte särskilda skäl talar däremot, förbindas med återreseförbud för viss tid eller för all tid. Såvitt avser *medborgare i nordiskt land* föreslås den begränsningen att utvis-

ning får, oavsett vistelsetidens längd, tillgripas endast om synnerliga skäl föreligger för åtgärder.

Klagorätt. Avslutningsvis framhåller kommittén det angelägna i att utlännings tillförsäkras *klagorätt* över beslut, varigenom han vägras uppehålls- eller arbetstillstånd, avvisas, bortvisas eller utvisas.

5.3 Remissyttrandena

Kommittéförslaget mottas positivt av de flesta remissinstanserna, som delar kommitténs uppfattning att förutsättningar f. n. saknas för en gemensam nordisk utlänningspolitik. Vad gäller förslagen om ändringar i utlänningslagstiftningen framhålls från flera håll det angelägna i att genom en samordning av reglerna söka uppnå rättslikhet inom de nordiska länderna, speciellt beträffande bestämmelserna om uppehållstillstånd och avlägsnande ur landet. Vissa instanser, bl. a. *hovrätten för Västra Sverige*, framhåller dock samtidigt att kommitténs förslag bör ytterligare utredas innan andra åtgärder vidtas. Enligt *LO* bör förslaget vidare behandlas inom det nordiska arbetsmarknadsutskottet. *Sveriges advokatsamfund* förordar att utlänningsutredningen får som nytt uppdrag att fullfölja kommitténs förslag.

I fråga om *giltighetstiden för uppehålls- och arbetstillstånd* samt beträffande förutsättningarna för och innebörden av *bosättningsstillstånd*, där kommittéförslaget väsentligen ansluter till gällande ordning i Sverige, har remissinstanserna inte framfört någon erinran mot förslaget. *SIV* har emellertid i sitt yttrande fört fram tanken på en helt ny ordning enligt vilken bosättningsstillstånd ersätts av permanent uppehållstillstånd (se vidare under 7.1).

Beträffande kommitténs förslag om möjlighet att återkalla *uppehålls- och arbetstillstånd* då utlännings inte iakttar med tillståndet förenat villkor anser *SIV* att några vägande skäl för en sådan ordning inte har anförts av kommittén. Att arbetstillstånd inte bör såsom f. n. kunna återkallas på en så allmän grund som "särskilda skäl" finner *SIV* riktigt i de fall utlännings befinner sig i landet. Om utlännings ännu inte rest in i landet är situationen emellertid annorlunda. *SIV* pekar på den organiserade överföringen av utländska arbetstagare, där alla i en grupp har beviljats arbetstillstånd före inresan. Enligt *SIV* visar det sig ofta att alla dessa inte reser hit. Vederbörande företag önskar då självfallet att arbetstillstånd meddelas för några andra än dem som inte kommer. I sådana fall bör det enligt *SIV* naturligtvis vara möjligt att återkalla tillståndet för dem som inte rest in.

Kommitténs förslag om *besvärsmätt över avslag på ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd* avstyrks av *SIV* i den del avslag sker på andra skäl än s. k. vandelsskäl. *SIV* erinrar om att ett avslag på ansökan om uppehållstillstånd inte i sig medför att avlägsnande ur

landet kan ske. Härför erfordras ett beslut om förpassning. Över förpassningsbeslut föreligger i dag viss besvärsmätt och SIV pekar på utlänningensutredningens förslag till klagorätt utan inskränkning. Det måste enligt SIV vara uteslutet att införa allmän klagorätt över både avslag på ansökan om arbetstillstånd och det eventuellt därefter kommande beslutet om förpassning.

Samma synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Stockholms län* som i likhet med SIV avstyrker kommitténs förslag i denna del.

LO konstaterar att meddelande av arbetstillstånd skall liksom hittills i princip grundas på en generell arbetsmarknadsprövning. På grund härav avvisar LO förslaget om besvärsmätt över vägrat arbetstillstånd.

När det gäller kommitténs förslag till *avvisningsgrunder* anser SIV att en viss försvagning av rättssäkerheten för utlänningar kan bli följden. SIV pekar därvid på dels grunden att utlänningen av annan särskild omständighet (än tidigare brottslighet) kan antas komma att här eller i annat nordiskt land begå brott av inte endast ringa betydelse, dels grunden att utlänningen utomlands begått allvarligt brott. Under förutsättning av bl. a. en restriktiv tillämpning vill dock SIV inte motsätta sig förslaget. I fråga om den föreslagna möjligheten att avvisa utlänning som kan antas komma att bedriva verksamhet som utgör uppenbar fara för den allmänna ordningen och säkerheten, finner SIV formuleringen alltför vag och ägnad att ge utrymme för godtycke. Enligt SIV är de övriga avvisningsgrunderna tillräckliga varför SIV avstyrker att nu nämnda grund för avvisning införs.

Länsstyrelsen i Stockholms län motsätter sig att avvisning endast skall kunna ske vid gränsen. Länsstyrelsen framhåller de praktiska svårigheter som kan vara förknippade med kommitténs förslag och nämner därvid särskilt att gränskontroll inte sällan sker först sedan gränsen passerats, t. ex. beträffande tågresenärer. Skall i sådana fall institutet bortvisning användas i stället för avvisning, erinrar länsstyrelsen om att ett beslut om bortvisning inte skall kunna verkställas förrän det vunnit laga kraft, något som i sin tur kan göra det nödvändigt med omhändertagande etc. Med hänsyn till dessa olägenheter förordar länsstyrelsen att avvisning skall såsom f. n. kunna ske även omedelbart efter utlänningens ankomst till riket.

Förslaget att *nordbo* skall kunna utvisas endast om *synnerliga skäl* föreligger föranleder *länsstyrelsen i Norrbottens län*, som i likhet med de flesta remissinstanserna tillstyrker förslaget, att väcka frågan om nordbo över huvud taget skall behandlas annorlunda än landets egna medborgare i fall av brottsligt beteende o. dyl.

Länsstyrelsen i Stockholms län är däremot kritisk till denna del av kommitténs förslag. Länsstyrelsen framhåller att utvisning och förvisning riktas huvudsakligen mot personer som kan sägas sakna fast anknytning till landet. Det kan därför enligt länsstyrelsen antas att rehabi-

litering av dessa personer sker bäst i deras hemland. Det kan enligt länsstyrelsen inte heller bortses från att ett asocialt beteende uppstått eller förstärkts vid flyttningen till Sverige och därför utgör ett tecken på särskilda anpassningssvårigheter. Länsstyrelsen avstyrker därför kommitténs förslag.

Även länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län är kritisk mot förslaget och framhåller att mer adekvata behandlingsmetoder — såväl straffrättsliga som sociala — regelmässigt står till buds i hemlandet och där också framstår som mer begripliga för personen i fråga. Med utgångspunkt i sin egen erfarenhet antyder också länsstyrelsen att utvisning på grund av asocialitet i helt övervägande grad i dag berör nordiska medborgare. Länsstyrelsen accepterar inte kommitténs uppfattning att med utlännningar, som befunnits kvalificerade för ett bosättningsstillstånd, jämföra personer vars enda kvalifikation är att vara nordbo, även om de är gravt kriminellt och socialt belastade. Länsstyrelsen avstyrker förslaget.

Vad slutligen angår frågan om benämning av de olika avlägsnandeformerna avstyrker bl. a. *SIV* och *Svenska flyktingrådet* benämningen "bortvisning". Båda instanserna förordar att "utvisning" används för allt avlägsnande efter inresa.

6 Departementspromemoria (Ds A 1975: 2) med förslag till vissa ändringar i terroristlagen

6.1 Promemorian

I promemorian föreslås bl. a., att vissa materiella ändringar vidtas i terroristlagstiftningen i samband med att denna integreras i UtL. Förslagen går ut på ytterligare precisering av terroristbestämmelsernas tillämpningsområde, begränsning av möjligheten till s. k. politisk utvisning enligt 34 § UtL, inskränkning av rätten för regeringen att meddela föreskrifter för utlännings enligt UtL och terroristlagen samt upphävande av de särskilda bestämmelserna i terroristlagen om tvångsåtgärder i spaningssyfte. Som en följd av integreringen föreslås andra former för den parlamentariska kontrollen av terroristlagstiftningens tillämpning.

Terroristlagstiftningens tillämpningsområde. I promemorian erinras om att frågan om förutsättningarna för ingripanden med stöd av terroristlagen stod i centrum för diskussionen vid lagens tillkomst. Det gällde, å ena sidan, att få en så effektiv lagstiftning som möjligt och, å den andra, att tillgodose rimliga rättssäkerhetskrav. Det förstnämnda önskemålet ansågs inte kunna uppfyllas, om rekvisiten för ingripanden måste knyta an till vad som är känt om utlänningsens egen person och föregående verksamhet. Skälet var främst att sådan information i stor utsträckning saknas. Därför anknöts avvisnings- och utvisningsgrun-

terna i stället till det förhållandet, att utlänningen tillhör eller verkar för terroristgrupp- eller organisation. Även om den lösning som valdes för terroristlagens del bedömdes nödvändig mot bakgrund av de utomordentligt allvarliga förhållanden som föranledde lagens tillkomst, framstår det enligt promemorian som i hög grad önskvärt, att avvísnings- och utvisningsbestämmelserna knyts till utlänningens egna förhållanden och de slutsatser om hans farlighet som de leder till. I promemorian undersöks om det inte är möjligt att i vart fall delvis knyta förutsättningarna för ingripandena till utlänningens person.

I det sammanhanget konstateras att lagen i själva verket redan nu tillämpas endast på sådan utlänning som vid en individuell prövning har bedömts utgöra en säkerhetsrisk. Möjlighet borde därför finnas att införa ett personligt rekvisit som förutsättning för ingripande utan att lagstiftningens syfte därigenom förfelas.

När det gäller frågan vilka krav som skall ställas på utredningen angående utlänningens tidigare verksamhet och den därmed sammanhängande faran för att han här i riket begår terroristhandlingar anförts i promemorian, att redan anknytningen till terroristgrupp eller organisation skapar en presumtion för att utlänningen i fråga är farlig. Det bör enligt förslaget mot den bakgrunden kunna anses tillräckligt för ingripande, om det därutöver — med hänsyn till vad som är känt om utlänningens föregående verksamhet eller eljest — föreligger fara för att han medverkar till terroristhandlingar. Därmed avses att det i det konkreta fallet föreligger sådan fara. Vid den bedömningen får enligt promemorian beaktas om utlänningen tidigare har medverkat i terroristhandlingar eller är misstänkt för sådant brott. Även andra omständigheter, såsom att han intar en ledande ställning i en terroristgrupp eller -organisation eller deltar mera aktivt i dess verksamhet, bör kunna medföra att rekvisitet anses uppfyllt. Däremot kommer bestämmelsen inte att omfatta de utlänningar som utgör passiva medlemmar. Det betonas att ändringen väsentligen innebär en anpassning till gällande praxis.

Även i ett annat hänseende föreslås en precisering av bestämmelsen om lagens tillämpningsområde. I prop. 1973: 37 (s. 21) uttalades att lagen är avsedd att tillämpas uteslutande på sådana grupper och organisationer som genom sin verksamhet i det förflutna har visat att de systematiskt använder våld även mot oskyldiga i främmande land och därför kan befaras göra det också i Sverige. Befrielseörelser som för en väpnad kamp i sitt hemland och eventuellt vid enstaka tillfällen har riktat angrepp mot utländskt intresse avsågs däremot inte omfattas av lagen. I promemorian föreslås att den i propositionen angivna begränsningen av de grupper och organisationer som åsyftas tydligare kommer till uttryck i lagtexten. Därigenom undviks att osäkerhet rörande lagstiftningens räckvidd uppkommer hos de utlänningar som inte berörs. I lagtexten

föreslås därför en begränsning av tillämpningsområdet uttryckligen ske till grupp eller organisation som, enligt vad som är känt om dess tidigare verksamhet, utanför sitt hemland använder våld, hot eller tvång för politiska syften och till följd därav kan befaras även här i landet bedriva sådan verksamhet.

Politisk utvisning. Regeringens möjlighet att enligt 34 § UtIL tillgripa utvisning "när det finnes påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse" har karaktären av ett yttersta remedium när ett väsentligt statsintresse hotas. Utvisningsmöjligheten torde heller inte ha utnyttjats under de senaste två årtiondena (SOU 1972: 84 s. 110). I promemorian sägs emellertid, att redan möjligheten till politisk utvisning av utlänning här i landet kan antas ibland uppfattas som ett latent hot av de utlänningar som vistas i vårt land. En förutsättning för att bestämmelsen skall behållas bör därför vara, att det kan fastslås att den alltför fyller ett behov.

Det framhålls i promemorian att tillkomsten av terroristlagen i viss mån har ändrat förutsättningarna för tillämpningen av 34 § UtIL. Av motiven till motsvarande bestämmelse i 1914 års UtIL framgår att politisk utvisning kan tillgripas bl. a. i fall där allmän ordning och säkerhet hotas. Enligt promemorian torde de fall som åsyftas i stor utsträckning vara just sådana fall där terroristlagen nu är tillämplig. Enligt motiven till terroristlagen skall i de angivna fallen den lagen i första hand tillämpas. Terroristlagen anges emellertid inte täcka alla de fall på vilka 34 § UtIL är tillämplig. Viktigast i det sammanhanget är att terroristlagen inte tar sikte på fall av hot mot rikets säkerhet. Slutsatsen blir att behovet av en möjlighet för regeringen att tillgripa politisk utvisning kvarstår.

Mot den bakgrunden tas i promemorian upp frågan om eventuell ändring av paragrafens lydelse. Utvisning enligt 34 § UtIL får som framgått tillgripas när det påkallas av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse. Det förstnämnda rekvisitet är det i sak viktigaste. Det bedöms även vara tillräckligt preciserat. Annorlunda förhåller det sig med det andra rekvisitet. Även om en viss uppstramning kan åstadkommas, torde det enligt promemorian knappast vara möjligt att ge rekvisitet en sådan utformning, att det med tillräcklig noggrannhet ger vid handen i vilka situationer utvisning får ske.

Mot den nu angivna bakgrunden föreslås att den sist nämnda avvisningsgrunden utgår. För detta sägs också tala de ökade möjligheter till utvisning som tillkommit genom terroristlagen. De fall som inte täcks av terroristlagen och inte heller rör rikets säkerhet bedöms vara så sällsynta, att något egentligt behov under nuvarande förhållanden inte föreligger av en möjlighet till politisk utvisning.

Föreskrifter enligt UtIL och terroristlagen. Enligt 34 § UtIL har rege-

ringen möjlighet att som alternativ till avlägsnande föreskriva särskilda inskränkningar och villkor för utlännings vistelse här i riket. Bestämmelser angående föreskrifter om inskränkningar och villkor för utlännings vistelse är av intresse i detta sammanhang, finns även i 9 och 51 §§ UtIL samt i 9 § terroristlagen. I 9 § UtIL anges att uppehållstillstånd får begränsas till att avse uppehåll endast inom viss del av riket och förbindas med de föreskrifter som i övrigt befinns erforderliga. Enligt 51 § kan regeringen meddela behövliga föreskrifter för utlännings vistelse här när avlägsnandebeslut upphävs. Har utlännings vistelse avvisats eller utvisats enligt terroristlagen och skall beslutet inte verkställas får, som förut nämnts, regeringen enligt 9 § i lagen meddela föreskrifter om inskränkningar och villkor för sådan utlännings vistelse i riket.

I promemorian framhålls att det av olika skäl är önskvärt, att lagtexten ger en precisering av vad de föreskrifter som meddelas skall kunna innehålla. Ett förtydligande sägs lättast kunna åstadkommas genom en begränsning av rätten att ge föreskrifter till att låta dessa gälla i huvudsak endast vistelseort och anmälningsskyldighet. Begränsningen anges ha den fördelen utöver att den medger viss precisering, att man därigenom markerar att inga inskränkningar får göras i här vistande utlänningsars andliga fri- och rättigheter. Av promemorian framgår att de hittills utfärdade föreskrifterna inte vid något tillfälle har avsett annat än vistelseort, bostad, arbetsplats eller anmälningsskyldighet, även om nuvarande bestämmelser teoretiskt har gjort det möjligt att förbjuda exempelvis politisk verksamhet. Något behov av föreskrifter av annat slag än vad som hittills kommit till användning bedöms inte heller finnas i fortsättningen. I den mån fråga är om brottslig verksamhet finns möjligheter till ingripande i annan ordning.

Mot denna bakgrund föreslås den begränsningen i fråga om regeringens rätt att meddela föreskrifter enligt 34 och 51 §§ UtIL och 9 § terroristlagen, att regeringen får meddela inskränkningar och villkor endast i fråga om utlännings vistelseort, byte av bostad och arbetsanställning samt anmälningsskyldighet. Ändring i 9 § UtIL sägs på motsvarande sätt böra övervägas.

Tvångsåtgärderna. Terroristlagens bestämmelser om särskilda tvångsåtgärder i spaningssyfte avviker från bestämmelserna i RB, lagen (1952: 98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och lagen (1969: 36) om telefonavlyssning vid förundersökning ang. grovt narkotikabrott m. m. i framför allt det hänseendet, att tvångsmedlen får tillgripas trots att konkret misstanke om brott inte föreligger. Bortsett från de begränsningar som hänför sig till terroristlagens tillämpningsområde, räcker det i princip för tillämpningen av dessa tvångsmedel att det bedöms vara av betydelse att tillgripa sådant medel för att utröna om åtgärd som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet planeras eller förbereds. Tvångsåtgärderna har alltså karaktär av spa-

ningsåtgärder. Möjligheterna att tillgripa särskilda tvångsåtgärder i spänings syfte har enligt promemorian tagits i bruk endast vid ett tillfälle under de två år som terroristlagen gällt.

I promemorian framhålls att tvångsåtgärderna otvivelaktigt innefattar långtgående ingrepp i enskilds personliga förhållanden. Det sägs därför finnas anledning att i samband med frågan om en integrering av terroristbestämmelserna i UtIL på nytt överväga, om de särskilda tvångsåtgärderna i terroristlagen bör behållas. Utgångspunkten måste vara, att ett bibehållande av sådana regler vid en permanentning av terroristlagstiftningen kräver tungt vägande skäl. Enligt promemorian är det i detta sammanhang svårt att bortse ifrån den ytterst begränsade tillämpningen av bestämmelserna. Mot den bakgrunden anges övervägande skäl tala för att de särskilda tvångsmedelsbestämmelserna bör kunna avvaras. Till detta kommer att bestämmelser i skilda lagar om telefonavlyssning f. n. är under utredning i annat sammanhang (utredningen (Ju 1974: 08) om telefonavlyssning). Det föreslås i promemorian därför att bestämmelserna om särskilda tvångsåtgärder i 10—13 §§ terroristlagen inte förs över i UtIL.

Den parlamentariska kontrollen. Terroristlagens nuvarande utformning som en särskild, tidsbegränsad lag tillgodoser enligt promemorian i hög grad intresset av parlamentarisk insyn i lagens tillämpning. Vid en integrering av terroristlagen i UtIL måste emellertid sökas andra vägar för en sådan insyn och kontroll. Utgångspunkten föreslås dock förbli att information till riksdagen eller något riksdagsorgan skall ske årligen och innehålla i huvudsak sådana uppgifter som nu redovisas i förlängningsproposition med den begränsning som följer av att de särskilda tvångsåtgärderna avskaffas.

I promemorian diskuteras olika lösningar. Man kommer slutligen fram till att den lämpligaste ordningen för parlamentarisk insyn och kontroll beträffande terroristbestämmelserna borde vara att redovisningen underställs riksdagen.

Redovisningen föreslås även i fortsättningen ankomma på regeringen och då lämnas i skrivelse till riksdagen. Det föreslås vidare att redovisningen skall innehålla uppgift om bl. a. de organisationer eller grupper på vilka terroristbestämmelserna är tillämpliga, antalet personer som upptagits på den av RPS enligt 1 § terroristlagen upprättade förteckningen samt de åtgärder som vidtagits med stöd av terroristbestämmelserna.

6.2 Remissyttrandena

Förslaget har fått ett positivt mottagande av remissinstanserna, som genomgående menar att det alltså finns ett behov av särskild lagstiftning mot politiska våldsdåd. Några av remissinstanserna har under-

strukit att detta behov bättre tillgodoses genom en permanent lagstiftning än genom de hittillsvarande tidsbegränsade bestämmelserna i terroristlagen. Sådana synpunkter framförs av *hovrätten för Västra Sverige* och *SIV*. *RÅ* menar att sådan lagstiftning systematiskt har sin plats i UtL.

Länsstyrelsen i Stockholms län pekar på att UtL och dess tillämpning kännetecknas av stor öppenhet och en liberal inställning gentemot utlännningar, av vilka ett stort antal invandrar och väl anpassar sig till det svenska samhället. Det kan därför enligt länsstyrelsen ifrågasättas om inte de för extrema situationer anpassade skyddsbestämmelserna mot terrorismen kommer att i viss mån bryta mot utlänningslagstiftningens allmänna karaktär.

RPS pekar på svårigheterna att i ett öppet samhälle som vårt med verklig effekt förebygga terrordåd. Ett ökat skydd mot terrorhandlingar måste enligt *RPS* bygga på bättre möjligheter att få fram informationer samt på direkta skyddsåtgärder för hotade personer och byggnader. För att få underlag för sådana bedömningar krävs ökade spaningsinsatser från polisens sida och framför allt ökat internationellt samarbete, så att polisen så tidigt som möjligt kan få vetskap om handlingar som kan tyda på planering av terroristaktioner i vårt land. Det internationella samarbetet är sålunda enligt *RPS* av avgörande betydelse i detta sammanhang.

Vad först gäller frågan om *terroristlagstiftningens tillämpningsområde* tillstyrks allmänt att ett personligt rekvisit av det slag som angetts i promemorian införs i lagtexten. *Länsstyrelsen i Stockholm län* avstyrker emellertid förslaget i denna del. Man menar att införandet av ett personligt rekvisit allvarligt skulle minska lagens effektivitet. *SIV* uttrycker tvekan beträffande uttrycket "eller eljest" som förefaller *SIV* alltför vagt. I promemorian görs visserligen en exemplifiering av omständigheter som kan utgöra grund för av- eller utvisning. Dessa exempel bör enligt verket anses vara täckta genom formuleringen "med hänsyn till vad som är känt om hans föregående verksamhet". *SIV* föreslår därför att uttrycket "eller eljest" utgår.

Även förslaget att i lagtexten införa en uttrycklig begränsning av de grupper och organisationer som omfattas har i allmänhet mottagits positivt. *LO* anför exempelvis att den föreslagna preciseringen är väl motiverad eftersom farhågor ofta har uttalats i debatten att terroristlagen skulle kunna tillämpas mot befrielse rörelserna. *JK* och *hovrätten för Västra Sverige* har emellertid avstyrkt förslaget i den delen. *JK* framhåller sålunda att det väl kan tänkas fall där en utländsk organisation ännu inte tillgripit våld utanför hemlandet men där mycket starka skäl talar för att man kommer att göra det. Sverige kan mycket väl tänkas vara det första land utanför hemlandet där organisationen är beredd att utöva våld e. d. *JK* anser det därför otillfredsställande

om avvisning inte får tillgripas i sådana fall. Hovrätten för Västra Sverige anför som skäl för sin ståndpunkt att den föreslagna ändringen enligt hovrättens mening inte medför någon precisering. Lagtexten skulle vidare vinna på att den föreslagna ändringen uteslöts. Slutligen ifrågasätter hovrätten om inte lagen borde innehålla bestämmelser om den granskning som RPS' förteckning underkastas, i första hand av regeringen.

RPS framhåller att systemet med avvisning med stöd av den s.k. terroristlagen har visat sig mindre effektivt. Endast i ett fall har avvisning skett enligt lagen. Styrelsen hade i detta fall redan i förväg information om att vederbörande ämnade försöka resa in i Sverige och tidpunkten när det skulle ske, vilket enligt RPS gör att detta fall måste betecknas som ett rent undantagsfall. RPS framhåller vidare att terroristerna ofta byter identitet och att de har tillgång till olika uppsättningar av identitetshandlingar. Inresekontrollen sker vidare vid de nordiska yttergränserna, vilket medför särskilda svårigheter. Till bilden hör också att arbetet med att föra terroristlistan och att sprida den till olika polismyndigheter är omständigt. RPS anser därför att systemet med avvisning baserad på en särskild förteckning över presumtiva terrorister bör avvecklas.

SIV säger sig förutsätta att utlänning på vilken terroristbestämmelserna tillämpas och som i den situationen gör invändning om politiskt flyktingskap får sitt ärende prövat enligt hittillsvarande ordning, dvs. att ärendet överlämnas till regeringen via SIV, som bör avge yttrande i ärendet.

Remissinstanserna har tillstyrkt en *begränsning av möjligheterna till s. k. politisk utvisning* (34 § UtL). SIV framhåller att förslaget att uttrycket "eller eljest i statens intresse" i 34 § UtL skall utgå ligger i linje med verkets principiella uppfattning att vaga formuleringar bör undvikas.

Från vissa håll har dock gjorts invändningar mot att, som föreslås i promemorian, behålla möjligheten enbart för de fall då utvisningen är påkallad av hänsyn till rikets säkerhet. JK anför att förslagets innebörd torde bli att exempelvis inte ens en politisk verksamhet av sådant slag att den allvarligt stör vårt lands förbindelser med annan stat kan föranleda utvisning. JK tillägger att det knappast någonsin torde komma i fråga att beteckna verksamheten som ett hot mot rikets säkerhet. En viss uppstramning av gällande lydelse av 34 § anses dock önskvärd. Hovrätten för Västra Sverige menar att rekvisitet "i statens intresse" borde ersättas med ett stadgande som tillgodoser kraven i FN:s resolution av år 1965 om otillåten inblandning i staters inre angelägenheter m.m. och förklaring av år 1967 om territoriell asyl. Inte heller länsstyrelsen i Malmöhus län anser promemoriaförslaget övertygande i denna del. Länsstyrelsen anför:

Även om de fall som inte täcks av terroristlagen och inte heller rör rikets säkerhet är sällsynta bör det finnas laglig möjlighet att ingripa i fall där en utlännings politiska verksamhet inte skall behöva accepteras men verksamheten i och för sig måhända inte är straffbar eller är att hänföra till det föreslagna tillämpningsområdet i terroristlagen. Verksamhet som exempelvis tar sikte på att påverka politiska förhållanden i andra länder och som är ägnad att skada vårt lands förhållande till dessa synes med den föreslagna ändringen böra accepteras. Enligt länsstyrelsens mening bör därför de nuvarande bestämmelserna i 34 § utlänningslagen inte begränsas. Eftersom regeringen i dylika fall svarar för beslutet förefaller farhågorna för en förhållandevis vid tillämpning vara något överdrivna. Det kan även finnas skäl ur preventiv synpunkt att inte uppge den syn svensk rätt alltså hävdar att utlänning inte har någon ovillkorlig rätt att vistas här i landet.

Också länsstyrelsen i Stockholms län uttrycker tvekan beträffande avskaffandet av möjlighet för regeringen att utvisa när det påkallas av hänsyn till statens intresse.

Förslaget till *precisering av regeringens rätt att meddela föreskrifter* enligt UtL och terroristlagen har tillstyrkts av alla de remissinstanser som yttrat sig över det.

Flertalet remissinstanser, bland dem *SIV* och *LO*, godtar att *de särskilda tvångsmedelsbestämmelserna i terroristlagen avskaffas*. *LO* framhåller att den föreslagna ändringen tillgodoser den inom svensk invandringspolitik väsentliga principen om likabehandling av svenska och utländska medborgare genom att den medför att tvångsåtgärder kan tillgripas enbart då misstanke om brott föreligger. *RA* framhåller att upphävandet av tvångsmedelsbestämmelserna kan motiveras redan av den ytterst begränsade faktiska tillämpningen av dessa bestämmelser. Ett ytterligare skäl är tillägget till avvisningsbestämmelsen att det för ingripande krävs fara för att utlänningen medverkar till terroristhandlingar. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anför att tillkomsten av bestämmelserna betingades av att på kort sikt inom ramen för det av FN och Europarådet inledda samarbetet åstadkomma åtgärder mot den internationella terrorbrottsligheten. Då läget numera synes ha stabiliserats och vi i vårt land under de två år som bestämmelserna gällt tillgripit särskilda tvångsåtgärder i spaningssyfte endast vid ett tillfälle kan enligt länsstyrelsen fortsatt behov knappast vara för handen. *Polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt* framhåller att de regler som finns i RB om personella och reella tvångsåtgärder grundade på misstankar om brottslig verksamhet ger polismyndigheten tillräckligt utrymme för att inom landet verksamt ingripa även mot s. k. politisk terrorverksamhet. *Länsstyrelsens i Stockholms län* säger sig inte ha underlag nog för att bedöma denna fråga.

Förslaget avstyrks av *JK*, *hovrätten för Västra Sverige*, *RPS*, *SAF* och *styrelsen för Mörsta polisdistrikt*. Hovrätten menar att med den

begränsning som förslaget innebär i fråga om lagstiftningens tillämpningsområde anledning inte föreligger att upphäva bestämmelserna i 10—13 §§ terroristlagen. I fråga om telefonavlyssning bör enligt hovrättens mening i vart fall avvaktas resultatet av utredningen (Ju 1974: 08) om telefonavlyssning. *JK* säger sig utgå från att möjligheten till telefonavlyssning kommer att kvarstå. *RPS* framhåller att behovet att i speciella fall och akuta lägen kunna använda tvångsmedlen är framträdande. Den omständigheten att bestämmelserna hittills tillämpats mycket restriktivt bör enligt styrelsen inte tas till intäkt för att de i framtiden skulle komma att sakna betydelse. Bestämmelserna har avsetts skola tillämpas restriktivt. *RPS* fortsätter:

Särskilda bestämmelser om tvångsmedel i spaningssyfte mot terroristbrottslighet torde knappast kunna undvaras när det gäller samhällets åtgärder för att försöka förhindra terroraktioner av olika slag. Då spaningsarbetet när det gäller terroristhandlingar är utomordentligt svårt kan i vissa lägen möjligheterna att använda ifrågavarande tvångsåtgärder bli av avgörande betydelse för att förhindra befarade eller planerade terrorhandlingar. Det är dock av vikt att dessa bestämmelser får en så nära anknytning till övrig lagstiftning om särskilda tvångsmedel som möjligt. Denna fråga bör därför övervägas av den särskilda utredning som f. n. håller på med en översyn av reglerna om telefonavlyssning.

SAF menar att även om bestämmelserna endast tillämpats vid ett tillfälle under den tid som terroristlagen gällt, så har övertygande skäl inte anförts för att bestämmelserna skall anses onödiga. Snarare förefaller händelser på senare tid tala i motsatt riktning, främst våldsdramat på Tyska Förbundsrepublikens ambassad och de misslyckade försöken att i tid förekomma denna händelse. *Utredningen om telefonavlyssning* säger sig överväga möjligheten att vad beträffar övriga telefonavlyssningsbestämmelser åstadkomma en för dessa gemensam reglering, medan däremot telefonavlyssning i fall som avses i terroristlagen skulle bli föremål för särskild bedömning och — om de bedöms böra tillsvidare bibehållas — särreglering. *Utredningen* fortsätter:

Det synes naturligt att, om i enlighet med promemorians förslag terroristlagens bestämmelser överförs till utlänningslagen, detta inte bör inbegripa tvångsmedelsregler med temporär giltighet. Om det inte är möjligt att redan vid en sådan överföring upphäva sistnämnda regler uppkommer frågan i vilken form en tills vidare gällande tvångsmedelsreglering skall bibehållas. Vad först gäller ett slopande av möjligheten till telefonavlyssning vill utredningen under hänvisning till vad ovan redovisats inte med föregripande av ett slutligt ställningstagande tillstyrka att de särbestämmelser som reglerar övervakningen av presumtiva terrorister nu helt avskaffas. *Utredningen* vill därför förorda att berörda delar av terroristlagen ges fortsatt temporär giltighet. Möjligheten att för terroristfallen utnyttja övriga bestämmelser om telefonavlyssning torde vara begränsade. Därvid måste särskilt beaktas faran för att en vidgad tillämpning av nämnda bestämmelser kan leda till att den allmänna gränsen för misstanke om brott som grund för

åtgärden förskjuts samt att kravet på anknytning till visst brott försvagas.

Om den ovan föreslagna lösningen accepteras, avser utredningen, beroende på vad som blir dess slutliga ställningstagande till ett fortsatt behov av telefonavlyssning, att antingen avge förslag om särslagstiftning att träda i stället för de från terroristlagen bibehållna stadgandena därom eller att föreslå att dessa slutligt upphävs.

Den föreslagna ordningen för *den parlamentariska kontrollen* har vunnit anslutning av samtliga remissinstanser. *JK* anser förslagen i denna del väl avvägda. *LO* betonar att parlamentarisk insyn är viktig för kontroll av tillämpningen av denna typ av lagstiftning. *LO* säger sig med tillfredsställelse konstatera att en lösning har funnits som ger riksdagen samma handlingsmöjligheter som en förlängningsproposition. *SIV* erinrar om att insynen i tillämpningen av den lagstiftning som riktar sig mot terrorism också tillgodoses genom de parlamentariskt utsedda ledamöterna i såväl RPS:s som SIV:s styrelser.

Avslutningsvis kan nämnas att *länsstyrelsen i Malmöhus län* berör frågan om nordiskt samarbete för att begränsa politiska våldsdåd. Länsstyrelsen anför:

Vid terroristlagens tillkomst förutsatte kommissionen för förebyggande av politiska våldsdåd nödvändigheten av en förstärkt och mera effektiv yttre och inre utlänningskontroll som medel för att komma tillrätta med den internationella terrorismen. Någon inskränkning i den i och för sig önskvärda fria rörligheten över nationsgränserna synes inte under de två år lagen varit i tillämpning ha förekommit. Oaktat detta vill länsstyrelsen dock som sin mening framhålla att speciella problem är förknippade med gränstrafiken. I synnerhet gäller detta i Malmöhus län där resandeströmmen från och till länet över fem olika hamnar årligen omfattar cirka 25 miljoner resande till och från Danmark och andra östersjöländer. Det är förenat med mycket stora praktiska svårigheter för polis- och tullpersonal att effektivt utöva nödig kontroll. Ett fördjupat nordiskt samarbete för att åstadkomma enhetliga bestämmelser inom det nordiska passkontrollområdet är därför önskvärt. Promemorian innehåller inte några uppgifter i detta hänseende och såvitt länsstyrelsen känner till saknas motsvarande bestämmelser i de övriga nordiska länderna.

Länsstyrelsen i Stockholms län föreslår mot bakgrund av händelserna på västtyska ambassaden ändring av bestämmelserna om myndighet som skall verkställa beslut om utvisning av terrorist. Man framhåller att besluten ofta kan komma att fattas under extraordinära förhållanden och under stark tidspress. I ärenden av denna art torde nära samråd regelmässigt ske mellan regeringen och RPS. Även verkställigheten av meddelat beslut planeras och arrangeras då av regeringen och polismyndigheternas representanter. Med hänsyn härtill bör enligt länsstyrelsen lagstiftningen utformas så att verkställighet av beslut om ut-

visning ankommer på länsstyrelsen om inte regeringen annat förordnar.

RPS framhåller att starka skäl talar för att terrorister i princip bör utvisas ur landet och att verkställigheten skall kunna uppskjutas endast om synnerliga skäl talar härför.

7 Vissa andra förslag

7.1 Förslag av statens invandrarverk angående vissa ändringar i utlänningslagen m. m.

7.1.1 Förslagen

I SIV:s tidigare berörda remissyttrande över bl. a. utlänningsutredningens båda sista betänkanden och i en särskild skrivelse den 21 februari 1974 lade verket fram vissa förslag till ändring i utlänningslagstiftningen. Senare har SIV i skrivelse den 6 december 1974 modifierat, kompletterat och ställt samman sina förslag. Dessa avser ändring av bestämmelserna om tillstånd och avlägsnande. SIV har därefter i skrivelse den 12 december 1974 föreslagit skärpt straff för arbetsgivare som anställer utländsk arbetstagare som saknar erforderligt arbetstillstånd. De båda sist nämnda skrivelserna har remissbehandlats. Här nedan redovisas de förslag som föranleder i huvudsak lagändringar.

Förpassningsbeslut vid vägrat uppehållstillstånd m. m. Det förslag SIV framförde under remissbehandlingen gick ut på att avslag på ansökan om uppehållstillstånd skulle innebära, att förpassning skulle ske. Bakgrunden till förslaget var att det enligt SIV i betydande utsträckning förekommer, att personer som har fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd stannar kvar i landet. Avslag på ansökan om uppehållstillstånd tas ofta helt enkelt inte på allvar, och det anges inte sällan förekomma, att sökanden inte anser sig ha fått något besked i sitt ärende förrän beslut om förpassning har fattats. Detta leder till att många sökande som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd blir kvar i landet under avsevärd tid. Eftersom de i brist på arbetstillstånd saknar möjlighet att försörja sig genom eget arbete, är de flesta under denna tid hänvisade till försörjning genom antingen socialhjälp eller illegal arbetsanställning. SIV pekar på att de under denna väntetid ofta lever under svår psykisk press.

Fördelarna med förslaget är enligt SIV att man slipper tidsutdräkten mellan beslut om vägrat uppehållstillstånd och beslut om förpassning. Det allmännas kostnader för uppehälle åt utlänningen under mellantiden upphör. Från den enskilde utlännings synpunkt måste det också vara angeläget att få ett snabbare beslut.

I skrivelsen den 6 december 1974 anför SIV att den under remissbehandlingen föreslagna ordningen skulle kräva omfattande ändringar i UtlL. I avvaktan på en allmän översyn av denna föreslår SIV i stället,

att i normalfallet *särskilt beslut om förpassning meddelas samtidigt som ansökan om uppehållstillstånd avslås*. Detta anges vara väsentligen en lagteknisk modifiering av SIV:s tidigare förslag.

Enligt förslaget bör SIV få underlåta att meddela förpassningsbeslut när det föreligger betydande sannolikhet för att sökanden kommer att resa ut sedan avslagsbeslut meddelats, exempelvis när sökanden själv förklarat att han frivilligt kommer att lämna landet.

Även om det redan nu finns formell möjlighet att meddela förpassningsbeslut i samband med beslut om vägrat uppehållstillstånd är det enligt verket i dag inte praktiskt möjligt att i normalfallet tillämpa en sådan ordning. Det beror främst på att utlänningsnämnden inte är dimensionerad för den mängd av ärenden som det då skulle bli fråga om. Detta problem kan enligt SIV lösas antingen genom en förstärkning av utlänningsnämnden eller införande av en ordning där nämndens ytt-
rande inte behöver inhämtas.

SIV tar i skrivelsen särskilt upp denna fråga. Om en allmän besvär-
rätt införs i UtIL, anser SIV att det inte finns tillräckliga skäl att behålla utlänningsnämnden. SIV hänvisar bl. a. till att motiven för utlännings-
nämndens inrättande år 1937 var dels att nämnden skulle innebära en garanti för att tveksamma ärenden skulle kunna komma under Kungl. Maj:ts prövning genom klagorätt, dels att nämnden skulle utgöra ett språkrör för den allmänna uppfattningen i svårbedömbara och av den allmänna opinionen uppmärksammade fall. SIV menar vidare att skyl-
dighet att inhämta yttrande från utlänningsnämnden sedan en allmän be-
svärrätt införts skulle medföra kostnader och tidsutdräkt som inte mot-
svaras av nyttan av att höra nämnden. Det kan enligt SIV visserligen i
framtiden tänkas uppkomma fall, exempelvis vid prövning av påstående
om politiskt flyktingskap, där det kan framstå som betydelsefullt att
höra ett organ med utlänningsnämndens ställning och sammansättning,
men detta räcker inte för att motivera nämndens bibehållande.

I skrivelsen beräknar SIV att utlänningsutredningens förslag om be-
svärrätt vid ett genomförande skulle medföra besvär rätt i omkring 500
ärenden per år. Genomförs samtidigt SIV:s förslag om meddelande av
förpassningsbeslut i samband med vägrat uppehållstillstånd, uppskattas
antalet ärenden med besvär rätt till 2 500 per år.

SIV anser det inte möjligt att göra en någorlunda tillförlitlig uppskatt
ning av i vilken utsträckning besvär rätten skulle komma att utnyttjas.
En allmän besvär rätt måste förknippas med information. Besvär kan
väntas anföras i en del fall där vederbörande med nuvarande system fri-
villigt skulle lämna landet sedan hans ansökan om uppehållstillstånd av-
slagits. SIV anser det emellertid vara ett rimligt antagande, att åtskilliga
av de personer som i dag lämnar landet efter ett avslagsbeslut och som
med det föreslagna systemet drabbas av förpassningsbeslut inte kommer
att besvara sig.

SIV föreslår att i förpassningsbeslut som meddelas i samband med avslag på ansökan om uppehållstillstånd normalt föreskrivs att förpassningen i första hand skall verkställas genom att sökanden föreläggs att inom viss tid lämna landet.

SIV framhåller att förslaget såsom det utformats i skrivlesen inte förutsätter ändring i UtL. Enligt SIV:s mening är det lämpligt att föredraganden i den aviserade propositionen ang. vissa ändringar i UtL uttalar, att den normala handläggningen i ärenden om uppehållstillstånd bör vara, att förpassningsbeslut meddelas i samband med avslaget på ansökan. I detta sammanhang erinrar SIV om att verket tidigare hos regeringen hemställt om ändring i rättshjälpslagen så att offentligt biträde kan förordnas i avlägsnandeärende hos SIV om utlännings begär det. SIV framhåller att en konsekvens av det nu beskrivna förslaget bör bli att rättshjälpslagen ändras på sådant sätt, att offentligt biträde kan förordnas först i besvärärendet. Det kan enligt SIV inte vara rimligt att förordna offentligt biträde i alla ärenden där avslag på ansökan om uppehållstillstånd kan komma i fråga.

Permanent uppehållstillstånd. SIV framhåller att det är mycket sällsynt, att verket efter s. k. vandelsprövning avslår ansökan om förlängt uppehållstillstånd. Endast ett fåtal sådana fall förekommer varje år. Permanent uppehållstillstånd bör därför i normalfallet kunna meddelas den som har varit bosatt i landet och haft uppehållstillstånd här under ett år. Om en utlännings skulle börja leva asocialt efter det att han meddelats permanent uppehållstillstånd finns möjligheten till utvisning.

En ordning med uppehållstillstånd först för en tid av ett år, antingen i form av ett ettårstillstånd eller flera kortare tillstånd på tillhoppa ett år, och därefter permanent uppehållstillstånd skulle enligt SIV innebära en betydande lättnad av arbetsbördan för såväl polismyndigheterna som för invandrarverket. Den skulle likaså innebära en förenkling för invandraren som normalt endast skulle behöva söka tillstånd två-tre gånger innan han söker medborgarskap. Den föreslagna ordningen sägs samtidigt innebära en bättre utlänningskontroll än den nuvarande, genom att polismyndigheternas utredningsresurser i tillståndsärenden koncentreras till det enda tillfälle när permanent uppehållstillstånd söks, och en bättre service för invandraren.

