

Justitieutskottets yttrande

1979/80: 1 y

över propositionen 1979/80: 96 med förslag till ny utlänningslag jämte motioner

Till arbetsmarknadsutskottet

Inledning

I propositionen 1979/80: 96 har regeringen (arbetsmarknadsdepartementet) efter hörande av lagrådet föreslagit riksdagen att anta i propositionen framlagda förslag till utlänningslag samt till lagar om ändring i rättegångsbalken, lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall och rättshjälpslagen.

Ärendet har hänvisats till arbetsmarknadsutskottet som genom beslut den 25 mars 1980 har anhållit hos justitieutskottet om yttrande över dels de under den allmänna motionstiden väckta motionerna 1979/80: 1470 av Blenda Littmarck (m) och 1979/80: 987 av Wiggo Komstedt m. fl. (m), dels propositionen 1979/80: 96 jämte motioner, allt i vad avser frågor inom justitieutskottets beredningsområde.

Med anledning av propositionen har väckts motionerna 1979/80: 1926 och 1927 samt 1935–1940.

Justitieutskottet har den 10 april 1980 beslutat att till arbetsmarknadsutskottet överlämna motionen 1979/80: 1121 av Ivan Svanström m. fl. (c) (yrkandet 1) jämte yttrande däröver.

Ärendet föranleder följande yttrande av justitieutskottet.

Passkyldighet

I 7 § i den föreslagna nya utlänningslagen föreskrivs att utlänningar som kommer till Sverige eller uppehåller sig här skall ha pass om regeringen har förordnat om detta. Regeringen får enligt lagrummet föreskriva i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för flyktingar eller andra utlänningar. Bestämmelsen motsvarar i sak 4 § i den nuvarande utlänningslagen (1954: 193). I den föreslagna lydelsen har emellertid använts begreppet "flykting" medan det i den nuvarande lydelsen talas om "politisk flykting". Ändringen har samband med införandet i den nya utlänningslagen av den definition av vem som skall anses som flykting som används i FN:s flyktingkonvention (konventionen 1951 angående flyktingars rättsliga ställning).

Utskottet vill peka på att den nuvarande definitionen också förekommer i 1 § passlagen (1978: 302). Enligt utskottets mening kan de föreslagna övergångsbestämmelserna till den nya utlänningslagen inte tas till intäkt

1 Riksdagen 1979/80. 7 saml. Yttr. nr 1.

för att underlåta en konsekvensändring i passlagen. Utskottet föreslår därför att arbetsmarknadsutskottet hemställer

att riksdagen vidtar den ändringen i 1 § passlagen (1978: 302) att orden "politisk flykting" byts ut mot ordet "flykting".

Terroristlagstiftningen

I 30 och 47 §§ i den föreslagna utlänningslagen har tagits upp regler om avvísning och utvisning av terrorister som i sak motsvarar 29 § första stycket 5 och 30 § andra stycket nuvarande utlänningslagen. I 73 § föreslås regler om anstånd med verkställighetsbeslut beträffande terrorister. Sådant anstånd skall beslutas av regeringen. Paragrafen motsvarar 51 § tredje stycket nuvarande utlänningslagen. I sakligt hänseende skiljer den sig dock från den nämnda, nu gällande bestämmelsen på det sättet att den också reglerar frågan om anstånd beträffande s. k. politisk utvisning enligt 48 § i den föreslagna lagen.

Den angivna regleringen har samband med lagen (1975: 1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (spaningslagen). Enligt den lagen, som äger giltighet f. n. till utgången av år 1980, får särskilda tvångsåtgärder tillämpas för att utröna huruvida vissa terroristorganisationer eller grupper planlägger eller förbereder våldshandlingar för politiska syften. Spaningslagen innehåller ett flertal hänvisningar till den nu gällande utlänningslagen.

Utskottet noterar att spaningslagen inte föreslås ändrad i det nu förevarande lagstiftningsärendet. De fall då spaningslagen skall tillämpas under tiden efter den nya utlänningslagens ikraftträdande avses skola framgå av en övergångsbestämmelse till den nya utlänningslagen. Enligt övergångsbestämmelsen skall den nya lagens bestämmelser tillämpas om det i lag eller annan författning förekommer hänvisning till föreskrift, som ersatts genom bestämmelse i den nya lagen (se lagrådet, prop. s. 130).

