

**Nr 108**

**Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193); given Stockholms slott den 30 mars 1973.**

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden, föreslå riksdagen att bifalla det förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

**GUSTAF ADOLF**

ERIC HOLMQVIST

**Propositionens huvudsakliga innehåll**

I propositionen föreslås att utlänningslagen (1954: 193) ändras så att utlänningsnämnden inte behöver höras i sådana ärenden om avvisning eller om verkställighet av avvisning, förpassning, utvisning eller förvisning, där den centrala utlänningsmyndigheten finner uppenbart att utlännningen bör tillåtas att uppehålla sig i riket.

## Förslag till

## Lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193)

Härigenom förordnas att 20, 23, 45 och 58 §§ utlänningslagen (1954: 193) skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*20 §<sup>1</sup>

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.

Finner polismyndigheten skäl till avvisning föreligga men påstår utlänningsmyndigheten 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; är ärendet synnerligen brådskande, må den centrala utlänningsmyndigheten meddela beslut, ehuru yttrandet från utlänningsnämnden icke föreligger.

Finner polismyndigheten skäl till avvisning föreligga men påstår utlänningsmyndigheten 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.*

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 utlänningsmyndigheten mot vilken avvisningsanledning förekommer, bör avvisas.

23 §<sup>2</sup>

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

*Beslut i förpassningsärende meddelas, efter utlänningsnämndens hörande, av den centrala utlänningsmyndigheten. Finner den centrala utlänningsmyndigheten uppenbart att förpassning ej bör ske eller föreligger beslut som avses i 12 § första stycket, må beslut meddelas utan att yttrande inhämtas av utlänningsnämnden.*

<sup>1</sup> Senste lydelse 1963: 620.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1968: 755.

## Nuvarande lydelse

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

## Föreslagen lydelse

45 §<sup>3</sup>

Innan den centrala utlänningsmyndigheten meddelar beslut i avvisningsärende, som efter besvär kommit under myndighetens prövning, skall utlänningsnämnden höras. Finner den centrala utlänningsmyndigheten uppenbart att avvisning ej bör ske, må beslut meddelas utan att yttrande inhämtas från utlänningsnämnden.

## 58 §

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

Påstår utlänningen 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; är ärendet synnerligen brådskande, må den centrala utlänningsmyndigheten meddela beslut, churu yttrande från utlänningsnämnden icke föreligger.

Påstår utlänningen 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.

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

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

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1971: 1186.

**Utdrag av protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans Maj:t konungen i statsrådet på Stockholms slott den 30 mars 1973.**

*Närvarande:* Statsministern PALME, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, LUNDKVIST, MYRDAL, ODHNOFF, MOBERG, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON, FELDT.

Chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Holmqvist, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *ändring i utlänningslagen (1954: 193)* och anför.

Sedan mitten av 1960-talet har utländska medborgare sökt sig till Sverige i allt större utsträckning. Detta har medfört bl. a. en ökad arbetsbelastning på de myndigheter som har hand om utlänningskontrollen. Ärendena har ökat i antal samtidigt som de blivit alltmer komplicerade. Till följd härav har handläggningstiden särskilt i ärenden om utlänningsavlägsnande från Sverige förlängts.

Statens invandrarverk (SIV) har i skrivelse den 29 november 1972 till Kungl. Maj:t påtalat dessa enligt verkets uppfattning otillfredsställande förhållanden samt för att få en förbättring till stånd föreslagit viss ändring i utlänningslagen (UtlL). Efter remiss har yttranden över skrivelsen avgivits av rikspolisstyrelsen (RPS), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och utlänningsnämnden.

Innan jag går in på SIV:s framställning och vad som kan göras för att bringa ned tiden för ärendenas handläggning vill jag i korthet beröra gällande ordning i aktuella delar.