Det permanenta uppehållstillstånd som enligt förslaget i normalfallet skall meddelas den som haft uppehållstillstånd här under ett år ersätter bosättningstillståndet. De särskilda rättsverkningar som bosättningstillståndet har får då i stället knytas till en viss tids legal vistelse här. Undantag får göras för exempelvis gäststuderande. Står det klart att vistelsen i Sverige endast är avsedd att vara viss tid eller råder tveksamhet om sökandens försörjningsförmåga eller vandel bör enligt SIV tidsbegränsat uppehållstillstånd kunna meddelas även efter ett års vistelse här.

SIV föreslår att ett bevis om permanent uppehållstillstånd, som ges en

giltighet av tre år, stämplas in i utlänningens passhandling. Viss tid innan giltigheten för tillståndet går ut får polismyndigheten bemyndigande att stämpla in ett nytt treårsbevis i utlänningens passhandling. Polismyndigheten och även utlänningen kan genom maskinell bevakning i SIV:s ADB-system påminnas om att tillståndsbeviset bör förnyas. Utlänningen får sedan gå till polisen och få ett nytt bevis om permanent uppehållstillstånd instämplat i passet

Anträffas inte utlänningen kommer detta i vanlig ordning att leda till undersökning av om vederbörande alltså är bosatt i riket. Leder undersökningarna till att utresa kan konstateras, bör enligt SIV frågan om återkallelse av det permanenta tillståndet tas upp.

Den av SIV föreslagna ordningen förutsätter att den som får permanent uppehållstillstånd innehar gällande passhandling. SIV:s uppfattning, att bevis om permanent uppehållstillstånd bör få gälla endast i förening med giltig passhandling, hänger samman med de olägenheter som är förenade med nuvarande ordning i fråga om bevisen om bosättningsstillstånd. Förhållandena är enligt SIV helt otillfredsställande. I bevisen finns inga uppgifter som kan tjäna som identifikation av innehavaren och den som har bosättningstillstånd behöver heller inte ha pass för sin vistelse här i landet. Å andra sidan ter det sig inte från ekonomisk synpunkt försvarligt att ge tillståndsbeviset en sådan utformning att det kan tjäna som identitetshandling.

SIV tillägger slutligen att de särskilda rättsverkningar som är knutna till nuvarande bosättningsstillstånd och som enligt förslaget skall knytas till viss tids legal vistelse i Sverige bör gälla alla utlännings, således även nordbor.

Ansvaret för arbetsgivare i vissa fall. Som tidigare nämnts straffas enligt 63 § UtIL arbetsgivare som har utlännings utan arbetstillstånd anställd med dagsböter. Om arbetsgivare underlåter att göra anmälan enligt 62 § UtIK att han har utlännings i sin tjänst, kan han enligt 64 § UtIL dömas till dagsböter eller där omständigheterna är försvårande med fängelse i högst sex månader. SIV anför i skrivelsen den 12 december 1974 att brott och förseelser mot 63 och 64 §§ UtIL i mycket ringa omfattning tycks komma till myndigheternas kännedom. På grund av personalbrist hos polismyndigheterna är dessa helt hänvisade till stickprovskontroll vid övervakning av nämnda bestämmelser efterlevnad. Enligt uppgift till SIV under hand från polismyndigheten i Stockholm har denna under 1974 ingripit i ett 60-tal brott mot 63 § UtIL. Av dessa har ett 50-tal lett till åtal. Verkets uppfattning är att brott mot bestämmelsen är relativt frekventa bland vissa mindre arbetsgivare inom restaurang- och städbranschen.

Möjligheterna att undgå upptäckt är enligt SIV stora. När en arbetsgivare undantagsvis döms blir straffet ofta inte särskilt kännbart. Det

finns enligt SIV:s uppfattning anledning tro att mindre nogräknade arbetsgivare medvetet inte drar sig för att bryta mot UtIL, helt enkelt därför att risken för upptäckt är så liten samt att påföljden är så ringa.

Det är enligt SIV:s mening ett starkt samhällsintresse av att bestämmelserna om den reglerade invandringen inte kringgås. Ett motsvarande starkt intresse föreligger också av att utländska arbetstagare inte kommer i kläm genom att arbetsgivare bereder personer utan arbetstillstånd anställning. Även om den anställde ibland kan uppleva sin situation som tillfredsställande genom att han erhåller en lön som han anser acceptabel, får ändå arbetsgivaren hela tiden ett övertag genom det förpassningshot som konstant hänger över arbetstagaren. I denna situation underlåter arbetsgivaren dessutom ofta att fullgöra de åtaganden mot samhället som är knutna till anställningsförhållandet.

SIV anser mot den redovisade bakgrunden, att en betydande skärpning av straffet för arbetsgivare bör ske. Verket föreslår att det införs en kompletterande straffbestämmelse som leder till att det blir alltför kostsamt att ha arbetstagare utan arbetstillstånd anställd. Straffskärpningen bör komma till uttryck genom en kännbar ekonomisk sanktion vid sidan av den allmänna straffbestämmelsen. SIV föreslår en mycket kännbar *straffavgift* som varierar beroende på dels vilken tid anställningen varat, dels om uppsåt har förelagat eller, alternativt, vilken grad av oaktsamhet som funnits. Dessutom föreslår SIV att fängelse införs i straffskalan i 63 § UtIL.

Resedokument m. m. I skrivelsen den 6 december 1974 tar SIV även upp vissa frågor ang. resedokument för flykting. Som tidigare har berörts (2.6.2) gäller svenskt resedokument inte som pass för vistelsen i Sverige. SIV anför att detta får till följd, att utlänning som beviljas resedokument och som inte har bosättningsstillstånd även måste ha främlingspass, således dubbla passhandlingar. SIV kan inte finna något rimligt motiv för denna ordning som innebär betydande administrativt arbete för verket och en extra kostnad för utlänningen. Verket föreslår därför att även *svenskt resedokument godtas som pass för vistelse i landet*.

Vidare tar SIV upp frågan om återkallelse av främlingspass och resedokument. Man pekar på att kungörelsen (1955: 29) om resedokument för vissa flyktingar saknar bestämmelse om återkallelse av resedokument. SIV har därför ansett att resedokument inte kan återkallas. Detta får till följd att om en utlänning med främlingspass och resedokument får hemlandspass eller i övrigt upphör att vara flykting, så kan hans främlingspass återkallas men däremot inte hans resedokument. SIV föreslår därför att bestämmelse införs om att även resedokument skall återställas till SIV under motsvarande förutsättningar som främlingspass och även i övrigt om flyktingskapet upphört.

Främlingspass och resedokument föreslås vidare kunna återkallas, om utlänningsen inte längre har tillstånd att vistas här, exempelvis efter beslut om förpassning, utvisning eller förvisning.

Vissa andra frågor. Undantag från skyldigheten att ha uppehålls- och arbetstillstånd föreligger enligt 32 § andra stycket 3) och 42 § andra stycket 4) UtlK för ogift utländskt barn under 20 år, såvida barnets vårdnadshavare eller, om vårdnaden tillkommer flera, en av dem är svensk medborgare och bosatt här i landet eller har uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd. Dessa bestämmelser kan enligt SIV ibland få orimliga konsekvenser. Så som bestämmelserna har utformats kan en nittonåring utan särskilt tillstånd arbeta här bara för att hans mor erhållit ett kortare uppehållstillstånd för besök i landet.

SIV föreslår att åldersgränsen sänks till 16 år, dvs. till den åldersgräns som gäller i fråga om skyldighet att inneha eget pass. Vidare föreslås att vårdnadshavare som har uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd skall vara bosatt i landet för att undantag från skyldigheten att ha uppehållstillstånd skall föreligga för barn. Däremot anser SIV inte skäl föreligga att uppställa krav på bosättning i landet för vårdnadshavare som är svensk medborgare.

Även i övrigt föreslås smärre ändringar i UtlK.

7.1.2 Remissyttrandena

SIV:s förslag att i normalfallen *meddela förpassningsbeslut* i samband med att ansökan om uppehållstillstånd avslås, tillstyrks eller lämnas utan erinran av praktiskt taget alla remissinstanserna, som också pekar på angelägenheten av att uppnå kortare handläggningstider.

Svenska flyktingrådet avstyrker emellertid förslaget på föreliggande utredning och framhåller, att ett genomförande nödvändiggör en rad andra reformer som inte berörs av SIV. *Utlänningsnämnden* uttalar att förslaget förutsätter en hög kvalitet på utredningarna genom förstärkning av utredningsresurserna och tillgång till kompetenta tolkar.

Förslaget att *underlåta förpassningsbeslut* om det föreligger betydande sannolikhet för att sökanden vid avslag på ansökan om uppehållstillstånd kommer att självant lämna landet, tillstyrks uttryckligen av LO och TCO medan flertalet övriga lämnar detsamma utan erinran eller närmare kommentar. *Länsstyrelserna i Stockholms och Göteborgs och Bohus län* samt RPS avstyrker det sist nämnda förslaget. Förpassningsbeslut bör alltid meddelas när uppehållstillstånd vägras. Man framhåller att det inte sällan inträffar att de som förklarat sig villiga att självant resa ut ändrar sig. Enligt länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län torde i allt fall få krävas "starkt vägande skäl" för att underlåta ett förpassningsbeslut vid vägrat uppehållstillstånd.

Förslaget att *avskaffa utlänningsnämnden* tillstyrks i princip av *Sveriges advokatsamfund*, *överstyrelsen för Svenska röda korset* samt

Svenska flyktingrådet. Socialstyrelsen och AMS förklarar sig inte ha någon erinran mot att slopa nämnden.

Av övriga remissorgan är det endast *SAF* som direkt avstyrker att utlänningsnämnden avskaffas. *SAF* menar tvärtom att nämndens resurser bör förstärkas så att den kan fullgöra sina uppgifter tillfredsställande.

Utlänningsnämnden och länsstyrelserna i Stockholms samt Göteborgs och Bohus län uttalar sitt stöd för ett lekmannainflytande i någon form. I vart fall bör detta förekomma i ärenden om politiskt flykting-skap. Ett sådant inflytande skulle vara möjligt genom att nämnden bibehålls som rådgivande organ eller att lekmän deltar hos SIV vid ärendenas avgörande.

Kammarrätten i Stockholm framhåller i detta sammanhang att principen om allmän besvärsmätt i utlänningsärenden, till vilken kammarrätten ansluter sig, inte bör leda till att alltför stora grupper av ärenden besvärsvägen förs upp till regeringen. Enligt kammarrätten bör därför undersökas om inte utlänningsnämnden kan göras till slutlig instans i alla utlänningsärenden.

SIV:s ståndpunkt, att *offentligt biträde* i avlägsnandeärende hos SIV skall kunna förordnas först när ärendet har överklagats till regeringen, avstyrks av en praktiskt taget enhällig remissopinion. Endast *AMS* och *SAF* lämnar denna fråga utan närmare kommentar.

SIV:s förslag att införa ett *permanent uppehållstillstånd* tillstyrks eller lämnas utan erinran av praktiskt taget samtliga remissinstanser. *SAF* avstyrker förslaget med hänvisning till nordiska kommitténs rekommendation, att övriga nordiska länder inför den svenska ordningen med bosättningsstillstånd. *Förenade invandrarorganisationer i Sverige (FIOS)* förordar att bosättningsstillståndet bibehålls och görs oåterkalleligt. I övrigt framförs endast några smärre erinringar. *Utlänningsnämnden* anser att kvalifikationstiden bör vara två år. Detsamma menar *länsstyrelsen i Stockholms län* som även förordar att begreppet bosättningsstillstånd bibehålls. *LO* och *TCO* framhåller att förlängning av tillståndsbeviset inte får innebära någon vandelsprövning. I så fall medför förslaget en försämring av utlänningens trygghet.

Förslaget att införa möjlighet att döma till *fängelse* vid anställning av utlänning utan arbetstillstånd tillstyrks av *hovrätten för Västra Sverige*, *AMS*, *LO* och *TCO* samt lämnas utan erinran av *kammarrätten i Stockholm* och *länsstyrelsen i Stockholms län*. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser det mera påkallat att införa ett straffminimum.

Förslaget avstyrks av *RÅ*, *RPS*, *socialstyrelsen*, *SAF* och *Sveriges advokatsamfund*. Genomgående anför man att förbättrad kontroll samt ökad information om gällande bestämmelser torde vara ett bättre medel än straffskärpning för att nå bättre efterlevnad av bestämmelserna.

Möjlighet att införa *straffavgift* tillstyrks odelat endast av *LO*. *RPS* intar dock också en positiv hållning och vill inte motsätta sig förslaget.

Länsstyrelserna i Stockholms samt Göteborgs och Bohus län anser föreliggande utredning otillräcklig för ett ställningstagande i denna del men vill inte motsätta sig den föreslagna ordningen, om vidare utredning visar behov därav.

Förslaget avstyrks av *RA*, *SAF* och *Sveriges advokatsamfund*, medan *hovrätten för Västra Sverige* och *kammarrätten i Stockholm* ställer sig avvaktande. Den negativa inställningen grundas bl. a. på att man ifrågasätter behovet av en straffavgift. *Advokatsamfundet* betecknar förslaget som onödigt, väl drastiskt och betänkligt.

Socialstyrelsen, *AMS* och *TCO* synes inte ha tagit någon ställning i denna del.

SIV:s övriga förslag tillstyrks eller lämnas utan erinran.

Beträffande förslaget om återkallelse av resedokument resp. främlingspass kräver dock *FIOS*, att man inte skall kunna frånta flykting eller annan utlänning sådan handling om denne därigenom blir utan giltigt pass eller resedokument. *Överstyrelsen för Svenska röda korset* ställer sig tveksam till om förslaget om återkallelse av resedokument är förenligt med flyktingkonventionens bestämmelser. *Sveriges advokatsamfund* framhåller att frågan om resedokument får återkallas eller inte, ett förhållande som inte berörs i artikel 28 i flyktingkonventionen, måste besvaras med ledning av praxis i övriga fördragsslutande stater.

7.2 Förslag av Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund och solidaritetskommittén för politiska flyktingar angående utredningen i asylärenden

7.2.1 Förslagen

Kvinnoförbundet har i skrivelse den 26 augusti 1974 hemställt om en sådan ändring i *UtlL*, att möjligheter skapas för inrättande av en civil, parlamentarisk nämnd för frågor om politisk asyl.

I skrivelsen anför förbundet, att invandrarnas första kontakt med Sverige sker i och med att polisen upprättar ett förhörsprotokoll, vilket sedan läggs till grund för de bedömningar, som avgör om politisk asyl skall beviljas eller inte. Kvinnoförbundet framhåller att förfarandet innebär en stor press för de individer som flytt från en polisiärt styrd stat. Utlänningen förtiger vissa uppgifter av rädsla, vilket i sin tur försvårar möjligheten att erhålla politisk asyl. Kvinnoförbundet anger som sin bestämda uppfattning att utlänningens första kontakt med vårt land inte bör ske genom polisen. I stället föreslås att en civilt tillsatt nämnd eller ett organ under *SIV* bör sköta undersökningarna och göra bedömning om politisk asyl.

Solidaritetskommittén föreslår bl. a. att polisen fräntas uppgiften att handha förhör och utredning i flyktingärenden samt att uppgiften i stället läggs på helt fristående organ.

Förslagen har remissbehandlats.

7.2.2 Remissyttrandena

De båda remissinstanserna, SIV och RPS avstyrker förslagen.

SIV pekar på att den nuvarande skyldigheten för polismyndighet att göra utredning i alla ärenden som rör rätten för en utlänning att få stanna kvar i Sverige grundas på bestämmelser i UtIL och UtIK. Det är polismyndighet som har att i första hand pröva om utlänning som ankommer hit skall avvisas. Ansökan om uppehållstillstånd skall ges in till polismyndighet. Det är enligt SIV naturligt att polisen har dessa arbetsuppgifter så länge passkontrollen och den inre utlänningskontrollen är polisiära uppgifter. Det är då foljdriktigt att det också är polisen som har att göra utredning i ärenden angående avvisning och uppehållstillstånd.

Frågan blir då enligt SIV om det är praktiskt och lämpligt att skilja ut sådana ärenden där politiska skäl åberopas och att föra över utredningarna i dessa ärenden från polisen till något annat organ. Avgörande sägs vara om nuvarande system leder till att personer avlägsnas ur Sverige till länder där de utsätts för politisk förföljelse och om i så fall någon annan än polisen skulle kunna tänkas göra utredningar som utgör ett bättre beslutsunderlag. Dessa frågor besvaras nekande.

SIV berör i det sammanhanget frågan om polisutredningarnas kvalitet och framhåller att verket tagit flera initiativ för att höja utredningarnas standard. Det har bl. a. skett genom att SIV i samråd med RPS har utfärdat föreskrifter angående polisens utredningar i utlänningsärenden. Verket har också medverkat vid vidareutbildning i form av kurser och seminarier för personal inom polisväsendet som sysslar med utlänningsärenden. Efter initiativ av utlänningsnämnden och SIV utreder RPS f. n. frågan om att koncentrera utredningarna i utlänningsärenden till särskilda utredningscentraler på ett mindre antal orter i landet. Det är SIV:s uppfattning att man genom en sådan koncentration skulle kunna höja utredningarnas kvalitet väsentligt. Till sådana utredningscentraler borde det vara möjligt att knyta kvalificerade och specialiserade utredare. Med erfarna utredare borde man också på sikt kunna minska sökandenas rädsla för polisen som institution.

SIV pekar vidare på de administrativa svårigheter tillskapandet av en ny organisation skulle föra med sig. Det är enligt verkets mening inte möjligt att koncentrera all utredningsverksamhet till en enda ort. Fördelas verksamheten på skilda orter, får utredarna tillbringa en orimligt stor del av sin arbetstid på resor mellan olika orter. Organisationen måste också vara flexibel för att kunna möta plötsliga ökningar i antalet asylsökande. Det är enligt SIV inte tänkbart att nämnden som sådan skulle kunna utreda ett par tusen asylärenden per år.

Avslutningsvis framhåller SIV att de förslag som tidigare har lagts fram om allmän besvärsmätt och om rätt till rättshjälp är bättre ägnade att garantera den enskildes rätt än förslaget om en civil nämnd. Det bör

enligt verket vara möjligt att höja kvaliteten på utredningarna i asylärenden utan att flytta över utredningsverksamheten till något nytt organ.

RPS framhåller att förhör och utredningar i fråga om utlänningar som åberopar politiskt flyktingskap oftast är mycket komplicerade och av grannliga natur. Det är därför angeläget att endast för uppgiften kvalificerad, erfaren och rutinerad personal får hålla sådana förhör och göra sådana utredningar. I många polisdistrikt finns emellertid av förklarliga skäl inte alltid tillgång till dylik personal. RPS hänvisar till att utredning pågår om inrättande av särskilda utredningscentraler. Därigenom skulle man uppnå högre kvalitet och säkrare beslutsunderlag i flyktigärenden.

I yttrandet erinrar RPS om att det bland utlänningar som åberopar politiskt flyktingskap för att få inresa eller stanna här i landet också finns kriminellt belastade personer samt att det förekommer att sådana personer genom att föregge politiskt flyktingskap söker skaffa sig möjligheter att bedriva flyktingspionage eller att utöva politisk terror eller annan brottslig verksamhet. Mot denna bakgrund anser RPS uteslutet att som föreslagits ställa polisen utanför förhör och undersökningar i ärenden av ifrågavarande slag.

8 Föredraganden

8.1 Inledning

Gällande utlänningslag (1954: 193 — UtIL), som trädde i kraft den 1 juli 1954, utgår från den internationellt erkända grundsatsen att endast det egna landets medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas och verka i landet. Lagen och den därtill anslutande utlänningskungörelsen (1969: 136 — UtIK) har emellertid, som betonades vid dess tillkomst, också till syfte att ge utlänningar rättsliga garantier mot godtycklig behandling och att ge dem en så tryggad ställning som möjligt.

Sedan UtIL kom till har i vårt land fortlöpande skett en förskjutning av synen på utlänningarnas ställning och rättigheter i riktning mot att i största möjliga utsträckning jämställa dem med svenska medborgare. Reformen i sådant syfte har fortlöpande genomförts. Jag vill i detta sammanhang peka på 1968 års riktlinjer för invandringsspolitiken (prop. 1968: 142) och riksdagens nyligen fattade beslut om riktlinjer för den framtida invandrar- och minoritetspolitiken (prop. 1975: 26, InU 1975: 6, rskr 1975: 60).

Den svenska rättsordningen tillerkänner även utlänningar flertalet av de fri- och rättigheter som tillkommer svenska medborgare. Jag vill erinra om att 1973 års fri- och rättighetsutredning (Ju 1973: 19) bl. a. har till uppgift att undersöka möjligheterna att i grundlag inskriva ett skydd i detta hänseende också för utlänningar.

På utlänningslagstiftningens område har utredningsarbetet bedrivits både i vårt land och i nordiskt sammanhang. Utlänningsutredningen har i sina slutbetänkanden (SOU 1972: 84) Flyktingskap och (Ds In 1972: 20) Frihetsberövande enligt UtlL, som avlämnades i november 1972, lagt fram förslag i syfte att anpassa utlänningslagstiftningen till den utveckling av synen på utlänningens ställning och rättigheter som sålunda har ägt rum. I det först nämnda betänkandet föreslås bestämmelser för att förbättra politiska flyktingars ställning. Samtidigt föreslås att det införs en ny skyddsgrupp vid sidan av dem. Vidare förordas en närmare anpassning av UtlL:s bestämmelser till 1951 års FN-konvention om flyktingars rättsliga ställning. Ändrade bestämmelser föreslås i fråga om besvärsrätten i utlänningsärenden. I betänkandet (Ds In 1972: 20) lämnar utredningen förslag till nya regler beträffande frihetsberövande i utlänningsärenden. Båda dessa betänkanden har remissbehandlats.

Det nordiska samarbetet har lett till att medborgare i annat nordiskt land i särskild grad jämföras med svenska medborgare. Arbetet inom Norden har fortsatt i syfte att nå ytterligare harmonisering av de nordiska ländernas utlänningspolitik och utlänningslagstiftning. I betänkandet (Nordisk utredningsserie 16/70) Utlänningspolitik och utlänningslagstiftning i Norden har nordiska kommittén lagt fram förslag i detta syfte.

De frågor som har behandlats i de nämnda betänkandena liksom vissa därmed sammanhängande frågor som aktualiserats av bl. a. SIV bör nu tas upp till övervägande. I det sammanhanget bör också behandlas frågan om den s. k. terroristlagstiftningens framtida utformning och placering. Terroristlagens giltighetstid har genom beslut av riksdagen nyligen förlängts till utgången av december 1975. I en departementspromemoria (Ds A 1975: 2) har lagts fram förslag till vissa ändringar i terroristlagen.

De förslag som jag i det följande lägger fram innefattar genomgripande ändringar i UtlL. Omfattningen av reformförslagen kunde i och för sig ha motiverats en helt ny lag i ämnet. Jag har emellertid — mot bakgrund av att vissa frågor kräver ytterligare utredning — funnit det lämpligast att avstå från att lägga fram förslag till en ny utlänningslag. I det följande kommer jag att beröra några av de frågor som bör närmare övervägas innan ställning tas till dem. Jag har för avsikt att i annat sammanhang snarast möjligt ta upp frågan om formerna för detta utredningsarbete.

8.2 Skyddet för flyktingar; införandet av en ny skyddsgrupp

Det är först under 1900-talet som de politiska flyktingarna har kommit i blickpunkten för det internationella intresset. Den politiska för-

följelsen har under detta århundrade tilltagit i många länder och tvingat miljontals människor att lämna sina hemländer och söka skydd i andra länder. Det stod ganska snart klart att flyktingproblemen, som snabbt fick en stor omfattning, inte kunde lösas av de länder dit flyktingarna först tog sin tillflykt. Endast genom internationellt samarbete syntes en sådan lösning möjlig. Detta samarbete var i början endast inriktat på vissa grupper av flyktingar, såsom de armeniska och ryska flyktingarna, men har efter hand utvidgats och omfattar i dag alla flyktingar som utsätts för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, religion eller politiska uppfattning.

Det från rättslig synpunkt mest betydelsefulla resultatet av detta internationella samarbete är 1951 års *FN-konvention om flyktingars rättsliga ställning*. I likhet med övriga FN-konventioner är denna konvention juridiskt bindande för den stat som ansluter sig till den, något som inte är fallet beträffande t. ex. de av FN utfärdade deklarationerna. Till konventionen hör också 1967 års FN-protokoll om flyktingars rättsliga ställning. Genom konventionen och protokollet definieras vem som är att anse som flykting samt vilka rättigheter och förmåner flykting åtnjuter i ansluten stat. Omkring hälften av FN:s medlemsstater har anslutit sig till konventionen och de flesta av dessa har också anslutit sig till protokollet.

I konventionen i förening med protokollet förstås med flykting (konventionsflykting) ”den som i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd, eller den som utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit”.

Konventionen är inte tillämplig på den som har begått vissa allvarliga brott, bl. a. mot freden, krigsförbrytelse, grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet innan han fick tillträde dit eller gärningar stridande mot FN:s syften och grundsatser.

Flyktings skydd mot förföljelse kommer i konventionen till uttryck genom regler om hinder mot avlägsnande från asyllandet. Sålunda föreskrivs i artikel 32 att flykting, som lovligen uppehåller sig inom ett lands område, inte får utvisas på annan grund än skäl som hänför sig till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Utvisning av flykting får enligt artikel 33 inte verkställas till gränsen mot område där flyktingens liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning. Detta skydd kan emellertid inte åberopas av flykting,

som skäligen kan betraktas som en fara för vistelselandets säkerhet eller som, då han blivit lagakraftvunnet dömd för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i det landet (artikel 33).

För att göra det möjligt för flykting att resa utanför tillflyktslandets område ålägger konventionen i artikel 28 fördragsslutande stat att utfärda resedokument för flykting, som lovligen uppehåller sig i landet. Resedokument kan förvägras flykting endast om det föreligger tungt vägande skäl som hänför sig till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Flykting som uppehåller sig olovligen inom landet kan emellertid också få resedokument om särskilda skäl föreligger. Konventionsstat är vidare skyldig att erkänna giltigheten av ett i enlighet med konventionen utfärdat resedokument.

Särskilda bestämmelser finns beträffande frågan i vilka fall den som har bedömts som flykting inte längre skall anses ha sådan status och därför inte heller längre åtnjuta konventionens skydd. Enligt artikel 1 C i konventionen förlorar flykting sin flyktingstatus bl. a. om han av fri vilja på nytt begagnar sig av sitt hemlands skydd, av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land som han har lämnat eller fortsatt att vistas utanför på grund av fruktan för förföljelse, eller också om de omständigheter varigenom han blivit erkänd som flykting inte längre föreligger.

Också i vårt land har under detta århundrade ägnats särskild uppmärksamhet åt skyddet för politiska flyktingar. I 1914 års s. k. utvisningslag och 1927 års utlänningslag utgjordes skyddet endast av ett förbud mot verkställighet av avlägsnandebeslut till land där utlännningen sannolikt skulle tilltalas eller straffas för politiskt brott. I 1937 års utlänningslag utvidgades emellertid skyddet till att omfatta även den som flytt av politiska orsaker.

Genom UtIL utvidgades och förstärktes rättsskyddet för de politiska flyktingarna. Detta skedde bl. a. genom att i lagen intogs en principdeklaration av innehåll, att en politisk flykting inte utan synnerliga skäl får vägras fristad här i landet, om han är i behov därav. I övrigt togs vid utformningen av lagen hänsyn till konventionen i så måtto, att UtIL i vart fall inte skulle medföra inskränkning i de rättigheter, som flyktingarna var tillförsäkrade genom konventionen.

Som politisk flykting skall enligt UtIL anses "utlänning som i sitt hemland löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse". Med politisk förföljelse förstås att "någon på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning eller eljest på grund av politiska förhållanden utsätts för förföljelse, som riktar sig mot hans liv eller frihet eller eljest är av svår beskaffenhet eller och att på grund av politiskt brott allvarligt straff ålägges honom".

Den som uppfyller kraven på politiskt flyktingskap får, som jag nyss har nämnt, inte utan synnerliga skäl vägras fristad här i landet, om han har behov därav. Härigenom tillförsäkras de politiska flyktingarna

en mer vidsträckt rätt att bosätta sig här än som tillkommer övriga utlänningar. En motsvarande förmånsställning innehar de när det gäller avlägsnande ur landet. I bestämmelserna i 53 § UtIL om politiskt verkställighetshinder föreskrivs sålunda, att utlänning vid verkställighet av avlägsnandebeslut inte får befordras till land, där han löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse och inte heller till land, där han inte är tryggad mot att sändas vidare till land där han löper sådan risk. Bestämmelserna om politiskt verkställighetshinder gäller emellertid inte alltid fullt ut. Har den politiska flyktingen genom synnerligen grov brottslighet visat att hans kvarblivande här i landet skulle innebära allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet kan verkställighet ske, dock endast under den förutsättningen att den förföljelse som hotar honom inte innebär fara för hans liv och inte heller i övrigt är av särskilt svår beskaffenhet. Verkställighetshinder föreligger i princip inte heller, om den politiska flyktingen här i landet eller någon annanstans har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här i landet. Genom bestämmelserna i 53 och 54 §§ UtIL tillförsäkras flyktningarna ett längre gående skydd än vad som följer av konventionen.

Enligt flyktingkonventionen är som nämnts konventionsstat skyldig att för flykting, som lovligen vistas på dess område, utfärda resedokument för resa utanför området. Bestämmelserna har överförts till svensk rätt genom kungörelsen (1955: 29) om resedokument för vissa flyktingar. Genom kungörelsen uppdras åt den centrala utlänningsmyndigheten att i de fall som konventionen anger utfärda resedokument för utrikes resa. Vid utfärdandet av resedokument och vid förlängning av dess giltighetstid skall enligt kungörelsen konventionens bestämmelser iakttas.

Varken flyktingkonventionen eller UtIL innehåller några bestämmelser som reglerar prövningen av frågan huruvida någon är att anse som flykting. Konventionen förutsätter emellertid att konventionsstat tar ställning i den frågan i vart fall när ansökan görs om resedokument. Enligt svensk rätt är också ansökan om resedokument det enda sättet för utlänning, som lovligen uppehåller sig här, att få ett särskilt beslut om sin ställning som flykting. Beslutet anses dock inte bindande vid prövning av andra frågor, där det politiska flyktingskapet kan ha betydelse.

I sitt betänkande Flyktingskap tar utlänningsutredningen först upp frågan om definitionen av flyktingbegreppet och införande av en ny skyddsgrupp.

Som framgår av den lämnade redogörelsen föreligger skillnader mellan flyktingkonventionens flyktingbegrepp och UtIL:s definition av politisk flykting. Uttryck i konventionen som "land vari han är medborgare" och "land vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort"

motsvaras i UtL av "hemland". "Välgrundad fruktan för förföljelse" som en förutsättning i konventionen för flyktingskap heter i UtL "risk för förföljelse". Risk för allvarligt straff på grund av politiskt brott medför enligt UtL politiskt flyktingskap, medan liknande rekvisit saknas i konventionen. Andra skillnader föreligger också.

Utredningen säger sig vid genomgång av hur regleringen av asylrätten i Sverige utfallit i praktiken ha funnit, att UtL:s bestämmelser om politisk flykting har medfört en praxis som inte kan förenas med motsvarande regler i flyktingkonventionen. I vilka avseenden så är fallet anger utredningen dock inte. För att råda bot på dessa påstådda brister men också av principiella skäl föreslår utredningen att UtL:s definition av politisk flykting ersätts med flyktingkonventionens definition av flykting. Utredningen menar nämligen att en nationell lagstiftning som ansluter till ett internationellt avtal i princip bör utformas så att lagens materiella innehåll överensstämmer med avtalets. Eftersom flyktingkonventionens definition är snävare än begreppet politisk flykting i UtL föreslår utredningen att de som genom ändringen kommer att falla utanför det nya flyktingbegreppet ges samma skydd som hittills. Skyddet bör enligt förslaget avse de utlännningar, som utan att inrymmas i det nya flyktingbegreppet, på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande skäl för detta.

De flesta remissinstanserna har godtagit utredningens förslag eller lämnat det utan erinran. Några har dock avstyrkt förslaget och flera bestrider utredningens påstående att svensk praxis rörande politiskt flyktingskap skulle vara oförenlig med konventionens bestämmelser.

Som jag redan har nämnt har utredningen i sitt betänkande inte närmare angett på vilket sätt och i vilka avseenden en mot flyktingkonventionens regler stridande praxis förekommer i Sverige i frågor om politiskt flyktingskap. Utredningen har samtidigt med betänkandet överlämnat en redogörelse av juris doktor Göran Melander för svensk praxis i ärenden om politiskt flyktingskap (SOU 1972: 85). Denna redogörelse ger enligt min mening inte något stöd för utredningens påstående att vi här tillämpar en praxis som avviker från konventionen. Den omständigheten att det bland de redovisade fallen, vilka härrör från tiden före SIV:s tillkomst och vilkas bakgrund är mycket knapphändigt angivna, kan förekomma beslut som skulle kunna anses strida mot konventionens bestämmelser, kan inte tas som uttryck för uppkommen praxis. I den mån motiveringarna bakom besluten, som Melander antyder, går ut på exempelvis att en person som kan anföra starka skäl för politiskt flyktingskap inte bedöms som flykting eftersom han gjort sig skyldig till grov brottslighet, strider besluten även mot UtL:s bestämmelser. Enligt min mening är det inte möjligt att på grundval av redovisat material hävda, att svensk praxis i ärenden om

politiskt flyktingskap avviker från konventionens bestämmelser och att det därför är motiverat att i UtL ändra förutsättningarna för att en person skall anses som flykting.

Ett annat skäl som utredningen anger till stöd för en ändring av UtL:s flyktingbegrepp är att dess materiella innehåll inte stämmer överens med flyktingkonventionens. Detta anges vara principiellt felaktigt i sådana fall då en nationell lagstiftning ansluter till en internationell överenskommelse och denna medför skyldighet för konventionsstat att respektera åtgärder som annan konventionsstat vidtar enligt sin lagstiftning. Så är fallet genom flyktingkonventionens åläggande för ansluten stat att respektera av annan konventionsstat utfärdat resedokument.

Av den redogörelse för flyktingkonventionens flyktingbegrepp och UtL:s definition av begreppet politisk flykting som jag inledningsvis har lämnat har bl. a. framgått, att UtL:s begrepp är vidare än konventionens. Sålunda kan exempelvis politiskt brott konstituera flyktingskap enligt UtL men inte enligt konventionen. En tillämpning av UtL:s flyktingbegrepp vid utfärdande av resedokument skulle därför kunna leda till att sådan handling utställs till person som inte ryms under flyktingkonventionen. En sådan ordning skulle, med hänsyn till skyldigheten för konventionsstat att respektera dokumentet självfallet inte kunna godtas. Utfärdandet av resedokument enligt flyktingkonventionen regleras emellertid inte i UtL utan i en särskild kungörelse (1955: 29) om resedokument för vissa flyktingar. I denna uppdras åt den centrala utlänningsmyndigheten att i fall som avses i artikel 28 i konventionen utfärda resedokument. Det anges särskilt att bestämmelserna i konventionen skall iakttas vid utfärdandet av resedokument eller vid förlängning av dess giltighetstid. Med hänsyn till den nyssnämnda skyldigheten för konventionsstat att respektera ett sådant resedokument står det klart, att resedokumentet får utfärdas endast för den som är att anse som flykting enligt konventionen. Detta framgår också genom att bestämmelserna om resedokument har tagits upp i en särskild kungörelse, i vilken hänvisas till konventionsbestämmelserna. Skyldigheten för Sverige att utfärda resedokument enligt konventionen utgör mot bakgrund av vad jag nu har anfört inte något avgörande skäl för en ändring av UtL:s flyktingbegrepp. Vad utredningen i denna del har anfört till stöd för förslaget om ändring av UtL:s flyktingbegrepp motiverar sålunda enligt min uppfattning inte det omfattande ingrepp i gällande rätt som förslaget skulle leda till.

Jag vill i detta sammanhang också något beröra den av utredningen behandlade frågan om "politiskt brott" som grund för politiskt flyktingskap. Bestämmelsen i 2 § UtL innebär att utlänningsområde som bl. a. på grund av politiskt brott riskerar allvarligt straff i sitt hemland är att anse som politisk flykting. Politiskt brott utgörs av bl. a. brott mot

statens säkerhet eller samhällsordning, såsom uppror, högförräderi och spioneri. Sådant brott brukar benämnas absolut-politiskt brott till skillnad från de s. k. relativt-politiska brotten, varmed förstås mer allmänna brott såsom stöld, rån m. m. som begås i politiskt syfte. Om ett absolut-politiskt brott har begåtts i politiskt syfte eller inte spelar alltså ingen roll. Sådana politiska brott är i de flesta länder belagda med strängt straff. Vad som skall förstås med "allvarligt straff" i 2 § UtIL har inte närmare definierats. Avgörande i rättstillämpningen har varit strafftidens längd. Denna ordning medför bl. a. att den som för ren ekonomisk vinning gör sig skyldig till spioneri i sitt hemland och för detta riskerar flera års fängelse kan i vårt land bli betraktad som politisk flykting. En sådan konsekvens av UtIL:s flyktingdefinition torde, som utredningen framhållit, sakna stöd i den allmänna rättsuppfattningen. Det kan därför sägas vara av vikt att om möjligt undvika att skyddsreglerna kommer i tillämpning i angivna fall.

Begreppet politiskt brott förekommer emellertid inte bara i UtIL. I 6 § lagen (1957: 668) om utlämning för brott finns förbud mot utlämning för politiskt brott. Om gärningen också innefattar brott av icke-politisk beskaffenhet får emellertid utlämning medges, om gärningen i det enskilda fallet övervägande har karaktären av ett icke-politiskt brott. I den proposition som ligger till grund för lagen (prop. 1957: 156 s. 56) framhöll föredragande departementschefen, att det med hänsyn till de ömtåliga situationer som kunde uppkomma måste anses vara av särskild vikt att ha en kategorisk lagregel att falla tillbaka på. Att en sådan lagregel i särskilda fall kunde komma att mot utlämning skydda personer, som enligt den allmänna uppfattningen i landet inte borde få åtnjuta sådant skydd, var enligt departementschefen en konsekvens som det var nödvändigt att acceptera.

Motsvarande synpunkter kan i och för sig anföras också beträffande UtIL:s bestämmelser om politiskt brott. De ömtåliga situationer som kan uppkomma vid avgörande av påståenden om politiskt flyktingskap gör det enligt min mening påkallat med en kategorisk lagregel också i UtIL. Jag vill även erinra om det uttalande av SIV som jag har återgett i det föregående (5.2.2), att politiska brott ofta och kanske t. o. m. i regel utgörs av handlingar som måste ha sin bakgrund i vederbörandes politiska uppfattning. Med hänsyn härtill anser jag att det inte utan starka skäl bör komma i fråga att överväga en ändring av gällande ordning i detta avseende. Sådana skäl finns enligt min mening inte. Det bör i detta sammanhang även erinras om att statsmakterna vid terroristlagens tillkomst uttalat att någon inskränkning inte bör göras i asylrätten.

Sammanfattningsvis vill jag alltså framhålla att enligt min mening någon ändring inte bör göras av UtIL:s nuvarande flyktingbegrepp.

Även om UtIL:s nuvarande flyktingbegrepp sålunda behålls bör en-

ligt min mening övervägas att, som utredningen har föreslagit, i UtIL införa ett särskilt skydd för vissa andra grupper än politiska flyktingar. Jag vill erinra om att en särskild form av humanitärt motiverad invandring har utvecklats i vårt land i anslutning till reglerna om politisk asyl. Det gäller personer som, utan att vara politiska flyktingar, har lämnat sitt land på grund av missnöje med de politiska förhållandena där samt medborgare i krigförande land vilka visserligen inte riskerar att utsättas för förföljelse i sitt hemland men där riskerar straff för brott för vilka utlämning från Sverige inte får ske, framför allt militära brott. Sverige har sedan länge av allmänt humanitära skäl gett även utlämningar som tillhör dessa båda kategorier en fristad här. Denna praxis bör också i fortsättningen upprätthållas i fråga om utlämningar som inte redan har fått eller kan antas få fristad i annat land. Det bör enligt min mening i anslutning till asylbestämmelserna i UtIL införas bestämmelser som lagfäster den praxis som sålunda finns sedan åtskilliga år tillbaka.

Desertörer och andra krigsvägrare intar enligt min mening i olika hänseenden en särställning bland dem som utan att vara politiska flyktingar är i behov av skydd. Det bjuder i allmänhet inga större svårigheter att avgränsa gruppen. Ett betydande lagstadgat skydd bör finnas mot att utlämningar sänds till land där de kan komma att skickas till krigsskådeplats eller straffas för vägran att delta i krig.

Jag syftar då i första hand på dem som har avvikit från pågående militärtjänst som äger rum på krigsskådeplats eller kan komma att förläggas dit. Motsvarande bör i allmänhet gälla i fråga om den som har flytt från sitt hemland för att undgå att bli uttagen till militärtjänstgöring på krigsskådeplats. I det senare fallet måste emellertid risken för krigstjänstgöring ha varit påtaglig. En förutsättning bör därför i allmänhet vara, att utlämningens hemland för krig eller står i begrepp att inleda krigshandlingar samt att utlämningen, om han hade stannat i sitt hemland, skulle ha löpt risk att bli inkallad till militärtjänstgöring på krigsskådeplats. Vapenvägrare i allmänhet bör således inte hänföras till nu berörda kategori.

För desertörer och andra krigsvägrare bör enligt min mening skyddsgraden sättas något lägre än för politiska flyktingar. Som jag tidigare har nämnt kommer UtIL:s skydd för politiska flyktingar till uttryck främst i principdeklarationen i 2 § UtIL samt i reglerna om politiskt verkställighetshinder i 53 och 54 §§ UtIL. Principdeklarationen i 2 § UtIL innebär att politisk flykting som har behov av fristad här i landet, inte utan synnerliga skäl får vägras sådan fristad. Med "synnerliga skäl" torde få förstås bl. a. hänsynen till rikets säkerhet samt sådana omständigheter som enligt flyktingkonventionen diskvalificerar en flykting från konventionens skydd, t. ex. brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och liknande gärningar. Som utredningen föreslagit bör nu i 2 § UtIL införas en liknande förklaring också för krigsvägrare och

— som jag senare skall beröra — vissa andra särskilt skyddsbehövande utlänningar. Jag föreslår alltså att 2 § UtlL kompletteras med bl. a. en bestämmelse av innehåll att desertör eller annan krigsvägare inte utan särskilda skäl får vägras tillstånd att vistas i landet. Vid bedömningen av vad som skall anses utgöra "särskilda skäl" får, till skillnad från vad som är fallet beträffande politiska flyktingar, tas nödvändig hänsyn till våra möjligheter att ta emot utlänningar vid sidan om den reglerade invandringen.