Enligt utskottets mening talar bl. a. angelägenheten av klarhet i regler som gäller användning av processuella tvångsmedel för att spaningslagen bör ändras redan nu. Det bör härvidlag noteras att de utlännningar som beskrivs i 1 § spaningslagen inte kan definieras enbart med en hänvisning till 73 § i den nya lagen eftersom den bestämmelsen omfattar, förutom terrorister, även utlännningar som blivit föremål för s. k. politisk utvisning enligt 48 § samma lag. Utskottet har emellertid funnit att saken kan anstå till dess frågan om en eventuell förlängning av spaningslagens giltighetstid provas senare i år.

Med dessa uttalanden föreslår justitieutskottet att arbetsmarknadsutskottet godtar den i propositionen föreslagna regleringen i nu berört hänseende.

Utvisning på grund av brott

I 40–41 §§ i förslaget till ny utlänningslag föreslås regler om utvisning på grund av brott. Bestämmelserna motsvarar 26–27 §§ i den nuvarande lagen.

Enligt den föreslagna regleringen skall en utlänning få utvisas ur riket om han döms för ett brott, på vilket kan följa fängelse i mer än ett år, eller om domstol undanröjer villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till för sådant brott. Vidare skall en utlänning få utvisas, om han har begått ett brott på vilket kan följa fängelse enligt utlänningslagen eller enligt författningar som har utfärdats med stöd av den lagen. En förutsättning för beslut om utvisning i det sistnämnda fallet är att omständigheterna vid brottet är försvårande eller att utlänningen under de senaste åren före brottet har begått brott av samma slag.

En annan förutsättning för beslut om utvisning är enligt förslaget att det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras att utlänningen kommer att fortsätta med brottslig verksamhet här i riket eller att brottet är sådant att han inte bör få stanna kvar.

Om en utlänning utvisas på grund av brott skall det men som han därigenom åsamkas beaktas när påföljden för brottet bestäms.

Den beskrivna regleringen innebär ingen ändring i förhållande till vad som gäller nu.

Beträffande möjligheterna i övrigt att avlägsna en utlänning i samband med att han döms för brott innebär förslaget en begränsning i förhållande till vad som gäller nu. Enligt den nuvarande lagen får utlänning som när åtal väcktes sedan minst ett år innehar permanent uppehållstillstånd eller som vid nämnda tidpunkt sedan minst fem år tillbaka har varit bosatt i riket förvisas endast om synnerliga skäl föreligger. Enligt förslaget skall sådana skäl föreligga för utvisning av utlänning som varit bosatt i landet i tre år. För medborgare i annat nordiskt land föreslås en tid av två år. Den som har flyktningförklaring eller som annars uppenbart är att anse som flyktning och har behov av fristad i Sverige får enligt förslaget utvisas endast om han begått allvarliga brott.

Reglerna om utvisning på grund av brott berörs i flera motioner.

I motionen 1979/80: 1470 av Blenda Littmarck hemställs att riksdagen hos regeringen begär en översyn av påföljdsreglerna för utländska medborgare som begår brott i Sverige i enlighet med vad i motionen anförts.

Motionären pekar på att möjligheten för en förvisad att få en lindrigare påföljd innebär att han, om förvisningen inte kan verkställas, får en lindrigare påföljd än en svensk medborgare eller en utlänning som blir förvisad. Denna ordning är enligt motionären inte rimlig. Vidare anser motionären att det faktum att utlänningen under viss tid haft permanent uppehållstillstånd inte bör ha någon självständig betydelse vid prövningen av om förvisning (utvisning) skall ske.

I motionen 1979/80: 1926 av Allan Ekström (m) yrkas att riksdagen beslutar att 41 § i förslaget till utlänningslag erhåller följande lydelse i motsvarande del: "En utlänning, som hade permanent uppehållstillstånd sedan minst ett år när åtalet väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst fem år, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl".

I motionen 1979/80: 1937 av Anna-Greta Leijon m. fl. (s) (yrkandet 1, delvis) hemställs att riksdagen antar de ändringar i 41 § förslaget till utlänningslag som följer av vad som föreslagits i motionen.

Enligt motionärernas mening bör de nuvarande reglerna om en femårsgräns behållas oförändrade. Motionärerna hänvisar till behovet av att förhindra att kriminella utnyttjar den svenska generositeten i invandrings- och flyktingfrågor för samhällsskadlig verksamhet.

I motionen yrkas vidare att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförs i motionen om översyn av reglerna för utvisning på grund av brott (yrkandet 2, delvis).