Den kontroll av utläningar som behövs för tillämpning av UtlL utövas under ledning av den centrala utlänningsmyndigheten (3 § första stycket UtlL). Central utlänningsmyndighet är SIV. I ärenden enligt UtlL kan SIV inhämta yttrande från utlänningsnämnden (3 § andra stycket UtlL). I vissa fall skall sådant yttrande inhämtas (12 §, 20 § andra stycket, 23 §, 45 § och 58 § andra stycket UtlL). Undantag från denna skyldighet kan emellertid förekomma om ärendet är synnerligen brådskande (20 § andra stycket och 58 § andra stycket UtlL). Nämnden, som består av tre ledamöter, är ett i förhållande till SIV självständigt organ, vars främsta uppgift blivit att bevaka utlänningsnämndens rättsskydd. I de ärenden där SIV i princip skall inhämta yttrande från utlänningsnämnden kan talan mot SIV:s beslut föras endast om nämnden eller någon nämndledamot har anfört en mot verket avvikande mening eller om nämnden inte har avgivit något yttrande (46 § första stycket och 59 § första stycket UtlL).

Utlänning som ankommer till riket kan på grunder, som anges i 18 och 19 §§ UtIL, avvisas. Skäl för avvisning kan enligt 19 § UtIL vara bl. a. att utlänningen kan antas sakna medel för sitt uppehälle och hemresa, eller att han, om han avser att söka sitt uppehälle här i landet, skäligen kan antas inte komma att ärligen försörja sig. Beslut om avvisning meddelas av polismyndighet (20 § första stycket UtIL) och kan överklagas till SIV. Utlänning som uppehåller sig i riket utan att, om så behövs, inneha pass och tillstånd att vistas här kan enligt 22 § UtIL förpassas ur riket. Tillstånd att vistas här i landet meddelas bl. a. i form av uppehållstillstånd. Sådant tillstånd kan vägras utlänning bl. a. på vissa av de skäl som enligt 19 eller 29 § UtIL kan föranleda avvisning eller utvisning. Beslut om förpassning meddelas av SIV (23 § UtIL). Vidare kan utlänning som lovligen uppehåller sig i riket utvisas på skäl som anges i 29 § UtIL. Sådant skäl kan vara att han är hemfallen åt alkoholmissbruk eller att han underlåter att efter förmåga söka försörja sig på ärligt sätt. Beslut om utvisning meddelas av länsrätt (30 § UtIL). Utlänning som har begått brottslig gärning av viss svårhetsgrad kan av domstol förvisas ur landet (26 § UtIL).

Har beslut meddelats att utlänning skall avlägnas skall verkställighet ske. Avvisning verkställs av polismyndighet, medan verkställighet av förpassning, utvisning och förvisning ankommer på länsstyrelse (58 § första stycket UtIL).

Tillämpningen av de olika reglerna om avvisning, förpassning, utvisning och förvisning begränsas generellt av bl. a. bestämmelserna om politiskt flyktingskap. Såsom politisk flykting anses enligt 2 § andra stycket UtIL utlänning som i sitt hemland löper risk att utsättas 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 också att på grund av politiskt brott allvarligt straff åläggs honom. I 2 § första stycket UtIL föreskrivs att politisk flykting inte utan synnerliga skäl skall vägras fristad i riket då han är i behov därav. Vid verkställighet av avvisning, förpassning, utvisning och förvisning får vidare enligt 53 § UtIL utlänning inte befordras till land där han löper risk att utsättas för politisk förföljelse och inte heller till land där han inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper en sådan risk (politiskt verkställighetshinder). Visst undantag kan enligt 54 § UtIL förekomma om utlänningen genom synnerligen grov brottslighet har ådagalagt att hans kvarblivande skulle utgöra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet. Även fara för rikets säkerhet kan medföra undantag från regeln om politiskt verkställighetshinder.