Desertörer och andra krigsvägare bör vidare erbjudas ett betydande skydd mot att vid verkställighet befordras till land där de löper risk att sändas till krigsskådeplats. Verkställighetshindret bör dock inte göras fullt så långtgående som de politiska verkställighetshindren. Möjlighet bör finnas att verkställa avlägsnandebeslutet till sådant land som nämnts när särskilda skäl föreligger för verkställighet och annat land ej står till buds. Jag vill emellertid betona att verkställighet i de fall jag nu har berört liksom hittills skall förekomma endast i undantagsfall. De bestämmelser jag nu har föreslagit syftar endast till att lagfästa den ordning som redan gäller.

Vad sedan gäller de övriga kategorier av utlänningar som, enligt vad jag förut nämnt, bör erbjudas fristad i vårt land och medges visst skydd mot avlägsnande kan det inledningsvis konstateras, att det inte är möjligt att ge en uttömmande beskrivning av dem. Gemensamt för dem alla är dock att de på grund av de politiska förhållanden som råder i hemlandet inte vill återvända dit, även om de inte skulle riskera svår direkt förföljelse. Detta torde emellertid vara fallet i fråga om en förhållandevis stor krets av utlänningar. Om alla de utlänningar som jag nu har nämnt skulle medges en större rätt än övriga utlänningar att resa in och uppehålla sig i vårt land, skulle detta kunna få icke godtagbara konsekvenser från invandringspolitisk synpunkt. En begränsning måste därför ske. Som utredningen har föreslagit bör denna kunna åstadkommas genom att det dessutom krävs, att utlänningen kan anföra tungt vägande skäl till stöd för sin ovilja att återvända till hemlandet. Hit hör i första hand sådana skäl som hittills motiverat, att vissa utlänningar har fått stanna här vid sidan av den reglerade invandringen. Det gäller t. ex. skäl av det slag som politiska flyktingar kan åberopa, men som inte är tillräckligt starka för att medföra flyktingskap. Under senare år har ett betydande antal medborgare från skilda länder fått stanna här på denna grund. Många av dem som fick stanna i Sverige var självfallet klara politiska flyktingar. Åtskilliga har dock inte ens hävdats att de utsatts för svårartad förföljelse, men väl för trakasserier av varierande grad, t. ex. i syfte att förhindra viss yrkesutövning eller viss utbildning. Sådana trakasserier har ofta uppgetts bero på godtycke från enskilda samhällsrepresentanters, ofta den lokala polisens sida. Inte sällan har de som tillhör ifrågavarande kategori påstått sig ha varit utsatta för upprepade polisförhör varvid enligt sö-

kandens uppfattning grundlösa anklagelser framförts om otillåten politisk aktivitet. Ibland åter har asylsökande kommit med påståenden om svår politisk förföljelse som utlänningsmyndigheten haft anledning att ställa sig skeptisk till. Vad sökanden har uppgett har likväl ansetts ge vid handen att förföljelse och trakasserier i olika former har förekommit. Också i sådana fall har uppehållstillstånd getts. Ytterligare exempel är krigsvägrare som inte riskerar att hamna på krigsskådeplats, men kan räkna med att straffas för sin krigsvägran. Hit hör också värnpliktsvägrare som kan komma att få ett oproportionerligt strängt straff för sin vägran. Någon fullständig uppräknings av vad som skall anses utgöra tillräckliga skäl är det dock inte möjligt att göra. Det får i varje enskilt fall övervägas om de anförda omständigheterna skall anses vara tillräckligt tungt vägande.

Även i fråga om dessa utlännings bör i 2 § UtL föreskrivas att de inte utan särskilda skäl får vägras tillstånd att vistas i landet. Också i detta fall får vid bedömningen av när "särskilda skäl" skall anses föreligga tas hänsyn till våra möjligheter att ta emot utlännings som tillhör denna grupp. Tyngden av de omständigheter utlännings kan åberopa till stöd för sin ovilja att återvända bör av naturliga skäl tillmätas betydelse vid avgörande av frågan om särskilda skäl föreligger. Liksom i fråga om politiska flyktingar — och krigsvägrare — kan den förordade bestämmelsen givetvis inte åberopas av annan än den som anlät hit.

Det skydd som erbjuds senast berörda kategori av utlännings bör enligt min mening i huvudsak inskränka sig till en principförklaring av det slag som jag nu har redogjort för. När det däremot gäller skyddet mot att vid verkställighet av avlägsnandebeslut befordras till hemlandet, bör enligt min mening i allmänhet inte gälla andra bestämmelser än de nuvarande reglerna om politiskt verkställighetshinder. Eftersom nu berörda utlännings vanligen inte hotas av sådan allvarlig förföljelse som avses i 53 § UtL, torde i allmänhet hinder mot verkställighet inte föreligga. Undantagsvis kan emellertid förhållandena vara sådana, att det skulle framstå som stötande för rättskänslan att vid verkställighet av avlägsnandebeslut sända dessa utlännings till hemlandet, även om hinder inte möter enligt 53 § UtL. Så kan exempelvis vara fallet om utlännings löper risk att ådömas oproportionerligt hårt straff för militärt brott i fredstid. Jag anser därför att hinder mot befordran till hemlandet av nu ifrågavarande utlännings bör föreligga i särskilt ömmande fall. Bestämmelsen bör innebära att om utlännings som tillhör den nu behandlade skyddsgruppen kan anföra synnerliga skäl att inte sändas till hemlandet, skall han inte kunna befordras dit eller till land, i vilket han löper risk att sändas till hemlandet. Bestämmelsen bör enligt min mening i allmänhet tillämpas restriktivt. Jag vill emellertid peka på en situation när bestämmelsen bör ges en mera generös tolkning. Jag tänker då på de fall när verkställigheten avser beslut om

avvisning på grund av avsaknad av pengar, pass eller annat tillstånd eller avser förpassningsbeslut, men utlänningsen inte tidigare har åberopat sådana tungt vägande skäl som, enligt vad jag har föreslagit, skulle ha medfört att han fått stanna här enligt 2 § UtIL.

De nu förordade bestämmelserna för den vidare skyddsgruppen skall på motsvarande sätt som i dag gäller för politiska flyktingar självfallet vara tillämpliga också på statslösa personer.

För att en så enhetlig tillämpning som möjligt skall uppnås av skyddsreglerna i fråga om krigsvägrare och utlänningsen tillhörande den vidare skyddsgruppen bör prövningen härav ankomma på SIV. Det innebär att polismyndighet i fråga om avvisning och länsstyrelse i fråga om verkställighet av andra avlägsnandebeslut skall, på samma sätt som f. n. gäller vid påstående om politiskt flyktingskap, underställa SIV de ärenden där utlänningsen påstår sig vara eller omständigheterna annars ger anledning anta att han är i behov av särskilt skydd.

Jag övergår nu till den av utredningen behandlade frågan om flyktingförklaring.

Som jag tidigare har nämnt saknas i flyktingkonventionen bestämmelser om när och hur flyktingskap skall fastställas. Samma förhållande gäller UtIL. Vid ansökan om resedokument kommer dock en sådan prövning till stånd. Detsamma kan sägas gälla när utlänningsen i ärende som rör avlägsnande åberopar politiskt flyktingskap som skäl att få stanna i landet. Tillåts han i ett sådant fall att stanna, framgår dock inte alltid av beslutet om politiskt flyktingskap har ansetts föreligga. Beslutet kan ha endast den utformningen att vederbörande tillåts stanna kvar i landet utan att närmare grund härför anges.

Utredningen pekar på att den svenska ordningen väsentligen avviker från vad som gäller i de flesta västeuropeiska länder. I dessa länder prövas och avgörs fråga om flyktingskap vanligtvis så snart utlänningsen ansöker om asyl eller på annat sätt hävdar att han är politisk flykting. Utredningen ansluter sig till en sådan ordning och förordar en bestämmelse i UtIL som ger utlänningsen en rätt att, om han vistas här i landet, erhålla en förklaring att han är att anse som flykting. Syftet med en sådan ordning är enligt utredningen främst att tillgodose flyktingens behov av att känna trygghet.

Enligt utredningsförslaget skall en ansökan om flyktingförklaring prövas av den centrala utlänningsmyndigheten, vars utslag skall kunna överklagas till kammarrätt och regeringsrätt. En flyktingförklaring, som vunnit laga kraft, föreslås emellertid inte bli rättsligt bindande för andra myndigheter eller domstolar, som handlägger frågor där flyktingskapet kan ha betydelse. Dessa instanser skall enligt förslaget alltså självständigt pröva påstående om flyktingskap i ärenden som de handlägger. Utredningen förutsätter emellertid att de i princip alltid hör den centrala utlänningsmyndigheten när flyktingskap görs gällande.

Att bereda flyktingar möjlighet att känna trygghet i det land där de tillåts uppehålla sig utgör självfallet ett mycket viktigt inslag i ett lands flyktingpolitik. Det är därför angeläget att tillse, inte bara att de bestämmelser som införs i syfte att underlätta och trygga vistelsen i tillflyktslandet faktiskt tillämpas utan också att flyktingarna får kännedom om skyddsbestämmelserna och deras innebörd. Endast därigenom kan åstadkommas att dessa känner säkerhet mot den förföljelse, som hindrar dem att återvända till sina hemländer. En ordning med särskild flyktingförklaring är utan tvivel ägnad att inge flyktingen en känsla av trygghet. Enligt min mening bör emellertid en förutsättning för att införa ett sådant system vara, att förklaringen får sådan rättsverkan att den i sak förstärker det skydd som UtIL i dag tillförsäkrar flyktingar i vårt land. Utan en sådan effekt framstår en flyktingförklaring knappast som meningsfull.

Det skydd mot förföljelse som tillförsäkras flykting i Sverige ligger som jag har nämnt i UtIL:s principdeklaration om rätt till fristad och i de politiska verkställighetshindren. I varje ärende, där dessa regler kan vara tillämpliga, prövas frågan om flyktingskap. Detsamma gäller också i övriga ärenden inom olika rättsområden där statusfrågan kan ha betydelse. Bedömningen av flyktingskapet avgörs av den beslutsmyndighet som handlägger själva ärendet. Är denna myndighet någon annan än SIV inhämtas regelmässigt SIV:s yttrande. Det torde med fog kunna påstås att i sådana fall följer beslutsmyndigheten praktiskt taget undantagslöst SIV:s bedömning i flyktingfrågan.

En flyktingförklaring som, på sätt utredningen har föreslagit, inte blir bindande för andra myndigheter, innebär enligt min mening inte någon faktisk förstärkning av det skydd som UtIL f. n. erbjuder flyktingar. Detta har också framhållits av de remissinstanser som ställt sig negativa till utredningsförslaget i denna del. Men inte heller en förklaring med bindande verkan för andra myndigheter skulle reellt förstärka skyddet för flyktingen, såvida man inte samtidigt avskaffar den omprövning av frågan huruvida politiskt flyktingskap föreligger som nu sker i varje ärende. Den nuvarande ordningen i detta hänseende är uttryck för synsättet, att de särskilda flyktingbestämmelserna skall tillämpas endast gentemot den som vid prövningstillfället uppfyller flyktingförutsättningarna. En motsvarande uppfattning ligger bakom flyktingkonventionens bestämmelser om upphörande av flyktingskap. I artikel 1 C i konventionen uttalas således, som jag tidigare har nämnt, att konventionen skall upphöra att vara tillämplig på bl. a. den som inte längre kan vägra att begagna sig av sitt lands skydd "enär de omständigheter, till följd av vilka han blivit erkänd som flykting, icke längre föreligger". Det bör enligt min mening inte komma i fråga att väsentligen frånga dessa principer och införa en flyktingförklaring som är i huvudsak oåterkallelig.

Som ett skäl för att införa ett förklaringsinstitut i Sverige har utredningen pekat på att andra länder har en sådan ordning. För svenskt vidkommande torde emellertid detta förhållande inte böra tillmätas någon större betydelse eftersom dessa länders interna rättsordning på nu aktuellt område ofta företer betydande olikheter vid jämförelse med vår egen. En snäv tillämpning av flyktningbegreppet, formella begränsningar i möjligheterna att åberopa flyktingskap m. m. kan sålunda förekomma på ett enligt vår uppfattning oacceptabelt sätt. Exempel finns på att frågan om flyktningförklaring föregås av långvariga provningsförfaranden, som först efter kanske flera år av förhandlingar leder till slutligt beslut och som, om flyktningpåståendet inte godtas, medför att utlänningen då tvingas lämna landet.

Jag anser sålunda mot bakgrund av vad jag nu har anfört, att den rättsliga verkan som bör knytas till en flyktningförklaring för att göra denna meningsfull för flyktingar, lägger hinder i vägen för att införa ett sådant institut i vårt land. Den känsla av trygghet och säkerhet, som flyktingar i vårt land med fog bör kunna känna i dag med hänsyn till gällande lagstiftning, kan enligt min mening bättre underbyggas genom tillräcklig information om gällande rätt. Utan att ge avkall på trygghetsaspekten undviker man därmed också ett administrativt komplicerat system, som sannolikt skulle dra stora kostnader. En ordning med särskild flyktningförklaring bör sålunda inte införas. Däremot bör SIV beredas möjligheter att lämna invandrare en grundlig information i fråga om skyddet för flyktingar i vårt land.

Utredningen har vidare behandlat vissa frågor som rör avlägsnande av flykting. I denna del föreslås att beslut om förvisning eller utvisning av flykting skall få meddelas endast om det föreligger synnerliga skäl för ett sådant beslut. En sådan inskränkning gäller nu i fråga om dem som innehar bosättningsstillstånd eller sedan minst fem år är bosatta i Sverige. Utredningen grundar sitt förslag på att en politisk flykting inte har mindre behov av trygghet än den som vistats här en längre tid. Vidare föreslås att lydelsen av 54 § UtIL i visst hänseende ändras. I den bestämmelsen föreskrivs att, under vissa övriga förutsättningar, undantag från verkställighetshindret i 53 § UtIL skall gälla om utlänningen genom synnerligen "grov brottslighet" visat att hans kvarblivande här skulle innebära allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet. Utredningen föreslår att uttrycket synnerligen "grov brottslighet" ändras till synnerligen "grovt brott" för att bättre överensstämmelse med flyktningkonventionen skall erhållas. Beträffande dessa frågor vill jag framhålla följande.

Som utredningen påpekar är frågan i vad mån politisk flykting åtnjuter ett vidare skydd än det som bestämmelserna om politiskt verkställighetshinder ger delvis omstridd. Meningsskiljaktigheterna har framför allt gällt spørgsmålet om allmän domstol vid ådömande av förvis-

ning skall ta hänsyn till politiskt flyktingskap. Tidigare gällde frågan även i vad mån påstående om flyktingskap skulle prövas i ärende om utvisning. I sistnämnda hänseende är rättsläget numera klart. Sedan den 1 januari 1972 gäller nämligen enligt 30 § UtIL, att påstående av utlänning att han är politisk flykting inte skall prövas i själva utvisningsärendet utan först i samband med att utvisningsbeslutet verkställs. När det gäller förvisning har å ena sidan gjorts gällande att en utlännings politiska flyktingskap är en jämte övriga i 26 § andra stycket UtIL åsyftade förhållanden beaktansvärd omständighet och att, om det måste bedömas utsiktslöst att verkställa en förvisning, detta torde vara ett vägande skäl att underlåta att döma till förvisning. Å andra sidan har hävdats att politiskt flyktingskap skall beaktas i ärende om avlägsnande först på verkställighetsstadiet. Domstolarnas praxis i denna fråga är inte enhetlig.

Frågan huruvida för politiska flyktingar skall införas en sådan inskränkning av förvisnings- och utvisningsmöjligheterna som utredningen har föreslagit rymmer emellertid åtskilliga svårigheter. Dessa hänger främst samman med förvisningsinstitutets framtida utformning. Av betydelse är inte minst frågan vilken myndighet som skall fatta beslut om förvisning. Frågor rörande förvisningsinstitutet hör till dem som enligt min mening bör utredas särskilt. Med hänsyn härtill anser jag det inte lämpligt att nu föreslå ändringar i fråga om förutsättningarna för förvisning. Inte heller anser jag det lämpligt att införa en bestämmelse enbart för utvisningsfallen.

I fråga om förslaget till ändring av lydelsen av 54 § vill jag i detta sammanhang endast framhålla, att lagrummet givetvis måste ges en sådan tolkning, att våra åtaganden enligt konventionen uppfylls. Det innebär att verkställighetshindret genombryts endast om den ifrågavarande brottsligheten innefattar åtminstone ett synnerligen grovt brott.

8.3 Besvärssystemet i utlänningsärenden

Möjligheten att föra talan mot de olika beslut som fattas med stöd av utlänningslagstiftningen är ofullständig. Full besvärsmöjlighet föreligger endast beträffande beslut av länsrätt angående utvisning eller tagande i förvar, av allmän domstol angående förvisning samt av SIV angående avslagen ansökan om resedokument. Fullföljdsmöjligheterna regleras i dessa fall i förvaltningsprocesslagen (1971: 291), rättegångsbalken och förvaltningslagen (1971: 290).

I övriga utlänningsärenden där SIV meddelar beslut är klagorätten begränsad eller utesluten. Begränsningen är så konstruerad att det för rätten att klaga över ett avslagsbeslut av SIV i princip krävs att utlänningsnämnden eller någon av dess ledamöter anfört en mot SIV:s uppfattning avvikande mening. Detta gäller beträffande avvisningsbeslut

samt andra förpassningsbeslut än sådana i vilka nämndens yttrande inte krävs samt SIV:s beslut om verkställighet av avlägsnandebeslut, när utlännningen återropat politiskt flyktingskap. Samma ordning gäller beträffande SIV:s beslut om avslag på ansökan om uppehållstillstånd på grund av s. k. vandelsskäl samt, liksom beslut om uppehållstillstånd som försetts med utresebeslut. Den begränsade klagorätten är oftast förenad med en besvärstid av en vecka. Talan mot SIV:s beslut förs hos regeringen. I andra ärenden än som jag har nämnt nu får talan mot SIV:s beslut inte föras.

Över polismyndighets beslut om avvisning får talan inom en vecka föras hos SIV.

I detta sammanhang vill jag även peka på bestämmelserna om underställning och om återbrytning. Enligt 47 § UtlL äger den centrala utlänningsmyndigheten, om den finner särskilda skäl därtill, överlämna ärende till regeringens avgörande (underställning). Detta skall alltid ske när utlänningsnämnden har begärt det. Återbrytning innebär enligt 51 § UtlL bl. a. att regeringen får upphäva sådant beslut om avvisning, förpassning, utvisning eller förvisning som inte kan verkställas eller som, vare sig det har verkställts eller inte, av andra skäl inte längre skall lända till efterrättelse.

De begränsningar i besvärsrätten och överprövningsmöjligheterna som sålunda gäller beträffande beslut i utlänningsärenden kvarstår i princip oförändrade sedan 1937. Dessförinnan gällde att länsstyrelses avvisningsbeslut inte alls kunde överklagas medan dess beslut om förpassning fick överklagas till Kungl. Maj:t, vars prövning dock endast avsåg om de formella förutsättningarna för förpassning förelåg. För att råda bot på de olägenheter, som begränsningen av överprövningsmöjligheterna innebar, infördes i 1937 års UtlL möjlighet för den centrala utlänningsmyndigheten, som då var socialstyrelsen, att underställa Kungl. Maj:t prövningen av utlänningsärende som myndigheten bedömde vara av särskild vikt. Vidare inrättades utlänningsnämnden med uppgift bl. a. att tillföra utlänningsmyndigheten sakkunskap i viktiga utlänningsärenden. Avvikande mening hos nämnden eller någon av dess ledamöter gjordes, på det sätt som alltjämt gäller, till förutsättning för besvärsrätt. Kungl. Maj:ts prövning av besvär över avlägsnandebeslut skulle inte begränsas endast till de formella förutsättningarna för avlägsnande, utan prövningen skulle även avse i samband med avlägsnandebeslutet meddelat beslut om avslag på ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd.

Även institutet återbrytning infördes genom 1937 års UtlL. Då tillkom en bestämmelse enligt vilken Kungl. Maj:t fick förordna att beslut om avvisning, förpassning eller utvisning inte skulle lända till efterrättelse, om beslutet inte kunnat verkställas eller om nya skäl hade tillkommit efter det att Kungl. Maj:t hade meddelat eller fastställt

förpassningsbeslut. Även den centrala utlänningsmyndigheten ägde, om nya skäl tillkommit, återbryta egna förpassningsbeslut som inte hade överklagats.

De enda mera betydelsefulla ändringar som har skett efter tillkomsten av 1937 års UtlL har gällt återbrytningsreglerna och besvär över utvisningsbeslut. Genom 1945 års UtlL fick den centrala utlänningsmyndigheten rätt att återbryta också sina beslut om avvisning och utvisning. Genom en lagändring 1947 utvidgades Kungl. Maj:ts återbrytningsrätt till att omfatta inte bara som dittills fall där verkställighetshinder förelegat eller nya skäl tillkommit utan också sådana fall där beslutet av andra skäl inte längre borde lända till efterrättelse. Vid tillkomsten av nuvarande UtlL fick Kungl. Maj:t rätt att återbryta också förvisningsbeslut. Den 1 januari 1972 överfördes utvisningsärendena från länsstyrelse till länsrätt. I samband härmed blev förvaltningsprocesslagens besvärregler tillämpliga på dessa ärenden. Besvärstiden bestämdes dock till en vecka till skillnad mot de tre veckor, som annars gäller som besvärstid enligt förvaltningsprocesslagen.

Utlänningsutredningen framhåller för sin del att nuvarande fullföljdsregler framstår som otidsenliga och är utformade på ett sätt som torde sakna motsvarighet på andra områden inom förvaltningsrätten. Enligt utredningens mening utgör inskränkningarna i besvärsrätten ett alltför stort avsteg från den i svensk förvaltningsrätt tillämpade principen, att statlig myndighets beslut kan överklagas genom besvär. Det förhållandet att reglerna om återbrytning i ökad omfattning har tagits i anspråk för att få avlägsnandebeslut omprövade sägs vara ett uttryck för att begränsningarna i besvärsrätten är alltför långtgående. Med hänsyn till att ett avlägsnandebeslut många gånger är en i utlänningsens liv djupt ingripande åtgärd, framstår det enligt utredningen närmast som självklart att han i sådana ärenden inte bör stå utan det rättsskydd som en allmän besvärsrätt innebär. Utredningen föreslår därför att begränsningen av besvärsrätten till fall då utlänningsnämnden eller ledamot i denna haft avvikande mening avskaffas och att besvärstiden utökas till tre veckor.

Förslaget har mottagits positivt av de allra flesta remissinstanserna. Endast från något enstaka håll har tveksamhet uttalats. Det har då bl. a. pekats på risken för att de föreslagna bestämmelserna gör det möjligt att genom s. k. okynnesbesvär förhåla avlägsnandeärenden under så lång tid, att nya personkontakter och andra nya omständigheter så småningom kan åberopas som skäl för att få stanna kvar i landet.

Även för egen del anser jag att den begränsade besvärsrätten i utlänningsärenden har fått en utformning som inte längre motsvarar de krav som bör ställas. Genom kravet på olika mening hos utlänningsnämnden eller någon av dess ledamöter samt SIV kommer i realiteten den enskilde ledamoten i nämnden att få avgöra om utlänningsen skall

få anföra besvär. Anledningen till att besvärsrätten begränsades var att en fullständig besvärsrätt bedömdes bli alltför betungande för Kungl. Maj:t. Besvärsrätten borde därför omfatta endast tveksamma fall, dvs. sådana fall där det inte förelåg full samstämmighet mellan utlänningsnämnden och den centrala utlänningsmyndigheten. En sådan ordning torde, som också utredningen har framhållit, sakna motsvarighet inom övriga rättsområden.

Jag delar således utredningens uppfattning att besvärsrättens utformning i UtIL är otillfredsställande. I den mån begränsningar i klagorätten skall finnas bör de gälla generellt. Huvudfrågan är emellertid om den begränsning av besvärsrätten som råder beträffande vissa ärenden bör behållas i någon form eller om den bör slopas. Någon bärande invändning kan enligt min mening inte anföras mot de skäl som utredningen har åberopat för att införa full besvärsrätt i de ärenden, där besvärsrätt finns men det f. n. föreligger begränsningar i fullföljds-möjligheterna. För utlänningsen kan t. ex. ett avvisnings- eller förpassningsbeslut ofta medföra lika allvarliga konsekvenser som ett beslut om utvisning eller förvisning, vilka beslut ju kan överklagas i full utsträckning. Jag vill i detta sammanhang peka på att utlänningsen kan vägras uppehållstillstånd av s. k. vandelsskäl, dvs. samma skäl som kan läggas till grund för ett beslut om avvisning eller utvisning. Om en utlänningsen vägras uppehållstillstånd av vandelsskäl och således blir föremål för beslut om förpassning eller om han av samma skäl blir utvisad kan alltså mer eller mindre bero på en slump. Det är därför otillfredsställande att möjligheterna till överprövning av besluten är helt olika. Den av några remissinstanser antydda risken för okynnesbesvär kan enligt min mening inte tillmätas någon avgörande betydelse i detta sammanhang. En sådan risk torde föreligga på alla rättsområden där det finns full besvärsrätt. Jag anser mot bakgrund av vad jag nu har anfört, att de begränsningar i besvärsrätten enligt UtIL som jag nu har berört bör upphävas. Besvärstiden bör som utredningen föreslagit utökas till tre veckor.

Jag övergår nu till att beröra frågan om lämplig instansordning för besvär i ärenden enligt UtIL.

Som jag tidigare har nämnt gäller beträffande de av SIV:s beslut som omfattas av den begränsade besvärsrätten den instansordningen, att ärendena överprövas av regeringen. Polismyndighets avvisningsbeslut överklagas till SIV.

Före den 1 januari 1972 gällde dessutom att SIV var besvärinstans i ärenden om utvisning, som då handlades av länsstyrelse i första instans. Över SIV:s beslut fördes besvär till Kungl. Maj:t. Fr. o. m. år 1972 överflyttades emellertid utvisningsfrågorna till länsrätt. Därigenom blev förvaltningsprocesslagens bestämmelser om instansordning tillämpliga. Besvär i dessa ärenden prövas alltså av kammarrätt och re-

geringsrätten. Bakgrunden till ändringen av utvisningsärendenas handläggning var bl. a. ett förslag av utlänningsutredningen i betänkandet (SOU 1967: 18) Invandringen. Där framhölls att då gällande ordning stred mot principerna för kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten beträffande administrativa besvärsmål. Förutsättningarna för beslut om utvisning var klart angivna i lag och lämnade inte utrymme för någon diskretionär prövning. Det vara således fråga om en ren rättstillämpning och enligt utredningen borde en sådan prövning göras av domstol. Man pekade också på att utvisningsbestämmelserna var avsedda som ett samhällsskydd mot skadliga yttringar av asocial livsföring och därför stod nära de straffrättsliga reaktionerna, som det ankom på domstol att besluta om.

I det nu remissbehandlade betänkandet föreslår utredningen, att samma besvärsoordning som gäller för utvisning skall gälla för övriga av utredningen berörda ärenden utom förpassningsärenden. SIV:s beslut skall alltså kunna överklagas till förvaltningsdomstol, nämligen kamrarrätt. Polismyndighets avvisningsbeslut föreslås få överklagas till länsrätt. Utredningens huvudskäl är desamma som anfördes i fråga om utvisning. Förutsättningarna för beslut om avvisning, verkställighet av avlägsnandebeslut, avslag på ansökan om uppehållstillstånd av vandelskäl, uppehållstillstånd med utresebeslut samt utfärdande av resedokument är alla klart angivna i lag eller, såvitt avser uppehållstillstånden, i av statsmakterna på annat sätt antagna riktlinjer. Det är således enligt utredningen fråga om rena rättstillämpningsfrågor, varför besvären bör prövas hos förvaltningsdomstol.

Förpassningsbeslut bör däremot enligt utredningen också i fortsättningen överprövas av regeringen. Utredningen menar att frågan om en utlänning skall undgå att förpassas, trots att de formella förutsättningarna föreligger, närmast är en lämplighetsfråga som det ytterst ankommer på regeringen att avgöra.

Utredningsförslaget har i denna del utsatts för stark kritik av flera remissinstanser. Gemensamt för deras uppfattning kan sägas vara, att kravet på en enhetlig och samlad praxis i utlänningsärenden, särskilt sådana som berör frågor om politiskt flyktingskap, starkt talar för att en enda överinstans prövar SIV:s beslut. Denna överinstans bör enligt de flesta vara regeringen.

Jag har tidigare pekat på att det enligt gällande ordning kan bero på tillfälligheter om avlägsnande av en utlänning sker i form av förpassning eller utvisning. De vandelskäl som kan ligga till grund för ett beslut att vägra utlänning uppehållstillstånd är som nämnts desamma som kan grunda utvisning. Förhållandet är likartat mellan avvisning och förpassning. De vandelskäl som kan föranleda avvisning kan också medföra avslag på ansökan om uppehållstillstånd och således leda till att, om utlänningen inte självant lämnar landet, förpassningsan-

ledning föreligger. Av större betydelse är emellertid att SIV i praktiken gör i huvudsak samma bedömningar i avvísnings- och förpassningsärenden. I båda fallen undersöker verket, så snart utlänningsfrågan ställts, önskan om att få stanna kvar, om möjlighet finns att meddela uppehållstillstånd. Endast om så inte är fallet, meddelas beslut om avlägsnande. Mot denna bakgrund framstår det enligt min uppfattning som egendomligt att i fråga om instansordningen skilja mellan förpassningsärendena och de övriga ärenden som det här gäller. Detta gäller så mycket mer som det ofta är en ren tillfällighet om ett ärende om avlägsnande hos SIV anhängiggörs som ett avvísnings- eller förpassningsärende. Besvär över SIV:s förpassningsbeslut bör därför föras i samma ordning som besvär över SIV:s beslut om avvisning.

Beträffande frågan vilken överprövningsinstans som bör väljas har utredningens linje sålunda varit, att rättstillämpningsfrågor bör handläggas av förvaltningsdomstol och lämplighetsfrågor av regeringen. Alla de ärendetyper som utredningen behandlar med undantag av förpassningsärenden har av utredningen ansetts innefatta rättstillämpningsfrågor.

För egen del vill jag framhålla följande. I åtskilliga av de ärenden som det här gäller finns mer eller mindre starka inslag av politiskt flyktingskap. Omständigheter som under senare år har legat till grund för s. k. humanitärt beviljad invandring, främst i fråga om krigsvägrare och desertörer, förekommer också. Avgörandet av dessa och liknande frågor är ofta känsligt och kan i vissa fall få utrikespolitiska konsekvenser. Bedömningen förutsätter en god kännedom om de ibland snabba förändringar som sker i andra länder och som kan ha avgörande betydelse för ärendets utgång. De politiska och humanitära aspekter som sålunda i större eller mindre utsträckning kan förekomma i olika ärenden innebär att ömtåliga avvägningar måste göras i olika avseenden. Av dessa skäl har man hittills ansett att avgöranden av sådana ärenden bör koncentreras till en enda myndighet, den centrala utlänningsmyndigheten. I den mån ärendena har kunnat överklagas har prövningen ankommit på regeringen. De skäl som jag nu har anfört till förmån för att låta frågor som angår politiskt flyktingskap och närliggande omständigheter avgöras av SIV med regeringen som besvärinstans har enligt min mening alltför starkt fog för sig. Ett bibehållande av i stort sett gällande ordning i detta hänseende får också starkt stöd av flera remissinstanser, vilka betonar vikten av att dessa ärenden handläggs av en enda myndighet.

Att ha skilda instansordningar i ärenden med inslag av politiskt flyktingskap eller liknande omständigheter och ärenden utan sådana inslag låter sig knappast göra. Även om det skulle vara möjligt med en sådan uppdelning vid inledningen av ett ärendes handläggning, skulle problem uppkomma i alla de fall då sådana omständigheter åbero-

pades senare. Redan av praktiska skäl måste därför tanken på olika besvärsmyndigheter i dessa fall avskrivas.

På de grunder som jag nu har anfört anser jag mig inte kunna avsluta mig till utredningsförslaget. Många skäl talar i stället för att de utlänningsärenden, i vilka besvärsrätten föreslås utvidgad, liksom hittills bör överklagas hos regeringen. Instansordningens utformning påverkas emellertid även av SIV:s förslag i skrivelsen den 6 december 1974 att förpassningsbeslut i regel skall fattas samtidigt med beslutet om avslag på ansökan om uppehållstillstånd.

SIV har pekat på att det i betydande utsträckning förekommer att utlännningar som fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd stannar kvar i landet under lång tid. I brist på arbetstillstånd är utlännarna i dessa fall ofta hänvisade till försörjning genom socialhjälp eller illegal arbetsanställning. SIV:s förslag, som skulle medverka till att förkorta de långa väntetiderna, förutsätter ingen lagändring. Enligt SIV:s mening är det emellertid lämpligt att föredraganden i propositionen gör ett uttalande av den innebörd SIV har föreslagit.

Den föreslagna ordningen stöter emellertid på praktiska svårigheter genom att utlänningsnämnden, som enligt gällande bestämmelser skall höras i förpassningsärenden, inte är dimensionerad för det stora antal förpassningsärenden som skulle bli följden av förslaget. Sedan en allmän besvärsrätt har införts i avvisnings- och förpassningsärenden, bör emellertid enligt SIV:s uppfattning utlänningsnämnden kunna avskaffas.

Antalet ärenden i vilka besvärsrätt till regeringen kommer att finnas efter genomförandet av en allmän besvärsrätt i nu nämnda ärenden beräknar SIV till omkring 500. Genomförs dessutom förslaget att meddela förpassning i samband med beslut om vägrat uppehållstillstånd, kan antalet ärenden med sådan besvärsrätt enligt SIV:s uppfattning komma att öka till omkring 2 500 per år.

Förslaget att meddela förpassningsbeslut i samband med att uppehållstillstånd vägras har mottagits positivt av remissinstanserna.

För egen del vill jag instämma i att den nuvarande ordningen medför betydande olägenheter, vilka skulle kunna avhjälpas genom den ordning som SIV föreslår. För den utlänningsman som berörs måste det i allmänhet vara en fördel att så tidigt som möjligt och i ett sammanhang få klarhet i fråga om möjligheterna att få stanna kvar i vårt land. Till detta kommer att samhällets kostnader, i form av socialhjälp m. m., för de utlännningar som vistas här i avvaktan på förpassning är betydande. Den nuvarande ordningen skapar vidare en grund för illegala arbetsanställningar. De arbets- och löneförhållanden som därvid erbjuds utlännningen är inte sällan undermåliga.

En sådan reform som SIV föreslår är alltså i hög grad önskvärd. De konsekvenser som den föreslagna ändringen skulle få om utlänningsärenden skulle kunna överklagas till regeringen utan nu gällande be-

gränsningar kräver emellertid ytterligare överväganden. Bl. a. innebär SIV:s förslag, om det genomförs, att ett ytterligare mycket stort antal ärenden skulle komma att handläggas i regeringskansliet. En sådan utveckling synes stå i strid med strävandena att decentralisera ärenden från regeringen. SIV:s förslag kan bl. a. mot denna bakgrund inte utan ytterligare utredning läggas till grund för en reform. Jag kan därför inte redan nu föreslå en genomgripande ändring av de otillfredsställande förhållanden som nu råder, hur önskvärt det än vore.

Jag ämnar emellertid föreslå regeringen att de frågor som jag senast berört skall utredas. Förutom att förstärka utlänningsnämnden för att nedbringa handläggningstiderna eller i enlighet med SIV:s förslag avskaffa nämnden bör enligt min mening även övervägas att inrätta ett särskilt organ med uppgift att i princip vara slutlig besvärinstans i utlänningsärenden. En sådan ordning skulle överensstämma med vad kammarrätten i Stockholm har föreslagit i sitt remissyttrande. Likaså bör — bl. a. mot bakgrund av vad jag tidigare anfört om att besvär i ärenden, där invändning om politiskt flyktingskap gjorts, i princip bör kunna föras upp till regeringen — i detta sammanhang utredas vilka möjligheter det bör finnas att hos regeringen fullfölja sådana besvär liksom besvär i ärenden av prejudicerande natur.

I avvaktan på resultatet av en sådan utredning bör besvär i de ärenden i vilka besvärsrätten föreslås utvidgad, liksom hittills överklagas hos regeringen. Det bör inte heller vara något hinder för SIV att under denna tid försöksvis i den utsträckning, som bedöms möjlig och lämplig, meddela förpassningsbeslut i anslutning till att uppehållstillstånd vägras. Härigenom kan praktiska erfarenheter erhållas av bl. a. i vilken utsträckning en sådan ordning skulle medföra ett ökat antal besvär ärenden. Sådana erfarenheter bör vara av värde för utredningsarbetet.

I motsats till vad utlänningsutredningen föreslagit anser jag, i överensstämmelse med vad jag tidigare har anfört, att polismyndighets beslut om avvisning alltså bör överklagas till SIV.

8.4 Preskription av beslut om avlägsnande m. m.

Till sitt förslag om vidgad besvärsrätt och ändrad instansordning har utlänningsutredningen knutit ett förslag om preskription av avlägsnandebeslut. Utredningen framhåller att det inte är väl förenligt med den svenska invandringspolitikerna att en utlänning under många år kan få vistas här i landet med ett ständigt hot om avlägsnande över sig på grund av ett beslut som av någon anledning inte har kunnat verkställas. De möjligheter som finns att genom återbrytning häva sådana beslut har inte alltid kunnat förhindra att sådana situationer uppstår. Utredningen föreslår därför att avlägsnandebeslut som av någon orsak inte har kunnat verkställas inom två år från det beslutet

vann laga kraft skall preskriberas. Har beslutet meddelats i samband med ådömande av frihetsberövande påföljd föreslås tvåårsperioden löpa från frigivningen.

Förslaget om preskription leder enligt utredningen till att reglerna om återbrytning av avlägsnandebeslut kan avskaffas. Man framhåller att det ursprungliga syftet med återbrytningsbestämmelsen var att ge möjlighet för Kungl. Maj:t att upphäva sådana avlägsnandebeslut som var omöjliga att verkställa. Reglernas tillkomst får därför enligt utredningen närmast ses mot bakgrund av just avsaknaden av preskriptionsbestämmelser. Återbrytningsinstitutet har dock, som nämnts, inte medfört att alla de olägenheter har undanröjts som följer av att preskriptionsregler saknas.

Med hänsyn till de olägenheter som kan följa av att icke verkställda avlägsnandebeslut blir gällande under mycket långa tider, anser jag att ett uttalat behov föreligger av en allmän tidsbegränsning av möjligheten att verkställa sådana beslut. Bakgrunden till avlägsnandebeslutet kan dessutom många gånger vara bestämmelser som är avsedda att utgöra ett skydd för samhället mot olika yttringar av skadlig verksamhet, såsom asocial livsföring m. m. I den mån så är fallet kan beslut om avlägsnande sägas stå de straffrättsliga nära. Det kan därför hävdas att ett avlägsnandebeslut också av detta skäl kan böra ges en tidsbegränsad giltighet om verkställighet inte sker. Utredningens förslag om att införa en preskriptionstid är därför enligt min mening välgrundat och det har av remissinstanserna fått ett mycket positivt mottagande.

I fråga om preskriptionstidens längd har remissinstanserna haft olika uppfattning. Fem år har av flera ansetts vara en lämplig tid. Vidare har bl. a. SIV och LO framfört den åsikten, att förvisningsbeslut inte bör omfattas av preskriptionen. Enligt dessa instanser är det från samhällssynpunkt angeläget att kunna verkställa avlägsnande av en grov brottsling. Man framhåller, att det har förekommit fall där verkställighet har kunnat ske först flera år efter det beslutet meddelades därför att vederbörande har hållit sig undan. De nämnda remissinstanserna föreslår därför att beslut om förvisning undantas från preskription och att sådana beslut liksom hittills får upphävas först efter en prövning i det enskilda fallet. Som riktpunkt anges böra gälla att sådant upphävande bör ske senast fem år från det beslutet vann laga kraft eller, om beslutet förenats med frihetsstraff, från frigivningen.

Såvitt angår beslut om avvísning, förpassning och utvisning finns enligt min mening knappast anledning att frångå utredningens uppfattning om två år som lämplig preskriptionstid. Beträffande beslut om förvisning är läget dock komplicerat. Vad SIV och LO anfört som skäl för att förvisningsbeslut undantas från preskription synes väl-motiverat. Man bör hålla i minnet att — med undantag för brott mot

utlänningslagstiftningen — beslut om förvisning inte kan meddelas annat än när utlänningen har funnits skyldig till brott, för vilket är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Samhällsintresset av att kunna avlägsna personer som dömts till förvisning är därför i allmänhet större än beträffande dem, som har avvisats, förpassats eller utvisats. Goda skäl föreligger alltså för att behandla förvisningsfallen annorlunda än andra avlägsnandefall. Detta kan ske antingen genom att preskriptionstiden för förvisning görs längre, vilket har föreslagits av länsstyrelsen i Stockholms län, eller genom att förvisning undantas från preskription och endast kan bli föremål för återbrytning, vilket har föreslagits av SIV och LO.

Främst mot bakgrund av de skäl som SIV och LO anfört anser jag även för min del att förvisningsbesluten nu bör undantas från de föreslagna preskriptionsbestämmelserna. Det bör dock stå de sakkunniga som skall se över bl. a. förvisningsinstitutet fritt att i det sammanhanget på nytt ta upp denna fråga. Preskriptionsbestämmelserna bör inte heller gälla i fråga om den som har avvisats eller utvisats med stöd av terroristlagstiftningen (jfr 8.9). Skälen härför är självfallet desamma som beträffande förvisning, dvs. det starka samhällsintresset av att personer lämnar landet.

Sammanfattningsvis föreslår jag alltså att beslut om avvisning, förpassning och utvisning, som inte verkställts inom två år från det beslutet vann laga kraft, bör preskriberas. Beslut om förvisning bör däremot inte bli föremål för preskription. Inte heller bör preskriptionsbestämmelserna gälla beträffande den som har avvisats eller utvisats med stöd av den särskilda terroristlagstiftningen. I detta sammanhang vill jag slutligen framhålla, att beslut om förvisning givetvis inte skall verkställas på nytt beträffande den som efter utgången av tiden för föreskrivet återreseförbud återvänder hit eller verkställas i fråga om den som utan att verkställighet har skett vistas här sedan återreseförbudet utlöpt. Motsvarande gäller beträffande den som har utvisats enligt terroristlagstiftningen.

Preskription av beslut om förpassning och utvisning bör enligt min mening också omfatta det återreseförbud som kan knytas till ett sådant beslut. Enligt 24 § UtIL kan utlänning, när särskilda skäl föreligger, i förpassningsbeslut förbjudas att under viss tid återvända hit utan tillstånd av SIV. Beslut om utvisning skall enligt 32 § UtIL innehålla förbud för utlänningen att återvända till riket. Förbudet kan begränsas till att gälla viss tid. Beträffande avvisning saknas möjlighet att meddela återreseförbud. Skulle ett återreseförbud på t. ex. fem år gälla även efter det att verkställighetspreskription har inträtt efter två år skulle följden bli att utlänningen, om han alltjämt önskar uppehålla sig här i landet, inte kan resa utomlands så länge återreseförbudet kvarstår. En sådan ordning är uppenbarligen inte rimlig. När inte sam-

hållsintresset av att en utlänning avlägsnas längre anses vara så starkt att han kan tvångsvis föras ut ur landet, bör inte heller därefter någon annan verkan av avlägsnandebeslutet kvarstå.