Motionärerna anför att de finner det stötande att exempelvis personer som är utländska medborgare och som fötts eller vuxit upp i Sverige kan utvisas. Enligt motionärerna är det befogat att nu utreda förutsättningarna för att ge dessa utlänningar ett förstärkt skydd mot utvisning.

I motionen 1979/80: 1940 av Inger Lindquist (m) hemställs att riksdagen beslutar dels att sista meningen i 41 § förslaget till utlänningslag skall utgå (yrkandet 1), dels att den i 41 § angivna tidrymden om tre år skall ersättas med fem år (yrkandet 2).

Utskottet delar den uppfattning som ligger till grund för regeringens förslag i denna del, nämligen att samhället bör ha möjlighet att reagera med beslut om avlägsnande från riket om en utlänning här gör sig skyldig till allvarlig brottslighet. Den angivna uppfattningen grundar sig som föredragande statsrådet anför (s. 60–61) på principen att det endast är svenska medborgare som har en ovillkorlig rätt att vistas här.

Utskottet har heller ingen erinran mot den i förslaget gjorda avgränsningen av den brottslighet som skall kunna föranleda förvisning eller till de förutsättningar som eljest uppställts i 40 § i förslaget.

Frågan om hur det men som utlänningen lider genom avlägsnandet skall beaktas vid bestämningen av påföljd har behandlats av utskottet vid 1976/77 års riksmöte med anledning av en motion i frågan (JuU 1976/77: 1). Utskottet framhöll då att den gällande ordningen i många fall leder till att en utlänning erhåller lägre straff än som normalt skulle följa på brottet; kan förvisningen sedermera inte verkställas på grund av politiskt verkställighetshinder, kommer utlänningen i förmånligare ställning än den som döms för likartad brottslighet utan att samtidigt förvisas. Utskottet hänvisade till att de olägenheter som den angivna ordningen kunde leda till främst bottnar i att domstol som beslutar om förvisning har mycket begränsade möjligheter att bedöma om hinder sedermera kan föreligga mot beslutets

verkställande, t. ex. på grund av politiskt flyktingskap. Olägenheterna innebar enligt utskottets mening otvivelaktigt att utfallet av domstolarnas straffmätning i dessa fall inte sällan framstår som slumpartad och stötande från rättvisesynpunkt. En sådan ordning kunde, uttalade utskottet, självfallet inte accepteras. Utskottet noterade med tillfredsställelse att motionsspörsmålet omfattades av den översyn rörande utlänningslagstiftningen som inleddes år 1976. Motionen påkallade med hänsyn härtill enligt utskottets mening inte någon riksdagens åtgärd.

Frågan om straffmätningen i samband med förvisning har också berörts av utskottet vid behandling av placerings- och permissionsreglerna i lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt (se JuU 1974: 2, 1978/79: 15).

Utlänningslagkommittén föreslog i det betänkande (SOU 1979: 64) Ny utlänningslag, som ligger till grund för propositionen, att bestämmelserna om beaktande av menet i sin nuvarande utformning skulle utgå. Förslaget i denna del kritiserades av åtskilliga remissinstanser (se prop. s. 194).

Utskottet delar föredragande statsrådets uppfattning att det inte finns anledning att ta bort den nuvarande bestämmelsen om beaktande av menet. Samtidigt vill dock utskottet understryka vad utskottet uttalade vid 1976/77 års riksmöte om att en sådan ordning inte kan accepteras som innebär att domstolarnas straffmätning framstår som slumpartad och stötande från rättvisesynpunkt. De föreslagna reglerna om flyktingstatus som hinder för beslut om utvisning bör dock enligt utskottets mening leda till att problemet i praktiken blir mindre aktuellt.

Utskottet förutsätter att tillämpningen av de nya reglerna noggrant följs utifrån dessa aspekter samt att regeringen, om olägenheter av betydelse fortsättningsvis visar sig föreligga, överväger ändrad reglering i ämnet.

När det gäller längden av den vistelsetid efter vilken utvisning skall få ske endast om det föreligger synnerliga skäl förordas i motionerna 1926 och 1937 att den nuvarande ordningen skall behållas, dvs. tidrymden skall för alla utlännningar vara fem år. I motionen 1940 förordas att tidrymden för andra utlännningar än nordiska medborgare skall bestämmas i enlighet med nuvarande ordning till fem år.

Vid ställningstagande till frågan vilken tidrymd som bör gälla i det aktuella avseendet måste enligt utskottets mening beaktas att det enligt förslaget, liksom hittills, alltid skall tas hänsyn till utlännings levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge utlänningen har vistats i Sverige. Utskottet vill liksom föredragande statsrådet understryka vikten av att största möjliga hänsyn tas till utlännings och hans familjs sociala situation. Ett sådant hänsynstagande ligger också i linje med den liberalare syn på utlännings ställning som har vuxit fram i vårt land under senare år.