Om polismyndighet finner skäl att avvisa utlänning men denne påstår att politiskt verkställighetshinder föreligger skall ärendet, om på-

stående inte är uppenbart oriktigt, enligt 20 § andra stycket UtIL underställas SIV som har att, efter hörande av utlänningsnämnden, fatta beslut i ärendet så snart det kan ske. Detsamma gäller om utlämning bör avvisas på begäran av den centrala utlämningssmyndigheten i annat nordiskt land eller om polismyndighet finner det tveksamt om utlämning, mot vilken avvisningsanledning föreligger, bör avvisas. Skyldighet att i avvisningsärende höra utlämningssnämnden föreligger också för SIV enligt 45 § UtIL när ärendet efter besvär kommit under SIV:s prövning. Skyldigheten är dock begränsad till de fall där SIV beslutar att avvisning skall ske. Vid prövning av förpassningsärenden finns för SIV ingen skyldighet att vid påstående om politiskt verkställighetshinder höra utlämningssnämnden. I likhet med stadgandet i 45 § UtIL föreskrivs i 23 § UtIL att utlämningssnämnden skall höras endast om beslut om förpassning meddelas. För ärenden om utvisning eller förvisning finns inga bestämmelser om utlämningssnämndens hörande. I 58 § andra stycket UtIL ges emellertid med 20 § andra stycket UtIL likartade föreskrifter för det fall att utlämning vid verkställighet av avvisning, förpassning, utvisning eller förvisning gör invändning om politiskt verkställighetshinder.

SIV har i den nämnda skrivelsen till Kungl. Maj:t framhållit att handläggningstiden är för lång i de utlämningssärenden, där SIV har att pröva fråga om utlämning skall få stanna kvar i landet. Detta beror enligt SIV på olika omständigheter. Antalet kvalificerade ärenden har ökat. Ärendena har vidare blivit mer komplicerade samtidigt som utredningarna många gånger är bristfälliga. Detta har inte sällan medfört att SIV tvingats begära kompletterande utredningar. SIV pekar på att handläggningstiden hos utlämningssnämnden i genomsnitt uppgår till mellan en och två månader. För att nedbringa denna tid anser SIV det vara önskvärt att om möjligt minska nämndens arbetsbörda, dock utan att utlämningarnas rättsskydd eftersätts. SIV framhåller härom följande.

Av de 2 098 ärenden, som under år 1971 remitterades till utlämningssnämnden, gällde 459 ärenden frågor om avvisning. I 354 fall beslöt SIV att avvisning inte skulle ske. I det övervägande antalet av dessa 354 ärenden var enligt SIV förhållandena sådana att det redan före remissen till utlämningssnämnden hade stått klart för SIV att utlämningen skulle få stanna kvar i landet. Yttrande från nämnden i dessa fall kunde enligt verket undvaras. SIV föreslår därför att nämndens yttrande skall behöva inhämtas endast i de fall verket anser att avvisning skall ske. En sådan ordning skulle inte bara medföra en minskad belastning för utlämningssnämnden. Den skulle även få till följd att SIV kunde meddela sina beslut tidigare, varigenom utlämningen skulle kunna söka arbete tidigare i stället för att vara beroende av det allmänna för sin försörjning. I sitt förslag anmärker SIV också att utlämningssnämnden i förpassningsärenden enligt 23 § UtIL behöver höras endast om SIV meddelar beslut om

förpassning. SIV föreslår därför att 20 § andra stycket UtIL ändras så att utlänningsnämndens yttrande i avvisningsärenden behöver inhämtas endast i de fall då verket anser att avvisning skall ske.