För att preskription skall inträda bör krävas att verkställighet inte har skett. Verkställighet av avvisning omhänderhas av polismyndighet. Åtgärden innebär oftast att utlänningen genast får lämna landet, om möjligt med samma reselägenhet som den han anlät med. Vid verkställighet av förpassning och utvisning, där länsstyrelse är verkställande myndighet, får utlänningen enligt 68 § UtIK åläggas att själv lämna landet inom viss kort tid om det är sannolikt att han är villig att rätta sig efter beslutet. Utlänningen får då av länsstyrelsen ett s. k. resebesked där det bl. a. anges inom vilken tid och över vilken gränsort han skall resa ut. Vid gränsorten skall han lämna resebeskedet till polismyndigheten. Lämnar utlänningen inte landet självant skall verkställighet ske genom att han tvångsvis förs ut ur landet.

Sker verkställighet på något av angivna sätt uppkommer inga svårigheter från preskriptionssynpunkt, eftersom verkställigheten finns dokumenterad hos myndighet. Men utlänningen kan också lämna landet självant utan att det kommer till myndigheternas kännedom. Man kan då endast konstatera att utlänningen inte kan anträffas. Så länge det är ovisst huruvida utlänningen har lämnat landet noteras han hos SIV som "troligen utrest". Visar det sig senare att han rest ut, anser SIV att avlägsnandebeslutet har verkställts, fastän detta inte har skett på föreskrivet sätt. Denna form av verkställighet finns emellertid inte nämnd i författningstexten. Om utlänningen i ett sådant fall åter reser in i landet medan återreseförbud gäller, kan tveksamhet uppstå huruvida han kan fällas till ansvar för olovlig vistelse i riket enligt 66 § UtIL. I detta lagrum föreskrivs straffansvar för utlänning som uppehåller sig i riket trots att han "enligt verkställt beslut" om utvisning inte har haft rätt att återvända. Problemet uppstår inte i fråga om förpassningsbeslut, eftersom i detta fall återvändande i strid mot återreseförbud inte är straffbart.

Den oklarhet som i dag råder beträffande frågan när verkställighet i vissa fall skall anses ha skett är enligt min mening otillfredsställande. För tillämpning av de föreslagna preskriptionsreglerna är det också nödvändigt att ovisshet i dessa avseenden inte föreligger. Det är därför av vikt att verkställighetsbegreppet inte ges ett för snävt innehåll. Också i de fall då utlänningen helt självant har lämnat landet bör verkställighet anses ha skett. Som jag tidigare har nämnt tillämpar också SIV detta synsätt och någon invändning häremot synes knappast kunna göras. Jag föreslår därför att i UtIL intas en uttrycklig bestämmelse av innehåll att verkställighet av avlägsnandebeslut sker genom att utlänningen, sedan han fått del av avlägsnandebeslutet, självant eller genom myndighets försorg reser ut ur landet.

Att verkställighet sker utan myndigheternas kännedom leder emellertid till osäkerhet i vissa avseenden. Bl. a. kan det vara osäkert om preskription har inträtt. Vidare kan det, som jag tidigare har nämnt, ifrågasättas om utlänning, som anträffas i riket innan tiden för ett meddelat återreseförbud gått till ända, har gjort sig skyldig till överträdelse av förbudet. Utlänningen kan ju ha vistats i landet hela tiden.

Det är uppenbart att det i angivna fall kan vara mycket svårt, om inte omöjligt för myndigheterna att mot utlänningens förnekande klarlägga att verkställighet har skett. För att undvika att sådana situationer uppstår är det därför angeläget att tillse att om möjligt all verkställighet sker under myndighetskontroll. En sådan ordning kan enligt min mening åstadkommas med en presumptionsregel enligt vilken utlänning, som trots noggrann efterforskning inte kan anträffas för verkställighet under myndighets kontroll, förutsätts ha rest ut ur landet på egen hand innan preskriptionstiden löpt ut. Anträffas utlänningen därefter i landet inom sådan tid att åtgärder skulle kunna vidtas mot honom på grund av att avlägsnandebeslutet verkställts och gör han därvid gällande att verkställighet inte har skett, torde det få ankomma på honom själv att visa detta. Förmår han inte det skall beslutet således anses ha verkställts.

För den utlänning som avser att efterkomma ett avlägsnandebeslut kan den angivna ordningen knappast medföra någon större nackdel. Däremot torde presumptionsregeln göra det svårare för den som överväger att otillbörligt utnyttja preskriptionsbestämmelserna. Det kan med den av mig föreslagna ordningen visserligen inträffa att den som faktiskt vistats i landet under hela preskriptionstiden inte förmår att bryta presumptionen om verkställighet. Han kan då komma att dömas för olovlig vistelse i riket enligt 66 § UtIL samt till förvisning enligt 27 § samma lag. Häremot måste emellertid vägas det allmänna intresset av att de avlägsnandebeslut som meddelas också länder till efterrättelse. Det måste dessutom kunna antas att den som under hela preskriptionstiden vistas i landet i allmänhet kan styrka detta på ett godtagbart sätt. På grund av vad jag nu har anfört föreslår jag, att i anslutning till verkställighetsbestämmelserna i UtIL införs en bestämmelse av innebörd att beslut om avlägsnande av utlänning, vilken inte kan anträffas för verkställighet, anses som verkställt till dess annat visats.

Om utlänning som har utvisats tilltalas för olovlig vistelse här i riket och därvid gör invändning om preskription, får frågan prövas av den allmänna domstol som prövar målet. I övrigt bör invändning att utlänningen under preskriptionstiden vistats i landet prövas av den handläggande myndigheten, dvs. i verkställighetsärendet av länsstyrelse.

Utredningens förslag att slopa återbrytningsmöjligheten har föranlett olika meningar under remissbehandlingen. Man har pekat på att åter-

brytning har begärts i förhållningssyfte. Vidare har framhållits att den föreslagna besvärsrätten och preskriptionsreglerna utgör tillräckliga skäl för att avskaffa återbrytningen. Från bl. a. SIV:s sida har emellertid betonats att det inte sällan skulle kunna leda till stötande resultat, om inte nytillkomna omständigheter av olika slag skulle kunna beaktas efter besvärstidens utgång. SIV har därför avstyrkt förslaget.

Genomförs de förslag om vidgad besvärsrätt och om preskription, som jag nu har föreslagit, kan återbrytningsinstitutet förefalla onödigt utom i fråga om förvisning samt avlägsnanden enligt terroristlagstiftningen. Det torde nämligen vara ställt utom allt tvivel att de föreslagna åtgärderna i väsentlig grad kommer att minska behovet av återbrytning, eftersom just avsaknaden av preskription samt den begränsade besvärsrätten var huvudskälen till att återbrytningsrätten infördes. Återbrytning kan emellertid f. n. också ske på grund av att nya omständigheter åberopas. Ett slopande av denna möjlighet skulle därför medföra en försämring av tryggheten för utlännningar när nya omständigheter tillkommer. Man kan enligt min mening inte utgå från att den vidgade besvärsrätten i väsentlig grad kommer att minska förekomsten av nya omständigheter efter det att ett avlägsnandebeslut vunnit laga kraft. Nåd torde praktiskt sett inte kunna komma i fråga i dessa ärenden. Utredningen har visserligen mot bakgrund av grundlagberedningens betänkanden gett uttryck för uppfattningen att nåd, som enligt den gamla regeringsformen ansetts kunna meddelas i utlänningsärenden endast beträffande förvisning, numera skulle kunna medges också i fråga om annat avlägsnandebeslut. I prop. 1973: 90 har emellertid föredraganden uttalat (s. 413) att anledning saknas att i den nya regeringsformen föreskriva ändringar i nådeinstitutets tillämpningsområde sådant detta har utbildats genom praxis.

Även om behovet av återbrytning på grund av preskriptionsreglerna kan komma att påtagligt minska, leder således ett slopande av återbrytningsmöjligheterna till att de ärenden i vilka tidigare inte prövade omständigheter kommer fram efter lagakraftvunnet avlägsnandebeslut i allmänhet inte längre kan tas upp till förnyad behandling. Sådana omständigheter kan avse politiskt flyktingskap eller utgöras av andra väsentliga humanitära skäl som, om de hade åberopats, skulle ha lett till att beslut om avlägsnande inte hade fattats. Genom den vidgade besvärsrätten och den därmed sammanhängande förbättringen av utredningsförfarandet bör det i allmänhet vara möjligt att tillgodose intresset av att alla omständigheter av vikt kommer med i bedömningen. För de fall däremot då nya relevanta omständigheter framkommer efter det beslutet vunnit laga kraft, bör emellertid möjlighet finnas till återbrytning. Liksom hittills bör det vara möjligt att återbryta beslut som redan verkställts. Återbrytningsmöjligheten bör dock i nu berörda fall användas restriktivt.

För förvisningsfallen och i fråga om avvísings- eller utvisningsbeslut med stöd av terroristlagstiftningen bör nuvarande återbrytningsmöjligheter bestå. Jag delar den av SIV framförda uppfattningen om en riktpunkt på förslagsvis fem år efter vilken icke verkställda beslut i allmänhet bör kunna upphävas. En bedömning får självfallet göras i varje enskilt fall.

Som framgår av redogörelsen för gällande ordning är återbrytningsrätten inte enbart förbehållen regeringen. Beslut om avvisning eller förpassning som inte har meddelats av regeringen kan återbrytas också av SIV, om särskilt skäl föreligger. Rätten till återbrytning har i praxis ansetts innebära också en rätt att meddela inhibitionsbeslut. Återbrytning är vidare inte beroende av ansökan utan kan upptas till prövning ex officio.

Den rätt till återbrytning, som alltjämt bör finnas enligt vad jag nu har föreslagit, bör fortsättningsvis endast tillkomma regeringen. Institutets nådeliknande karaktär och de omständigheter som kan komma att prövas talar emot att avgörandet läggs hos annan myndighet. SIV bör emellertid som central utlänningsmyndighet alltjämt kunna aktualisera och ingripa i alla sådana fall där enligt verkets mening bärande skäl talar mot att verkställighet sker innan ärendet har omprövats. SIV bör därför alltfört ha möjlighet att vid fara i dröjsmål meddela inhibitionsbeslut. Meddelar SIV inhibition och är ärendet redan under regeringens prövning, får SIV anmäla inhibitionsåtgärden. Har ärendet inte kommit under regeringens prövning, får det ankomma på verket att med överlämnande av akten anmäla ärendet och inhibitionsåtgärden till regeringen.

I ärenden som redan är under regeringens prövning kan naturligtvis denna själv besluta om inhibition. Beslutet kan emellertid inte utan särskilda bestämmelser meddelas annat än vid regeringssammanträde. Detta är inte bara ett tungrott förfarande utan kan även medföra att beslutet inte hinner meddelas innan verkställighet sker. Med hänsyn till beslutets karaktär av förberedande åtgärd, bör enligt min mening frågan om inhibition få avgöras av det statsråd, som är ansvarigt för utlänningsärendenas handläggning. När hinder inte möter på grund av ärendets brådskande natur bör dock regeringen i allmänhet besluta i inhibitionsfrågan. Det föreslås således en bestämmelse i UtIL av innehåll att fråga om inhibition i återbrytningsärende prövas av det statsråd, som har att handlägga ärenden enligt UtIL.

Sammanfattningsvis föreslår jag följande i fråga om återbrytningsinstitutet. Nuvarande regler kvarstår beträffande förvisning samt avlägsnande som har beslutats med stöd av terroristlagstiftningen. Övriga beslut om avlägsnande skall kunna återbrytas endast av skäl som inte tidigare har prövats. Återbrytning skall kunna beslutas endast av regeringen. SIV får rätt att meddela beslut om inhibition också i ärenden

som prövas av regeringen. Regeringens rätt att besluta i inhibitionsfråga får utövas också av det statsråd, som ansvarar för UtIL:s tillämpning. Meddelar SIV inhibition får det åligga verket att omgående underrätta regeringen om den beslutade åtgärden och i förekommande fall översända akten och anmäla ärendet.

Utredningen har avslutningsvis föreslagit att möjligheten för SIV att underställa ärenden regeringens prövning när särskilda skäl föreligger skall avskaffas. Utredningens huvudskäl är att riksdagen har lagt fast riktlinjerna för invandringsspolitiken och tillståndsprövningen, varför något vägledande avgörande i det enskilda fallet inte är nödvändigt (se prop. 1968: 142). Dessutom anförs att institutet strider mot principen att förvaltningsmyndighet har att självständigt pröva och avgöra ärenden inom sitt kompetensområde.

Förslaget kritiserar av flera remissinstanser, bl. a. SIV och LO, som förordar att institutet bibehålls. Många avgöranden kan vara av så känslig utrikespolitisk natur att beslutet bör fattas av den politiskt ansvariga instansen. Även andra ärenden av principiell betydelse bör enligt dessa instanser kunna prövas av regeringen.

Möjligheten att utan avvaktan på eventuella besvär föra upp ett principiellt viktigt ärende till regeringen får enligt min mening anses som så värdefull att den inte utan bärande skäl bör avskaffas. Ett bibehållande av underställningsmöjligheten påverkar på intet sätt de förslag om ändringar i UtIL som jag i det föregående har lagt fram. SIV har framhållit att underställning har skett endast i ett fåtal fall per år och att institutet följaktligen inte fått några särskilt betungande konsekvenser för regeringen. Jag vill också erinra om att 9 § lagen om medborgarskap innehåller en underställningsregel av samma slag som UtIL. På grund av det anförda föreslår jag att underställningsinstitutet i 47 § UtIL bibehålls.

8.5 Förutsättningarna för användande av tvångsmedel enligt utlänningslagen

Som ett led i förfarandet att avlägsna utlänning ur riket öppnar UtIL möjlighet för vissa myndigheter att ta utlänningen i förvar eller ställa honom under uppsikt. Förutsättningarna för och förfarandet vid användning av dessa tvångsmedel regleras främst i 35—38 §§ UtIL. Bestämmelserna innehåller i huvudsak följande.

Enligt 35 § UtIL kan utlänning tas i förvar eller ställas under uppsikt om det "uppkommer fråga om avvisning, förpassning eller utvisning eller om verkställighet av sådan åtgärd eller om verkställighet av förvisning". Uppkommer fråga om förvisning, är däremot RB:s tvångsmedel, anhållande och häktning, tillämpliga.

Beslut om tvångsåtgärd meddelas av den myndighet som handlägger

avlägsnandeärendet. Är denna regeringen kan dock omhändertagande beslutas av länsstyrelse eller SIV. Är SIV beslutsmyndighet i avlägsnandeärendet kan tvångsåtgärd beslutas av länsstyrelse. Om risk föreligger för att utlänningsen avviker, kan tvångsåtgärd beslutas också av polismyndighet. Anmälan skall alltid skyndsamt göras till den handläggande myndigheten, som har att genast pröva om åtgärden skall bestå.

Förutom i de avvisningsärenden där polismyndighet är beslutsmyndighet kan polismyndighet således förordna om tvångsåtgärd i ärenden om avvisning, förpassning eller utvisning eller om verkställighet av avlägsnandebeslut i de fall där det skäligen kan befaras att utlänningsen avviker. I samtliga fall där polismyndighet kan besluta om tvångsåtgärd kan också enskild polisman ingripa mot utlänningsen. Enligt lagen (1973: 558) om tillfälligt omhändertagande kan polisman i sådana fall omhänderta vederbörande i avbidan på polismyndighetens beslut. Som förutsättning gäller att rekvisiten för omhändertagande bedöms föreligga och att dröjsmål med ingripandet befinns innebära fara för den omhändertagnes eller annans liv eller fara i annat hänseende. Polisman, som verkställt sådant omhändertagande, skall skyndsamt anmäla åtgärden till överordnad för vidare beslut.

När beslut om avvisning, förpassning eller utvisning meddelas beträffande utlänningsen som hålls i förvar eller står under uppsikt, skall enligt 36 § UtIL beslutsmyndigheten pröva om tvångsåtgärden skall bestå tills verkställigheten sker.

Finns anledning att hålla utlänningsen i förvar längre tid än en månad skall frågan dessförinnan underställas regeringen. Ingen får kvarhållas längre tid än tre månader från förvarstagandet om inte regeringen finner synnerliga skäl föreligga. Härvid skall alltid utlänningsnämnden höras. Regeringens beslut gäller varje gång högst tre månader (38 § första stycket UtIL).

Över beslut om förvarstagande som meddelats av förvaltningsmyndighet (polis, länsstyrelse eller SIV) får enligt 49 § första stycket UtIL talan inte föras. Över sådant beslut av förvaltningsdomstol (länsrätt eller kammarrätt) får talan däremot föras. Klagotiden är inte begränsad (49 § andra och tredje styckena UtIL).

Förvarstagande verkställs av polismyndighet.

På det internationella planet har frågor om frihetsberövanden och rättssäkerheten kring dessa ingripanden i olika sammanhang behandlats. Arbetet har hittills resulterat i bl. a. två konventioner, vartill Sverige anslutit sig. År 1950 öppnades för undertecknande europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. I dess artikel 5 behandlas rätten till frihet och personlig säkerhet. Där sägs bl. a. att ingen får berövas sin frihet utom i särskilt angivna fall samt i den ordning som lagen föreskriver. Frihetsberövande tillåts bl. a. "då

någon är lagligen arresterad eller eljest berövad sin frihet till förhindrande av att han obehörigen inkommer i landet eller som ett led i förfarandet för hans utvisning eller utlämnande". I samma artikel föreskrivs att var och en som berövas sin frihet "skall äga rätt att inför domstol påfordra att lagligheten av frihetsberövandet snabbt må prövas samt hans frigivning beslutas om åtgärden icke är laglig".

Också inom Förenta nationerna har en konvention till skydd för de mänskliga fri- och rättigheterna utarbetats. År 1966 antog generalförsamlingen den Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter jämte ett fakultativt protokoll till denna konvention. I likhet med Europarådskonventionen innehåller den Internationella konventionen bestämmelser angående frihetsberövanden. I artikel 9 utsägs bl. a. att "ingen må berövas sin frihet utom på sådana grunder och i sådan ordning som föreskrivs i lag". Dessutom föreskrivs på samma sätt som i Europarådskonventionen att den som berövats sin frihet "skall ha rätt att inför domstol påfordra att lagligheten av frihetsberövandet prövas utan dröjsmål och att hans frigivning beslutas om åtgärden ej är laglig".

Genom sin anslutning till dessa konventioner har Sverige rättsligt åtagit sig tillse att den svenska lagstiftningen till sitt innehåll är förenlig med konventionernas bestämmelser. Såvitt gäller UtlL:s regler om förvarstagande har det enligt utredningen stundom satts i fråga om sådan överensstämmelse föreligger. Mot bakgrund härav och inte minst med tanke på den starka utveckling mot ökad rättstrygghet för utlänningsar som ägt rum i Sverige under senare år, har utredningen funnit det nödvändigt att se över gällande bestämmelser och utreda i vad mån dessa kan anses förenliga med grunderna för vår nuvarande utlänningslagstiftning. Översynen har resulterat i förslag till genomgripande ändringar av UtlL:s regler angående tvångsåtgärder.

Vad först gäller förutsättningarna för tagande i förvar har utredningen funnit UtlL:s nuvarande utformning ge alltför stort utrymme för diskretionär prövning. Utredningen har ansett det naturligt att i fråga om förvarstagandet knyta an till RB:s regler om häktning och har föreslagit att det för att institutet skall få tillämpas skall föreligga sannolika skäl till avvisning, förpassning eller utvisning eller ha uppkommit fråga om verkställighet av sådan åtgärd eller av förvisning. Som en ytterligare förutsättning bör enligt utredningen gälla, att det på grund av utlänningsens personliga förhållanden eller omständigheterna i övrigt kan befaras att utlänningsen eljest håller sig undan.

Remissinstanserna har intagit en huvudsakligen positiv hållning till utredningens förslag. Från några håll, bl. a. från länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, har emellertid uttalats farhågor för att en alltför detaljerad reglering av förutsättningarna för frihetsberövanden enligt UtlL kan verka hämmande på de beslutande myndigheterna och få till

följd att institutet inte tillämpas. Liknande synpunkter har framförts av RPS och länsstyrelsen i Stockholms län.

Den första och mest centrala frågan i detta sammanhang är den i vad mån frihetsberövanden över huvud taget bör kunna tillgripas inom det aktuella rättsområdet. Sådana åtgärder är djupt ingripande i den enskildes liv och bör därför inte få förekomma i andra situationer än sådana där de är oundgängligen nödvändiga. Utlänningslagstiftningen innehåller åtskilliga bestämmelser som reglerar förutsättningarna för utlännings att kortare eller längre tid vistas och arbeta i vårt land. De som enligt dessa regler inte har rätt att upphålla sig i landet kan avlägsnas härifrån. Sådant ingripande från myndighet medför självfallet risk för att utlännings som räknar med att bli avlägsnad håller sig undan. Det är därför naturligt och nödvändigt att myndigheterna i sådana situationer har möjlighet att vidta tvångsåtgärder mot utlännings som ett led i hans avlägsnande ur landet. Som jag nyss har nämnt erkänns en stats rätt att tillgripa tvångsåtgärder mot utlännings i syfte att verkställa avlägsnandebeslut i de internationella konventioner, som innehåller regler om frihetsberövanden. En sådan möjlighet bör således finnas också i framtiden.

Frihetsberövande är som jag nämnde en i den enskildes liv djupt ingripande åtgärd. Det är därför viktigt att förutsättningarna för myndighets rätt att tillgripa frihetsberövande noggrant bestäms och klart anges i lag. Lika naturligt är det att den enskilde i största möjliga utsträckning ges rätt att få sådana ingripanden överprövade. Dessa båda principer slås också fast i såväl Europarådskonventionen som FN-konventionen.

Förutsättningen för frihetsberövande enligt UtIL är att det "uppkommer fråga om" avvisning, förpassning eller utvisning eller om verkställighet av avlägsnandebeslut. I förarbetena till gällande UtIL framhålls emellertid att det därutöver måste föreligga t. ex. misstanke att utlännings håller sig undan, begår mot riket skadlig verksamhet e.d. Som utredningen påpekat är lagtextens formulering vag och kan ge utrymme för diskretionär prövning. Detta förhållande är enligt min mening inte tillfredsställande. I lagen bör i stället i den utsträckning som är möjlig klart anges i vilka fall tvångsåtgärder får tillgripas.

Utredningen har till utgångspunkt för sitt förslag till nya rekvisit för frihetsberövande tagit RB:s regler om anhållande och häktning. Även jag anser det naturligt att ta dessa bestämmelser till förebild. Det har från vissa remissinstansers sida uttryckts farhågor för att en ändring av gällande ordning, som innebär en mer detaljerad reglering av rekvisiten för förvarstagande än f. n., skulle kunna få en hämmande effekt på myndigheterna och leda till att förvarsinstitutet inte tas i anspråk i de fall och i den utsträckning som måste anses nödvändig. Man har bl. a. pekat på svårigheterna för polismyndighet att på detta tidiga sta-

dium bedöma omständigheter som det senare kanske ankommer på annan beslutsmyndighet att avgöra. Risken för att förslaget kan få till följd att åtgärden inte vidtas fastän fara föreligger att utlännigen avviker har av dessa remissinstanser bedömts vara så påtaglig, att man har avstyrkt utredningsförslaget i denna del och förordat att gällande ordning bibehålles.

Jag bedömer dessa farhågor som överdrivna. Jag vill peka på att beslut om anhållande enligt RB, som meddelas av polismyndighet eller åklagare, i princip förutsätter att häktningsskäl föreligger. Häktningsskäl är i huvudsak att någon är på sannolika skäl misstänkt för brott som kan medföra fängelse i ett år eller mer samt att det skäligen kan befaras att den misstänkte avviker, försvårar sakens utredning eller fortsätter brottslig verksamhet. Det finns också speciella förutsättningar för häktning. Det ankommer således på anhållningsmyndigheten att göra en bedömning av de häktningsskäl, som domstolen senare skall avgöra. Jag vill också erinra om att polisman enligt RB får gripa den mot vilken skäl till anhållande föreligger, om anhållningsbeslut inte utan fara kan avvaktas. Även bakom ett sådant ingripande skall således ligga en bedömning med utgångspunkt i häktningsskäl. Såvitt jag känner till har dessa regler i RB inte lett till att de olika tvångsåtgärderna inte kunnat användas i avsedda fall. Anledning saknas därför till antagande att motsvarande rekvisit för tvångsåtgärder enligt UtL skulle leda till annat resultat.

Några principiella hinder mot att genomföra utredningens förslag i aktuellt avseende anser jag mot bakgrund av anförda synpunkter inte föreligga. Jag har heller inget att invända mot utredningens förslag att det för frihetsberövande sedan avlägsnandebeslut har meddelats inte bör krävas sannolika skäl för verkställighet utan räcka med att det uppkommer fråga om verkställighet. Jag föreslår därför som en förutsättning för frihetsberövande enligt UtL, att det skall föreligga sannolika skäl för avvisning, förpassning eller utvisning eller ha uppkommit fråga om verkställighet av beslut om avlägsnande samt att det kan befaras att utlännigen kommer att hålla sig undan.

Som jag tidigare har nämnt är möjligheterna att taga någon i förvar mer begränsade än vad UtL:s lydelse ger vid handen. Enligt vad föredragande departementschefen uttalade i prop. 1954: 41 får utlännigen inte tas i förvar enbart av den anledningen, att fråga om hans avlägsnande ur landet uppkommit. Därutöver måste det föreligga t. ex. fara för att han skall hålla sig undan eller för att han skall komma att här bedriva för landet skadlig verksamhet. Utredningen har såvitt angår risken för skadlig verksamhet framhållit, att sådan verksamhet i allmänhet torde utgöra brott enligt strafflagstiftningen samt att ett nödvändigt frihetsberövande därför kan ske med stöd av RB. Någon be-

stämme skulle därför inte behövas i UtIL. Denna uppfattning har mött kritik från bl. a. RPS och SIV. Man menar att RB:s tvångsmedel i regel inte är tillämpliga på det tidiga stadium då ingripande måste ske enligt UtIL. Man tillstyrker därför att gällande ordning ändras på denna punkt. Vidare framhålls att även andra skäl, t. ex. oklar identitet, i vissa fall bör kunna föranleda tvångsåtgärd enligt UtIL.

Jag har förståelse för dessa synpunkter. Vad särskilt gäller frågan om oklar identitet, vill jag peka på att det inte minst i frågor om avvisning kan föreligga tveksamhet i detta hänseende. Det framstår enligt min mening som naturligt, att man kan hålla utlänningen i förvar i avbidan på att hans identitet fastställs. Vad gäller rekvisitet "skadlig verksamhet" bör på motsvarande sätt som i RB förutsättningen för förvarstagande vara att den befarade verksamheten är brottslig. Självfallet bör det vara fråga om brottslig verksamhet av någon betydelse. Som alternativa rekvisit vid sidan av faran för undanhållande bör därför i lagtexten tas upp faran för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet samt att hans identitet inte har klarlagts.

Sammanfattningsvis förordar jag alltså att frihetsberövande enligt UtIL får ske under förutsättning att det föreligger sannolika skäl för avvisning, förpassning eller utvisning eller fråga har uppkommit om verkställighet av sådant beslut eller av beslut om förvisning och att det på grund av utlänningsens personliga förhållanden eller övriga omständigheter kan befaras att han håller sig undan eller kommer att här bedriva brottslig verksamhet. Utlänning skall också kunna tas i förvar om hans identitet inte är fastställd.

Utredningen tar sedan upp frågan om förvarstidens längd. Man anför att nuvarande tid av tre månader är alltför lång och att förvar under längre tid än en månad bör tillåtas endast om synnerliga skäl föreligger. Det kan enligt min mening ifrågasättas om inte förvarstiden med utgångspunkt i RB:s regler bör, som bl. a. utlänningsnämnden menar, begränsas till 14 dagar. Utredningen har för sin del inte närmare angett varför man bestämt sig för en förvarstid av en månad. Vid bestämmande av förvarstidens längd måste utgångspunkten vara, att tiden inte bestäms längre än vad som i allmänhet är nödvändigt. Eftersom det ligger i sakens natur att ett påbörjat förvarstagande måste kunna fortgå så länge skälen härför kvarstår, måste också förvarstiden kunna förlängas genom särskilda beslut. Mot denna bakgrund anser jag att den allmänna förvarstiden bör vara kortare än vad utredningen har föreslagit. Jag föreslår att förvarstidens längd bestäms till 14 dagar. Bedöms fortsatt förvar nödvändigt, får ett nytt beslut meddelas före 14-dagarsperiodens utgång. Sker inte detta, skall frigivning omedelbart ske. Förlängning av förvarstiden utöver 14 dagar bör som utredningen föreslagit få ske endast om synnerliga skäl föreligger. Sådana skäl kan

vara att utlänningens identitet inte kan fastställas, t. ex. på grund av att han lämnar felaktiga uppgifter om sig själv, eller att utredning pågår huruvida något land är villigt eller skyldigt att ta emot honom.

Enligt utredningsförslaget skall myndighet, när den meddelar beslut om avvísning, förpassning eller utvisning av utlänning som hålls i förvar eller under uppsikt, samtidigt pröva om "åtgärden alltjämt skall bestå". Nuvarande bestämmelse i UtIL föreskriver emellertid i motsvarande fall en prövning av om åtgärden skall bestå "till dess verkställighet sker". Utredningen har inte närmare angett skälen till den föreslagna ändringen av författningstexten. Denna skulle medföra att beslut om fortsatt förvar, som meddelas samtidigt med själva avlägsnandebeslutet, endast skulle gälla under den här tidigare förordade tiden av 14 dagar, varefter omprövning måste ske, och inte som nu under tiden fram tills verkställighet sker. Som påpekats av hovrätten för Västra Sverige föreligger inte lika starka skäl att begränsa förvarstiden efter det att ett avlägsnandebeslut har meddelats dessförinnan. Jag föreslår därför i likhet med hovrätten att nuvarande ordning behålls. Den föreslagna tidsbegränsningen för att hålla någon i förvar skall alltså inte gälla för tiden efter det beslut om avvísning, förpassning eller utvisning har meddelats.

För att om möjligt undvika att förvarstagande beslutas i sådana fall då det är tillräckligt att utlänningen ställs under uppsikt, har utredningen föreslagit en bestämmelse av innehåll att myndighet får, om det bedöms tillräckligt, i stället för att ta utlänningen i förvar ålägga honom anmälningsskyldighet hos polisen eller föreskriva annat villkor som kan behövas för att hålla honom under uppsikt. Ingen erinran har rikts mot detta förslag från remissinstanserna. Med anledning av ett uttalande från RPS föreslår jag emellertid, att till denna bestämmelse fogas en regel enligt vilken utlänning, som inte fullgör ålagd anmälningsskyldighet eller i övrigt uppfyller föreskrivna villkor, kan tas i förvar.

Jag har tidigare nämnt att UtIL:s tvångsåtgärder endast får användas som ett led i förfarandet för en utlännings avlägsnande ur landet. Beslut om tvångsåtgärd bör därför i första hand meddelas av den myndighet som handlägger själva ärendet om avlägsnande eller om verkställighet av avlägsnandebeslut. F. n. gäller att inte bara den handläggande myndigheten utan också i vissa fall underordnad myndighet kan besluta om tvångsåtgärd. Vid fara för avvikande kan också alltid polismyndighet fatta sådant beslut.

Enligt utredningens förslag, mot vilket ingen remissinstans haft någon erinran, bör beslut om tvångsåtgärd fattas endast av den handläggande myndigheten. Som enda undantag anger utredningen, att sådant beslut får meddelas av polismyndighet om det föreligger fara i dröjsmål. Liksom enligt gällande ordning bör därvid anmälan om åtgärden omedelbart ske till den handläggande myndigheten.

Jag delar utredningens uppfattning i denna fråga. Det bör framhållas, att polismyndighetens rätt att meddela beslut vid fara i dröjsmål innebär en utvidgning av dess nuvarande befogenhet. Därigenom blir det möjligt att i ärenden hos regeringen, i vilka ett omedelbart omhändertagande befins vara påkallat, låta polismyndigheten fatta beslut härom tills regeringen kan ta upp frågan. Jag föreslår därför i enlighet med utredningsförslaget, att beslut om tvångsåtgärd skall kunna meddelas av den myndighet som handlägger själva avlägsnandeärendet. Vid fara i dröjsmål får sådant beslut meddelas även av polismyndighet, som därefter har att genast underrätta den handläggande myndigheten om åtgärden.

Möjligheterna för utlänning att klaga på beslut om frihetsberövande åtgärd är f. n. mycket begränsade. Endast i förvisnings- och utvisningsärenden kan utlänning få sådan åtgärd överprövad. Varken i avvísings- eller förpassningsärenden eller i ärenden om verkställighet av avlägsnandebeslut får enligt UtlL besvär anföras över beslut om frihetsinskränkande åtgärd.

Anslutningen till Europarådskonventionen och Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter ålägger Sverige att uppfylla kravet att den som har berövats friheten skall ha rätt att inför domstol påfordra snabb prövning av lagligheten av frihetsberövandet. Det har ibland uttalats tvekan huruvida konventionskraven har uppfyllts i fråga om administrativa frihetsberövanden. För att ingen tveksamhet skall råda om att UtlL:s bestämmelser överensstämmer med konventionskraven har utredningen föreslagit, att beslut av polismyndighet, länsstyrelse eller SIV om förvarstagande eller ställande under uppsikt skall kunna överklagas och att besvärstiden liksom vid häktning inte skall vara begränsad. Vidare har utredningen föreslagit att klagorätt skall införas också beträffande förvaltningsdomstols beslut om att utlänning skall ställas under uppsikt.

Utredningen har vidare framhållit att frågan om tvångsåtgärd avser ren rättstillämpning. Klagan bör därför prövas i domstolsmässiga former, närmare bestämt av förvaltningsdomstol. Enligt utredningen bör besvär över polismyndighets beslut föras hos länsrätt samt över SIV:s beslut hos kammarrätt.

Frånvaron av besvärsrätt över tvångsåtgärder i avvísings- och förpassningsärenden samt i ärenden angående verkställighet av avlägsnandebeslut är svärförenlig med de svenska konventionsåtagandena och kan inte heller sägas svara upp till de svenska rättsskyddsprinciperna, bland vilka parts möjlighet att klaga över förvaltningsmyndighets beslut intar en central plats. Det står således enligt min mening klart att nuvarande ordning i dessa ärenden måste ändras och besvärsrätt införas. Endast i utvisnings- och förvisningsärenden är gällande bestämmelser tillfredsställande från angivna synpunkter. Ett genomförande av en be-

svärsrätt av samma modell som finns beträffande häktning samt förvarstagande i utvisningsärenden bör införas också beträffande ärenden om avvísning och förpassning samt verkställighet av avlägsnandebeslut. Besvärsrätten bör avse beslut om tagande i förvar. Jag anser det däremot inte behövt att införa besvärsrätt över beslut om att utlänning skall ställas under uppsikt, med hänsyn till att dessa är mindre ingripande. Någon besvärsrätt föreslås inte heller i de fall då regeringen har meddelat beslut om förvarstagande.

Med anledning av ett uttalande under remissbehandlingen förordar jag dock att besvärsrätt inte medges beträffande polismyndighets beslut som på grund av fara i dröjsmål fattats i ärende hos annan myndighet. Sådant beslut skall genast anmälas till handläggande myndigheten som då har att pröva om åtgärden bör bestå. Det får anses tillräckligt att klagorätt finns beträffande det senare beslutet. I likhet med vad som gäller vid häktning skall beslut om frihetsinskränkande åtgärd omedelbart verkställas utan hinder av anförda besvär.

Vad gäller konventionskraven att frihetsberövande alltid skall kunna prövas av domstol framhöll föredragande departementschefen i sitt förslag till godkännande av Europarådskonventionen (prop. 1951: 165 s. 11) att de organ, som då hade hand om överprövningen av administrativa frihetsberövanden, t. ex. sinnessjuknämnden, visserligen inte alltid kunde betecknas som domstolar enligt då gällande författningsspråk. Det för dessa organ föreskrivna förfarandet och deras verksamhet fick dock enligt hans mening anses motsvara vad som åsyftades i konventionen. I propositionen om godkännande av den Internationella konventionen hänvisade föredragande statsrådet till detta uttalande (prop. 1971: 125 s. 31). Han framhöll vidare att den avsedda tillämpningen av konventionen på en mängd olika rättssystem av skiftande art måste anses medföra en viss rörelsefrihet för konventionsstat då det gäller att överföra konventionsbestämmelserna till det inhemska rättssystemet. Departementschefens uttalande angående "domstol" i fråga om Europarådskonventionen hade därför enligt hans mening än större bärkraft i fråga om Internationella konventionen. Han fann mot denna bakgrund att svensk rätt måste anses uppfylla konventionskraven på bl. a. domstolsprövning av frihetsberövande.

I den mån överprövning av administrativt frihetsberövande sker av organ av det slag som föredragande departementschefen har angett i prop. 1951: 165 kan enligt min mening väl hävdas, att konventionskravet på domstolsprövning har uppfyllts. Jag vill erinra om att detta synsätt har kommit till uttryck i 11 kap. 3 § andra stycket RF. Dessa nämnder och organ har en domstolsmässig sammansättning genom krav på att minst en av ledamöterna skall inneha eller ha innehaft ordinarie domarämbete. Av övriga ledamöter kan någon eller några ha speciella fackkunskaper och någon eller några vara vanliga lek-

manneledamöter. Vanligtvis förordnas samtliga ledamöter av regeringen för viss bestämd period. Denna sammansättning av olika nämnder och andra organ inom den administrativa rättsordningen stämmer väl överens med det sedvanliga domstolskravet för underrätt med en lagfaren domare och flera icke lagfarna bisittare. Nämnder och organ inom det administrativa förfarandet, som inte har en föreskriven sammansättning av angivet slag, kan däremot knappast sägas motsvara det domstolsmässiga krav som uppställs i konventionerna. Detta torde regelmässigt innebära att man varken inom statliga verk eller deras styrelser kan på ett från konventionssynpunkt acceptabelt sätt överpröva ärenden av det slag det här är fråga om.

Utredningens förslag till instansordning i besvär över frihetsinskränkande beslut enligt UtIL anknyter till dess förslag till instansordning i övriga utlänningsärenden. Utredningens allmänna uppfattning är att besvärstalan skall föras hos förvaltningsdomstol. Såvitt gäller andra beslut i utlänningsärenden än frihetsberövanden har jag tidigare uttalat att jag inte kan biträda utredningens förslag. I stället har jag förordat att nu gällande instansordning i huvudsak bibehålls. I fråga om instansordningen vid frihetsberövanden har SIV hävdad att den myndighet, som är besvärinstans i själva avlägsnande- eller verkställighetsärendet, också bör överpröva besvär över frihetsberövande i sådant ärende.

Det huvudsakliga skälet till mitt ståndpunktstagande i frågan om besvärsmyndigheter har varit att frågor om bl. a. politiskt flyktingskap uppkommer i åtskilliga tillstånds- och avlägsnandeärenden. Avgörandet av dessa frågor har jag ansett böra ankomma på SIV och regeringen. Otvivelaktigt förhåller det sig så, att samma frågeställning som skall bedömas i själva avlägsnandeärendet också kan bli föremål för bedömning när fråga uppkommer om frihetsberövande. Från denna synpunkt kan det synas mest lämpat att också särskilda besvär över frihetsberövanden prövas av SIV och regeringen. Emellertid måste hänsyn tas till de för Sverige bindande konventionskraven på domstolsprövning. De avgöranden, som träffas av SIV, torde inte kunna anses tillkomna i en domstolsmässig sammansättning. Därigenom faller möjligheten att ha samma instansordning vid frihetsberövanden som i övriga utlänningsärenden.

Den närmast till hands liggande lösningen för att konventionskraven på domstolsprövning skall kunna uppfyllas är enligt min mening att låta besvärerna prövas av förvaltningsdomstol. Härigenom går man visserligen miste om den särskilda kunskap om vissa förhållanden bl. a. flyktingfrågor, som finns inom SIV och som kan ha avgörande betydelse för utgången i själva avlägsnandeärendet. Enligt min uppfattning finns dock ingen anledning att anta att avsaknaden av dessa kunskaper skulle leda till felaktiga frihetsberövanden från rättssäkerhetssynpunkt. Vid behov torde f. ö. yttrande komma att inhämtas från SIV. Jag för-

ordrar sålunda att beslut om frihetsinskränkande åtgärd enligt UtIL får överklagas till förvaltningsdomstol. Har beslutet meddelats av polismyndighet förs besvärstalan till länsrätt. Beslut av SIV eller länsstyrelse skall överklagas till kammarrätt. Besvärsrätt kommer däremot, som jag har nämnt, inte att finnas när beslutet om förvarstagande har meddelats av regeringen.

Vad slutligen angår själva förfarandet i ärende om frihetsberövande framhåller utredningen att det enligt dess mening saknas skäl att i UtIL ta in särskilda föreskrifter om utlänningsnämndens hörande. Förvaltningsprocesslagens regler, som möjliggör för myndigheten att vid behov inhämta yttrande från sakkunnig, är enligt utredningens uppfattning tillräckliga. Jag kan i denna del ansluta mig till utredningsförslaget.

8.6 Vissa förslag av Nordiska kommittén

Efter krigsslutet påbörjades inom Norden ansträngningar för en liberalisering av folkutbytet mellan de nordiska länderna. År 1954 träffades sålunda en överenskommelse mellan Sverige, Danmark, Finland och Norge om en gemensam arbetsmarknad, varigenom fördragsslutande stat förband sig att inte kräva arbetstillstånd för medborgare i annat nordiskt land. Samtidigt förklarade en var av staterna i ett särskilt protokoll att man hade beslutat att befria medborgare i fördragsslutande stat från skyldighet att ha pass eller annan legitimationshandling vid resa mellan de nordiska länderna eller uppehållstillstånd vid vistelse i annat nordiskt land. Island ägde under förutsättning av ömsesidighet ansluta sig till överenskommelsen. Detta har ännu inte skett.

Samfärdseln mellan de nordiska länderna kom att underlättas också för icke-nordbor genom 1958 års överenskommelse mellan Sverige, Danmark, Finland och Norge om upphävande av passkontrollen vid de internordiska gränserna, den s. k. nordiska passkontrollöverenskommelsen. Island har anslutit sig till överenskommelsen fr. o. m. år 1966. Genom överenskommelsen tillåts icke-nordbo att utan passkontroll resa direkt från ett nordiskt land till ett annat. Passkontroll sker endast vid nordisk yttergräns, varvid samtliga nordiska länders intressen skall beaktas. Tillstånd till inresa m. m. som fördragsslutande stat meddelar, skall alltså ha endast nationell giltighet. Enligt överenskommelsen skall emellertid staterna sträva efter en likartad omfattning av sina viseringstvang i förhållande till icke-nordisk stat. Införs eller upphör ett sådant viseringstvang, är fördragsslutande stat skyldig att underrätta de övriga nordiska länderna. Att passkontrollen sker enbart vid nordisk yttergräns nödvändiggör också att de fördragsslutande

staternas avvísningsskäl är i huvudsak lika. Därför anges i överenskommelsen även på vilka grunder avvísning bör ske vid nordisk yttergräns.