När det gäller det snävt begränsade, rent kriminalpolitiska spörsmål som här föreligger till bedömning får emellertid konstateras att det finns situationer då hänsynen till utlännings sociala situation inte talar mot ett beslut om utvisning. Att för dessa fall generellt ställa upp det starka hinder

mot utvisning som regeringens förslag om tidrymd innebär kan enligt utskottets mening leda till resultat som strider mot det övergripande intresset att förhindra brottslingar att komma till Sverige och uppehålla sig här. I detta hänseende bör beaktas att den internationella brottsligheten under senare tid utvecklats på ett oroande sätt och i ökad omfattning kommit att beröra också vårt land.

Mot denna bakgrund delar utskottet den mening som förs fram i motionerna 1926, 1937 och 1940, nämligen att den nuvarande femårsgränsen skall behållas, och förslaget i propositionen om en treårsgräns bör inte genomföras. I likhet med vad som anförs i de båda förstnämnda motionerna bör enligt utskottets mening inte heller införas någon särskild tidrymd beträffande medborgare i andra nordiska länder. Beträffande dessa medborgare torde ändå föreligga starka skäl att underlåta beslut om utvisning. Här bör också pekas på den bestämmelse i lagen om svenskt medborgarskap (1950: 382) enligt vilken en medborgare i annat nordiskt land kan upptas till svensk medborgare sedan han haft hemvist här i riket i två år.

Utskottet förordar med hänvisning till det anförda att gällande ordning beträffande tidrymd behålls. Ställningstagandet innebär att utskottet inte ställer sig bakom yrkandet i motionen 1470 såvitt gäller betydelsen av permanent uppehållstillstånd.

När det gäller den i motionen 1937 upptagna frågan rörande utvisning av utländska medborgare som vuxit upp här i landet anser utskottet i likhet med vad föredragande statsrådet anför i propositionen (s. 63) att sådana personer över huvud taget inte bör avlägsnas härifrån på grund av begånget brott. En sådan tillämpning av utvisningsreglerna inryms enligt utskottets mening i den föreslagna författningsmässiga regleringen rörande förutsättningarna för utvisning på grund av brott. Utskottet förutsätter att reglernas tillämpning i denna del noga följs av regeringen och att frågan om ändrad lagstiftning kommer att aktualiseras om behov därav visar sig föreligga. Någon begäran från riksdagens sida rörande utredning och förslag i enlighet med vad som föreslås i motionen 1937 är enligt utskottets mening inte erforderlig.

Med hänvisning till det anförda föreslår justitieutskottet arbetsmarknadsutskottet att hemställa

1. att riksdagen beträffande *beaktande av men till följd av utvisning på grund av brott* avslår motionen 1979/80: 1470 i denna del (delvis),
2. att riksdagen beträffande *permanent uppehållstillstånd* avslår motionen 1979/80: 1470 i denna del (delvis),
3. att riksdagen beträffande *beaktande av flyktingstatus* avslår motionen 1979/80: 1940 i denna del (yrkandet 1),
4. att riksdagen beträffande *utvisningshinder* med anledning av motionen 1979/80: 1926, motionen 1979/80: 1937 i denna del (yrkandet 1, delvis), motionen 1979/80: 1940 i denna del (yrkandet 2)

antar 41 § i den i propositionen 1979/80: 96 föreslagna utlänningslagen med den ändringen att paragrafen erhåller följande som *Utskottets förslag* betecknade lydelse.

Regeringens förslag

Utskottets förslag

41 §

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 40 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige. En utlänning, som hade permanent uppehållstillstånd sedan minst ett år när åtalet väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst *tre år eller, i fråga om medborgare i annat nordiskt land, sedan minst två år*, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått sådana handlingar som anges i 78 §.

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 40 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige. En utlänning, som hade permanent uppehållstillstånd sedan minst ett år när åtalet väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst *fem år*, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått sådana handlingar som anges i 78 §.

5. att riksdagen beträffande *här-uppvuxna utlänningar* avslår motionen 1979/80: 1937 i denna del (yrkandet 2, delvis).