SIV:s förslag godtas av remissinstanserna. *Utlänningsnämnden*, som för år 1972 har redovisat 2 102 ärenden, betecknar nämndens arbetsläge som mycket ansträngt och förklarar att man på längre sikt inte ser andra möjligheter att förkorta handläggningstiden, som genomsnittligt är 33 dygn, än ökade resurser eller en väsentlig minskning av antalet ärenden. Den lättnad i arbetsbördan, som SIV:s förslag skulle medföra genom en minskning av antalet remitterade avvisningsärenden, skulle enligt nämnden visserligen vara av begränsad omfattning men borde ändå inverka positivt för en förkortning av handläggningstiden. Nämnden, som anser att från rättssäkerhetssynpunkt intet väsentligt kan invändas mot förslaget, tillstyrker den av SIV föreslagna ändringen av 20 § andra stycket UtIL. *AMS* framhåller att det inte sällan tar lång tid innan SIV:s beslut föreligger. Utlänningen går under tiden i regel sysslös och åtgärder för svenskundervisning eller förberedelser för arbetsplacering kan inte vidtas av *AMS* innan SIV meddelat sitt beslut. Lika med SIV finner *AMS* det angeläget att handläggningstiderna förkortas och tillstyrker förslaget. *RPS* vill med hänsyn till de av SIV åberopade skälen inte motsätta sig förslaget. *RPS* pekar på att SIV inte föreslagit motsvarande ändring i 58 § andra stycket UtIL.

Som SIV framhåller i sin skrivelse är den långa handläggningstid som föreligger i ärenden angående frågor om utlännings rätt att resa in och upphålla sig i landet otillfredsställande. Inte minst för utlänningen själv är det angeläget att prövningen inte drar ut på tiden. Det är självfallet också önskvärt, att de myndigheter som har att bistå utlänningen i hans anpassning så snart som möjligt kan vidta nödvändiga åtgärder. Enligt min mening är det därför påkallat att söka bringa ned handläggningstiden till en mer godtagbar nivå. Därvid får givetvis inte utlänningsens rättskydd inskränkas.

SIV har redan — som framgår av dess skrivelse — vidtagit olika åtgärder genom att bl. a. i samråd med *RPS* meddela föreskrifter och utfärda nya blanketter i syfte att förbättra och koncentrera utredningarna i ärendena. I den mån dessa förändringar får avsedd effekt torde de verkligt bidra till att minska den totala handläggningstiden.

I sin anslagsframställning för budgetåret 1973/74 lade SIV fram förslag till viss omorganisation inom verket samt till viss personalförstärkning. Detta gällde bl. a. tillståndsbyrån som handlägger tillstånds- och avlägsnandenärenden. SIV föreslog att byråns indelning i sektioner och grupper skulle slopas samt att sektions- och gruppchefstjänsterna, som utgjorde skilda beslutsnivåer inom verket, skulle sammanföras till en beslutsnivå. Vidare föreslog SIV att ytterligare tjänster inrättades. Dessutom föreslogs att vissa arbetsfunktioner inom byrån skulle överföras till

en nyinrättad registerenhet, som skulle ha hand om det ADB-system inom verket som skall tas i bruk vid ingången av budgetåret 1973/74.

I prop. 1973: 1 bil. 13 (s. 141) anslöt jag mig i allt väsentligt till SIV:s förslag till omorganisation. I anslagsberäkningen för verket ingick också förstärkning av tillståndsbyrån med en kvalificerad handläggare. Propositionen har i dessa delar godkänts av riksdagen (InU 1973: 6, rskr 1973: 54).

Den omorganisation och de övriga förändringar, som sålunda kommer till stånd inom SIV, innebär betydande förbättringar för effektiviteten inom verket och torde också leda till en förkortning av handläggningstiderna.