Den samordning av utlänningslagstiftningen i de nordiska länderna, som är nödvändig för att passkontrollöverenskommelsen skall fungera tillfredsställande, sker genom ett särskilt samarbetsutskott, det s. k. nordiska utlänningsutskottet, som är sammansatt av företrädare för de centrala utlänningsmyndigheterna i de nordiska länderna. Utskottet sammanträder ungefär två gånger om året och behandlar då såväl praktiska problem vid tillämpning av överenskommelsen som frågor om förhållandena till utomnordiskt land beträffande viseringsskyldighet, godkännande av olika legitimationshandlingar som pass etc. Förutom de ställningstaganden som utskottet har gjort i dessa ärenden, har man inom utskottet bl. a. utarbetat och enats om ett utkast till viseringsfrihetsavtal mellan nordiskt och icke-nordiskt land. Detta avtalsutkast har sedan många år utgjort stommen i de viseringsfrihetsavtal som de nordiska länderna har ingått med utomnordiska stater.

Mot bakgrund av det nordiska samarbetet inom ramen av de nämnda överenskommelserna om Norden som en gemensam arbetsmarknad och ett gemensamt passkontrollområde, ansåg Nordiska rådet påkallat att utreda förutsättningarna för en enhetlig nordisk utlänningslagstiftning och en samstämmig nordisk utlänningspolitik. I det betänkande som nordiska kommittén har lagt fram år 1970 framhålls, som jag förut har nämnt, att förutsättningar saknas för en gemensam nordisk utlänningspolitik men att man ändå bör sträva efter att tillämpa vissa gemensamma riktlinjer. Kommittén lämnar vidare förslag i olika hänseenden till ändringar i de enskilda ländernas utlänningslagstiftning. Förslagen rör bestämmelserna om utlännings rätt att resa in, vistas och arbeta i resp. land. Med utlännings menas i betänkandet alltid icke-nordbo.

Förslaget innebär, såvitt gäller *utlänningspolitiken* i huvudsak inget nytt. En invandringspolitik efter de riktlinjer som nordiska kommittén har föreslagit förs redan i Sverige. Riktlinjerna för utlänningspolitiken i vårt land har lagts fast genom riksdagens beslut med anledning av prop. 1968: 142. Jag vill i sammanhanget också erinra om att regeringen på grundval av invandrarutredningens slutbetänkande (SOU 1974: 69) Invandrarna och minoriteterna i prop. 1975: 26 har lagt fram bl. a. förslag till vissa övergripande mål och riktlinjer för den framtida invandrar- och minoritetspolitiken. Jag har därför ingen anledning att i detta sammanhang närmare gå in på nordiska kommitténs förslag rörande utlänningspolitiken.

De förslag till ändringar i de olika ländernas utlänningslagstiftning, som kommittén lägger fram i syfte att få till stånd en enhetlighet på detta område, innebär i stor utsträckning en anpassning till gällande

svensk rätt. Anledning saknas därför att närmare beröra dessa förslag. I det följande ämnar jag däremot ta upp vissa förslag som för sitt genomförande förutsätter ändring i vår utlänningslagstiftning.

Den första av kommitténs rekommendationer som aktualiserar sådan ändring gäller frågan om *meddelande och återkallelse av tillstånd* för utlännings att vistas och arbeta här i landet. F. n. gäller att utlännings inte får vistas här längre tid än tre månader utan att ha *uppehållstillstånd*. Tillståndet är tidsbegränsat. Någon minimi- eller maximitid för giltigheten av ett sådant tillstånd finns inte föreskriven, men tiden får inte överskrida giltighetstiden för utlänningsens pass. Upphållstillstånd kan återkallas endast om utlänningsen i tillståndsärendet mot bättre vetande lämnat oriktig uppgift som har föranlett att tillståndet beviljats (50 § UtL). För att få ta anställning måste utlännings vidare ha *arbetstillstånd*. Också detta tillstånd är tidsbegränsat men inga bestämmelser om minimi- eller maximitid finns. Regelmässigt bestäms giltighetstiden så att den överensstämmer med tiden för uppehållstillståndet. Arbetstillstånd kan återkallas om särskilda skäl föreligger (16 § UtL). Utlännings som är fast bosatt i landet, vilket numera innebär att han skall ha bott här minst två år, kan i stället för uppehålls- och arbetstillstånd efter ansökan beviljas *bosättningstillstånd*. Detta tillstånd ger vederbörande rätt att utan tidsbegränsning resa in, uppehålla sig och arbeta i landet. Bosättningstillstånd kan återkallas på samma grunder som uppehållstillstånd, dvs. om utlänningsen mot bättre vetande lämnat oriktig uppgift som har föranlett att tillståndet beviljades. Det kan dessutom återkallas om tillståndsinnehavarens bosättning i landet upphör (50 § resp. 10 § andra stycket UtL).

Nordiska kommittén har föreslagit att uppehållstillstånd skall första gången beviljas för ett år om inte särskilda skäl talar däremot. Beviljas förlängning av tillståndet skall giltighetstiden bestämmas till minst ett år. Detsamma föreslås av kommittén gälla vid beviljande av arbetstillstånd. Efter två års vistelse bör utlänningsen få tidsobegränsat bosättningstillstånd, som tar över uppehålls- och arbetstillstånd. Samtliga tillstånd skall kunna återkallas om utlänningsen genom oriktiga uppgifter eller svikligt förtigande har föranlett att tillståndet beviljats. Återkallelse av uppehålls- och arbetstillstånd föreslås dessutom kunna ske i de fall då utlänningsen inte iakttar med tillståndet förenade villkor.

I förhållande till den ordning som nu gäller i vårt land vid meddelande och förlängning av tillstånd innebär kommittéförslaget inte någon mer betydande avvikelse. Under remissbehandlingen har emellertid SIV väckt förslag om att ersätta den nuvarande ordningen med bosättningstillstånd med ett permanent uppehållstillstånd, som skulle kunna meddelas utlännings redan efter ett års legal vistelse i landet. Detta förslag har SIV sedan ånyo framfört i samband med vissa andra förslag om ändring i UtL. Jag återkommer i det följande till denna

fråga (8.7). Redan nu vill jag emellertid för sammanhangets skull nämna, att jag ansluter mig till förslaget att ersätta bosättningsstillståndet med ett permanent uppehållstillstånd.

Kommitténs förslag till grunder för återkallelse av tillstånd innebär däremot, i förhållande till gällande rätt, att återkallelsemöjligheterna utvidgas. I fråga om uppehållstillstånd och bosättningsstillstånd sker detta genom att svikligt förtigande jämsställs med oriktig uppgift och beträffande uppehållstillstånd dessutom genom att återkallelse skall få ske, om utlänningsen inte iakttar med tillståndet förbundet villkor. För arbetstillstånden innebär förslaget att samma återkallelsegrunder införs som för uppehållstillstånd.

Mot den föreslagna ordningen har vid remissbehandlingen endast SIV haft något att erinra. Verket anser att bärande skäl inte har angetts för återkallelse på den grunden att utlänningsen inte iakttar de villkor som är förenade med tillståndet. SIV anser vidare att rekvisitet "särskilda skäl" för återkallelse av arbetstillstånd bör kvarstå beträffande utlänningsar som ännu inte har rest in i landet.

Enligt min mening framstår möjligheten att återkalla tillstånd som har erhållits genom svikligt förtigande som ett naturligt komplement till den nuvarande återkallelsegrunden oriktig uppgift. I den svenska civil- och strafflagstiftningen jämsställs i åtskilliga fall svikligt förtigande av ett betydelsefullt förhållande med en uttryckligt lämnad oriktig uppgift. Man har i sådana fall ansett det lika klandervärt att medvetet framkalla en felaktig föreställning hos någon genom att svikligen förtiga det rätta förhållandet som genom att lämna en vilseledande uppgift. Jag är därför beredd att ansluta mig till förslaget på denna punkt. Jag vill emellertid betona att endast sådant förtigande som innebär ett medvetet utnyttjande av tillståndsmyndighetens bristande kunskap om ett för tillståndets beviljande avgörande förhållande bör få leda till att tillståndet återkallas. Vad jag nu har sagt följer av att förtigandet skall ha skett svikligen.

Jag föreslår alltså att rekvisitet svikligt förtigande införs som ytterligare grund för återkallelse av tillstånd att vistas här. Arbetstillstånd bör likaså kunna återkallas om det föranletts av oriktig uppgift eller svikligt förtigande. Förslaget innebär ändring av 50 § UtL. En motsvarande justering bör företas i 64 § första stycket UtL, som föreskriver straff för bl. a. den som i ansökningsärendet enligt UtL lämnar medvetet oriktiga uppgifter.

Någon anledning att ta bort den nuvarande möjligheten att återkalla bosättningsstillstånd eller — enligt mitt förslag — ett permanent uppehållstillstånd för den vars bosättning här i landet har upphört, anser jag inte föreligga.

Förslaget att uppehållstillstånd och arbetstillstånd, skall kunna återkallas om utlänningsen inte iakttar med tillståndet förenade villkor finner

jag mera tveksamt. Möjligheterna att förena uppehållstillstånd med särskilda föreskrifter eller villkor används numera praktiskt taget aldrig. Skulle det emellertid hända att ett uppehållstillstånd förenades med särskild föreskrift exempelvis av innebörd att utlänningen inte fick vistas utanför ett visst område, kan överträdelse medföra fängelsestraff och förvisning (27 och 65 §§ UtIL). Denna ordning får anses väl svara mot behovet att kunna ingripa i sådana situationer. Jag föreslår därför ingen ändring i detta hänseende.

Som jag nyss har föreslagit bör arbetstillstånd på samma sätt som uppehålls- och bosättningsstillstånd kunna återkallas, om tillståndet har beviljats på grund av medvetet oriktiga uppgifter eller svikligt förtigande. Jag vill emellertid i detta sammanhang erinra om att arbetstillstånd enligt 16 § UtIL kan återkallas när det föreligger "särskilda skäl". Bestämmelsen är uppenbarligen avsedd att tillämpas endast i undantagsfall. I sitt remissyttrande beträffande möjligheterna att återkalla arbetstillstånd har SIV pekat på den situation, som uppstår när arbetstillstånd har meddelats för utlännings i samband med organiserad överföring av utländsk arbetskraft men utlänningsen inte inställer sig hos arbetsgivaren och det inte ens framgår att han har rest in i landet. I sådana fall är det enligt min mening rimligt att tillståndet skall kunna återkallas på begäran av den arbetsgivare som skulle ge utlänningsen anställning och att nytt tillstånd beviljas för annan utlännings som arbetsgivaren önskar anställa i stället. En möjlighet att återkalla arbetstillståndet i ett sådant läge skulle dessutom kunna motverka att utlänningsen endast för att få ett arbetstillstånd söker anställning vid ett välrenommerat företag, fastän han inte har för avsikt att börja just den anställningsen. En möjlighet att återkalla arbetstillstånd i dessa och liknande situationer bör således enligt min mening alltför finnas. Bestämmelsen bör tillämpas restriktivt.

Vad jag nu har föreslagit innebär sammanfattningsvis följande. Upphålls- och arbetstillstånd skall kunna återkallas om utlänningsen genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom svikligt förtigande har föranlett att tillstånd har beviljats honom. Permanent uppehållstillstånd skall dessutom på sätt nu gäller beträffande bosättningsstillstånd återkallas om hans bosättning här i landet upphör. Arbetstillstånd skall vidare undantagsvis kunna återkallas på grund av särskilda skäl.

Nordiska kommittén har vidare föreslagit att utlänningsen bör tillförsäkras rätt att klaga över bl. a. beslut om avslag på ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd.

Enligt gällande rätt kan beslut om vägrat uppehållstillstånd med vissa begränsningar överklagas i de särskilda fall då avslagsbeslutet grundas på s. k. vandelsskäl eller uppehållstillståndet försetts med s. k. utresebeslut (46 § UtIL). Jag har tidigare lagt fram förslag om full besvärshä rätt i dessa fall. I övrigt får talan inte föras mot beslut att vägra uppe-

hållstillstånd. Inte heller föreligger besvärsmot beslut genom vilket arbetstillstånd vägrats.

Vägrat uppehålls- eller arbetstillstånd innebär inte att utlänningen genast kan tvingas lämna landet. För detta fordras ett särskilt förpassningsbeslut, som, enligt vad tidigare har föreslagits, bör kunna överklagas i full utsträckning. I förpassningsärendet prövas regelmässigt huruvida uppehållstillstånd och, i förekommande fall, arbetstillstånd kan beviljas.

Jag är mot denna bakgrund inte för egen del beredd att föreslå någon ytterligare besvärsmot i fråga om uppehållstillstånden.

I fråga om arbetstillstånden gäller att övervägandena enbart avser generella förhållanden på arbetsmarknaden. Dessa förhållanden kan skifta kraftigt från en period till en annan. Att för de utlänningar, som före inresan söker och får avslag på ansökan om arbetstillstånd, införa en besvärsmot för överprövning är enligt min mening inte rimligt. För den som uppehåller sig inom landet får det anses tillräckligt att full besvärsmot finns i förpassningsärendet. En sådan överprövning kommer, som jag nyss har nämnt, att behandla skälen till att tillstånd saknas. Inte heller i fråga om arbetstillstånden föreslår jag därför att besvärsmot införs.

Vid sin genomgång av de olika ländernas *avlägsnandeinstitut* har kommittén konstaterat vissa materiella skillnader som den emellertid bedömt som i praktiken obetydliga. Kommittén har dock lagt fram förslag för att om möjligt nå en ännu bättre överensstämmelse mellan lagstiftningen i de nordiska länderna. Förslagen berör såväl reglernas innehåll som avlägsnandeinstitutens benämning.

Vad gäller *avvisningsinstitutet* har kommittén bl. a. föreslagit en utvidgning av avvisningsmöjligheterna i svensk rätt vid misstanke om brott. Vidare har föreslagits en snävare begränsning i tiden av avvisningsmöjligheten. I sistnämnda hänseende innebär förslaget att avvisning skall kunna ske endast vid gränsen i direkt samband med ankomsten till riket.

Avlägsnande under de närmaste tre månaderna efter inresan föreslås ske genom "bortvisning" på samma grunder som gäller för avvisning men också av det skälet, att utlänningen rest in vid sidan av passkontrollen. För tiden efter tre månaders vistelse skall avlägsnande enligt förslaget kunna ske genom utvisning. Även i fråga om utvisning innebär förslaget en utvidgning av grunderna för åtgärden.

De förslag som nordiska kommittén sålunda har lagt fram om förutsättningarna för avvisning och avlägsnande av utlänning och avlägsnandeinstitutens benämning medför i vissa delar betydande ändringar i UtL:s uppbyggnad och innehåll. Jag är inte beredd att i detta sammanhang ta ställning till förslagen. I likhet med några av remissinstanserna, bl. a. hovrätten för Västra Sverige och LO, anser

jag lämpligt att frågorna görs till föremål för ytterligare utredning. Det kan lämpligen ske i sammanhang med den av mig förut aviserade utredning som bl. a. skall överväga frågor rörande förvisning.

8.7 Frågan om permanent uppehållstillstånd

Icke-nordbo som är fast bosatt i Sverige kan efter särskild ansökan beviljas bosättningsstillstånd. Sådant tillstånd skall enligt 55 § UtIK meddelas om det är uppenbart att utlänningen inte kan förvägras fortsatt uppehållstillstånd p. g. a. vandelsskäl. Bosättningsstillstånd meddelas efter i allmänhet två års bosättning här.

SIV föreslår som jag har nämnt att bosättningsstillstånden avskaffas. I stället föreslår man en ordning som innebär att utlänningen först för en tid av ett år beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd och därefter permanent uppehållstillstånd.

Enligt SIV är det i dag mycket sällsynt att verket efter fortsatt s. k. vandelsprövning avslår ansökan om förlängt uppehållstillstånd. Den föreslagna ordningen skulle därför inte medföra några egentliga olägenheter. Däremot skulle den enligt verket medföra en betydande lättnad av arbetsbördan både för verket och polismyndigheterna och en förenkling för utlänningen. SIV menar också bl. a. att utlänningskontrollen skulle förbättras genom att polisens utredningsresurser koncentreras till färre utredningstillfällen.

Förslaget har tillstyrkts av praktiskt taget alla remissinstanserna.

Varje åtgärd som är ägnad att underlätta beslutsomgången för myndigheterna och för utlänningarna är självfallet värdefull. Det förslag som SIV har lagt fram har enligt min mening betydande fördelar i detta hänseende. Jag ansluter mig därför till förslaget.

Liksom SIV anser jag att permanent uppehållstillstånd i allmänhet bör meddelas redan efter ett års bosättning i Sverige. När tveksamhet råder om utlänningsens försörjningsförmåga ellerandel eller när vistelsen här avses bli begränsad till viss tid eller annars särskilda förhållanden talar mot att permanent uppehållstillstånd meddelas, får liksom hittills tillståndstiden begränsas.

Vissa rättsverkningar anknyts nu till innehav av bosättningsstillstånd. Sålunda jämföras utlänning med sådant tillstånd med svensk medborgare i fråga om rätten att idka näring enligt lagen (1968: 555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket. Med den ordning jag nu har föreslagit bör de rättsverkningar som följer av bosättningsstillstånd i allmänhet anknyta till ett års vistelse här i riket efter erhållande av permanent uppehållstillstånd. En bestämmelse av den innebörden bör tas in i ikraftträdandebestämmelserna till den föreslagna lagen om ändring i UtIL. För att inte försämra situationen för de utlänningar som vid lagens ikraftträdande redan varit bosatta här under så lång tid att de under år 1976 hade kunnat få bosättningsstill-

stånd enligt nu gällande ordning, föreslås rättsverkningarna under en övergångstid bli knutna till viss tids vistelse här jämte innehav av permanent uppehållstillstånd.

En anknytning av bosättningstillståndets rättsverkningar till ett års innehav av permanent uppehållstillstånd bör inte ske i fråga om rätten att idka näring eller utöva annan förvärvsverksamhet. I dessa fall bör, i enlighet med våra åtaganden enligt den s. k. europeiska bosättningskonventionen (jfr prop. 1971: 26), rättsverkningarna knytas direkt till innehavet av permanent uppehållstillstånd.

De nuvarande bevisen om bosättningstillstånd är enligt SIV förknipade med stora nackdelar. I bevisen finns inga uppgifter som kan tjäna som identifikation av innehavaren. Inte heller behöver innehavare av bosättningstillstånd ha pass för sin vistelse här (25 § andra stycket punkt 1 UtIK). SIV föreslår därför en annan ordning beträffande bevisen om permanent uppehållstillstånd. Verket föreslår att beviset stämplas in i utlänningens passhandling. Vidare föreslås att själva beviset ges en giltighet av tre år. Beviset får därefter förnyas efter påminnelse av SIV, som genom sitt ADB-system kan följa bevisens förfallotider.

I de hänseenden som sist har nämnts tillkommer beslutanderätten regeringen eftersom vad som föreslagits har karaktären av verkställighetsföreskrifter. Jag vill emellertid framhålla att jag delar SIV:s uppfattning att bevisen bör tidsbegränsas och tas in i utlänningens pass eller motsvarande identitetshandling för att man skall kunna undvika missbruk av bevisen. Det är givet att förnyelse av beviset inte får innefatta någon prövning av själva tillståndet.

SIV har slutligen pekat på det förhållandet att de rättsverkningar som är knutna till bosättningstillståndet, inte gäller nordbor. Dessa är exempelvis inte jämställda med svenska medborgare i fråga om rätten att idka näring. Ändring föreslås i samband med införande av permanent uppehållstillstånd.

Nordiska medborgare är, som har framgått av vad jag tidigare har anfört, i stor utsträckning gynnade framför andra utlänningar. I vissa fall är emellertid innehavare av bosättningstillstånd bättre ställd. Frågan i vilka hänseenden skillnad föreligger och i vad mån den är särskilt motiverad är f. n. inte tillräckligt utredd. Jag är därför inte beredd att i detta sammanhang föreslå att nordbor generellt jämställs med innehavare av permanent uppehållstillstånd. Även denna fråga får övervägas i samband med den förut nämnda utredningen.

I ett hänseende bör emellertid en ändring genomföras redan nu. Jag föreslår, efter samråd med chefen för handelsdepartementet, att medborgare i annat nordiskt land som är bosatt här i riket jämställs med innehavare av permanent uppehållstillstånd i fråga om rätt att här idka näring. Förslaget föranleder ändring i den förut nämnda

lagen om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket.

8.8 Vissa övriga frågor

8.8.1 Förpassningsbeslut vid vägrat uppehållstillstånd m. m.

SIV har, som jag tidigare nämnt, i sin skrivelse den 6 december 1974 pekat på att det i betydande utsträckning förekommer att utlänningar som fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd stannar kvar i landet under lång tid. I brist på arbetstillstånd är utlänningarna i dessa fall hänvisade till försörjning genom socialhjälp eller illegal arbetsanställning. Mot denna bakgrund föreslår SIV att förpassningsbeslut i regel meddelas samtidigt med beslutet om avslag på ansökan om uppehållstillstånd. Förslaget förutsätter ingen lagändring. Enligt SIV:s mening är det emellertid lämpligt att föredraganden i propositionen gör ett uttalande av den innebörd SIV har föreslagit.

Den av SIV sålunda väckta frågan har jag tidigare behandlat i samband med frågor om besvärsordningen i utlänningsärenden (8.3). Jag får därför hänvisa till vad jag då anförde.

8.8.2 Påföljd vid anställning av utlänning utan arbetstillstånd

Arbetsgivare som anställer utlänning som saknar arbetstillstånd kan enligt 63 § UtIL dömas till dagsböter. Påföljden för underlåten anmälan av arbetsgivare enligt 62 § UtIK att han har utlänning anställd utgörs däremot enligt 64 § UtIL av dagsböter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader.

Enligt vad SIV anför i skrivelsen den 12 december 1974 är möjligheterna att undgå upptäckt för nu berörda brott stora. Det finns enligt SIV anledning att tro att vissa arbetsgivare av den anledningen och med hänsyn till den begränsade påföljden medvetet bryter mot bestämmelserna.

SIV föreslår i skrivelsen att en betydande straffskärpning införs för arbetsgivare som anställer utlänning utan arbetstillstånd. I första hand förordar SIV en straffavgift, som varierar beroende på dels den tid som anställningen har varat, dels på om uppsåt förelegat eller, alternativt, vilken grad av oaktamhet som funnits. SIV föreslår vidare att fängelse införs i straffskalan.

Förslaget att införa en straffavgift tillstyrks endast av LO och RPS. Däremot instämmer flertalet remissinstanser i förslaget att införa fängelse i straffskalan i 63 § UtIL.

Det är, som också SIV har framhållit i sin skrivelse, ett starkt samhällsintresse att bestämmelserna om den reglerade invandringen inte kringgås. Även för de utlänningar i vårt land som har fått tillstånd att vistas och arbeta här är det viktigt att förefintliga arbetstillfällen inte minskas till följd av illegala anställningar. Som jag tidigare har an-

tytt medför vidare anställning i strid mot UtIL att arbetsgivaren kan påtvinga den anställde undermåliga arbetsvillkor. Arbetsgivaren torde i dessa fall också i allmänhet underlåta att i fråga om utlänningen fullgöra sina sociala skyldigheter.

Jag är därför beredd att medverka till att illegala anställningsförhållanden kraftigare motverkas. Till en del kan ändring åstadkommas genom ökad information om gällande rätt i nu berörda hänsceden. Det är angeläget att sådan information sprids. Detta ankommer på SIV. I åtskilliga fall torde man emellertid ha att göra med medvetna lagöverträdelser. För dessa fall bör övervägas skärpta påföljder.

SIV har i första hand förordat införande av straffavgifter. Jag vill med anledning av det erinra om att frågan om ekonomiska straffsanktioner är föremål för överväganden inom utredningen (Ju 1973: 11) om eventuell reformering av det ekonomiska sanktionssystemet inom straffrätten. Utredningen kommer att behandla även den fråga som SIV har tagit upp. I avvaktan på utredningens betänkande anser jag mig inte nu böra förorda att särskilda straffavgifter införs som påföljd i UtIL.

Däremot förordar jag att fängelse införs i straffskalan i 63 §. Jag föreslår att arbetsgivaren, när omständigheterna är försvårande, skall kunna dömas till fängelse i högst ett år.

8.8.3 Resedokument

Svenskt resedokument som med stöd av kungörelsen (1955: 29) om resedokument för vissa flyktingar utfärdas enligt bestämmelserna i flyktingkonventionen gäller inte som pass under vistelse i Sverige. Utlänning som beviljas resedokument måste därför, om han inte har boplättningstillstånd, dessutom ha främlingspass. SIV föreslår i skrivelsen den 6 december 1974 att resedokumentet ges giltighet som pass för vistelse här.

Vidare framhåller SIV att bestämmelser saknas om återkallelse av resedokument. SIV föreslår att resedokument skall kunna återkallas under samma förutsättningar som främlingspass (7 § UtIK). Slutligen föreslås i skrivelsen att såväl främlingspass som resedokument skall kunna återkallas, om utlänningen inte längre har tillstånd att vistas här, t. ex. efter förpassning, utvisning eller förvisning.

Remissinstanserna har ställt sig positiva till att resedokument jämställs med främlingspass vid vistelse här i riket. Även jag ansluter mig till förslaget.

När det gäller återkallelse av resedokument ställer jag mig däremot mera tveksam till vad SIV har föreslagit. Resedokument skall utfärdas för en tid av ett eller två år och kan förlängas. Därvid tillämpas konventionsbestämmelserna. I konventionen saknas bestämmelser om återkallande av dokumentet. Med hänsyn härtill är jag, i likhet med vissa remissinstanser, inte beredd att förorda att vi för vår del inför

särskilda bestämmelser i denna fråga. Behovet av att i vissa fall åstadkomma att dokumenten upphör att gälla tillgodoses f. ö. delvis genom att de är tidsbegränsade.

Jag ansluter mig däremot till förslaget att utvidga möjligheterna att återkalla främlingspass i de fall då utlänningsen enligt särskilt beslut inte längre får vistas här. De förslag som jag nu har lagt fram i fråga om svenskt resedokuments giltighet som passhandling här i riket samt vidgade möjligheter till återkallelse av främlingspass föranleder ändringar i UtIK.

8.8.4 Undantag från skyldigheten att ha uppehålls- och arbetstillstånd för barn vars vårdnadshavare vistas här m. m.

Undantag från skyldigheten att ha uppehålls- och arbetstillstånd föreligger enligt 32 § andra stycket 3) och 42 § andra stycket 4) UtIK för ogift utländskt barn under 20 år, såvida barnets vårdnadshavare eller, om vårdnaden tillkommer flera, en av dem är svensk medborgare och bosatt här i landet eller har uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd.

SIV pekar i skrivelsen den 6 december 1974 på att bestämmelserna ibland kan få orimliga konsekvenser. Syftet har varit att barn som följer med föräldrarna inte skall behöva något särskilt tillstånd här i landet, men bestämmelserna medger t. ex. att en nittonåring utan tillstånd arbetar här så snart en vårdnadshavare fått ett kortare uppehållstillstånd för besök i landet.

SIV föreslår att åldersgränsen i 32 § andra stycket 3) och 42 § andra stycket 4) UtIK sänks till 16 år, dvs. den gräns som gäller i fråga om skyldighet att inneha eget pass. Som en ytterligare motive-ring för en gräns vid just 16 år anför SIV att det missbruk och försök till missbruk som har förekommit främst har gällt barn som kommit hit för att arbeta. Eftersom skolplikt föreligger t. o. m. vårterminen det år man fyller 16 år är det enligt SIV främst åldrarna 16—20 år som det finns anledning att kontrollera närmare.

Vidare föreslås i skrivelsen att utländsk vårdnadshavare som har uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd skall vara bosatt i landet för att undantag skall medges från skyldigheten för barn att ha uppehålls-tillstånd.

Sänks åldersgränsen för undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd enligt 42 § andra stycket 4) UtIK till 16 år, bör enligt SIV motsvarande sänkning av åldersgränsen även genomföras när det gäller undantag jämlikt 42 § andra stycket 5) i samma kungörelse. I bestämmelsen görs undantag från arbetstillståndsskyldighet för den som vid födelsen blivit svensk medborgare men därefter förlorat sitt svenska medborgarskap och dennes ogifta barn under 20 år, vilka åtföljer honom.

De föreslagna ändringarna i UtIK, som tillstyrkts eller lämnats utan erinran vid remissbehandlingen, bör enligt min mening genomföras.

I anslutning till det nu berörda förslaget har SIV föreslagit ändring i 59 § UtIK. Enligt paragrafen föreligger skyldighet för vissa myndigheter att underrätta polismyndigheten på orten om icke-nordisk medborgare som saknar uppehålls- eller bosättningstillstånd och som heller inte har sökt uppehållstillstånd. Underrättelseskyldigheten omfattar endast utlänning som fyllt 16 år. Det är emellertid enligt SIV mycket angeläget att polisen får vetskap även om barn under 16 år som vistas här utan tillstånd och utan att ha sin vårdnadshavare här. SIV föreslår därför att åldersbegränsningen utgår och ersätts med ett undantag för de fall då utlänningen är befriad från skyldighet att ha uppehållstillstånd.

Jag tillstyrker förslaget.

8.8.5 Inrättande av en civil parlamentarisk nämnd för frågor om asyl

Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund har, som jag tidigare nämnt, föreslagit att en civilt tillsatt nämnd eller ett organ under SIV bör handha förhören och undersökningarna av utlänning som kommer hit i avsikt att stanna här samt göra bedömningen av eventuella skäl till politisk asyl. Solidaritetskommittén för politiska flyktingar har framfört en liknande uppfattning.

Förslagsställarna har den uppfattningen att utlänningens första kontakt med vårt land inte bör ske genom polisen. I åtskilliga fall har utlänningen sådana erfarenheter av polisen i hemlandet, att polisförhören också här innebär en stark psykisk press.

Under remissbehandlingen har SIV framhållit att så länge passkontrollen och den inre utlänningskontrollen är polisiära uppgifter, polisen också bör behålla de uppgifter den i övrigt har enligt UtIL och UtIK. Man anser inte att den föreslagna ordningen skulle leda till andra beslut i avvsningsärenden eller ge ett bättre beslutsunderlag än nuvarande ordning. SIV pekar vidare på de administrativa svårigheter tillskapandet av en ny organisation skulle föra med sig. Det är enligt verkets mening inte möjligt att koncentrera all utredningsverksamhet till en enda ort. Fördelas verksamheten på skilda orter, får utredarna tillbringa en orimligt stor del av sin arbetstid på resor mellan olika orter. Organisationen måste också vara flexibel för att kunna möta plötsliga ökningar i antalet asylsökande. Det är enligt SIV inte tänkbart att nämnden som sådan skulle kunna utreda ett par tusen asylärenden per år.

RPS, som betonar vikten av att kvalificerad och erfaren personal får hålla förhören med utlänningar, tar även upp en annan aspekt. RPS pekar på att bland dem som kommer till vårt land under förebärande av politiskt flyktingskap också finns sådana som avser att

bedriva flyktingspionage eller utföra politisk terror eller annan brottslig verksamhet. Detta gör enligt RPS att polisen inte kan ställas utanför förhör och undersökningar i utlänningsärenden.

För egen del finner jag de synpunkter som remissinstanserna framfört väga tungt. Att frånta polisen dess nuvarande funktioner enligt UtIL och UtIK bör enligt min mening inte komma ifråga. Jag kan därför inte ansluta mig till de framlagda förslagen.

Inom ramen för nuvarande ordning bör emellertid vidtas de åtgärder som är möjliga för att förhindra sådana reaktioner från utlänningarnas sida som socialdemokratiska kvinnoförbundet och solidaritetskommittén pekar på. Med tillfredsställelse noterar jag att SIV och RPS, enligt vad som framhålls i yttrandena, gemensamt tagit flera initiativ i denna riktning. SIV framhåller sålunda att SIV i samråd med RPS har utfärdat föreskrifter angående polisens utredningar i utlänningsärenden. Verket har också medverkat vid vidareutbildningen i form av kurser och seminarier för personal inom polisväsendet som sysslar med utlänningsärenden. Efter initiativ av utlänningsnämnden och SIV utreder RPS f. n. frågan om att koncentrera utredningarna i utlänningsärenden till särskilda utredningscentraler på ett mindre antal orter i landet. Det borde därigenom bli möjligt, som SIV också framhåller, att till sådana utredningscentraler knyta kvalificerade och rutinerade utredare. Jag anser detta vara en lämplig väg att på sikt minska de ifrågavarande utlänningarnas rädsla för polisen.

8.9 Terroristlagstiftningen

8.9.1 Inledning

Ökningen under senare år av internationella terroristdåd har föranlett olika åtgärder både nationellt och internationellt för att söka förhindra sådana dåd. På grundval av rapporten (Ds Ju 1972: 35) Åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund förelades riksdagen genom prop. 1973: 37 förslag till lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen). Sedan riksdagen antagit lagförslaget trädde lagen i kraft den 1 maj 1973 (JuU 1973: 18, rskr 1973: 121, SFS 1973: 162). Lagen, vars giltighetstid var begränsad, gällde till utgången av april 1974. I prop. 1974: 55 föreslogs att lagen skulle erhålla fortsatt giltighet till utgången av juni 1975. Förslaget antogs av riksdagen (JuU 1974: 12, rskr 1974: 150). Lagen har därefter med anledning av prop. 1975: 72, fått sin giltighetstid ytterligare förlängd intill utgången av december 1975 (JuU 1975: 17, rskr 1975: 137).

Terroristlagen ger möjligheter att under vissa speciella förutsättningar ingripa med skilda åtgärder som alla har till syfte att minska riskerna för att vårt land blir skådeplatsen för internationella terrorist-

dåd. Den tar sikte enbart på utlänningar som tillhör eller verkar för sådana grupper och organisationer vilka genom sin tidigare verksamhet har visat att de systematiskt använder våld för politiska syften även mot oskyldiga människor i främmande land och därför kan befaras göra det också i Sverige. Utlänning som avses i lagen kan avvisas eller utvisas. Ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kan emellertid inte verkställas om s. k. politiskt verkställighetshinder föreligger. Skulle utlänningen löpa risk för politisk förföljelse i det land dit han skulle befordras eller kunna därifrån befordras till land där han löper sådan risk, kan han i stället bli föremål för kontroll och övervakning. Under vissa förutsättningar kan även sådana spanings- och tvångsåtgärder som husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, brevkontroll och telefonavlyssning användas mot honom. Förutsättningarna för att dessa åtgärder skall kunna vidtas avviker i viss mån från vad som enligt RB gäller om användningen av sådana tvångsmedel vid misstanke om brott, eftersom RB:s regler inte ger möjligheter till ingripanden uteslutande i förebyggande syfte. Ett flertal garantier mot en alltför vidsträckt tillämpning av lagen har byggts in såväl i de bestämmelser som gäller förfarandet och beslutsprocessen som i särskilda regler som har till syfte att ge underlag för en fortlöpande kontroll av hur lagen hanteras.

I prop. 1973: 37 erinras om den våg av politiska våldsdåd som under senare år gått över världen. Rörande utvecklingen under år 1973 efter terroristlagens genomförande och början av år 1974 framhålls i prop. 1974: 55 (s. 7 och 8) att en lång rad internationella terroristhandlingar har utförts i skilda delar av världen. En redogörelse lämnas i sistnämnda proposition för vissa av de mera uppmärksammade våldsdåden med anknytning till Mellersta Östern-konflikten. Vidare pekas på vissa aktioner som utförts från israelisk sida och som krävt åtskilliga dödsoffer. Risker för att terrorister i framtiden kan komma att använda robotvapen mot den civila luftfarten framhålls också. Av redogörelsen framgår vidare att den terroristverksamhet som har utgått från den s. k. Ustasjarörelsen under nämnda tid varit av mindre omfattning. Det anges emellertid vara ovisst om avmattningen kunde bedömas som tillfällig. Sammanfattningsvis konstateras i propositionen att utvecklingen under år 1973 inte tydde på någon allmän avmattning av den internationella terrorismen. I prop. 1975: 72 lämnas en redogörelse för utvecklingen efter det 1974 års proposition i ämnet avlämnades. Av redogörelsen framgår att det även under denna tid har utförts en lång rad av nya internationella terroristdåd i olika delar av världen. Det har varit fråga om sådana brott som tagande av gisslan, mordförsök, mord, sabotage och kapningar av flygplan. För sabotage mot trafikflygplan har i ett par fall ett nytt tillvägagångssätt praktiserats. Sålunda ägde beskjutning med granatgevär rum vid två skilda tillfällen under januari månad i år på Orlyflygplatsen utanför Paris. Terroristaktionerna har

i praktiskt taget alla fall haft samband med Mellersta Östern-konflikten.

Efter att vårt land under två års tid varit befriat från våldsdåd av terroristkaraktär inträffade i april månad i år det hittills allvarligaste terroristdådet. Jag syftar på händelserna på Tyska Förbundsrepublikens ambassad i Stockholm, vilka bl. a. krävde flera liv och ett betydande antal skadade.

I prop. 1975: 72 har jag anfört att RPS, i enlighet med föreskrifter som år 1973 meddelades av Kungl. Maj:t, har upprättat förteckning över sådana utlännningar som skall avvisas. Förteckningen, som har ändrats vid olika tillfällen, upptar f. n. något mindre än 80 personer. Den har i samtliga versioner godkänts av RPS styrelse in pleno och avskrifter av den har fortlöpande överlämnats till regeringen. Vid tidpunkten för utarbetandet av prop. 1975: 72 hade endast i ett fall en i förteckningen upptagen person avvisats. Det skedde under andra halvåret 1974. När det gäller utlännningar som uppehåller sig i Sverige hade RPS i sammanlagt tolv fall gjort framställning till regeringen om utvisning eller om sådant förordnande som avses i 9 § andra stycket i lagen. I fyra av fallen hade framställningarna bifallits. Sålunda meddelades under 1974 beslut om utvisning av tre jugoslaviska och en japansk medborgare. Besluten kunde dock inte verkställas. I stället ålades de berörda personerna vissa föreskrifter om inskränkningar och villkor för vistelsen här i riket. Föreskrifterna innefattar inskränkningar i fråga om vistelseort, förbud att utan tillstånd byta arbete eller bostad samt viss anmälningsplikt. I sex av de sammanlagt tolv fallen hade framställningen återkallats eller lämnats utan bifall. Återstående två ärenden hade då ännu inte slutgiltigt prövats av regeringen. Inte i något enda fall sedan lagen kom till hade vid detta tillfälle dess bestämmelser om särskilda tvångsåtgärder i spaningssyfte tillämpats.

Sedan dess har de särskilda tvångsmedelsbestämmelserna tillämpats i ett fall. Ett av de två ärenden som då ännu inte slutgiltigt prövats av regeringen har nu avgjorts. Beslut har sålunda meddelats om utvisning av en jugoslavisk medborgare. Beslutet har inte kunnat verkställas. I stället har föreskrifter av nyss nämnt innehåll utfärdats. Terroristdådet på Tyska Förbundsrepublikens ambassad har lett till utvisning med stöd av terroristlagen av fem västtyska medborgare, tillhörande den s. k. Baader-Meinhof-ligan. Besluten har verkställts genom att de utvisade befordrats till Västtyskland. Den sjätte deltagaren i dådet omkom vid sprängningen av ambassadbyggnaden.

Terroristlagen tillkom mot bakgrunden av de många politiska terroristdåd som under senare år hade ägt rum i stora delar av världen och som ofta urskillningslöst hade drabbat oskyldiga människor. Den fortsatta utvecklingen har nödvändiggjort förlängning av lagens giltighetstid. De senaste händelserna i vårt land ger klart vid handen att vi

under överskådlig tid behöver särskild lagstiftning för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund. Som jag har anfört i prop. 1975: 72 (s. 14) anser jag emellertid att lagstiftningen mot bakgrund av hittillsvarande erfarenheter kan ges en annan utformning i vissa hänseenden. Tillämpningen har kunnat hållas inom snävare gränser än lagen i och för sig medger. En fråga som aktualiseras i det sammanhanget är om bestämmelserna rörande internationella terrorister också i framtiden skall finnas i en särskild lag eller om de skall inarbetas i UtIL.

Inom arbetsmarknadsdepartementet har företagits en översyn av terroristlagen. I departementspromemorian (Ds A 1975: 2) Vissa ändringar i terroristlagen föreslås vissa sakliga ändringar i terroristlagen och UtIL. Förslaget innebär till en början att terroristlagstiftningens tillämpningsområde noggrannare preciseras. Som en ytterligare förutsättning för åtgärd mot utlännings enligt lagen föreskrivs att det med hänsyn till vad som är känt om utlänningsens föregående verksamhet eller av annat skäl föreligger fara för att han medverkar till terroristhandling i vårt land. Vidare undantas i lagtexten andra organisationer än sådana som utanför sitt hemland använder våld, hot eller tvång för politiska syften från lagens tillämpningsområde. Bestämmelsen om politisk utvisning i 34 § UtIL föreslås ändrad på sådant sätt, att politisk utvisning enligt lagen endast får tillgripas när det påkallas av hänsyn till rikets säkerhet. I fråga om regeringens möjligheter att enligt UtIL och terroristlagen meddela föreskrifter om inskränkningar och villkor för utlännings här i landet föreslås begränsningar. Föreskrifterna skall inte få avse annat än vistelseort, byte av arbetsanställning och bostad samt anmälningsplikt. Ändringen ansluter sig till gällande praxis. Vidare föreslås att de särskilda bestämmelserna i terroristlagen om tvångsåtgärder i spanings syfte upphävs i samband med att terroristlagstiftningen tas in i UtIL. Vid en integrering av terroristlagstiftningen med UtIL får enligt promemorian nya vägar sökas för den parlamentariska kontrollen av lagstiftningens tillämpning. I promemorian föreslås att redovisning av i huvudsak den omfattning som riksdagen nu erhåller i förlängningsproposition i stället varje år lämnas av regeringen i skrivelse till riksdagen.

Promemorian har remissbehandlats.

8.9.2 *Frågan om integrering av terroristlagstiftningen i utlänningslagen*

Jag avser att i det följande ta upp de olika förslagen i promemorian. Dessförinnan vill jag emellertid beröra frågan huruvida vi också i framtiden skall ha en särskild terroristlag eller om de särskilda bestämmelser som behövs kan föras in i UtIL.