Ansvarsregler

I 95–99 §§ i den nya utlänningslagen föreslås regler om ansvar för brott mot utlänningslagen eller mot författning, som har utfärdats med stöd av denna lag. De ändringar i förhållande till den nuvarande regleringen som härvidlag föreslås är i allt väsentligt av språklig och redaktionell art. Vissa sakliga ändringar föreslås dock. Bl. a. föreslås att försök att hjälpa en utlänning att olagligen komma in i riket görs straffbart. Vidare föreslås att böter införs som påföljd för ringa fall av olovlig vistelse i riket. Det föreslås också en regel om åtalsprövning i ringa fall.

Den föreslagna regleringen grundas ej på någon allmän översyn av ansvarsbestämmelserna. En sådan ingår i utlänningslagkommitténs fortsatta arbete.

I motionen 1979/80: 987 av Wiggo Komstedt m. fl. (m) hemställs att riksdagen anholder att regeringen ser över gällande lagstiftning när det gäller undangömmande av utvisad person samt att detta bedöms som en brottslig handling och kan leda till åtal för den som undangömmar utvisad.

Den i motionen upptagna frågan berördes vid remissbehandlingen av utlänningslagkommitténs betänkande. Härvid ansåg bl. a. rikspolisstyrel-

sen det angeläget att det infördes sådana ansvarsbestämmelser att den ökande illegala invandringen kan stävjas. Under remissbehandlingen föreslogs i första hand att straff skulle införas för den som hjälper en utlänning att illegalt ta sig in i landet även när försöket misslyckas. Vidare föreslogs straff bl. a. för den som hjälper en utlänning som enligt ett utvisningsbeslut skall avlägsnas från Sverige att hålla sig dold för att undvika verkställighet.

Föredragande statsrådet anför i anslutning till redovisningen av remissinstansernas förslag att hon har stor förståelse för kraven på mera effektiva påföljdsbestämmelser vid framför allt organiserade brott mot utlänningslagen. Den nuvarande situationen är enligt statsrådet otillfredsställande. Enligt hennes mening är det viktigt att hela detta komplex blir föremål för en översyn av utlänningslagkommittén och sedvanlig remissbehandling innan mer omfattande ändringar genomförs.

Enligt utskottets mening är det angeläget att efterlevnaden av utlänningslagstiftningen kan kontrolleras bl. a. med hjälp av effektiva påföljdsbestämmelser. Vad som har sagts nu talar för att straffbestämmelser i det avseende som föreslås i motionen 987 införs. Sådana bestämmelser kan enligt utskottets mening ses som ett naturligt komplement till straffansvaret för medhjälp till illegal inresa i Sverige. Reglernas närmare utformning bör dock övervägas ytterligare. Bl. a. bör undersökas frågan om strafffrihet för utlänningsens närmaste i linje med vad som enligt 17 kap. 11 § brottsbalken gäller vid brottet skyddande av brottsling. Utskottet utgår från att här berörda överväganden kommer till stånd utan någon särskild åtgärd från riksdagens sida. Motionen 987 bör därför lämnas utan bifall.

Vid den fortsatta översynen av ansvarsbestämmelserna bör beträffande straffansvaret för hindrande av avvisning eller utvisning av terrorist enligt utskottets mening också beaktas den bristande lagtekniska överensstämmelsen mellan 15 § 1 i den numera upphävda lagen om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen) och 64 § sista stycket i nuvarande utlänningslagen, vilket lagrum föreslås bli överfört till 96 § andra stycket 2 i den nya lagen. Vid överförandet till utlänningslagen synes bestämmelsen till sin ordalydelse ha fått en vidare innebörd än vad som har varit avsett (se prop. 1973: 37 och prop. 1975/76: 18).

Med hänsyn till vad som föreslås i propositionen beträffande straffansvar och åtal för olovlig vistelse i riket bör ej motionen 1470 såvitt den rör straffmätning för sådant brott föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Utskottet föreslår med hänvisning till det anförda att arbetsmarknadsutskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1979/80: 987 och 1979/80: 1470 i här behandlade delar.

Rättsligt biträde

I motionen 1979/80: 1927 av Lars Werner m. fl. (vpk) yrkas att riksdagen hos regeringen skall hemställa om att ett nytt förslag till utlänningslag snarast framläggs där rätt till juridiskt biträde införs för alla som påstår sig vara flyktingar vid alla typer av avvisningar (yrkandet 2 b).

I motionen 1979/80: 1941 av Olle Wästberg i Stockholm (fp) yrkas att riksdagen skall besluta att en person som uppger sig vara politisk flykting får rätt till juridiskt biträde när frågan om avvisning prövas (yrkandet 2 h).