SIV:s förslag att utlänningsnämnden inte skall behöva höras i de avvisningsärenden där SIV finner att avvisning inte bör ske ansluter till vad som gäller vid beslut om förpassning. Enligt 23 § UtIL behöver utlänningsnämnden höras i sådant ärende endast om beslut om förpassning meddelas. Det kan i detta sammanhang påpekas att det ibland kan vara mera en tillfällighet om frågan om en utlämning skall avlägsnas ur landet eller ej bedöms enligt avvisningsreglerna eller förpassningsreglerna. Om exempelvis en viseringsfri utlämning ankommer hit utan medel till sitt upphålle skall han avvisas. Beslut om avvisning kan meddelas inom tre månader från inresan och kan således riktas mot utlämning som anträffas först sedan han har rest in och vistats i landet någon tid. Anträffas emellertid utlämningen efter tre månader från inresan, kan avvisning inte längre ske. Frågan om utlämningens avlägsnande handläggs då som ett förpassningsärende. Gör utlämning i avvisningsärenden invändning om politiskt verkställighetshinder eller finner polismyndigheten på grund av t. ex. annan politiskt invändning att det är tveksamt om avvisning skall ske, skall ärendet underställas SIV. Även om SIV därvid finner utredningen klart ge vid handen att utlämningen bör tillåtas att stanna i landet skall utlänningsnämnden höras. Finner emellertid SIV i förpassningsärende, t. ex. på grund av åberopade politiska skäl i någon form, att utlämningen bör få stanna kvar i landet, får han tillstånd till detta utan att utlänningsnämnden yttrat sig. Det kan vidare anmärkas att om SIV i avvisningsärende, som prövas efter besvär över polismyndighets beslut om avvisning, finner att utlämningen bör få stanna kvar i landet utlänningsnämnden inte behöver höras. Liksom i förpassningsärenden skall enligt 45 § UtIL sådana avvisningsärenden remitteras till utlänningsnämnden endast när beslut om avvisning skall meddelas.

De avvisningsärenden, som remitteras till utlänningsnämnden, är i allt väsentligt sådana där utlämningen har påstått att politiskt verkställighetshinder föreligger. Den prövning av det politiska flyktingskapet som utlänningsnämnden skall göra är givetvis av stor betydelse. Dess ställningstagande är visserligen inte bindande för SIV men utgör, i de fall SIV har en motsatt uppfattning, förutsättning för att utlämningen skall kunna

anföra besvär över SIV:s beslut. Detta gäller dock endast i den mån SIV:s beslut innebär att utlännningen skall avlägnas ur landet. I motsatt fall är klagorätt inte behövlig. Ett icke ringa antal ärenden av sist nämnda slag remitteras årligen till utlänningsnämnden. Ett genomförande av SIV:s förslag skulle medföra en icke obetydlig lättnad i nämndens arbetsbörda och möjliggöra en snabbare handläggning av dessa ärenden.

På grund av vad jag sålunda har anfört anser jag att utlänningsnämnden inte behöver höras i de avvsningsärenden där SIV genom det utredningsmaterial som redan föreligger finner det uppenbart att utlännningen bör tillåtas att uppehålla sig i riket. Föreligger tvksamhet härom, ligger det emellertid i sakens natur att ärendet bör remitteras till nämnden. Jag föreslår att 20 § andra stycket UtL ändras i enlighet härmed.

I ärenden enligt 58 § andra stycket UtL om verkställighet av avvsnings-, förpassnings-, utvisnings- eller förvisningsärenden, där utlännningen påstår att politiskt verkställighetshinder föreligger, är förfarandet detsamma som enligt 20 § andra stycket UtL och omständigheterna i övrigt är också helt likartade. På grund härav anser jag att utlänningsnämnden inte heller i dessa fall behöver höras, om SIV med hänsyn till utredningsmaterialet finner det vara uppenbart att verkställighet inte bör ske. Jag föreslår därför att 58 § andra stycket UtL ändras i överensstämmelse med vad jag föreslagit beträffande 20 § andra stycket UtL.

Som tidigare nämnts innebär 23 § UtL att SIV i förpassningsärenden behöver inhämta yttrande från utlänningsnämnden endast om förpassning skall ske. Förhållandet är enligt 45 § UtL likartat i de avvsningsärenden som efter anförda besvär prövas av SIV. Eftersom handläggningen av dessa ärenden bör vara densamma som i ärenden enligt 20 § andra stycket och 58 § andra stycket UtL föreslår jag att 23 och 45 §§ UtL justeras så att alla de nu nämnda lagrummen får en enhetlig utformning.

Den lagstiftning som jag här har föreslagit bör träda i kraft omedelbart efter det att den nya författningen har utkommit från trycket. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Jag hemställer att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen.

att antaga förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193).

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

Ur protokollet:

*Britta Gyllensten*