Denna fråga har även berörts av vissa av remissinstanserna. Hovrätten för Västra Sverige framhåller exempelvis att utvecklingen har

visat att vågen av internationella terroristdåd inte har avmattats, utan att dessa snarare kommit att bli ett gängse kampmedel. Anledning saknas att tro på någon ändring i detta hänseende under överskådlig tid. Det finns därför enligt hovrättens mening skäl att låta terroristlagens bestämmelser bli av permanent karaktär. SIV anför att det finns ett permanent behov av lagregler som ett medel i kampen mot terroristhandlingar. SIV anser det både logiskt och rimligt att sådana bestämmelser tas in i den "ordinära" utlänningslagstiftningen. En förutsättning är då att bestämmelserna inte ges en extraordinär utformning. Liknande synpunkter framförs av bl. a. RÅ, som menar att en sådan lagstiftning systematiskt har sin plats i UtIL. Länsstyrelsen i Stockholms län varnar för att UtIL:s karaktär och tillämpning, som kännetecknas av stor öppenhet och en liberal inställning mot utlännningar, kan påverkas ofördelaktigt av att terroristbestämmelserna inarbetas i lagen. Man har dock inget att invända mot att terroristlagstiftningen görs permanent.

Även för egen del anser jag övervägande skäl tala för att de ifrågasvarande bestämmelserna permanent införlivas i vår lagstiftning. Erfarenheterna ger nämligen vid handen att särskild terroristlagstiftning inte kan undvaras under den tid vi nu kan överblicka. Jag delar den av flera remissinstanser framförda uppfattningen, att bestämmelserna bör tas in i UtIL. De avser enbart utlännings- och har nära samband med UtIL:s bestämmelser. En sådan ordning behöver inte på ett för utlännningar ofördelaktigt sätt påverka de allmänna bestämmelserna i UtIL eller deras tillämpning.

I samband med en sådan integrering bör — som jag i det följande kommer att gå närmare in på — terroristbestämmelsernas tillämpningsområde preciseras ytterligare och ändringar i bestämmelsernas sakliga innehåll genomföras. Förfarandereglerna bör enligt min mening i stort sett kunna överföras oförändrade till UtIL. Det innebär bl. a. att de viktiga besluten rörande terrorister också i fortsättningen läggs på regeringen.

I detta sammanhang vill jag nämna att länsstyrelsen i Malmöhus län i sitt remissyttrande tagit upp frågan om nordiskt samarbete på terroristlagstiftningens område, främst beträffande den yttre och inre utlänningskontrollen. Jag kan nämna att en interdepartemental arbetsgrupp med deltagare från Danmark, Finland, Norge och Sverige har påbörjat en undersökning rörande behovet av ett vidgat nordiskt samarbete i kampen mot terrorismen. I övrigt avser jag inte att i detta sammanhang närmare beröra den nu aktualiserade frågan.

8.9.3 Terroristlagstiftningens tillämpningsområde

Frågan om förutsättningarna för ingripanden med stöd av terroristlagen stod i centrum för diskussionen vid lagens tillkomst. Det gällde,

å ena sidan, att få en så effektiv lagstiftning som möjligt och, å den andra, att tillgodose rimliga rättssäkerhetskrav. Det förstnämnda önskemålet ansågs inte kunna uppfyllas, om rekvisiten för ingripanden måste knyta an till vad som är känt om utlänningens egen person och föregående verksamhet. I stället har avvisnings- och utvisningsgrunderna knutits till det förhållandet, att utlänningen tillhör eller verkar för terroristgrupp- eller organisation. I detta hänseende skiljer sig terroristlagens avvisnings- och utvisningsregler från bl. a. motsvarande regler i UtlL.

I promemorian anförs att den lösning som valdes för terroristlagens del bedömdes nödvändig mot bakgrund av de utomordentligt allvarliga förhållanden som föranledde lagens tillkomst. Det framstår enligt promemorian inte desto mindre som i hög grad önskvärt att bestämmelser av den starkt ingripande natur, som avvisnings- och utvisningsbestämmelserna utgör, knytas till utlänningens egna förehavanden och de slutsatser om hans farlighet som de leder till. Vidare framhålls att lagen hittills endast har kommit till användning beträffande utlänningar som på olika sätt mera aktivt verkat för organisationernas syften och att anledning saknas att anta att den fortsatta tillämpningen av lagen kommer att få en annan inriktning. Mot bakgrund av att lagen alltså redan nu tillämpas endast på utlänning som vid en individuell prövning har bedömts utgöra en säkerhetsrisk bör det enligt promemorian vara möjligt att införa ett personligt rekvisit som förutsättning för ingripande utan att lagstiftningens syfte därigenom förfelas.

Det förslag till utformningen av ett personligt rekvisit som läggs fram i promemorian innebär följande. I fråga om presumtiva terrorister förutsätts i gällande bestämmelser anknytning till grupp eller organisation som på grund av vad som är känt om dess verksamhet kan befaras här i riket använda våld, hot eller tvång för politiska syften. Därigenom föreligger en presumption för att utlänningen i fråga är farlig. Mot den bakgrunden anses det tillräckligt för ingripande om det därutöver, med hänsyn till vad som är känt om utlänningens föregående verksamhet eller annars, föreligger fara för att han medverkar till terroristhandlingar. Därmed avses att det i det konkreta fallet föreligger sådan fara. Enligt promemoriaförslaget skall i första hand beaktas om utlänningen tidigare medverkat i terroristhandlingar eller är mistänkt för sådana. Även andra omständigheter kan emellertid tas till intäkt för att utlänningen är farlig. Intar han en ledande ställning i en terroristgrupp eller -organisation eller deltar han mera aktivt i dess verksamhet, bör enligt förslaget rekvisitet kunna anses uppfyllt. Däremot anges bestämmelsen inte omfatta de utlänningar som utgör passiva medlemmar.

Förslaget har tillstyrkts av praktiskt taget alla remissinstanserna.

Även jag ansluter mig till den föreslagna lösningen. En sådan änd-

ring av lagtexten torde enligt min mening inte behöva försämra lagstiftningens effektivitet. I själva verket innebär den väsentligen att bestämmelsens lydelse närmare anpassas till gällande praxis. Med anledning av vad som i promemorian har anförts om att terroristlagstiftningen inte omfattar passiva medlemmar vill jag emellertid framhålla, att den omständigheten att medlemmen inte tidigare har medverkat till terroristdåd inte ensam är avgörande. Fall kan exempelvis tänkas när medlemsskapet ålägger medlemmen att medverka i sådana handlingar. I dessa fall medför naturligtvis redan det förhållandet att utlänningen är medlem att han bör betraktas som farlig.

Även i ett annat hänseende bör kunna ske en precisering av lagens tillämpningsområde. I prop. 1973: 37 (s. 21) uttalas att lagen är avsedd att tillämpas uteslutande på sådana grupper och organisationer som genom sin verksamhet i det förflutna har visat att de systematiskt använder våld även mot oskyldiga i främmande land och därför kan befaras göra det också i Sverige. Befrielseörelser som för en väpnad kamp i sitt hemland och eventuellt vid enstaka tillfällen har riktat angrepp mot utländskt intresse avses däremot inte omfattas av lagen. Den i propositionen angivna begränsningen av de grupper och organisationer som åsyftas bör kunna komma tydligare till uttryck i lagtexten.

I promemorian föreslås i detta hänseende att i lagtexten införs en uttrycklig begränsning av tillämpningsområdet till grupp eller organisation som, enligt vad som är känt om dess tidigare verksamhet, utanför sitt hemland använder våld, hot eller tvång för politiska syften och till följd därav kan befaras även här i landet bedriva sådan verksamhet. Förslaget har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. I ett par yttranden riktas dock invändning mot förslaget. Sålunda pekar JK på möjligheten av att Sverige blir det första främmande land till vilket en terroristorganisation förlägger sin verksamhet. Det bör därför enligt JK finnas möjlighet att ingripa också i fall då verksamheten tidigare bedrivits enbart i det egna landet men där starka skäl talar för att terroristhandlingar kommer att företas i annat land.

Jag anser det vara av stor vikt att den osäkerhet angående lagens räckvidd som finns hos utlänningar som inte berörs av lagstiftningen kan undvikas i framtiden. Detta gäller så mycket mer som det nu blir fråga om permanent lagstiftning. Med hänsyn härtill är jag i likhet med det stora flertalet remissinstanser beredd att ansluta mig till förslaget att i lagtexten tydligare markera vilka grupper eller organisationer som åsyftas. Av de skäl som JK anför anser jag mig emellertid inte böra förorda den i promemorian föreslagna lydelsen. I stället föreslår jag att tillämpningsområdet begränsas till grupp eller organisation som, med hänsyn till vad som är känt om dess tidigare verksamhet, kan befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång

för politiska syften och till följd därav kan befaras även här i riket bedriva sådan verksamhet.

Vid en inarbetning av terroristlagen i UtlL bör sålunda tillämpningsområdet för terroristlagstiftningen bestämmas på det sätt som jag nu har föreslagit. Inom denna ram bör också i fortsättningen såväl avvisning som utvisning kunna ske av terrorist. Jag delar alltså inte RPS mening, att den särskilda möjligheten till avvisning i terroristlagen bör avskaffas.

8.9.4 Politisk utvisning

Bestämmelser om s. k. politisk utvisning finns i 34 § UtlL. Utvisning får ske när det bedöms påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse.

Regeringens möjlighet att tillgripa politisk utvisning har karaktären av ett yttersta medel när ett väsentligt statsintresse hotas. Utvisningsmöjligheten torde inte ha utnyttjats under de senaste två årtiondena. Redan möjligheten till politisk utvisning av utlänning här i landet kan emellertid antas ibland uppfattas som ett latent hot av de utlänningar som vistas i vårt land. En förutsättning för att bestämmelsen skall behållas bör därför vara, att det kan fastslås att den alltjämt fyller ett behov.

Jag vill till en början erinra om att utlänning enligt svensk rätt inte har någon ovillkorlig rätt att vistas här i landet. Utlänning som vistas här i riket åtnjuter å andra sidan i praktiken bl. a. yttrandefrihet samt förenings- och församlingsfrihet i samma mån som en svensk medborgare. Utlänning har i princip samma rätt att vara politiskt verksam som svensk medborgare. Gör sig utlänningen därvid skyldig till brottslig handling kan han straffas och under vissa förutsättningar förvisas.

Förutsättningarna för tillämpningen av 34 § har i viss mån ändrats genom tillkomsten av terroristlagen. Av motiven till motsvarande bestämmelse i 1914 års UtlL framgår att politisk utvisning kan tillgripas bl. a. i fall där allmän ordning och säkerhet hotas. De fall som åsyftas torde emellertid i stor utsträckning vara just sådana fall där terroristlagen nu är tillämplig. Enligt motiven till terroristlagen skall i de angivna fallen den lagen i första hand tillämpas.

I promemorian framhålls att terroristlagen inte täcker alla de fall på vilka 34 § UtlL är tillämplig. Viktigast anges i detta hänseende vara att terroristlagen inte tar sikte på fall av hot mot rikets säkerhet. Det framhålls att behovet av en möjlighet för regeringen att tillgripa politisk utvisning därför kvarstår. Bestämmelserna anges kunna särskilt i tider av skärpta förhållanden visa sig nödvändiga. Det framhålls vidare att bestämmelserna om politisk utvisning hittills har använts mycket restriktivt och att någon fara för ändring i det hänseendet inte kan anses föreligga.

Jag delar uppfattningen att 34 § UtlL inte bör upphävas. Om den

alltså bör finnas kvar, återstår frågan om dess lydelse bör ändras. Utvisning enligt 34 § UtIL får som nämnts tillgripas när det påkallas av hänsyn till rikets säkerhet eller annars i statens intresse. Det förstnämnda rekvisitet är det i sak viktigaste. Det torde även vara tillräckligt preciserat för att tillgodose kraven i den nya regeringsformen (RF). Annorlunda förhåller det sig med det andra rekvisitet. Enligt sin lydelse kan det ges en förhållandevis vid tillämpning, särskilt som något väsentlighetskrav inte uppställts. Även om en viss uppstramning kan åstadkommas, torde det enligt min mening knappast vara möjligt att ge rekvisitet en sådan utformning, att det med tillräcklig noggrannhet ger vid handen i vilka situationer utvisning får ske.

Mot den nu angivna bakgrunden finns skäl överväga att låta den ifrågavarande utvisningsgrunden utgå. Detta har också föreslagits i departementspromemorian. I denna anförs att de fall som inte täcks av terroristlagen och inte heller rör rikets säkerhet kan antas vara så sällsynta, att något egentligt behov under nuvarande förhållanden inte föreligger av en möjlighet till politisk utvisning.

Remissinstanserna har allmänt tillstyrkt en begränsning av möjligheterna till politisk utvisning. Flertalet av dem har anslutit sig till förslaget att behålla endast rekvisitet "statens säkerhet". Några remissinstanser har emellertid föreslagit en mindre ingripande ändring, innebärande att rekvisitet "eljest i statens intresse" bibehålls men stramas upp. Som skäl åberopas att behov föreligger att kunna utvisa utlänning som, utan att begå brottslig handling, bedrivit verksamhet som direkt tar sikte på att påverka de politiska förhållandena i andra länder och som är ägnad att skada vårt lands förhållande till dessa länder.

Som jag förut har nämnt tillgodoser terroristlagstiftningen i stor utsträckning behovet att kunna utvisa utlänning när det påkallas av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Genom den lagstiftningen tillgodoses i allmänhet också våra förpliktelser enligt Förenta nationernas resolution år 1965 om otillåten inblandning i staters inre angelägenheter etc. och förklaring år 1967 om territoriell asyl, vilka anger bl. a. att medlemsstat inte får tolerera att från dess område bedrivs exempelvis terroristisk verksamhet som syftar till att med våld störta regimen i annan stat resp. verksamhet som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser.

Jag delar uppfattningen i promemorian att de fall som inte täcks av terroristlagstiftningen och som inte heller rör rikets säkerhet är sällsynta. Jag vill också erinra om att utvisning enligt 34 § UtIL inte förekommit under i vart fall de senaste två decennierna. Något uttalat behov av en andra utvisningsgrund, som f. ö. skulle behöva ges en generell utformning, anser jag mot denna bakgrund inte finnas under nuvarande förhållanden. Jag föreslår därför att den andra av de båda utvisningsgrunderna i 34 § UtIL utgår.

8.9.5 Regeringens rätt att meddela föreskrifter och villkor enligt terroristlagen och utlänningslagen

Som jag tidigare har framhållit har regeringen enligt 34 § UtlL möjlighet att som alternativ till avlägsnande föreskriva särskilda inskränkningar och villkor för utlänningsens vistelse här i riket. Bestämmelser angående föreskrifter om inskränkningar och villkor för utlännings finns även i 8, 9, 16, 16 a och 51 §§ UtlL samt i 9 § terroristlagen. De nämnda bestämmelserna i UtlL avser visering, uppehållstillstånd, arbets- eller anställningstillstånd resp. upphävande av avlägsnandebeslut (återbrytning). I 9 § terroristlagen anges att regeringen, när utlännings har avvisats eller utvisats enligt terroristlagen men beslutet inte skall verkställas, får meddela föreskrifter om inskränkningar och villkor för sådan utlännings vistelse i riket.

I promemorian lämnas förslag till ändring av bestämmelserna om rätt att meddela föreskrifter i samband med uppehållstillstånd (9 § UtlL), politisk utvisning (34 §), återbrytning (51 §) samt i fall som avses i 9 § terroristlagen. Det framhålls att det av olika skäl är önskvärt att lagtexten ger en precisering av vad de föreskrifter som meddelas skall kunna innehålla. Ett förtydligande sägs lättast kunna åstadkommas genom en begränsning av rätten att ge föreskrifter till att låta dessa gälla i huvudsak endast vistelseort och anmälningsskyldighet. Begränsningen sägs ha den fördelen, utöver att den medger viss precisering, att man därigenom markerar att inga inskränkningar får göras i här vistande utlänningsars andliga fri- och rättigheter. Man pekar på att de hittills utfärdade föreskrifterna inte vid något tillfälle torde ha avsett annat än vistelseort, bostad, arbetsplats eller anmälningsskyldighet, även om nuvarande bestämmelser teoretiskt har gjort det möjligt att förbjuda exempelvis politisk verksamhet. Något behov av föreskrifter av annat slag än vad som hittills kommit till användning torde enligt promemorian inte heller finnas i fortsättningen. I den mån fråga är om brottslig verksamhet finns möjligheter till ingripande i annan ordning. Mot denna bakgrund föreslås att regeringens rätt att meddela föreskrifter i nu ifrågavarande fall uttryckligen begränsas till vad som redan är gällande praxis.

Förslaget har tillstyrkts av en enhällig remissopinion.

Jag anser för min del förslaget vara välmotiverat. I de berörda paragraferna, av vilka 9 § terroristlagen i det remitterade förslaget motsvaras av 51 § tredje och femte styckena, bör således anges, att regeringen får meddela inskränkningar och villkor i fråga om utlänningsens vistelseort, byte av bostad och arbetsanställning samt anmälningsskyldighet. Skulle undantagsvis föreskrift ang. vistelseort meddelas i samband med uppehållstillstånd, bör det liksom hittills inte gälla mindre del än kommun.

8.9.6 De särskilda tvångsmedelsbestämmelserna i terroristlagen

Utlänning, beträffande vilken regeringen har förordnat att ett enligt terroristlagen meddelat avvísings- eller utvisningsbeslut t. v. inte får verkställas, skall enligt 9 § första stycket under sin vistelse i riket kunna bli föremål för viss kontroll och övervakning. Detsamma skall enligt 9 § andra stycket gälla om enligt UtL har meddelats ett inte verkställbart beslut om avlägsnande och regeringen har funnit att beträffande utlänningen föreligger sådana omständigheter som anges i 1 § första stycket terroristlagen. Kontrollen och övervakningen innebär dels att regeringen skall kunna meddela sådan utlänning sådana särskilda föreskrifter om inskränkningar och villkor för hans vistelse i riket som jag nyss berört och dels att utlänningen under vissa förutsättningar skall kunna bli föremål för vissa i 10—13 §§ angivna tvångsåtgärder i spaningssyfte.

Om det bedöms vara av betydelse för att få veta om terroristorganisation eller -grupp planlägger eller förbereder åtgärd som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet, får utlänning som avses i 9 §, efter beslut av polismyndighet, underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av sådan utlänning får också tas fingeravtryck och fotografi (10 §). För samma ändamål kan polismyndighet, om synnerliga skäl föreligger, få tillstånd till telefonavlyssning och till att undersöka, öppna eller granska bl. a. post- eller telegraftörsändelse, brev, annan sluten handling eller paket som har ställts till eller avsänts från utlänningen och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befodringsanstalt (11 §). Tillstånd till sådan åtgärd lämnas av Stockholms tingsrätt. Under de snart två år som terroristlagen har gällt, har möjligheterna att tillgripa särskilda tvångsåtgärder i spaningssyfte tagits i bruk endast vid ett tillfälle.

I promemorian anförts att terroristlagens bestämmelser om särskilda tvångsåtgärder i spaningssyfte avviker från bestämmelserna i RB, lagen (1952: 98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och lagen (1969: 36) om telefonavlyssning vid förundersökning ang. grovt narkotikabrott m. m. i framför allt det hänseendet, att tvångsmedlen får tillgripas trots att konkret misstanke om brott inte föreligger. Bortsett från de begränsningar som hänför sig till terroristlagens tillämpningsområde räcker det i princip för tillämpningen av dessa tvångsmedel att det bedöms vara av betydelse att tillgripa sådant medel för att utröna om åtgärd som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet planeras eller förbereds. Tvångsåtgärderna har alltså karaktär av spaningsåtgärder. Även om åtgärderna sålunda endast får riktas mot utlänning som utvisats eller avvisats enligt terroristlagen och i vissa fall utlänning som avvisats, förpassats, förvisats eller utvisats enligt

UtlL utan att beslutet har kunnat verkställas, innefattar bestämmelserna enligt promemorian otvivelaktigt långtgående ingrepp i enskilda personliga förhållanden. Det föreslås i promemorian att bestämmelserna upphävs i samband med en integrering av terroristlagstiftningen i UtlL.

Flertalet remissinstanser har tillstyrkt förslaget. Några har föreslagit att bestämmelserna skall finnas kvar. Möjligheten till telefonavlyssning bör sålunda enligt hovrätten för Västra Sverige och utredningen (Ju 1974: 08) om telefonavlyssning behållas tills vidare i avvaktan på utredningens förslag. I detta kommer utredningen att ta ställning även till den särskilda telefonavlyssningsbestämmelsen i terroristlagen. JK förutsätter för sin del att bestämmelsen om telefonavlyssning behålls. RPS framhåller att bestämmelserna om tvångsmedlen har större betydelse än den begränsade tillämpningen ger vid handen och förordar att de behålls i avvaktan på resultatet av det arbete som pågår inom utredningen om telefonavlyssning.

Vid en inarbetning av terroristlagstiftningen i UtlL finns anledning att på nytt överväga om det finns anledning att ha kvar de särskilda tvångsåtgärderna enligt terroristlagen eller om de, i enlighet med det av flertalet remissinstanser tillstyrkta förslaget i promemorian, nu bör upphävas. Emellertid bör enligt min mening särskilt beaktas, att den särskilda utredningen om telefonavlyssning, som i en nära framtid kan väntas lämna sitt betänkande, även behandlar telefonavlyssningsbestämmelsen i terroristlagen. Mot den bakgrunden anser jag det lämpligast att i avvaktan på utredningens kommande förslag behålla de tvångsmedelsbestämmelser som nu finns i terroristlagen.

Jag anser dock inte att bestämmelserna bör tas in i UtlL, utan samlas i en särskild lag, som med hänsyn till de omständigheter som föreligger bör göras tidsbegränsad. Den särskilda lagen bör gälla till utgången av år 1976.

8.9.7 Den parlamentariska kontrollen

Terroristlagen är som jag förut nämnt tidsbegränsad. Det ankommer på regeringen att hos riksdagen begära förlängning av lagens giltighetstid, något som hittills har skett vid två tillfällen.

I departementspromemorian anförts att terroristlagens nuvarande utformning som en särskild, tidsbegränsad lag i hög grad tillgodoser intresset av parlamentarisk insyn i lagens tillämpning. Vid en integrering av terroristlagen i UtlL får emellertid sökas andra vägar för en sådan insyn och kontroll. En parlamentarisk kontroll kan enligt promemorian komma till stånd på olika vägar. Utgångspunkten vid en ändring av gällande ordning föreslås vara att information till riksdagen eller något riksdagsorgan skall ske årligen och innehålla i huvudsak sådana upp-

gifter som nu redovisas i förlängningsproposition med den begränsning som följer av att de särskilda tvångsåtgärderna avskaffas. I promemorian föreslås, efter en diskussion rörande olika framkomstvägar, att redovisningen varje år lämnas av regeringen i skrivelse till riksdagen. Det innebär att redovisningen bör innehålla uppgift om bl. a. de organisationer eller grupper på vilka terroristbestämmelserna gjorts tillämpliga, antalet personer som upptagits på den av RPS enligt 1 § terroristlagen upprättade förteckningen samt de åtgärder som vidtagits med stöd av terroristbestämmelserna. Skrivelsen kommer enligt 4 kap. 1 § RO att hänvisas till utskott för beredning. Med stöd av 3 kap. 11 § RO kan riksdagen, om den anser lämpligt, föreskriva att motion får väckas med anledning av regeringens skrivelse, varvid samma bestämmelser gäller som för motion i anslutning till proposition.

Förslaget stöds av en enhetlig remissopinion. Det innefattar också enligt min mening en ändamålsenlig ordning för riksdagens insyn och kontroll över terroristlagstiftningens tillämpning. Jag förordar därför att den i promemorian föreslagna ordningen tillämpas beträffande de bestämmelser rörande terrorister som förs över till UtL.

Den föreslagna ordningen utgör givetvis inte något hinder mot att vederbörande utskott självt inhämtar information i olika avseenden från exempelvis RPS eller SIV. Liksom hittills förutsätts fortlöpande redovisning av ingripandena även ske för de parlamentariska ledamöterna i RPS.

9 Upprättade lagförslag

I enlighet med det anförda har inom arbetsmarknadsdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193)
2. lag om ändring i lagen (1968: 555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket
3. lag om ändring i förordningen (1968: 564) om tillfällig handel
4. lag om ändring i lagen (1975: 000) om tillfällig handel
5. lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall.

Beträffande lagförslagen under 2—4 har samråd ägt rum med chefen för handelsdepartementet.

Förslagen bör fogas till regeringsprotokollet som *bilaga*.

10 Specialmotivering

10.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen

De förslag som jag i det föregående har lagt fram medför omfattande ändringar bl. a. i bestämmelserna i UtlL om skyddet för politiska flyktingar, besvärsrätten, tvångsmedlen samt uppehålls- och bosättnings-tillstånd och i sanktionsbestämmelserna. De sakliga ändringarna föranleder vidare redaktionella ändringar i andra bestämmelser. Betydande ändringar föranleds vidare av överförandet till UtlL av terroristlagens bestämmelser. I vissa fall föreslås sakliga ändringar i terroristlagstiftningen. Till övervägande del är det emellertid fråga om en teknisk inarbetning.

Godtas förslagen till ändringar i UtlL, föranleder det följande ändringar i UtlK. Frågan härom får tas upp i ett senare sammanhang.

2 §

Denna paragraf innehåller en principdeklaration om asylrätten. I första stycket anges att politisk flykting inte utan synnerliga skäl får vägras fristad i riket om han är i behov därav. Den har främst betydelse som en riktlinje från statsmakterna i fråga om beviljande av tillstånd för flykting att vistas här i landet. Bestämmelsen skall ses i sammanhang med reglerna i 53 och 54 §§ UtlL om politiskt verkställighetshinder. Dessa bestämmelser, som utgör det reella skyddet för politiska flyktingar, har generell tillämpning på utlännningar och är sålunda inte begränsade till att avse enbart den som beviljats tillstånd att vistas här med stöd av 2 §.

Som ett tredje stycke har intagits en riktlinje för behandlingen av krigsvägrare och vissa andra utlännningar än politiska flyktingar. I fråga om denna skyddsgrupps omfattning får jag hänvisa till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (8.2). Rätten till särbehandling är för denna grupp mindre utpräglad, vilket framgår av att uttrycket "särskilda skäl" har använts i stället för "synnerliga skäl". För denna grupp har i 54 a § införts en särskild bestämmelse om hinder mot verkställighet i vissa fall.

9 och 10 §§

Dessa paragrafer innehåller nu bestämmelser om uppehållstillstånd resp. bosättningsstillstånd. Som framgår av vad jag tidigare anfört föreslår jag att bosättningsstillståndet ersätts med ett tidsobegränsat uppehållstillstånd.

I den föreslagna 9 § anges de båda typerna av uppehållstillstånd. Liksom det nuvarande bosättningstillståndet föreslås permanent uppehållstillstånd få återkallas när bosättningen här har upphört.

I 10 § första och andra styckena finns bestämmelser om tidsbegränsat uppehållstillstånd, dvs. den nuvarande formen av uppehållstillstånd. I förhållande till gällande lydelse innebär förslaget endast den sakliga ändringen, att innehållet i de föreskrifter som får meddelas begränsas till att avse byte av bostad och arbetsanställning samt anmälningsskyldighet. Jag får beträffande den ändringen hänvisa till vad jag tidigare har anfört (8.9.5).

Tredje stycket innehåller bestämmelser om permanent uppehållstillstånd, vilka ansluter till gällande regler ang. bosättningstillstånd. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (8.7) bör permanent uppehållstillstånd i allmänhet meddelas redan efter ett år.

De närmare förutsättningarna för tillståndsgivningen finns nu i UtIK och i den av riksdagen antagna prop. 1968: 142. Även i fortsättningen bör de närmare författningsbestämmelserna tas in i av regeringen beslutad tillämpningsförfordning.

11 och 15 §§

I paragraferna har endast gjorts redaktionella ändringar.

19, 20, 21 och 21 a §§

18, 19 och 20 §§ innehåller nu bestämmelser ang. i vilka fall avvisning får ske av utlännings. 21 § är upphävd.

I förslaget har i fråga om 19 § endast gjorts en redaktionell ändring. I 20 § har med vissa sakliga ändringar införts avvisningsbestämmelsen i 1 § terroristlagen. 21 och 21 a §§ i förslaget innehåller de bestämmelser som nu finns i 20 § UtIL och 2 § terroristlagen.

De ändringar som enligt 20 § företagits i terroristlagens avvisningsbestämmelse innebär, som jag närmare har utvecklat i den allmänna motiveringen (8.9.3), att ett personligt rekvisit har införts och att begränsning av tillämpningsområdet vidare har skett till sådana organisationer eller grupper som kan befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och därför kan befaras också här i riket bedriva sådan verksamhet.

Begreppet "hemland" bör vid tillämpningen av bestämmelsen ges den innebörd som det eljest har enligt UtIL. I 2 § i lagen anges visserligen inte närmare vad som skall avses med utlänningsens hemland. I praxis torde emellertid begreppet innefatta såväl det land i vilket utlännings är medborgare som, när medborgarskap saknas, där han haft sin vanliga vistelseort.

Ändringen i tredje stycket har föranletts av RF. Regeringens beslut angående vilka organisationer eller grupper som skall ligga till grund för RPS förteckning bör kunna utfärdas i form av brev till RPS. De föreskrifter i övrigt som behövs kan utfärdas utan att detta särskilt anges i detta lagrum.

I 21 § första stycket har gjorts endast en redaktionell ändring i förhållande till första stycket i nuvarande 20 §. I andra stycket har i förhållande till nuvarande 2 § terroristlagen gjorts endast den sakliga ändring som föranleds av att bosättningstillstånden avskaffas. Den fördelning av beslutanderätten mellan polismyndighet och regeringen som nu gäller i fråga om avvisning av terrorist i annat fall än då politiskt flyktingskap åberopas lämnas alltså oförändrad.

Som en sista punkt i 21 § andra stycket har införts en bestämmelse om förhör, motsvarande den som nu finns i 14 § terroristlagen.

Enligt nuvarande 20 § andra stycket UtIL gäller att polismyndighet skall underställa SIV avvisningsärende, när utlänning åberopar politiskt flyktingskap. Detsamma gäller bl. a. när polismyndigheten anser det tveksamt om avvisning skall ske. Motsvarande bestämmelse finns i förslaget i 21 a § första och andra styckena. Enligt förslaget skall underställning ske också i de fall då utlänning åberopar risk att sändas till krigsskådeplats eller straffas för att han övergett krigsskådeplats eller i övrigt vägrat fullgöra krigstjänstgöring. Detsamma gäller när utlänningen p. g. a. de politiska förhållandena i hemlandet inte vill återvända dit. De föreslagna reglerna utgör en konsekvens av ändringarna i 2 § UtIL. I nu berörda fall fordras utredning av sådant slag att besluten bör fattas av SIV. Ett ytterligare skäl är att man därigenom kan erhålla en enhetlig praxis.

I 21 a § tredje stycket har för motsvarande fall i fråga om utlänning som anses som terrorist föreskrivits, att ärendet skall hänskjutas till SIV som med eget yttrande underställer regeringen ärendet. Förslaget innefattar i förhållande till 5 § terroristlagen den ändringen, att regeringen beslutar inte endast när politiskt flyktingskap åberopas utan också i de övriga fall som anges i första stycket.

26 §

Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen (8.7) bör de rättsverkningar som nu följer med bosättningstillstånd i fortsättningen i allmänhet anknytas till ett års innehav av permanent uppehållstillstånd. Paragrafen har ändrats i överensstämmelse härmed.

29 §

I paragrafens första stycke har som en ny punkt 5 införts en ny utvisningsgrund som ersätter den i 3 § första punkten terroristlagen.

Av hänvisningen till 20 § följer att tillämpningsområdet för utvisning inskränks i förhållande till vad som nu gäller på motsvarande sätt som i fråga om avvisning. Andra stycket har ändrats i redaktionellt hänseende. Dessutom har gjorts den ändring som föranleds av bosättningsstillståndets avskaffande.

30 §

I paragrafen har sammanförts nu gällande bestämmelser om vilken myndighet som har att meddela utvisningsbeslut enligt UtIL och 3 § terroristlagen. Ändringarna i 2 § UtIL har därvid beaktats.

31 §

Paragrafen innehåller i sin nuvarande lydelse bestämmelser om handläggningen vid länsrätt av utvisningsärende.

Som ett tredje stycke har tillfogats bestämmelsen i 14 § terroristlagen om förhör i ärende hos regeringen om utvisning av terrorist.

34 §

I fråga om denna paragraf, som innehåller bestämmelser om s. k. politisk utvisning, får jag hänvisa till vad jag tidigare har anfört (8.9.4 och 8.9.5).

35 §

I det föregående har jag föreslagit ändrade bestämmelser i fråga om förutsättningarna för användande av tvångsmedel i utlänningsärenden (8.5). Jag har därvid syftat till att i möjlig mån uppnå en anpassning till vad som enligt RB gäller om personliga tvångsmedel i brottmål. Den föreslagna ordningen har intagits i andra och fjärde styckena i förevarande paragraf. I fråga om de närmare övervägandena får jag hänvisa till vad jag tidigare har anfört. Jag vill emellertid här peka på att utlänningsnämnden inte skall höras när regeringen beslutar i fråga om förvarstagande.

Enligt 35 § UtIL i dess nuvarande lydelse kan myndighet som handlägger ärende om avvisning eller avlägsnande eller ärende om verkställighet av sådan åtgärd förordna, att vederbörande utlänningsärende tas i förvar eller ställas under uppsikt. Handläggs ärendet hos regeringen, kan förordnande meddelas av länsstyrelse eller av SIV. Handläggs ärendet av verket, kan förordnande också meddelas av länsstyrelse. Kan det skäligen befaras att utlänningsärendet avviker från åtgärden vidtas av polismyndighet. Bestämmelserna är enligt 7 § terroristlagen även tillämpliga på terrorister. Vid tillkomsten av den lagen bedömdes emellertid UtIL:s bestämmelser inte vara tillräckliga när det gällde omhändertagande av presumtiva terrorister. Ett tillräckligt snabbt omhändertagande ansågs kunna säkerställas endast om polisen gavs större

befogenheter att ingripa med ett omhändertagande eller ett beslut om att ställa utlänningen under uppsikt än 35 § UtIL medgav. Av skäl som närmare utvecklas i prop. 1973: 37 s. 103 föreslogs att polismyndigheten alltid skulle ta utlänningen i förvar när avvisningsärendet skulle underställas regeringen p. g. a. åberopat politiskt verkställighetshinder. I de övriga fall då regeringen hade att pröva avvisningsärende i fråga om presumtiv terrorist borde polismyndighet få ta utlänning i förvar, men detta var inte obligatoriskt. Bestämmelser av denna innebörd finns nu i 6 § terroristlagen. Jag föreslår ingen saklig ändring i nu berörda hänseende.

I första stycket av den föreslagna 35 § har tagits in en bestämmelse om obligatoriskt förvarstagande av terrorist, motsvarande bestämmelsen i 6 § första stycket terroristlagen. I tredje stycket införs en bestämmelse som ger polismyndighet rätt att ingripa med förvarstagande eller ställa utlänningen under uppsikt när det är fara i dröjsmål. Bestämmelsen gäller såväl i terroristfallen som i övriga utlänningsärenden. För terroristfallen behålls dessutom den nuvarande bestämmelsen i 6 § andra stycket terroristlagen om generell rätt att ingripa i avvisningsärende som av annat skäl än påstått politiskt flyktingskap skall underställas regeringen eller när fråga uppkommer om utvisning.

Som framgår av andra stycket ankommer det, till skillnad från vad som nu gäller, i övrigt endast på den handläggande myndigheten att besluta i nu berörda frågor.

De föreslagna bestämmelserna ersätter även 38 §, som föreslås upphöra att gälla.

37 §

Paragrafen anger i vilka fall tvångsåtgärd skall upphävas. Bestämmelsen har kompletterats med en regel om upphävande av förvarstagande för det fall fjortondagarsfristen har utlöppt utan att nytt förvarstagande har meddelats.

40 §

Paragrafen innehåller bestämmelser angående förhör och utseende av förhørsmyndighet. Bestämmelserna har ändrats i syfte att göra det möjligt för regeringen att i ärende som handläggs av denna delegera befogenheten att utse förhørsmyndighet.

44 §

Den särskilda besvärstiden i avvisnings- och utvisningsärenden om en vecka föreslås, som jag tidigare behandlat, ersatt med eljest gällande besvärstid. Att denna är tre veckor framgår av 12 § förvaltningslagen (1971: 290). Förslaget föranleder ändring i förevarande paragraf.

46 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om besvärsrätt över SIV:s be-

slut i avviserings- och förpassningsärenden samt över beslut om uppehållstillstånd i sådana fall då utlänningsnämnden hörts enligt 12 § första stycket. De fall som avses är när tillståndet försetts med utresebeslut och när tillstånd har vägrats p. g. a. vandelsskäl.

Besvärsrätten är f. n. begränsad till de fall då utlänningsnämnden eller någon nämndledamot anfört avvikande mening eller nämnden inte yttrat sig. Som jag tidigare redogjort för (8.3) föreslår jag att denna begränsning av besvärsrätten avskaffas. Vidare skall besvärstiden vara densamma som gäller i andra sammanhang, nämligen tre veckor. De föreslagna bestämmelserna har tagits in i första stycket.

I vissa fall behöver utlänningsnämnden inte höras i förpassningsärende. Detta är fallet om det är uppenbart att förpassning inte skall ske eller om förpassningen beror på att uppehållstillstånd saknas och sådant tillstånd vägrats på grund av vandelsskäl eller har försetts med utresebeslut. I dessa fall föreligger enligt första stycket besvärsrätt redan i ärendet om uppehållstillstånd. I denna del innebär förslaget ingen ändring.

48 a §

Klagan över beslut om tagande i förvar kan f. n. endast föras, om beslutet meddelats av förvaltningsdomstol i ärende om utvisning.

Enligt förslaget införs en allmän rätt att klaga över beslut om förvarstagande. Däremot får talan inte föras mot beslut att ställa utlänningen under uppsikt. Bestämmelsen, som intagits i förevarande paragraf, innebär att polismyndighets beslut överklagas hos länsrätt och SIV:s beslut hos kammarrätt. Enligt kungörelsen (1971: 1200) om kammarrättens domkretsar m. m. upptas besvären av kammarrätten i Stockholm. Besvär över förvaltningsdomstols beslut förs liksom hittills enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971: 291). Mot regeringens beslut om förvarstagande (jfr 35 §) får talan inte föras.

I övrigt får jag hänvisa till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (8.3).

49 §

Bestämmelsen har i sakligt hänseende anpassats till ändringarna i föregående paragraf.

50 §

I fråga om denna paragraf får jag hänvisa till vad jag tidigare anfört (8.6).

51 §

Paragrafen reglerar den s. k. återbrytningsrätten, som f. n. tillkommer regeringen och i vissa fall SIV.

Jag har i den allmänna motiveringen (8.4) föreslagit att avlägsnande-beslut som inte har verkställts skall preskriberas efter viss tid. Som en följd därav har jag föreslagit vissa inskränkningar i fråga om möjligheten att återbryta sådant beslut. Förslaget föranleder ändring i denna paragraf.

Förvisningsbeslut föreslås inte bli föremål för preskription. I fråga om dessa behålls å andra sidan nuvarande återbrytningsmöjlighet för regeringen (första stycket). I visst hänseende har återbrytningsrätten dessutom utvidgats. Nuvarande lydelse torde inte medge annat än att beslutet upphävs i dess helhet. Behov har visat sig föreligga att undantagsvis upphäva endast del av avlägsnandebeslut, exempelvis på sådant sätt att ett med beslutet förenat återreseförbud ändras till att gälla för kortare tid än som föreskrivs i avlägsnandebeslutet. Jag vill nämna att en sådan möjlighet har ansetts föreligga i de fall då beslut om förvisning har prövats nådevägen. Jag anser att en möjlighet bör finnas att i återbrytningsärende ändra beslutet i mildrande riktning. I förevarande paragraf har införts en bestämmelse som möjliggör detta. Vidare har angetts att regeringen, i stället för att upphäva beslutet, kan medge utlänningsen att vistas här. En sådan form av "villkorlig återbrytning" förekommer i praxis och har ansetts böra lagfästas.

I fråga om avvisnings-, förpassnings- och utvisningsbeslut skall, som jag närmare redogjort för i den allmänna motiveringen (8.4), återbrytning kunna ske endast p. g. a. omständigheter som inte tidigare har prövats. Bestämmelsen har tagits in i andra stycket.

I paragrafens tredje stycke har för terroristfallens del införts den bestämmelse som nu finns i 8 § terroristlagen. Verkställighetshinder enligt 54 a § har beaktats.

Fjärde stycket anger att regeringen får utfärda föreskrifter i fall som avses i första och andra styckena. Bestämmelserna motsvaras av nuvarande bestämmelser i 51 § första stycket sista punkten UtLL. I fråga om föreskrifternas innehåll hänvisas till motiven till 10 § i förslaget.

I ett femte stycke har tagits in regeringens rätt att meddela föreskrifter enligt 9 § terroristlagen.

Återbrytningsrätten har i förslaget förbehållits regeringen.

51 a §

I paragrafen har tagits in bestämmelser om rätt att meddela interimistiskt beslut i ärende enligt 51 §. Som en första punkt föreskrivs att fråga om inhibition får avgöras av det ansvariga statsrådet. Frågan bör givetvis anmälas för regeringen för dess ställningstagande till inhibitionen. Någon särskild bestämmelse om detta torde inte behövas.

Av praktiska skäl har inhibitionsrätt även lämnats till SIV. Den gäller vare sig frågan om återbrytning eller anstånd enligt 51 § tredje stycket hunnit komma under regeringens prövning eller ej. SIV skall

genast underrätta regeringen om sitt beslut. I det fall då ärendet ännu inte väckts hos regeringen skall SIV dessutom anmäla ärendet till prövning. Underrättelse bör utan särskild bestämmelse kunna lämnas till det ansvariga statsrådet.

53 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om politiskt verkställighetshinder.

Som ett nytt första stycke har tagits in en bestämmelse som klargör att verkställighet i UtL:s mening kan ske genom att utlänningen, efter att ha erhållit del av beslutet, självant lämnar landet.

54 a §

I denna paragraf har tagits upp hinder mot verkställighet i fråga om krigsvägrare och vissa andra utlännningar i behov av särskilt skydd.

I första stycket finns en bestämmelse om hinder mot befordran till land där utlänningen löper risk att sändas till krigsskådeplats. Bestämmelsen hänger samman med ändringarna i 2 §. När särskilda skäl för verkställighet föreligger och befordran inte kan ske till annat land får verkställighet ske. Bestämmelsen är alltså inte fullt så restriktiv som 53 och 54 §§.

Andra stycket avser sådana utlännningar som kan åberopa tungt vägande skäl att inte återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där (jfr 8.2). För sådan flykting föreslås, utöver de allmänna politiska verkställighetshindren i andra stycket, att han inte får befordras till hemlandet om han kan åberopa synnerliga skäl. Bestämmelsen avser att i fråga om denna grupp öppna möjlighet att underlåta verkställighet när detta skulle framstå som stötande för rättskänslan. Avsikten är att bestämmelsen skall tillämpas restriktivt.

58 §

I paragrafen finns bestämmelser om handläggningen av verkställighetsärenden.