Enligt rättshjälpslagen (1972: 429) har en utlänning möjlighet att få offentligt biträde i bl. a. ärenden angående förpassning eller utvisning enligt utlänningslagen samt vid utredning hos polismyndighet när det har uppkommit fråga om förpassning eller utvisning. Offentligt biträde kan också förordnas i ärende angående avvisning, dock ej hos polismyndighet om det inte finns anledning att underställa ärendet invandrarverket eller om utlänningen inte hållits i förvar mer än en vecka. Biträde kan vidare förordnas bl. a. i ärende angående verkställighet enligt utlänningslagen om det finns anledning att underställa ärendet invandrarverket för prövning av politiskt flyktingskap.

Offentligt biträde skall utses om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

De ändringar som i nu förevarande lagstiftningsärende föreslås i rättshjälpslagen innebär en anpassning till terminologin i den nya utlänningslagen.

Den nuvarande regleringen infördes i huvudsak år 1978 (prop. 1977/78: 90, AU 30). I förarbetena till det lagstiftningsärendet uttalade föredragande statsrådet att få saker är bättre ägnade att öka utlänningsens rättssäkerhet än att han på ett tidigt stadium får ett kunnigt biträde; av särskild vikt var att biträdet fanns med redan under polisutredningen. Huvudprincipen för rätten till offentligt biträde i utlänningsärenden angavs vara att ingen – utom såvitt gäller de avvisningar som utan längre frihetsberövanden beslutas av polisen – skall kunna avlägsnas ur riket utan att ha erbjudits bistånd av ett offentligt biträde; erbjudandet borde ske så snart man börjar sätta i fråga att utlänningen skall avlägsnas.

Den utvidgade rätt till offentligt biträde som infördes år 1978 ger inte utlänningen rätt till biträde vid s. k. korta avvisningar, dvs. avvisningar som polismyndighet enligt gällande bestämmelser beslutar och verkställer omedelbart eller kort tid efter inresan. Denna begränsning har gjorts mot bakgrunden av att sådan avvisning endast får ske i helt klara fall (se prop. 1977/78: 90, s. 69).

I samband med ändringar i rättshjälpslagen år 1979 (prop. 1978/79: 90, JuU 30, rskr 268) gjordes den ytterligare utvidgningen av reglerna att offentligt biträde skulle kunna förordnas redan under polisutredningen, när fråga uppkommit om utvisning. I det lagstiftningsärendet erinrades om att

föresättningsarna för att förordna offentligt biträde i utlänningsärenden redan dessförinnan var mer liberala än i övriga fall, där offentligt biträde kan komma i fråga (prop. 1978/79: 90 s. 186).

Vid bedömningen av motionsönskemålen om vidgad rätt till offentligt biträde i utlänningsärenden bör enligt utskottets mening beaktas följande.

Polismyndigheten skall enligt förslaget till ny utlänningslag anmäla praktiskt taget alla avvisningsbeslut till statens invandrarverk (37 §), som därvid genast skall besluta om verket skall överta ärendet. Om invandrarverket övertar ärendet förfaller polismyndighetens avvisningsbeslut. Dessförinnan får beslutet inte verkställas. Sedan ärendet övertagits av invandrarverket kan, som framgår av det föregående, offentligt biträde förordnas.

Mot bakgrunden av de överväganden som, enligt vad nyss har sagts, gjordes vid införandet åren 1978 och 1979 av den nuvarande möjligheten till offentligt biträde och med hänsyn till de förslag rörande anmälan av avvisningsbeslut som nu läggs fram saknas enligt utskottets mening skäl att föreslå ändring i enlighet med motionsönskemålen.

Med hänvisning till det anförda föreslår justitieutskottet att arbetsmarknadsutskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1979/80: 1927 i nu berörd del (yrkandet 2 b) och motionen 1979/80: 1941 i nu berörd del (yrkandet 2 h).

Nordiska förvisningsbeslut

I motionen 1979/80: 1121 av Ivan Svanström m. fl. (yrkandet 1) hemställs att riksdagen hos regeringen skall begära att kontakt tas med övriga nordiska länder i syfte att möjliggöra nordiska förvisningsbeslut.

Enligt motionärernas mening är det för det internationella samarbetet i kampen mot narkotikabrottsligheten en nackdel att det inom Norden inte finns ett gemensamt försvar mot de internationella ligorna. En åtgärd för att förbättra situationen skulle enligt motionärerna vara att införa förvisning inte endast från beslutslandet utan även från hela Norden; motionärerna pekar på att passfriheten inom Norden gör en sådan reform särskilt angelägen.

I 18 och 19 §§ utlänningslagen finns f. n. regler om avvisning av utlänning som kommer till Sverige. Reglerna innebär bl. a. att utlänningen skall avvisas om på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet skäligen kan antas att han kommer att begå brott i Sverige eller i annat nordiskt land. En utlänning får också avvisas på begäran av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land om det kan antas att han annars beger sig till det land som begär avvisningen.

Den nuvarande regleringen föreslås i huvudsak utan ändring bli överförd till den nya utlänningslagen (28–29 §§).

Bestämmelserna om avvisning vid Sveriges gräns av utlänningar som

inte är önskvärda i annat nordiskt land infördes år 1957 i samband med godkännandet av passkontrollöverenskommelsen mellan Sverige, Danmark, Finland och Norge (prop. 1957: 190, 2LU 39).

Genom passkontrollöverenskommelsen skapades ett gemensamt nordiskt passkontrollområde. Den stat som verkställer passkontroll gör detta på alla de nordiska staternas vägnar och skall i förekommande fall avvisa utlänningar även i annan stats intresse. Det åligger sålunda staterna bl. a. att vid de nordiska yttergränserna avvisa utlänningar som är uppförda i någon av de fördragsslutande staternas förteckningar över utvisade utlänningar. Även utlänningar som av annan orsak inte anses böra få tillåtelse att resa in i någon av de fördragsslutande staterna kan avvisas.

För Sveriges vidkommande förs den nämnda förteckningen över utlänningar hos rikspolisstyrelsen (se prop. 1976/77: 10, JuU 16). Förteckningen, den s. k. U-boken, tjänar som spärregister vid kontroll av utlänningars inresa i nordiskt land. Den innehåller uppgifter om i Sverige meddelade förpassnings-, förvisnings- och utvisningsbeslut som är förenade med förbud att utan särskilt tillstånd återvända till riket. Dessutom innehåller den uppgifter om i Danmark, Finland, Island och Norge meddelade förpassnings- och utvisningsbeslut beträffande utomnordiska medborgare för vilka gäller förbud att återvända till det land som har meddelat beslutet. U-boken distribueras till bl. a. samtliga gränskontroller och polisdistrikt i Sverige samt till de centrala utlänningsmyndigheterna i de övriga nordiska länderna. I utlänningskungörelsen (1969: 136) finns särskilda bestämmelser om viseringstväng för utlänningar som har avlägsnats från annat nordiskt land.

Genom den beskrivna, på den nordiska passkontrollöverenskommelsen grundade ordningen för kontroll av utländska medborgares inresa i de nordiska länderna tillgodoses enligt utskottets mening i allt väsentligt önskemålen i motionen 1121 om s. k. nordiska förvisningsbeslut. Motionen bör därför inte vinna riksdagens bifall.

Justitiekommittén föreslår med hänvisning till det anförda att arbetsmarknadsutskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1979/80: 1121 i nu berörd del (yrkandet 1).

Häktning

I propositionen föreslås en ändring i 24 kap. 21 § rättegångsbalken som gör det möjligt för domstol att i samband med beslut om utvisning på grund av brott förordna att den dömda i häkte skall avbida att beslutet rörande utvisning vinner laga kraft. Häktning skall kunna ske om det skäligen kan befaras att den dömda undandrar sig utvisningen.

Genom den föreslagna lagändringen undanröjs nu förekommande tveksamhet rörande möjligheten att använda häktning i den aktuella situa-

tionen. Ändringen tillgodoser ett i praxis uttalat behov och ligger i linje med önskemål som framförts av justitieutskottet år 1973 (JuU 1973: 28).

Utskottet tillstyrker den föreslagna lagändringen.

Statsfinansiella effekter av förslagen

I propositionen lämnas en allmän beskrivning av hur vissa av förslagen i propositionen påverkar behovet av resurser på olika områden. Behov av ytterligare resurser hos statens invandrarverk och inom polisväsendet förutses bl. a. till följd av förslagen om flyktingförklaring och om anmälan av vissa av polisens avvísningsbeslut till invandrarverket. Det påpekas att förslaget i sistnämnda hänseende också förutsätter att en jourverksamhet anordnas hos verket.