Enligt första stycket skall avvisning verkställas av polismyndighet medan verkställighet av förpassning, förvisning och utvisning ankommer på länsstyrelse. Med hänsyn till de ofta extraordinära förhållandena som kan förekomma vid verkställighet av beslut om avlägsnande av terrorist föreslås att regeringen i dessa fall får frångå de regler som i övrigt gäller om vilken myndighet som handlägger verkställighetsärendet. Det kan exempelvis i utvisningsärende vara lämpligare att verkställigheten omhändertas av polismyndigheterna i samråd med regeringen. Ett tillägg av denna innebörd har tagits in i första stycket.

Enligt andra stycket i dess nuvarande lydelse skall, om utlänningen åberopar politiskt verkställighetshinder, ärendet med visst undantag underställas SIV. Bestämmelsen har kompletterats med hänsyn till bestämmelserna om nya skyddsgrupper.

I ett nytt tredje stycke föreskrivs för motsvarande fall, att ärende som rör verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut mot terrorist, i stället skall hänskjutas till SIV som med eget yttrande underställer regeringen ärendet. Bestämmelsens motsvarighet finns nu i 5 § terroristlagen.

I fjärde stycket har för terroristfallen föreskrivits förhör i verkställighetsärenden som prövas av regeringen på grund av påstående om politiskt flyktingskap m. m. (jfr 14 § terroristlagen).

59 §

Enligt paragrafen får talan föras mot SIV:s beslut i verkställighetsärende som underställs SIV enligt 58 § andra stycket. Besvärsrätten är f. n. begränsad på motsvarande sätt som i 46 §.

Ändringen innebär att besvär alltid får föras och att besvärstiden är tre veckor.

60 a §

I en ny paragraf har införts de förslagna bestämmelserna om preskription av avvisnings-, förpassnings- eller utvisningsbeslut. I denna del får jag hänvisa till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (8.4).

63 §

I straffskalan har för arbetsgivare som i sin tjänst har utlänning utan föreskrivet arbetstillstånd införts fängelse i högst ett år enligt de närmare överväganden som jag tidigare har redovisat (8.8.2).

64 §

I fråga om första stycket får jag hänvisa till vad jag tidigare har anfört (8.6). Till ett nytt andra stycke har överförts bestämmelserna i 15 § punkt 1 och 2 terroristlagen.

65 §

Denna paragraf har kompletterats med straffbestämmelsen i 15 § punkt 3 terroristlagen.

70 §

Paragrafens lydelse har anpassats till lydelsen av 13 kap. 6 § RF.

10.2 Förslagen till lag om ändring i lagen (1968: 555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket, lag om ändring i förordningen (1968: 564) om tillfällig handel och lag om ändring i lagen (1975: 000) om tillfällig handel

Som jag tidigare har anfört (8.7) bör den rätt att idka näring som nu tillkommer innehavare av bosättningsstillstånd i fortsättningen gälla in-

nehavare av permanent uppehållstillstånd. Förslaget föranleder ändring i de nu avsedda författningarna.

Medborgare i nordiskt land kan inte få bosättningsstillstånd. Dessamma gäller i fråga om det permanenta uppehållstillstånd som enligt förslaget ersätter bosättningsstillståndet. Som jag förut har anfört (8.7) bör redan nu genomföras den ändringen att nordisk medborgare jämställs med utlänning som har permanent uppehållstillstånd i fråga om rätten att idka näring i allmänhet. En förutsättning bör vara att utlänningen är bosatt här i riket. I 1968 års lag har införts bestämmelser av denna innebörd.

10.3 Förslaget till lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall

I lagen har de nuvarande bestämmelserna i 10—13 §§ terroristlagen tagits in i sak oförändrade. Lagens giltighetstid har begränsats till utgången av år 1976.

11 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193)
2. lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall.

Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Bilaga

De remitterade förslagen

1 Förslag till**Lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193)**

Härigenom föreskrives i fråga om utlänningslagen (1954: 193),

dels att 38 § skall upphöra att gälla,¹

dels att i 3—6, 12—14, 16, 16 a, 17, 39, 42 a, 43, 47, 52, 71 och 72 §§ ordet "Konungen" skall bytas ut mot "regeringen",²

dels att 2, 9, 10, 11, 15, 19—21, 26, 29—31, 34, 35, 37, 40, 44, 46, 49—51, 53, 58, 59, 63, 64, 65 och 70 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas fem nya paragrafer, 21 a, 48 a, 51 a, 54 a och 60 a §§, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2 §

Politisk flykting skall ej utan synnerliga skäl vägras fristad i riket, då han är i behov därav.

Såsom politisk flykting anses i denna lag utlänning som i sitt hemland löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse. Med politisk förföljelse förstås att någon på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning eller eljest på grund av politiska förhållanden utsättes för förföljelse, som riktar sig mot hans liv eller frihet eller eljest är av svår beskaffenhet, eller ock att på grund av politiskt brott allvarligt straff ålägges honom.

Utlänning som, utan att vara politisk flykting, på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland ej vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd härför, skall ej utan särskilda skäl vägras tillstånd att vistas i riket. Detsamma skall gälla den som övergivit krigsskådesplats eller som flytt från sitt hemland för att undgå förestående krigstjänstgöring (krigsvägrare).

¹ Senaste lydelse av 38 § 1971: 1186.

² Senaste lydelse av

3 § 1974: 194	16 a § 1974: 194
5 § 1957: 697	39 § 1973: 123
12 § 1968: 755	42 a § 1973: 123
16 § 1968: 755	43 § 1973: 123
	71 § 1973: 163.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Uppehållstillstånd medför rätt att vistas i riket den tid som angivits i tillståndet. Det innefattar icke rätt till inresa, om ej detta särskilt angivits. Tillståndet må begränsas till att avse uppehåll endast inom viss del av riket, dock ej mindre del än en kommun, samt förbindas med de föreskrifter som i övrigt finnas erforderliga. Kvarstannar utlänning i riket efter det att hans tillstånd upphört att gälla, skall han, intill dess nya föreskrifter meddelas för honom, alltså vara underkastad de föreskrifter som voro förbundna med tillståndet.

Beslut om uppehållstillstånd må innehålla föreskrift att utlänningen senast då tiden för tillståndet utgår skall utresa ur riket (utresebeslut).

10 §

Bosättningstillstånd medför rätt att inresa och att utan tidsbegränsning vistas i riket. Den som innehar bosättningstillstånd äger uppehålla sig i riket, även om han icke är försedd med pass.

Bosättningstillstånd må meddelas utlänning, som är fast bosatt i riket; upphör hans bosättning här, må tillståndet återkallas.

Uppehållstillstånd får meddelas för viss tid eller, i fråga om utlänning som är fast bosatt i riket, utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). Sistnämnda tillstånd får återkallas, om utlänningens bosättning här upphör.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd medför rätt att vistas i riket den tid som angivits i tillståndet. Det innefattar icke rätt till inresa, om ej detta särskilt angivits. Tillståndet må begränsas till att avse uppehåll endast inom viss del av riket, dock ej mindre del än en kommun, samt förbindas med de föreskrifter i fråga om byte av bostad och arbetsanställning samt anmälningskyldighet som i övrigt bedömes behövliga. Stannar utlänning kvar i riket efter det att hans tillstånd upphört att gälla, skall han, intill dess nya föreskrifter meddelas för honom, alltså vara underkastad de föreskrifter som voro förbundna med tillståndet.

Beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd får innehålla föreskrift att utlänningen senast då tiden för tillståndet utgår skall utresa ur riket (utresebeslut).

Permanent uppehållstillstånd

Nuvarande lydelse

Visering, uppehållstillstånd och bosättningsstillstånd meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten; denna myndighet beslutar även om återkallelse av bosättningsstillstånd.

Visering må ock meddelas av ministern för utrikes ärendena samt, i den omfattning Konungen bestämmer, av diplomatisk eller konsulär myndighet eller polismyndighet. Om återkallelse av visering beslutar den myndighet, som meddelat viseringen; den centrala utlänningsmyndigheten äger jämväl återkalla visering, som annan myndighet meddelat, dock ej sådan som beviljats av ministern för utrikes ärendena.

Upphållstillstånd må, i den omfattning Konungen bestämmer, meddelas av polismyndighet; finner polismyndigheten att ansökan om uppehållstillstånd icke bör bifallas, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Utresebeslut må meddelas endast av den centrala utlänningsmyndigheten.

Konungen får förordna att utlänning icke utan tillstånd får

1. innehava anställning här i riket eller, i annan egenskap än handelsresande, utöva verksamhet som föranledes av anställning utomlands (arbetstillstånd),

2. innehava anställning som avser befattning på svenskt fartyg i utrikes fart (anställningstillstånd).

Förordnande enligt första stycket skall icke gälla utlänning, som

³ Senaste lydelse 1968: 755.

⁴ Senaste lydelse 1974: 194.

Föreslagen lydelse

medför rätt att inresa och att vistas i riket utan tidsbegränsning. Den som innehar sådant tillstånd får uppehålla sig i riket, även om han saknar pass.

11 §³

Visering och uppehållstillstånd meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten; denna myndighet beslutar även om återkallelse av permanent uppehållstillstånd.

Visering må ock meddelas av chefen för utrikesdepartementet samt, i den omfattning regeringen bestämmer, av diplomatisk eller konsulär myndighet eller polismyndighet. Om återkallelse av visering beslutar den myndighet, som meddelat viseringen; den centrala utlänningsmyndigheten äger jämväl återkalla visering, som annan myndighet meddelat, dock ej sådan som beviljats av chefen för utrikesdepartementet.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd må, i den omfattning regeringen bestämmer, meddelas av polismyndighet; finner polismyndigheten att ansökan om uppehållstillstånd icke bör bifallas, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Utresebeslut må meddelas endast av den centrala utlänningsmyndigheten.

15 §⁴

Regeringen får förordna att utlänning icke utan tillstånd får

1. innehava anställning här i riket eller, i annan egenskap än handelsresande, utöva verksamhet som föranledes av anställning utomlands (arbetstillstånd),

2. innehava anställning som avser befattning på svenskt fartyg i utrikes fart (anställningstillstånd).

Förordnande enligt första stycket skall icke gälla utlänning, som

Nuvarande lydelse

innehar bosättningsstillstånd.

Föreslagen lydelse

innehar permanent uppehållstillstånd.

19 §⁵

Utlänning må ock avvisas,

1) om han kan antagas komma att sakna erforderliga medel för sin vistelse här i riket eller, därest han ämnar besöka Danmark, Finland, Island eller Norge, för sin vistelse därstädes ävensom för sin hemresa;

2) om han ämnar söka sitt uppehålle här i riket eller i Danmark, Finland, Island eller Norge och det skäligen kan antagas att han icke kommer att ärligen försörja sig;

3) om han, enligt vad känt är, under de senast förflutna två åren yrkesmässigt bedrivit otukt, yrkesmässigt utnyttjat annans otuktiga levnadssätt eller yrkesmässigt bedrivit olovlig införsel eller utförsel;

4) om han tidigare inom eller utom riket blivit dömd till frihetsstraff och det skäligen kan befaras att han kommer att här i riket eller i Danmark, Finland, Island eller Norge fortsätta brottslig verksamhet;

5) om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller eljest skäligen kan befaras att han kommer att här i riket eller i Danmark, Finland, Island eller Norge bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet; eller

6) om i lag eller med stöd av lag bestämmelse meddelats därom med anledning av resolution, som antagits av Förenta nationernas säkerhetsråd.

Utlänning må jämväl, på begäran av den centrala utlänningsmyndigheten i Danmark, Finland, Island eller Norge, avvisas i annat fall, om det kan antagas att han eljest begiver sig till det land, som framställt sådan begäran.

Vad i denna paragraf sägs skall icke gälla den som innehar visering, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd.

Vad i denna paragraf sägs skall icke gälla den som innehar visering eller uppehållstillstånd.

20 §⁶

20 §

Utlänning som ankommer till riket skall avvisas, om det finnes grundad anledning antaga att han tillhör eller verkar för organisation eller grupp som avses i andra stycket och det tillika med hänsyn till vad som är känt om hans föregående verksamhet eller eljest föreligger fara att han här i riket medverkar till handling som avses där.

I första stycket avses grupp eller organisation som, med hänsyn till vad som är känt om dess tidi-

⁵ Senaste lydelse 1969: 233.

⁶ Senaste lydelse 1973: 274.

Förutvarande 21 § upphävd genom 1971: 1186.

Nuvarande lydelse

20 § första stycket

Avvisning skall ske vid utlännings ankomst till riket eller omedelbart därefter; avvisning med stöd av 19 § må dock ske intill tre månader efter ankomsten. Beslut om avvisning meddelas av polismyndighet.

20 § andra stycket

Finner polismyndigheten skäl till avvisning föreligga men påstår utlännings att han i det land, från vilket han kommit, löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse eller att han där icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet icke uppenbart oriktigt, skall ärendet underställas

Föreslagen lydelse

gare verksamhet, kan befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och till följd därav kan befaras även här i riket bedriva sådan verksamhet.

Rikspolisstyrelsen upprättar förteckning över utlännings som enligt vad i första stycket sägs skall avvisas. Förteckningen får endast avse utlännings som tillhör eller verkar för organisation eller grupp som regeringen bestämmer.

21 §

Avvisning enligt 18 eller 19 § skall ske vid utlännings ankomst till riket eller omedelbart därefter; avvisning med stöd av 19 § må dock ske intill tre månader efter ankomsten. Beslut om avvisning meddelas av polismyndighet.

När utlännings, vilken upptagits på förteckning som avses i 20 § tredje stycket och ej innehar visering eller uppehållstillstånd, ankommer till riket, skall polismyndigheten omedelbart meddela beslut om hans avvisning, om ej annat följer av 21 a § tredje stycket. Uppkommer hos polismyndigheten fråga om avvisning enligt 20 § av annan utlännings än som sagts nu, skall ärendet hänskjutas till den centrala utlänningsmyndigheten, som med eget yttrande underställer regeringen ärendet. I ärende som prövas av regeringen skall förhör hållas.

21 a §

Finner polismyndigheten skäl till avvisning föreligga i fall som avses i 18 eller 19 § men påstår utlännings att han i det land, från vilket han kommit, löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse eller risk att sändas till krigsskådeplats eller straffas för att han övergivit krigsskådeplats eller eljest vägrat fullgöra krigstjänstgöring

Nuvarande lydelse

den centrala utlänningsmyndigheten. Den centrala utlänningsmyndigheten har att, efter utlänningsnämndens hörande, besluta i ärendet så snart det kan ske. Finner den centrala utlänningsmyndigheten uppenbart att avvisning ej bör ske eller är ärendet synnerligen brådslande, må beslut meddelas utan att yttrande inhämtas från utlänningsnämnden.

Föreslagen lydelse

eller ock att han där icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet icke uppenbart oriktigt, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. *Detsamma skall gälla när utlänningsnämnden påstår sig icke vilja återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där.* Den centrala utlänningsmyndigheten har att, efter utlänningsnämndens hörande, besluta i ärendet så snart det kan ske. Finner den centrala utlänningsmyndigheten uppenbart att avvisning ej bör ske eller är ärendet synnerligen brådslande, må beslut meddelas utan att yttrande inhämtas från utlänningsnämnden.

20 § tredje stycket

Vad i *andra* stycket sägs skall ock gälla, då anledning förekommer till avvisning enligt 19 § andra stycket ävensom då polismyndigheten finner det vara tveksamt, om utlänningsnämnden, mot vilken avvisningsanledning förekommer, bör avvisas.

Vad i *första* stycket sägs skall ock gälla, då anledning förekommer till avvisning enligt 19 § andra stycket ävensom då polismyndigheten finner det vara tveksamt, om utlänningsnämnden, mot vilken avvisningsanledning förekommer, bör avvisas.

Är fråga om avvisning enligt 20 § skall ärendet under de förutsättningar som anges i första stycket hänskjutas till den centrala utlänningsmyndigheten, som med eget yttrande underställer regeringen ärendet.

26 §⁷

Finnes utlänningsnämnden ha begått brott, å vilket fängelse i mer än ett år kan följa, eller undanröjes villkorlig dom eller skyddstillsyn som ådömts utlänningsnämnden för sådant brott, och kan det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter befaras att han kommer att här i riket fortsätta brottslig verksamhet eller föranleder brottet eljest att han icke bör få kvarstanna, må domstolen förvisa honom ur riket.

Vid bedömning om utlänningsnämnden bör förvisas skall hänsyn tagas till utlänningsnämndens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i riket. Utlän-

Vid bedömning om utlänningsnämnden bör förvisas skall hänsyn tagas till utlänningsnämndens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i riket. Utlän-

⁷ Senaste lydelse 1964: 205.

Nuvarande lydelse

ning, som *innehar bosättningsstillstånd* eller som då åtalet väcktes sedan minst fem år tillbaka var bosatt i riket, må förvisas endast om synnerliga skäl äro därtill.

Förvisas utlänning, skall det men han därigenom lider beaktas vid bestämmande av annan påföljd för brottet. Förordnar domstol enligt 34 kap. brottsbalken om förändring av påföljd, som ådömts jämte förvisning, må ock meddelas det beslut i fråga om förvisningen, som därav påkallas.

Föreslagen lydelse

ning, som *sedan minst ett år innehar permanent uppehållstillstånd* eller som då åtalet väcktes sedan minst fem år tillbaka var bosatt i riket, må förvisas endast om synnerliga skäl äro därtill.

29 §^a

Utlänning må utvisas ur riket,

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 finnes i följd därav vara farlig för annans personliga säkerhet eller föra ett grovt störande levnadssätt;

3) om han av tredska eller uppenbar vårdslöshet gång efter annan undandrager sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person; *eller*

4) om han under loppet av de senast förflutna fem åren utom riket genom dom som äger laga kraft blivit dömd till frihetsstraff för brott, varför utlänning må 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 här i riket fortsätta brottslig verksamhet.

3) om han av tredska eller uppenbar vårdslöshet gång efter annan undandrager sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person;

4) om han under loppet av de senast förflutna fem åren utom riket genom dom som äger laga kraft blivit dömd till frihetsstraff för brott, varför utlänning må 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 här i riket fortsätta brottslig verksamhet; *eller*

5) *om sådana omständigheter föreligger som avses i 20 § första och andra styckena.*

Vid bedömande om utlänning bör utvisas enligt *denna §* skall hänsyn tagas till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i riket. Utlänning som *innehar bosättningsstillstånd* eller som sedan minst fem år tillbaka är bosatt i riket, må *utvisas endast om*

Vid bedömande om utlänning bör utvisas enligt *första stycket punkterna 1—4* skall hänsyn tagas till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i riket. Utlänning som *sedan minst ett år innehar permanent uppehållstillstånd* eller som sedan minst fem år till-

^a Senaste lydelse 1968: 755.

Nuvarande lydelse

synnerliga skäl äro därtill.

Föreslagen lydelse

baka är bosatt i riket, må *endast* om synnerliga skäl föreligger utvisas med stöd av första stycket punkterna 1—4.

30 §⁹

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

Beslut om utvisning enligt 29 § första stycket punkterna 1—4 meddelas av länsrätt. Påstående av utlänning att han är politisk flykting prövas enligt 58 § i samband med verkställigheten av beslutet. *Vad nu sagts gäller även när utlänningen påstår att det föreligger annan sådan omständighet som anges i 2 §.*

Beslut om utvisning enligt 29 § första stycket punkt 5 meddelas av regeringen. I ärendet skall inhämtas yttrande från den centrala utlänningsmyndigheten, om ej hinder möter på grund av att ärendet är synnerligen brådskande.

31 §¹⁰

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 §, 42 § första och andra styckena samt, såvitt avser allmänt ombud och tolk, 42 a § tredje 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.

I ärende hos regeringen om utvisning enligt 29 § första stycket punkt 5 skall förhör hållas.

34 §

När det finnes påkallat av hänsyn till rikets säkerhet *eller eljest i statens intresse, må Konungen* utvisa utlänning och förbjuda honom att återvända till riket eller ock föreskriva inskränkningar och villkor för hans vistelse i riket.

När det finnes påkallat av hänsyn till rikets säkerhet *får regeringen* utvisa utlänning och förbjuda honom att återvända till riket eller ock föreskriva inskränkningar och villkor *i fråga om hans vistelseort, byte av bostad och arbetsanställning samt anmänningsplikt.*

I ärende om utvisning enligt denna paragraf skall förhör hållas.

⁹ Senaste lydelse 1971: 1186.

¹⁰ Senaste lydelse 1973: 123.

Nuvarande lydelse

Uppkommer fråga om avvisning, förpassning eller utvisning eller om verkställighet av sådan åtgärd eller om verkställighet av förvisning, äger den myndighet som handlägger ärendet förordna att utlännningen skall tagas i förvar eller ställas under uppsikt.

Åtgärd enligt första stycket må ock, då Konungen handlägger ärendet, vidtagas av länsstyrelse eller den centrala utlänningsmyndigheten och, då den centrala utlänningsmyndigheten handlägger ärendet, av länsstyrelse. Kan det skäligen befaras att utlännningen avviker, må åtgärden vidtagas av polismyndighet. Anmälan om åtgärden skall skyndsamt göras hos den myndighet som handlägger ärendet, och det åligger denna myndighet att omedelbart pröva om åtgärden skall bestå.

Föreslagen lydelse

35 §

Skall enligt 21 a § tredje stycket ärende om avvisning underställas regeringen, skall polismyndigheten taga utlännningen i förvar.

Föreligger i annat fall än som avses i första stycket sannolika skäl för avvisning, förpassning eller utvisning eller uppkommer fråga om verkställighet av sådan åtgärd eller av förvisning och kan det med hänsyn till utlänningsens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen befaras att han kommer att hålla sig undan eller här bedriva brottslig verksamhet eller är hans identitet oklar, äger den myndighet som handlägger ärendet förordna att han skall tagas i förvar. Om det befinnas tillräckligt, kan myndigheten i stället ålägga honom att på vissa tider anmäla sig hos polismyndighet i orten eller föreskriva annat villkor som erfordras för att hålla honom under uppsikt. Fullgör utlännning icke vad som sålunda ålagts honom, kan han tagas i förvar.

Är fara i dröjsmål får åtgärd enligt andra stycket vidtagas av polismyndighet, även om ärendet handlägges av annan myndighet. Skall enligt 21 § andra stycket ärende om avvisning underställas regeringen eller uppkommer fråga om utvisning enligt 29 § första stycket punkt 5, får polismyndighet även i annat fall taga utlännningen i förvar eller ställa honom under uppsikt. Anmälan om åtgärden skall skyndsamt göras hos den myndighet som handlägger ärendet, och det åligger denna myndighet att omedelbart pröva om åtgärden skall bestå.

Utlänning får inte kvarhållas längre tid än två veckor från det han togs i förvar, om icke synnerliga skäl föreligger därtill. Innan beslut härom meddelas skall hållas

Nuvarande lydelse

Förekommer ej längre skäl att hålla utlännningen i förvar eller under uppsikt, skall åtgärden omedelbart upphävas.

Föreslagen lydelse

förhör eller, om förvaltningsdomstol handlägger ärendet, muntlig förhandling. Beslut om kvarhållande i förvar gäller för varje gång icke längre tid än fjorton dagar från beslutets dag. Vad nu sagts gäller ej när beslut meddelats om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning.

37 §

Meddelas icke inom tid som i 35 § fjärde stycket sägs beslut om kvarhållande i förvar eller förekommer annars ej längre skäl att hålla utlännningen i förvar eller under uppsikt, skall åtgärden omedelbart upphävas.

38 §¹¹

Finnes anledning att hålla utlännning 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 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.

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.

¹¹ Senaste lydelse 1971: 1186.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 §

Förhör skall hållas av den myndighet som handlägger ärendet. Den centrala utlänningsmyndigheten äger dock i ärende, som myndigheten handlägger, överlämna åt utlänningsnämnden eller länsstyrelse att hålla förhör. I ärende, som handlägges av *Konungen*, utser *Konungen* förhørsmyndighet.

Förhör skall hållas av den myndighet som handlägger ärendet. Den centrala utlänningsmyndigheten äger dock i ärende, som myndigheten handlägger, överlämna åt utlänningsnämnden eller länsstyrelse att hålla förhör. I ärende, som handlägges av *regeringen*, utser *regeringen* eller *myndighet som regeringen bestämmer* förhørsmyndighet.

Utlänningsnämnden äger uppdraga åt ledamot eller suppleant att hålla förhör.

44 §¹²

Polismyndighets beslut om avvisning må överklagas av utlänningsnämnden.

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

Klagan föres hos den centrala utlänningsmyndigheten genom besvär.

Förvaltningsdomstols beslut om utvisning må överklagas av utlänningsnämnden. 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.*

Förvaltningsdomstols beslut om utvisning må överklagas av utlänningsnämnden. Klagan föres enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971: 291).

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

46 §¹³

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 utlänningsnämnden, om utlänningsnämnden eller någon dess ledamot anförvt avvikande mening eller ock nämnden i ärende rörande avvisning icke avgivit yttrande.

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 utlänningsnämnden. *Klagan föres hos regeringen genom besvär.*

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

Klagan enligt första stycket föres hos Konungen genom besvär.

¹² Senaste lydelse 1971: 1186.

¹³ Senaste lydelse 1971: 1186.

Nuvarande lydelse

Klagande har att inkomma med besvären inom en vecka efter det han erhållit del av beslutet.

Föreslagen lydelse

48 a §

Beslut enligt 35 § andra stycket om tagande i förvar får överklagas av utlänningen. Vad nu sagts gäller ej beslut som meddelats av regeringen. Har beslutet meddelats av polismyndighet, föres klagan hos länsrätt. Har beslutet meddelats av den centrala utlänningsmyndigheten eller av länsstyrelse föres klagan hos kamarrätt. Över förvaltningsdomstols beslut föres klagan enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971: 291).

Klagan enligt första stycket får föras särskilt och är ej inskränkt till viss tid.

49 §¹⁴

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

Klagan över beslut i ärende enligt denna lag må endast föras i fall som anges i 44, 46, 46 a, 48 a och 59 §§.

Utan hinder av vad i första stycket sägs må klagan föras över beslut om avvisande av ombud eller biträde samt beslut i jävsfråga. Sådan klagan må föras särskilt.

50 §

Har utlännings i ärende om uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd mot bättre vetande lämnat oriktig uppgift och har uppgiften föranlett att tillståndet beviljats

Har utlännings i ärende om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd mot bättre vetande lämnat oriktig uppgift eller svikligen förtigit visst förhållande och har han därige-

¹⁴ Senaste lydelse 1973: 123.

Nuvarande lydelse

honom, äger den centrala utlänningsmyndigheten, efter utlänningsnämndens hörande, förordna att tillståndet skall upphöra att gälla.

51 §

Kan beslut om *avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning* icke verkställas eller föreligger eljest, vare sig beslutet verkställts eller icke, skäl att beslutet icke längre skall lända till efterrättelse, äger *Konungen upphäva beslutet. I samband därmed meddelar Konungen de föreskrifter för utlänningsens vistelse i riket, som må finnas påkallade.*

Beslut om avvisning eller förpassning, vilket icke blivit verkställt, må ock upphävas av den centrala utlänningsmyndigheten, om särskilda skäl äro därtill; vad nu sagts gäller dock icke beslut som meddelats av Konungen.

Föreslagen lydelse

nom föranlett att tillståndet beviljats honom, äger den centrala utlänningsmyndigheten, efter utlänningsnämndens hörande, förordna att tillståndet skall upphöra att gälla.

Kan beslut om förvisning icke verkställas eller föreligger eljest, vare sig beslutet verkställts eller icke, skäl att beslutet icke längre skall lända till efterrättelse, äger *regeringen upphäva beslutet i dess helhet eller i viss del eller ock medge att utlännningen utan hinder av beslutet får vistas i riket.*

Första stycket gäller, med det undantag som anges i tredje stycket, i fråga om beslut om *avvisning, förpassning eller utvisning*, som på grund av omständighet som icke tidigare prövats finnes icke längre böra lända till efterrättelse.

Meddelar regeringen beslut om *avvisning enligt 20 § eller utvisning enligt 29 § första stycket punkt 5* men möter på grund av vad i 53—54 a §§ sägs hinder mot verkställighet av beslutet eller föreligger annars särskild anledning att verkställighet ej bör äga rum, skall förordnas att verkställighet tills vidare ej får ske. Beslut om *avvisning eller utvisning* som nu sagts eller förordnande att verkställighet av sådant beslut ej får ske skall omprövas när anledning förekommer därtill.

Upphäves beslut enligt första eller andra stycket eller medges utlännningen rätt att utan hinder av beslutet vistas här i riket, får regeringen i samband därmed meddela sådana föreskrifter om inskränkningar och villkor för utlänningsens vistelse i riket som anges i 34 §.

Skall verkställighet icke ske i fall som avses i tredje stycket eller har i annat fall meddelats be-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

slut om avvísning, förpassning, förvisning eller utvisning som ej kan verkställas och föreligger beträffande utlännningen sådana omständigheter som avses i 20 § första och andra styckena, får regeringen meddela föreskrifter som avses i fjärde stycket. I ärendet som nu sagts skall förhör hållas.

51 a §

Uppkommer fråga som avses i 51 § får det statsråd, som ansvarar för ärenden enligt denna lag, besluta huruvida verkställighet skall ske innan regeringen meddelat slutligt beslut i ärendet. Sådant beslut får även meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten. Det åligger därvid den centrala utlänningsmyndigheten att genast underrätta regeringen om den vidtagna åtgärden och, om ärendet ännu icke kommit under regeringens prövning, anmäla ärendet.

53 §

Beslut om avvísning, förpassning, förvisning eller utvisning anses verkställt när utlännningen, sedan han fått del av beslutet, rest ut ur landet.

Utlänning må icke vid verkställighet av avvísning, förpassning, förvisning eller utvisning befordras till land, där han löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse, och ej heller till land, där han icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk.

Utlänning må icke vid verkställighet befordras till land, där han löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse och ej heller till land, där han icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk.

54 a §

Krigsvägrare må icke vid verkställighet av avvísning, förpassning, förvisning eller utvisning befordras till land där han löper risk att sändas till krigsskådeplats och ej heller till land där han icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk, såvida inte särskilda skäl för verkställighet föreligger och han inte kan befordras till annat land.

Nuvarande lydelse

Avvisning skall så snart det kan ske verkställas av polismyndighet. Verkställighet av förpassning, förvisning och utvisning ankommer på länsstyrelse.

Påstår utlännningen att han i det land, till vilket han skulle befordras, löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse eller att han där icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet icke uppenbart oriktigt, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten; underställning skall dock ej ske, om påståendet enligt det beslut som förekommer till verkställighet redan är prövat. Den centrala utlänningsmyndigheten har att, efter utlänningsnämndens hörande, besluta i ärendet så snart det kan ske. Finner den centrala utlänningsmyndigheten uppenbart att verkställighet ej bör ske eller är ärendet synnerligen brådskande, må beslut meddelas utan att yttrande inhämtas från utlänningsnämnden.

Föreslagen lydelse

Anför i annat fall utlännning som avses i 2 § tredje stycket synnerliga skäl för att han icke skall sändas till sitt hemland, må han icke vid verkställighet befordras dit eller till land, i vilket han löper risk att bli sänd till sitt hemland.

58 §¹⁵

Avvisning skall så snart det kan ske verkställas av polismyndighet. Verkställighet av förpassning, förvisning och utvisning ankommer på länsstyrelse. *I fall som avses i 20 § eller 29 § första stycket punkt 5 äger regeringen förordna annorlunda.*

Påstår utlännningen att han i det land, till vilket han skulle befordras, löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse eller risk att sändas till krigsskådeplats eller straffas för att han övergivit krigsskådeplats eller eljest vägrat fullgöra krigstjänstgöring eller ock att han där icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet icke uppenbart oriktigt, skall, *utom i fall som avses i 20 § och 29 § första stycket punkt 5*, ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. *Detsamma skall gälla när utlännning påstår sig ej vilja återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där.* Underställning skall dock ej ske, om påståendet enligt det beslut som förekommer till verkställighet redan är prövat. Den centrala utlänningsmyndigheten har att, efter utlänningsnämndens hörande, besluta i ärendet så snart det kan ske. Finner den centrala utlänningsmyndigheten uppenbart att verkställighet ej bör ske eller är ärendet synnerligen brådskande, må beslut meddelas utan att yttrande inhämtas från utlänningsnämnden.

¹⁵ Senaste lydelse 1973: 274.

Nuvarande lydelse

Avser verkställighet, som enligt andra stycket underställts den centrala utlänningsmyndigheten, förpassning och har förhör icke hållits i förpassningsärendet, skall, om utlännningen begär det, förhör hållas. Det åligger den centrala utlänningsmyndigheten att, innan ärendet avgöres, underrätta utlännningen om hans rätt att påkalla förhör.

Finner den centrala utlänningsmyndigheten anledning till verkställighet enligt 54 §, skall frågan härom underställas *Konungen*.

59 §¹⁶

Har fråga om verkställighet enligt 58 § andra stycket underställts den centrala utlänningsmyndigheten, äger utlännningen föra klagan över myndighetens beslut, om 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 inom en vecka efter det han erhållit del av beslutet.

Föreslagen lydelse

Påstår utlännningen i fall som avses i 20 § eller 29 § första stycket punkt 5 att det föreligger sådant förhållande som sägs i andra stycket, skall ärendet hänskjutas till den centrala utlänningsmyndigheten, som med eget yttrande underställer regeringen ärendet. Vad nu sagts skall dock ej gälla i ärendet om verkställighet av beslut varigenom påståendet redan prövats.

Avser verkställighet, som enligt andra stycket underställts den centrala utlänningsmyndigheten, förpassning och har förhör icke hållits i förpassningsärendet, skall, om utlännningen begär det, förhör hållas. Det åligger den centrala utlänningsmyndigheten att, innan ärendet avgöres, underrätta utlännningen om hans rätt att påkalla förhör. *I ärende som enligt tredje stycket prövas av regeringen skall förhör hållas.*

Finner den centrala utlänningsmyndigheten anledning till verkställighet enligt 54 §, skall frågan härom underställas *regeringen*.

Har fråga om verkställighet enligt 58 § andra stycket underställts den centrala utlänningsmyndigheten, äger utlännningen föra klagan över myndighetens beslut.

Klagan föres hos *regeringen* genom besvär.

60 a §

Beslut om avvísning, förpassning eller utvisning förfaller om det icke har verkställts inom två år från det beslutet vann laga

¹⁶ Senaste lydelse 1971: 1186.

Nuvarande lydelse

Underlåter utlänning, som utan erforderligt tillstånd uppehåller sig i riket, att göra ansökan om tillstånd; eller

innehar utlänning sådan anställning eller utövar han sådan verksamhet, för vilken arbetstillstånd fordras, utan att hava sådant tillstånd; eller

har någon utlänning i sin tjänst, ehuru denne icke, då så erfordras, har arbetstillstånd eller anställningstillstånd,

straffas med dagsböter.

Den som icke gör anmälan, vilken är föreskriven i författning, utfärdad med stöd av denna lag, eller som i sådan anmälan eller i ansökningsärende enligt denna lag eller sådan författning mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift;

den som hjälper utlänning att inkomma i riket i strid mot föreskrift i denna lag eller i författning, utfärdad med stöd därav;

utlänning som, i annat avseende än beträffande skyldighet att hava pass, tillstånd att inresa, tillstånd att vistas i riket eller arbetstillstånd, överträder bestämmelserna i denna lag eller vad med stöd av lagen blivit föreskrivet; samt

utlänning som försöker hindra

Föreslagen lydelse

kraft. Vad nu sagts gäller ej beslut om avvisning enligt 20 § eller utvisning enligt 29 § första stycket punkt 5.

Kan utlänning ej anträffas för verkställighet, skall beslutet anses verkställt på sätt anges i 53 § första stycket, om annat ej visas.

63 §¹⁷

Underlåter utlänning, som utan erforderligt tillstånd uppehåller sig i riket, att göra ansökan om tillstånd; eller

innehar utlänning sådan anställning eller utövar han sådan verksamhet, för vilken arbetstillstånd fordras, utan att hava sådant tillstånd

dömes till dagsböter.

Den som har utlänning i sin tjänst, ehuru denne icke, då så erfordras, har arbetstillstånd eller anställningstillstånd, dömes till dagsböter eller, där omständigheterna är försvårande, till fängelse i högst ett år.

64 §

Den som icke gör anmälan, vilken är föreskriven i författning, utfärdad med stöd av denna lag, eller som i sådan anmälan eller i ansökningsärende enligt denna lag eller sådan författning mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift eller svikligen förtiger förhållande av betydelse;

den som hjälper utlänning att inkomma i riket i strid mot föreskrift i denna lag eller i författning, utfärdad med stöd därav;

utlänning som, i annat avseende än beträffande skyldighet att hava pass, tillstånd att inresa, tillstånd att vistas i riket eller arbetstillstånd, överträder bestämmelserna i denna lag eller vad med stöd av lagen blivit föreskrivet; samt

utlänning som försöker hindra

¹⁷ Senaste lydelse 1974: 194.

Nuvarande lydelse

verkställighet av beslut om hans avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning,

straffes med dagsböter eller, där omständigheterna äro försvårande, med fängelse i högst sex månader.

Föreslagen lydelse

verkställighet av beslut om hans avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning,

dömes till dagsböter eller, där omständigheterna är försvårande, till fängelse i högst sex månader.

Till fängelse i högst ett år eller, där omständigheterna är mildrande, till dagsböter dömes, utan hinder av första stycket,

den som hjälper utlännning att inkomma i riket beträffande vilken föreligger sådana omständigheter som avses i 20 § första och andra styckena samt

utlännning som försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning enligt 20 § eller utvisning enligt 29 § första stycket punkt 5.

65 §¹⁸

Överträder utlännning föreskrift, meddelad med stöd av denna lag, att han icke må uppehålla sig utanför viss ort, viss kommun eller visst polisdistrikt, *straffes med fängelse i högst ett år eller, där omständigheterna äro mildrande, med dagsböter.*

Överträder utlännning föreskrift, meddelad med stöd av denna lag, att han icke må uppehålla sig utanför viss ort, viss kommun eller visst polisdistrikt, *eller överträder utlännning föreskrift som meddelats enligt 51 § femte stycket, dömes till fängelse i högst ett år eller, där omständigheterna är mildrande, till dagsböter.*

70 §

Vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller under andra utomordentliga förhållanden äger Konungen utfärda särskilda föreskrifter om utlännings inresa och uppehåll i riket, rätt till anställning här och avlägsnande härifrån samt om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning.

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, äger regeringen utfärda särskilda föreskrifter om utlännings inresa och uppehåll i riket, rätt till anställning här och avlägsnande härifrån samt om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning.

Har Konungen i annat fall än då riket är i krig meddelat bestämmelser om verkställighet av avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning, vilka avvika från vad som stadgas i 53 och 54 §§, eller

Har regeringen i annat fall än då riket är i krig meddelat bestämmelser om verkställighet av avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning, vilka avvika från vad som stadgas i 53 och 54 §§,

¹⁸ Senaste lydelse 1973: 163.

Nuvarande lydelse

ock bestämmelser om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning, skola, såvida icke krig inträffar, bestämmelserna, vid äventyr att de eljest bliva ogiltiga, inom en månad underställas riksdagens prövning. Varda bestämmelserna icke inom två månader från det underställningen skett av riksdagen gillade, skola de upphöra att gälla.

Föreslagen lydelse

eller ock bestämmelser om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning, skola, såvida icke krig inträffar, bestämmelserna, vid äventyr att de eljest bliva ogiltiga, inom en månad underställas riksdagens prövning. Varda bestämmelserna icke inom två månader från det underställningen skett av riksdagen gillade, skola de upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976.

Vad i lag eller annan författning föreskrives i fråga om den som innehar bosättningsstillstånd skall i stället gälla, intill utgången av år 1977 den som är bosatt här i riket sedan minst två år och innehar permanent uppehållstillstånd och för tiden därefter den som sedan minst ett år innehar permanent uppehållstillstånd.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1968: 555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket

Härigenom föreskrives i fråga om lagen (1968: 555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket

dels att ordet "Konungen" i 6, 13, 21, 26 och 31—33 §§ skall bytas ut mot "regeringen",¹

dels att 3 och 4 §§ skall ha redan angivna lydelse.

3 §

Utlänning som har bosättningsstillstånd är likställd med svensk medborgare beträffande rätt att idka näring.

Utlänning som är bosatt här i riket och som har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge är likställd med svensk medborgare beträffande rätt att idka näring.

4 §

Utlänning som ej har bosättningsstillstånd men är bosatt här i riket är likställd med svensk medborgare beträffande rätten att idka följande näringar:

1. jordbruk jämte binäring vilken icke drives som självständigt företag,

2. skogsbruk i den mån det ej omfattar förädling av råvara,

3. fiske,

4. rederirörelse med svenskt fartyg i vilket utlänningen äger del,

Utlänning som ej avses i 3 § men som är bosatt här i riket är likställd med svensk medborgare beträffande rätten att idka följande näringar:

1. jordbruk jämte binäring vilken icke drives som självständigt företag,

2. skogsbruk i den mån det ej omfattar förädling av råvara,

3. fiske,

4. rederirörelse med svenskt fartyg i vilket utlänningen äger del,

¹ Senaste lydelse av 32 § 1971: 574.

Nuvarande lydelse

5. undervisningsverksamhet,
6. verksamhet som läkare, tand-
läkare och veterinär.

Föreslagen lydelse

5. undervisningsverksamhet,
6. verksamhet som läkare, tand-
läkare och veterinär.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976.

3 Förslag till

Lag om ändring i förordningen (1968: 564) om tillfällig handel

Härigenom föreskrives att 3 § förordningen (1968: 564) om tillfällig handel skall ha nedan angivna lydelse.

3 §

Tillfällig handel får drivas endast efter särskilt tillstånd.

Svensk medborgare och utlänning som har *bosättningsstillstånd* får dock utan tillstånd driva tillfällig handel med livsmedel, blommor och alster av inhemsk hemslöjd samt med andra varor om handeln drives i lokal över vilken han förfogar. Vidare får, förutom svensk medborgare, utlänning som har *bosättningsstillstånd* utan tillstånd driva tillfällig handel med tryckt skrift.

Svensk medborgare och utlänning som har *permanent uppehållstillstånd* får dock utan tillstånd driva tillfällig handel med livsmedel, blommor och alster av inhemsk hemslöjd samt med andra varor om handeln drives i lokal över vilken han förfogar. Vidare får, förutom svensk medborgare, utlänning som har *permanent uppehållstillstånd* utan tillstånd driva tillfällig handel med tryckt skrift.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976 och gäller till utgången av juni 1976.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1975: 000) om tillfällig handel

Härigenom föreskrives att 3 § lagen (1975: 000) om tillfällig handel skall ha nedan angivna lydelse.

*Lydelse enligt prop 1975: 52**Föreslagen lydelse*

3 §

Tillfällig handel får drivas endast efter särskilt tillstånd.

Svensk medborgare och utlänning som har *bosättningsstillstånd* får dock utan tillstånd driva tillfällig handel med livsmedel, blommor och alster av inhemsk hemslöjd. Vidare får, förutom svensk medborgare, utlänning som har *bosättningsstillstånd* utan tillstånd driva tillfällig handel med tryckt skrift.

Svensk medborgare och utlänning som har *permanent uppehållstillstånd* får dock utan tillstånd driva tillfällig handel med livsmedel, blommor och alster av inhemsk hemslöjd. Vidare får, förutom svensk medborgare, utlänning som har *permanent uppehållstillstånd* utan tillstånd driva tillfällig handel med tryckt skrift.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1976.

5 Förslag till

Lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall

Härigenom föreskrives följande.

1 § Skall på grund av förordnande enligt 51 § tredje stycket utlänningslagen (1954: 193) av regeringen meddelat beslut om avvisning eller utvisning ej verkställas, äger 2—5 §§ tillämpning beträffande utlänningsom avses med beslutet.

Har enligt utlänningslagen meddelats beslut i andra fall än sådana som avses i första stycket om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning och kan beslutet ej verkställas, får regeringen, om sådana omständigheter föreligger beträffande utlänningsom avses i 20 § första och andra styckena samma lag, förordna att 2—5 §§ skall äga tillämpning.

2 § Finnes det vara av betydelse för att utröna huruvida organisation eller grupp som avses i 20 § andra stycket utlänningslagen (1954: 193) planlägger eller förbereder åtgärd som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet, får utlänningsom avses i 1 §, underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av sådan utlänningsom också tagas fingeravtryck och fotografi.

Förordnande om åtgärd enligt första stycket meddelas av polismyndighet. I fråga om sådan åtgärd gäller i övrigt bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

3 § För ändamål som avses i 2 § första stycket kan rätten, om synnerliga skäl föreligger, meddela polismyndighet tillstånd att taga del av samtal till och från telefonapparat, som innehaves eller eljest kan antagas komma att begagnas av utlänningsom avses i 1 §.

Rätten kan för ändamål som avses i 2 § första stycket, om synnerliga skäl föreligger, även meddela polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegraффörsändelse, brev, annan sluten handling eller paket som har ställts till eller avsänts från utlänningsom avses i 1 §, och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finnes hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befodringsanstalt.

I tillstånd som avses i andra stycket kan rätten förordna, att i tillståndet avsedd försändelse, som ankommer till befodringsanstalt, skall kvarhållas till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla underrättelse att meddelande om åtgärden ej får utan tillstånd av den som har begärt åtgärden lämnas avsändaren, mottagaren eller annan.

4 § Tillstånd som avses i 3 § skall meddelas att gälla viss tid ej överstigande en månad. Tiden räknas, vid tillstånd till telefonavlyssning från den dag tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare och i övriga fall från den dag tillståndet meddelades.

Fråga om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av rikspolisstyrelsen. Rättens avgörande sker genom slutligt beslut. Sådant beslut går omedelbart i verkställighet. I fråga om förfarandet äger i övrigt

bestämmelserna i rättegångsbalken om förfarandet vid rättens prövning av fråga som under förundersökning i brottmål uppkommit om åtgärd enligt 27 kap. 16 § nämnda balk motsvarande tillämpning.

5 § Uppteckning som ägt rum vid telefonavlyssning får ej granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Innehåller uppteckningen något som ej är av betydelse för det ändamål som föranlett avlyssningen, skall den i sådan del efter granskningen omedelbart förstöras.

Försändelse eller annan handling som omfattas av tillstånd enligt 3 § får ej närmare undersökas, öppnas eller granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Handling varom här är fråga skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, skall försändelse som finnes hos befordringsanstalt tillställas den till vilken försändelsen är ställd och annan handling återlämnas till den hos vilken handlingen påträffats, om ej beslag sker enligt därom gällande bestämmelser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976 och gäller till och med den 31 december 1976.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1975-10-07

Närvarande: justitierådet Conradi, regeringsrådet Paulsson, justitierådet Fredlund, justitierådet Mannerfelt.

Enligt lagrådet den 10 september 1975 tillhandakommet utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 5 juni 1975 har beslutats att lagrådets yttrande skall inhämtas över upprättade förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193),
2. lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall.

Förslagen, som finns bilagda detta protokoll, har den 4—10 juni och den 11—22 september 1975 inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Gerhard Wikrén.

Lagförslagen föranleder följande yttranden inom lagrådet.

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen

2 §

Lagrådet:

I många länders lagstiftning finns bestämmelser om s.k. flyktingförklaring. Genom en sådan förklaring kan den som anser sig vara politisk flykting i ett land erhålla — i regel på ett tidigt stadium av sin vistelse i landet — en mer eller mindre auktoritativ och bindande förklaring från myndigheternas sida beträffande frågan huruvida han kommer att behandlas som politisk flykting eller ej. Motsvarighet till dylik förklaring saknas i vår lag, och de nu föreslagna ändringarna medför ingen förändring i sådant hänseende. Ämnet behandlas i avsnittet 8.2 i remissprotokollet. Som framgår av vad där anförts föreslog utlänningsutredningen, att ett sådant institut skulle införas i utlänningslagen. Förklaringen skulle dock enligt utredningens mening vara blott deklaratorisk och således inte bindande vid myndigheternas fortsatta behandling av frågan om flyktingens kvarstannande i landet. Man måste hålla med föredraganden om att en flyktingförklaring med dylika inskränkta verkningar inte är mycket värd. Å andra sidan är det svårt att passa in ett institut, som innebär en bindande flyktingförklaring, i vårt förvaltningsrättsliga system.

I detta dilemma — ty i en rättsstat måste det väl anses angeläget att en flykting så snart som möjligt kan få ett ordentligt besked huruvida

han får asyl eller ej — har ansträngningarna närmast inriktats på att skapa ett surrogat för flyktingförklaringen.

Flyktingkonventionen — som Sverige biträtt — förutsätter att konventionsstat tar ställning till asylfrågan när ansökan görs om resedokument (jfr kungörelsen 1955: 29 om resedokument för vissa flyktingar). Hos oss är det SIV som utfärdar resedokument. Även om SIV anser att sökanden är politisk flykting och beviljar hans ansökan om resedokument, binder dock detta ställningstagande ej vid framtida prövning av frågor, där det politiska flyktingskapet kan ha betydelse. Avslagsbeslut kan emellertid alltid överklagas hos regeringen (remissprotokollet avsnitt 8.3, ingressen); och har regeringen prövat frågan, kan dess beslut givetvis antagas få stor faktisk genomslagskraft. — På det hela taget kan emellertid beslut i anledning av ansökan om resedokument inte på ett rimligt sätt ersätta en flyktingförklaring.

Beslut av SIV som innefattar avslag på begäran om uppehållstillstånd kan i regel inte överklagas. Om SIV i ett dylikt ärende underkänt flyktingens begäran att bli betraktad som politisk flykting, kan frågan alltså inte bringas under regeringens prövning. Det händer emellertid ej sällan, att utlänningar trots att de vägrats uppehållstillstånd kommer att kvarstanna i landet under lång tid med de prövningar och svårigheter för dem som detta medför, ej minst om de själva betraktar sig som politiska flyktingar. Under det nu förevarande lagstiftningsärendets gång har SIV därför föreslagit, att beslut innefattande avslag på ansökan om uppehållstillstånd regelmässigt skall förbindas med förpassningsbeslut, som skall kunna överklagas hos regeringen. Genom en sådan ordning skulle alltså asylfrågan på ett tidigt stadium kunna bringas under regeringens prövning, och sådan prövning skulle kunna innebära ett rimligt surrogat för flyktingförklaring.

Föredragande statsrådet har visserligen funnit, att definitiv ställning till SIV:s förslag i denna del inte kan tagas i förevarande sammanhang, framför allt därför att regeringskansliet ej är utbyggt för den ökning av antalet utlänningsärenden som väntas bli följderna av reformen. Redan nu i höst skall emellertid en ny utredning tillsättas för översyn av utlänningslagstiftningen, och denna utredning skall med förtur behandla den fråga som här avses.

Lagrådet utgår från att det nu behandlade spörsmålet genom en sådan utredning löses på ett tillfredsställande sätt.

Conradi tillägger:

I förvisningsärenden har ett samarbete etablerats mellan fängelsemyndigheterna och SIV gående ut på att SIV i tveksamma fall av politiskt flyktingskap tidigt under straffverkställigheten lämnar ett (i och för sig oförbindande) förhandsbesked huruvida förvisningen kommer att kunna verkställas eller ej. Går beskedet ut på att förvisningen sannolikt ej kommer att kunna verkställas, kan fängelseledningen inrikta sina friv-

ningsförberedelser på att ordna förhållandena tillfredsställande för den intagne i Sverige efter frigivningen. Ordningen synes fungera bra.

10 §

Lagrådet:

Den nuvarande regleringen beträffande bosättningstillstånd skall enligt det remitterade förslaget utmönstras ur denna och andra paragrafer. Därvid synes dock inte ha uppmärksamats att även 7 § nämner bosättningstillstånd och alltså bör ändras på motsvarande sätt. Därjämte bör i samma paragraf ordet "Konungen" bytas ut mot "regeringen". Paragrafen bör därför jämkas på följande sätt: "Regeringen äger förordna att utlännings icke utan tillstånd må inresa eller uppehålla sig i riket; tillstånd meddelas såsom visering eller uppehållstillstånd."

20 §

Lagrådet:

Enligt 1 § terroristlagen gäller som enda rekvisit för avvísning, att det finns grundad anledning antaga, att hit anländ utlännings tillhör eller verkar för terroristorganisation eller terroristgrupp av i lagen närmare beskriven typ. I förevarande paragraf, som motsvarar 1 § terroristlagen, föreslås den ändringen i förhållande till gällande rätt, att för avvísning dessutom skall krävas, att det med hänsyn till vad som är känt om utlännings tidigare verksamhet eller eljest föreligger fara för att han medverkar till terroristaktion av visst angivet slag. Detta rekvisit synes ha tillagts närmast för att avvísning ej skall ske av passiva medlemmar av terroristorganisation utan lydnadsplikt för medlemmarna. Förslaget förefaller genom denna ändring komma att gå utöver vad försiktigheten påkallar. Att en person tagit ett sådant steg som att ingå som medlem i terroristorganisation av den utomordentligt farliga typ som det här gäller måste i princip anses tillräckligt för att han i det sammanhang varom nu är fråga skall presumeras vara potentiellt farlig. Den omständigheten att medlem av sådan organisation ännu inte deltagit aktivt i organisationens verksamhet utgör, vare sig han är underkastad lydnadsplikt gentemot organisationen eller inte, en osäker grund för antagandet att han även fortsättningsvis skulle förhålla sig passiv och därför trots sitt medlemskap vara ofarlig. Av intresse är vidare, att det mestadels är svårt eller omöjligt för myndighet eller annan utomstående att skaffa sig någon kunskap om vad en medlem av en terroristorganisation tidigare förehaft sig, vilken roll han i verkligheten spelar eller vilken makt organisationen har över sina medlemmar. När vid tillämpning av den föreslagna avvísningsregeln fråga uppkommer, huruvida medlem av

terroristorganisation är aktiv eller passiv, hamnar man därför lätt i den situationen, att det på grund av bristande tillgång till erforderliga upplysningar i saken framstår såsom ovisst, hur det förhåller sig härmed. Som förslaget är utformat, lär vid ovisshet härom avvisning inte kunna ske. Vad ovan sagts gäller också, när fråga uppkommer huruvida passiv medlem är underkastad lydnadsplikt eller ej. Med hänsyn till nu berörda förhållanden kan man inte lämna den eventualiteten ur räkningen att i realiteten aktiva medlemmar av terroristorganisationer med utnyttjande av de uppenbara utredningssvårigheterna får tillträde till vårt land genom att ge sig ut för att vara passiva medlemmar. Intresset att öppna våra gränser för passiva medlemmar av hithörande terroristorganisationer kan inte anses ha den tyngd, att det bör tillgodoses även till priset av försämrade möjligheter att skydda befolkningen i vårt land för den internationella terrorismens framfart.

Goda skäl talar således för att avvisning liksom för närvarande skall ske, när det finns grundad anledning antaga, att hit anländ utlänning tillhör eller verkar för organisation eller grupp som avses i andra stycket av förevarande paragraf. Undantag härifrån bör ej sträcka sig längre än till fall, där det förekommer sådan utredning att fog finns för antagandet att det inte föreligger någon fara för att han medverkar till terroristaktion här i riket. Biträdes detta kan 20 § första stycket förslagsvis få följande lydelse: "Utlänning som ankommer till riket skall avvisas, om det finns grundad anledning antaga att han tillhör eller verkar för organisation eller grupp som avses i andra stycket. Avvisning skall dock icke ske, om med fog kan antagas, att det ej föreligger fara för att han här i riket medverkar till handling som anges i nämnda stycke."

21 a §

Lagrådet:

Enligt 2 § första stycket utlänningslagen skall politisk flykting inte utan synnerliga skäl vägras fristad i riket då han är i behov därav. Mot bestämmelsen korresponderar 53 och 54 §§ som behandlar s. k. politiskt verkställighetshinder. Gör i avvisnings- eller verkställighetsärendet utlännings invändning om politiskt flyktingskap, skall ärendet enligt 20 § andra stycket i dess nuvarande lydelse (21 a § första stycket i förslaget) och 58 § underställas SIV, så snart påståendet inte är uppenbart oriktigt.

I remissprotokollet har föreslagits en liknande särbehandling av vissa andra skyddsbehövande än politiska flyktingar. Sålunda har bl. a. föreslagits att utlänning som, utan att vara politisk flykting, på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd härför inte utan särskilda skäl skall förvägras att vistas i riket (2 § tredje stycket

första meningen). I fråga om denna grupp har i 54 a § andra stycket föreskrivits verkställighetshinder i visst fall. Beträffande nu berörda utlänningar har föreslagits, att ärenden om avvisning eller verkställighet skall underställas SIV när utlänningen påstår sig inte vilja återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där (21 a § första stycket och 58 § andra stycket).

Med den utformning de nu föreslagna underställningsbestämmelserna getts blir emellertid polismyndighet eller länsstyrelse skyldig att, utan någon som helst prövning av det berättigade i utlänningsens påstående, underställa SIV ärendet så snart utlänningen med hänvisning till de politiska förhållandena i hemlandet säger sig inte vilja återvända dit. Detta blir enligt den föreslagna lydelsen av lagtexten fallet också när påståendet görs av exempelvis en dansk, finsk eller norsk medborgare. En sådan ordning är inte lämplig och synes inte heller ha varit avsedd.

För att få närmare överensstämmelse med vad som gäller när politiskt flyktingskap åberopas föreslår lagrådet att i 21 a § första stycket och 58 § andra stycket efter orden "de politiska förhållandena där" tilläggs: "och de omständigheter han åberopar till stöd härför icke kan lämnas utan avseende".

26 §

Mannerfelt:

Enligt det remitterade förslaget skall bosättningsstillstånd avskaffas och de rättsverkningar som nu följer av bosättningsstillstånd skall i stället — med visst undantag — anknytas till ett års vistelse här i riket efter erhållande av permanent uppehållstillstånd. Allmänt sett har jag intet att erinra häremot. Den föreslagna förändringen föreslås emellertid gälla även i fråga om förvisningsinstitutet, vilket jag i vart fall i nuvarande läge finner vara betänkligt. Verkningarna av förslaget i den delen har nämligen icke blivit kartlagda i remissprotokollet eller i SIV:s däri åberopade skrivelse, vilken för övrigt inte varit på remiss till någon domstol eller till RÅ eller annan företrädare för åklagarväsendet.

Det remitterade förslaget innebär i praktiken att alla utlänningar med uppehållstillstånd redan efter ungefär två års vistelse här kommer i det läget att de icke kan förvisas med mindre synnerliga skäl är därtill. Eftersom man i rättstillämpningen upprätthåller mycket höga krav för att "synnerliga skäl" skall anses föreligga, medför förslaget en stark begränsning av förvisningsinstitutets tillämplighet. Så blir fallet beträffande utlänningar i den säkerligen ganska betydande kategori, som faller utanför kretsen av bosättningsstillståndsinnehavarna och de nordiska grannländernas härvarande medborgare; de sistnämnda behöver ju ej uppehållstillstånd och drar alltså ej nytta av förslaget. Såvitt jag känner till har icke någon kritik framförts om att förvisningsregleringen

eller tillämpningen därav skulle vara för sträng när det gäller de utlänningar (med uppehållstillstånd och en vistelsetid här på mellan två och fem år) vilka enligt förslaget skulle i väsentlig mån skyddas mot förvisning. Det bör här erinras om att nuvarande förvisningsregel förutsätter att utlänningen övertygats om allvarligt brott och därjämte, i de praktiskt viktigaste fallen, befaras fortsätta brottslig verksamhet. Den utgör alltså ett viktigt medel för att det svenska samhället skall kunna befria sig från dokumenterat kriminella individer, medan dessa ännu har endast ringa eller måttlig anknytning till riket. I vilken utsträckning förvisningsdomar mot utlänningar inom den nyss angivna kategorin har förekommit är i nuvarande läge outrett; för egen del skulle jag inte bli förvånad om en undersökning skulle visa att fråga är om minst ett hundratal fall varje år. Att man utan underlag nu skulle genomföra den avsedda begränsningen av förvisningsinstitutets räckvidd finner jag icke tillrådligt.

På grund av det anförda vill jag i nuvarande läge avstyrka, att i 26 § andra stycket andra meningen inbegrips utlänning som sedan minst ett år innehar permanent uppehållstillstånd. I stället förordar jag att — i ett övergångsskede i avvaktan på aviserad utredning om förvisningsinstitutet — de föreslagna övergångsbestämmelserna kompletteras med följande föreskrift: "Vad som föreskrives i 26 § andra stycket andra meningen beträffande den som då åtal väcktes sedan minst fem år tillbaka var bosatt i riket skall äga motsvarande tillämpning beträffande den som vid denna lags ikraftträdande innehar bosättningsstillstånd."

Jag är inte omedveten om att mitt förslag innebär en viss skärpning såtillvida som den i förvisningshänseende gynnade gruppen inte kommer att tillväxa genom nytillkommande bosättningsstillstånd. Denna konsekvens i ett övergångsskede anser jag vara att föredraga framför att i blinda genomföra det remitterade förslaget i förevarande del.

34 §

Conradi:

Paragrafen innehåller regler om s.k. politisk utvisning. Enligt lagrummets gällande lydelse får sådan utvisning ske, när det finnes påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse. I lagrådsremissen föreslås nu, att den andra utvisningsgrunden (statens intresse) skall försvinna.

Detta kan inte anses välbetänkt. I remisskritiken har framhållits att behov föreligger att kunna utvisa utlänning som, utan att begå brottslig handling, bedrivit verksamhet som direkt tar sikte på att påverka de politiska förhållandena i andra länder och som är ägnad att skada vårt lands förhållande till dessa länder.

Varken utvisningsgrunden "hänsyn till rikets säkerhet" eller terrorist-

reglerna möjliggör i tillräcklig mån utvisning i de fall som sålunda framdragits under remissbehandlingen.

Den nu behandlade frågan har i paragrafen sammankopplats med spørsmålet om regeringens rätt att meddela föreskrifter för utlänningen. Enligt vad som anges i bestämmelsen såsom den för närvarande lyder får regeringen, på samma grunder som må åberopas för politisk utvisning, föreskriva inskränkningar och villkor för en utlännings vistelse i riket. Det remitterade förslaget innebär, att sådana inskränkningar och villkor bara får gälla vistelskort, byte av bostad och arbetsanställning samt anmälningsplikt.

Jag vill anföra ett exempel. Antag att en hög utländsk officer efter att ha gjort ett misslyckat kuppförsök mot regimen i sitt hemland flyr till Sverige och söker asyl här. Då skulle den svenska regeringen enligt föredragande statsrådets mening inte äga föreskriva, att han ej här får bedriva politisk verksamhet riktad mot regimen i hemlandet och regeringen skulle ej heller, om han deltagit i sådana konspirationer, vare sig han därigenom överträtt villkor som nyss nämnts eller ej, äga utvisa honom. Det förutsättes, att denne utlänning varken är terrorist eller äventyrar vårt lands säkerhet; ej heller har han begått gärning som är brottslig enligt svensk lag.

För min del kan jag inte acceptera sådana inskränkningar i Sveriges handlingsfrihet, vilka för övrigt synes sakna motsvarighet i andra länder. Jag menar, att en utlänning av denna sort — han må i övrigt vara hur aktningvärd som helst — inte är önskvärd här; han bör inte få vistas i Sverige för att på nu angivet sätt kunna försämra våra relationer med främmande makt.

Jag föreslår, att den nuvarande formuleringen av 34 § i sak bibehålles. Skulle emellertid en "uppstramning" av uttrycket "i statens intresse" anses önskvärd — termen uppstramning har hämtats från remissprotokollet där saken diskuterats — kan den åstadkommas genom att orden "i statens intresse" utbytes mot "av ett väsentligt statsintresse".

35 §

Lagrådet:

I fjärde stycket av förevarande paragraf föreslås att utlänning inte får kvarhållas längre tid än två veckor från det han togs i förvar, om ej synnerliga skäl föreligger därtill, och att beslut om kvarhållande i förvar för varje gång inte skall gälla längre tid än fjorton dagar från beslutets dag. Någon begränsning av tiden för hållande i förvar skall emellertid inte gälla när beslut om avlägsnande har meddelats. Härmed torde avses även den situationen att sådant beslut ännu inte vunnit laga kraft.

Regler om längsta tid för hållande i förvar finns för närvarande i 38 § utlänningslagen. Enligt detta lagrum gäller som allmän regel att utlän-

ning inte får hållas i förvar längre tid än tre månader, om ej synnerliga skäl därtill föreligger, och att beslut om kvarhållande för varje gång ej gäller längre tid än tre månader från beslutets dag. Beslut om kvarhållande meddelas, i utvisningsärendet hos förvaltningsdomstol av domstolen och i andra fall av regeringen. När beslut ankommer på regeringen gäller vidare att kvarhållande frågan skall underställas regeringen så snart anledning föreligger att hålla utlännings i förvar längre tid än en månad.

Förslaget att förvarsbeslut skall gälla utan tidsbegränsning för det fall att avlägsnande beslut meddelats är ägnat att väcka betänkligheter ur rättssäkerhetssynpunkt. Det synes enligt lagrådets mening rimligt att viss tidsbegränsning behålles även för detta fall. Sådan tid kan förslagsvis bestämmas till två månader. För att utlännings i detta läge skall få kvarhållas längre tid bör fordras att synnerliga skäl för sådant kvarhållande föreligger. Vidare bör föreskrivas att beslut om kvarhållande för varje gång inte skall gälla längre tid än två månader från beslutets dag.

Med hänvisning till det anförda föreslår lagrådet, att fjärde stycket av förevarande paragraf ges följande lydelse: "Utlännings får icke kvarhållas längre tid än två veckor eller, när beslut meddelats om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning, två månader från det han togs i förvar, om icke synnerliga skäl föreligga därtill. Innan beslut härom meddelas skall hållas förhör eller, om förvaltningsdomstol handlägger ärendet, muntlig förhandling. Beslut om kvarhållande i förvar gäller för varje gång icke längre tid än två veckor eller, när beslut meddelats om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning, två månader från beslutets dag."

48 a §

Lagrådet:

I denna paragraf meddelas bestämmelser om utlännings rätt att överklaga beslut enligt 35 § andra stycket om tagande i förvar. Bestämmelsen bör gälla även beslut enligt 35 § fjärde stycket om kvarhållande i förvar.

Enligt paragrafen får regeringens beslut om tagande i förvar ej överklagas. Någon bestämmelse om överprövning i annan form av sådant beslut har inte upptagits i förslaget.

I Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt Internationella konventionen om medborgerska och politiska rättigheter föreskrivs, att den som har berövats friheten skall ha rätt att inför domstol påfordra snabb prövning av lagligheten av frihetsberövandet. Sverige har biträtt dessa konventioner.

För att Sveriges förpliktelser enligt konventionerna skall uppfyllas måste möjlighet finnas för utlännings, som tagits eller kvarhållits i för-

var genom beslut av regeringen, att av domstol få prövat, om åtgärden fortfarande skall bestå. Denna domstolsprövning bör lämpligen ankomma på regeringsrätten.

På grund av vad ovan anförts föreslås, att nu förevarande paragraf innehåller följande lydelse: "Beslut enligt 35 § andra eller fjärde stycket om tagande eller kvarhållande i förvar får av utlänningen överklagas hos länsrätt, om beslutet meddelats av polismyndighet, och hos kammarrätt, om beslutet meddelats av den centrala utlänningsmyndigheten eller av länsstyrelse. Förvaltningsdomstols beslut får av utlänningen överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971: 291).

Klagan enligt första stycket får föras särskilt och är ej inskränkt till viss tid.

Har beslut som avses i första stycket meddelats av regeringen, prövar regeringsrätten på framställning av utlänningen, om åtgärden skall bestå."

Godtas vad lagrådet föreslagit bör övervägas om tillägg behöver göras i 2 § lagen (1971: 289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

50 §

Lagrådet:

Denna paragraf skall enligt det remitterade förslaget ändras så att de rättsföljder som enligt gällande rätt inträder, när utlänning i vissa tillståndsärenden mot bättre vetande lämnat oriktig uppgift, skall inträda även när han i sådana ärenden svikligen förtigit visst förhållande. En likartad ändring föreslås i straffbestämmelsen i 64 §, gällande anmälningensärenden och ansökningsärenden. Konsekvensen synes kräva att även i 18 § 3 svikligt förtigande jämföras med där avsett fall att utlänning mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift. Ett tillägg bör därför fogas till den nämnda punktens slutord enligt följande: "— — — att inresa eller om han vid inresan svikligen förtigit sådant förhållande."

51 a §

Lagrådet:

När det föreligger ett enligt utlänningslagen verkställbart beslut om avlägsnande, inträder enligt gällande rätt inte något hinder för verkställighet därför att ett återbrytningsärende uppkommer. Det remitterade förslaget synes inte äsyfta någon ändring därvidlag. Vid sådant förhållande är det missvisande att, såsom den föreslagna paragrafen förutsätter, vederbörande statsråd skulle ha att — när inhibitionsanledning saknas — meddela formligt beslut om att verkställighet skall ske. Föreskriften bör därför utformas såsom en bestämmelse enbart om inhibitions-

möjlighet. Härför talar också att, om SIV enligt paragrafens andra mening meddelat inhibitionsbeslut, det därefter inte bör komma i fråga att ett statsråd såsom ensambeslutande skulle förordna att verkställighet skall ske; teoretiskt sett står den möjligheten öppen med den föreslagna lydelsen.

Om vederbörande statsråd för sin del ej finner skäl till inhibition, bör det utan särskild föreskrift anses ankomma på statsrådet att samtidigt också bedöma om omständigheterna i ärendet är sådana att regeringen bör sammankallas för ställningstagande innan verkställighet hinner ske.

Mot en ordning med enskilt statsråd som beslutande kan i och för sig anföras de skäl som traditionellt brukar åberopas mot s.k. ministerstyre. Då här är fråga endast om interimistiska beslut och sådana i förevarande sammanhang kan bli av värde för enskildas rättssäkerhet samt därtill annan lämplig lösning av frågan om beslutsorgan knappast står att finna, bör förslaget i nu berörd del kunna godtagas.

Mot bakgrunden av det anförda föreslår lagrådet att paragrafens första mening ges följande lydelse: "Uppkommer fråga som avses i 51 § får det statsråd, som ansvarar för ärenden enligt denna lag, besluta att verkställighet ej skall ske innan regeringen meddelat slutligt beslut i ärendet."

53 §

Lagrådet:

I paragrafen har föreslagits ett nytt första stycke av innebörd att beslut om avlägsnande anses verkställt när utlänningsen, sedan han fått del av beslutet, självvalt lämnat landet.

Mot bestämmelsens innehåll har lagrådet inte något att erinra. Bestämmelsens placering i förevarande paragraf synes emellertid mindre lämplig. Bestämmelsen är av generell räckvidd och har inte något egentligt samband med vad paragrafen i övrigt innehåller, nämligen regeln om politiskt verkställighetshinder. Det synes naturligt att bestämmelsen i stället får inflyta i den föreslagna 60 a § som ett första stycke. Lagrådet förordar att så sker (jfr vad lagrådet anför vid 60 a §). Biträdes detta kan förevarande paragraf lämnas oförändrad.

54 a §

Lagrådet:

Enligt den föreslagna paragrafen får krigsvägrare och övriga utlänningsningar som avses i det nya tredje stycket i 2 § vid verkställighet av avlägsnandebeslut ej befordras till vissa angivna länder med mindre särskilda förutsättningar är för handen. En likartad reglering gäller nu en-

ligt 53 och 54 §§ för politiska flyktingar. I 56 § — som gäller avvisad utlännings återtransport med det fartyg eller luftfartyg med vilket han ankommit hit — har i andra stycket klargjorts att sådan återtransport ej får ske om fartyget eller luftfartyget skall avgå till land, till vilket utlänningen med tillämpning av 53 och 54 §§ ej må befordras. På samma grunder som uppbär den nuvarande regleringen i 56 § andra stycket bör hinder anses föreligga att placera utlännning, som avses i den föreslagna 54 a §, på fartyg eller luftfartyg som skall avgå till land till vilket han enligt sistnämnda paragraf ej får befordras. Med hänsyn härtill föreslås att 56 § andra stycket ändras i enlighet med följande: "Vad i första stycket sägs skall ej gälla, om fartyget eller luftfartyget skall avgå till land, till vilket utlänningen med tillämpning av 53—54 a §§ ej må befordras."

58 §

Lagrådet:

Här hänvisas till vad lagrådet anfört vid 21 a §.

60 a §

Lagrådet:

Såsom lagrådet anfört under 53 § bör det i det remitterade förslaget upptagna första stycket i den paragrafen överföras till 60 a § och där upptas som ett första stycke.

Det remitterade förslaget har i första stycket av förevarande paragraf — vilket stycke enligt lagrådets förslag blir ett andra stycke — en preskriptionsregel för det fall att verkställighet ej skett inom en tvåårsperiod och härtill ansluter i det följande stycket en hjälpregel. Enligt denna skall, om utlänningen ej anträffats för verkställighet, presumeras att beslutet blivit verkställt genom att utlänningen före preskriptionstidens utgång självant lämnat riket sedan han fått del av beslutet; presumtionen skall kunna brytas genom motbevisning.

Den föreslagna konstruktionen synes ändamålsenlig när det gäller prövningen huruvida ett avlägsnandebeslut alltjämt är verkställbart eller ej. Däremot väcker det betänkligheter om det även i ett brottmål angående olovligt återvändande till riket skulle åligga utlänningen att styrka att han icke lämnat riket vid något tillfälle efter beslutet. Ett sådant avsteg från gängse bevisbörderegler i brottmålsprocessen synes inte påkallat av några egentliga sakska. Räckvidden av det föreslagna stycket (enligt lagrådets förslag tredje stycket) bör därför begränsas till frågan om verkställbarheten, förslagsvis genom att stycket ges följande lydelse: "Har utlännning ej kunnat anträffas för verkställighet av beslut som avses i andra stycket första meningen inom tid som där anges och

uppkommer därefter fråga huruvida beslutet kan verkställas, skall vid den prövningen antagas att inom angivna tid skett verkställighet enligt första stycket, om annat ej visas.”

Förslaget till lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall

Lagrådet:

Förslaget föranleder inte någon erinran.

Utdrag

ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL

vid regeringssammanträde

1975-10-09

Närvarande: statsrådet Sträng, ordförande, och statsråden Andersson, Johansson, Holmqvist, Aspling, Lundkvist, Geijer, Carlsson, Feldt, Sigurdson, Leijon, Hjelm-Wallén

Föredragande: statsrådet Leijon

Proposition med förslag till ändring i utlänningslagen (1954: 193), m. m.

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193)
2. lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Lagrådet behandlar i anslutning till 20 § i det remitterade förslaget utförligt frågan om förutsättningarna för avvisning eller utvisning av terrorist. Den ändring som föreslås i lagrådsremissen innebär i förhållande till nuvarande bestämmelse i 1 § terroristlagen att det för bestämmelsens tillämpning också skall krävas att det föreligger fara för att utlänningsmedverkar till terroristdåd. I lagrådets yttrande anföras att förslaget genom denna ändring förefaller gå utöver vad försiktigheten kräver. Enligt lagrådet bör, om inte nuvarande ordning bibehålls, begränsning av möjligheten att avvisa eller utvisa den som tillhör eller verkar för terroristgrupp eller -organisation endast föreligga när det med fog kan antas att det inte föreligger fara för att han medverkar i terroristhandlingar.

För egen del vill jag erinra om att den nuvarande bestämmelsen i 1 § terroristlagen har kritiserats från rättssäkerhetssynpunkt. Jag har förståelse för den kritiken och anser det därför, i likhet med praktiskt taget alla remissinstanser som har haft att yttra sig över förslaget, angeläget att i bestämmelsen införs ett personligt rekvisit. I praktiken har, som jag nämnt i lagrådsremissen, 1 § terroristlagen tillämpats endast på utlänningsningar som, med hänsyn till deras tidigare verksamhet, bedömts utgöra en fara.

Av lagrådets yttrande framgår att den föreslagna ändringen främst ansetts motiverad med tanke på de svårigheter som i enskilda fall kan

¹ Beslut om lagrådsremissen fattat vid regeringssammanträde den 5 juni 1975.

tänkas uppkomma när det gäller att avgöra om en medlem av viss organisation skall betraktas som aktiv eller passiv. Eftersom ett utmärkande drag hos de organisationer eller grupper som det här är fråga om emellertid just är deras ytterst hemliga natur torde frågan om ett medlemskaps formella karaktär knappast kunna få någon självständig betydelse. Erfarenheten visar sålunda att det här främst är andra omständigheter angående ifrågavarande persons förhållande till organisationen och dess verksamhet som blir avgörande. Mot bakgrund härav kan det enligt min mening starkt ifrågasättas om den av lagrådet föreslagna lösningen i praktiken är mera effektiv. Jag är därför inte beredd att frånträda den i remissen förordade regleringen.

Lagrådet har vidare, med hänvisning till Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna och Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, kritiserat det förhållandet, att det remitterade förslaget (48 a §) inte innehåller någon bestämmelse om överprövning av regeringens beslut om förvarstagande. I yttrandet föreslås att utlännningen i sådant fall skall kunna göra framställning till regeringsrätten om prövning huruvida åtgärden skall bestå.

Beträffande denna fråga vill jag erinra om att besvärsmått vid beslut att ta utlännning i förvar hittills endast har förelegat när beslutet har meddelats av förvaltningsdomstol i utvisningsärende. I propositionen föreslås att också polismyndighets, statens invandrarverks och länsstyrelsens beslut skall kunna överklagas hos domstol. Härigenom måste enligt min mening konventionskraven angående rätt till domstolsprövning av frihetsberövande i utlänningsärende anses ha tillgodosetts.

I ett särskilt yttrande har justitierådet Conradi tagit upp frågan om förutsättningarna för s. k. politisk utvisning (34 § UtIL). Conradi finner det mindre välbetänt att, som jag har föreslagit, upphäva möjligheten till utvisning enligt denna paragraf i andra fall än då det anses påkallat av hänsyn till rikets säkerhet. I yttrandet föreslås att möjlighet skall finnas till utvisning för det fall en utlännning i vårt land, utan att begå brott eller äventyra vårt lands säkerhet, bedriver verksamhet som genom att rikta sig mot regimen i annat land kan försämra våra relationer till den staten. 34 § borde därför inte ändras i sak.

För egen del vill jag betona att utlännningar som får vistas i vårt land skall ha rätt att i lika mån som svenska medborgare utöva politisk verksamhet, så länge den bedrivs inom lagens ram och inte äventyrar rikets säkerhet. Jag kan därför inte dela den uppfattning som har framförts av Conradi på denna punkt. Som jag framhållit i det remitterade förslaget har utvisning enligt 34 § över huvud taget inte förekommit under i vårt fall de senaste två decennierna. Att mot denna bakgrund behålla en utvisningsgrund, som under alla förhållanden måste få en generell utformning, bör enligt min mening inte komma i fråga. Det remitterade för-

slaget har också godtagits av lagrådets majoritet. Jag kan därför inte ansluta mig till Conradis förslag.

Enligt 26 § UtL krävs synnerliga skäl för förvisning av den som har bosättningsstillstånd. Enligt det remitterade förslaget skall i fortsättningen samma begränsning gälla i fråga om den som sedan minst ett år innehar permanent bosättningsstillstånd. Justitierådet Mannerfelt avstyrker för sin del förslaget med hänvisning till bl. a. att verkningarna av förslaget inte har utretts. För utlänning som redan fått bosättningsstillstånd skall begränsningen dock gälla även i fortsättningen.

Den i lagrådsremissen föreslagna ändringen kommer att medföra att kravet på synnerliga skäl för förvisning får tillämpning på en något större grupp av utlänningar än vad som nu är fallet. Det kan emellertid inte komma i fråga att av det skälet införa en sådan ordning som Mannerfelt har föreslagit. Den skulle för framtiden innebära en avsevärd försämring för de utlänningar som, när förvisningsfråga blir aktuell, har vistats i vårt land under några år. Utlänning skall ju i framtiden inte kunna få bosättningsstillstånd men i stället permanent uppehållstillstånd. Majoriteten av lagrådets ledamöter har också ställt sig bakom det remitterade förslaget i detta hänseende. Jag finner på grund av vad jag nu har anfört inte skäl frånga detta.

Lagrådet har vidare föreslagit ändringar beträffande tiden för förvarstagande i visst fall och delegeringen till det för utlänningsärenden ansvariga statsrådet av frågor om inhibition samt i övrigt föreslagit vissa sakliga ändringar av mindre omfattning i fråga om förslaget till ändring i UtL. Jag godtar de förslag som lagrådet sålunda har lagt fram.

Utöver vad nu angetts bör vissa redaktionella ändringar göras i lagtexten i de båda remitterade förslagen. Frågan om ändring i 70 § UtL kommer att tas upp i annat sammanhang.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att antaga

dels de av lagrådet granskade lagförslagen med vidtagna ändringar,

dels de vid regeringsprotokollet den 5 juni 1975 fogade förslagen till

1. lag om ändring i lagen (1968: 555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket

2. lag om ändring i förordningen (1968: 564) om tillfällig handel

3. lag om ändring i lagen (1975:000) om tillfällig handel

Regeringen ansluter sig till föredragandens övervägande och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	3
1. lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193)	3
2. lag om ändring i lagen (1968: 555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket	21
3. lag om ändring i förordningen (1968: 564) om tillfällig handel	22
4. lag om ändring i lagen (1975: 000) om tillfällig handel	23
5. lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall	23
Utdrag av regeringsprotokollet den 5 juni 1975	26
1 Inledning	26
2 Gällande ordning enligt utlänningslagen och utlänningskungö- relsen m. m.	27
2.1 Skyddet för politiska flyktingar (asylrätten)	27
2.1.1 Den svenska utlänningslagstiftningen	27
2.1.2 Internationella överenskommelser m. m.	29
2.1.3 Förhållandena i vissa andra länder	32
2.2 Tillstånd för inresa, uppehåll, bosättning och arbete	33
2.3 Avvisning och avlägsnande av utlänning efter inresa	34
2.4 Särskilda tvångsåtgärder i utlänningsärenden m. m.	36
2.4.1 Bestämmelserna i utlänningslagen	36
2.4.2 Internationella överenskommelser	38
2.5 Besvärsrätten i utlänningsärenden	38
2.6 Vissa övriga bestämmelser i utlänningslagen och utlän- ningskungörelsen m. m.	40
2.6.1 Straff för arbetsgivare som anställer utlänning utan arbetstillstånd	40
2.6.2 Bestämmelser om resedokument	40
3 Gällande ordning enligt terroristlagen	41
4 Utlänningsutredningens betänkanden IV och V	43
4.1 Inledning	43
4.2 Flyktingskap och dess skydd	43
4.2.1 Utredningen	43
4.2.2 Remissyttrandena	49
4.3 Besvärsrätt i utlänningsärenden m. m.	55
4.3.1 Utredningen	55
4.3.2 Remissyttrandena	58
4.4 Preskription av avlägsnandebeslut m. m.	62
4.4.1 Utredningen	62
4.4.2 Remissyttrandena	64
4.5 Särskilda tvångsåtgärder i utlänningsärenden	67
4.5.1 Utredningen	67
4.5.2 Remissyttrandena	70
5 Betänkandet Utlänningspolitik och utlänningslagstiftning i Nor- den	75
5.1 Inledning	75
5.2 Nordiska kommittén	76

5.3 Remissyttrandena	78
6 Departementspromemoria (Ds A 1975: 2) med förslag till vissa ändringar i terroristlagen	80
6.1 Promemorian	80
6.2 Remissyttrandena	84
7 Vissa andra förslag	90
7.1 Förslag av statens invandrarverk angående vissa ändring- ar i utlänningslagen m. m.	90
7.1.1 Förslagen	90
7.1.2 Remissyttrandena	95
7.2 Förslag av Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund och solidaritetskommittén för politiska flyktingar angående ut- redningen i asylärenden	97
7.2.1 Förslagen	97
7.2.2 Remissyttrandena	98
8 Fördraganden	99
8.1 Inledning	99
8.2 Skyddet för flyktingar; införandet av en ny skyddsgrupp	100
8.3 Besvärsordningen i utlänningsärenden	113
8.4 Preskription av beslut om avlägsnande m. m.	120
8.5 Förutsättningarna för användande av tvångsmedel enligt utlänningslagen	127
8.6 Vissa förslag av Nordiska kommittén	137
8.7 Frågan om permanent uppehållstillstånd	143
8.8 Vissa övriga frågor	145
8.8.1 Förpassningsbeslut vid vägrat uppehållstillstånd m. m.	145
8.8.2 Påföljd vid anställning av utlänning utan arbetstill- stånd	145
8.8.3 Rcsedokument	146
8.8.4 Undantag från skyldigheten att ha uppehålls- och arbetstillstånd för barn vars vårdnadshavare vistas här m. m.	147
8.8.5 Inrättande av en civil parlamentarisk nämnd för frå- gor om asyl	148
8.9 Terroristlagstiftningen	149
8.9.1 Inledning	149
8.9.2 Frågan om integrering av terroristlagstiftningen i ut- länningslagen	152
8.9.3 Terroristlagstiftningens tillämpningsområde	153
8.9.4 Politisk utvisning	156
8.9.5 Regeringens rätt att meddela föreskrifter och villkor enligt terroristlagen och utlänningslagen	158
8.9.6 De särskilda tvångsmedelsbestämmelserna i terro- ristlagen	159
8.9.7 Den parlamentariska kontrollen	160
9 Upprättade lagförslag	161
10 Specialmotivering	162
10.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen	162
10.2 Förslagen till lag om ändring i lagen (1968: 555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket, lag om ändring i förordningen (1968: 564) om till-	

fällig handel och lag om ändring i lagen (1975: 000) om tillfällig handel	170
10.3 Förslaget till lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall	171
11 Hemställan	171
Beslut	171
<i>Bilaga</i> De remitterade förslagen	172
Utdrag av lagrådets protokoll den 7 oktober 1975	194
Utdrag av regeringsprotokollet den 9 oktober 1975	206