I anslutning härtill föreslår regeringen bl. a. att riksdagen

1. till Lokala polisorganisationen: Förvaltningskostnader för budgetåret 1980/81 under andra huvudtiteln – utöver i proposition 1979/80: 100, bilaga 5, förslaget förslagsanslag – anvisar ytterligare 917 000 kr.,

2. att till Polisverket: Inköp av motorfordon för budgetåret 1980/81 under andra huvudtiteln – utöver i proposition 1979/80: 100, bilaga 5, förslaget reservationsanslag – anvisar ytterligare 65 000 kr.,

3. att till Lokala polisorganisationen: Utrustning för budgetåret 1980/81 under andra huvudtiteln – utöver i proposition 1979/80: 100, bilaga 5, förslaget reservationsanslag – anvisar ytterligare 35 000 kr.

Frågan om jourtjänst hos invandrarverket berörs också i motionen 1937. I motionen yrkas att riksdagen som sin mening skall ge regeringen till känna vad som sägs härom i motionen (yrkandet 2, delvis).

Enligt motionärernas mening bör jourtjänsten organiseras så att informationsbehovet vid passkontrollen tillgodoses.

Justitieutskottet har inte något att erinra mot regeringens förslag till medelsanvisning till polisväsendet utöver den som riksdagen på hemställan av utskottet beslutat om tidigare i år (JuU 1979/80: 24, p. 3, 4 och 5, rskr 182).

I motionen 1937 uppmärksammas de svårigheter som kan uppkomma för personer som vid ankomsten till Sverige vid förekommande stickprovskontroll inte omedelbart kan styrka sin rätt att resa in i landet. Detta kan gälla både utländska medborgare med tillstånd att vistas i Sverige och svenska medborgare. Spörsmålet har behandlats i en frågedebatt under innevarande riksmöte (riksdagens protokoll 1979/80: 51 s. 13). Statsrådet Karin Andersson hänvisade därvid till förslaget om den nyss nämnda jourtjänsten och förmodade att inrättandet av den skulle komma att eliminera de aktuella svårigheterna.

Utskottet, som anser det vara av största vikt att svårigheter av den angivna arten inte uppkommer, förutsätter att inrättandet av jourtjänsten i förening med de resurstillskott som föreslås i propositionen kommer att

bidra till att eliminera svårigheterna. Utskottet anser det också angeläget att rikspolisstyrelsen noga följer utvecklingen när det gäller polisens befattning med gränskontrollen i det här uppmärksammade avseendet. Någon särskild åtgärd från riksdagens sida är – utifrån de synpunkter justitieutskottet har att beakta – enligt utskottets mening inte erforderlig.

Med dessa uttalanden föreslår justitieutskottet att arbetsmarknadsutskottet hemställer

1. att riksdagen anvisar medel till polisväsendet i enlighet med vad som föreslås i propositionen.
2. att riksdagen avslår motionen 1979/80: 1937 i nu berörd del (yrkandet 2, delvis).

Övrigt

Förslagen i propositionen och motionerna i de delar som inte berörs i det föregående föranleder inte något uttalande från justitieutskottets sida.

Stockholm den 22 april 1980

På justitieutskottets vägnar

BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Åke Polstam (c), Eric Jönsson (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Björn Körlof (m), Lilly Bergander (s), Gunilla André (c), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Göte Jonsson (m), Helge Klöver (s), Ella Johnsson (c), Karl-Gustaf Mathsson (s), Bonnie Bernström (fp) och Maja Bäckström (s).

Avvikande meningar

1. Utvisning på grund av brott

Åke Polstam (c), Hans Petersson i Röstånga (fp), Gunilla André (c), Ella Johnsson (c) och Bonnie Bernström (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar med "Vid ställningstagande" och slutar med "permanent uppehållstillstånd" bort ha följande lydelse.

Den förändrade synen på invandrarnas roll i samhället och strävandena att tillförsäkra invandrarna en med svenska medborgare jämställd ställning måste enligt utskottets mening få sätta sin prägel också på den del av utlänningslagstiftningen som berör utvisning på grund av brott. Detta gäller ej endast bestämmelser som tar sikte på flyktingar. En lämplig åtgärd i den sålunda önskade riktningen är enligt utskottets mening att minska den tidrymd som f. n. gäller för kravet på synnerliga skäl – exempelvis grov

brottslighet – för utvisning. En sådan ordning skulle också ligga i linje med vad dåvarande statsrådet Anna-Greta Leijon i detta hänseende uttalade i direktiven till utlänningslagkommittén (se SOU 1977: 28 s. 31 f.). Härvidlag bör understrykas att en utlänning som utan att ha begått brott lagligen har vistats i landet under tre år bl. a. genom familjebildning och arbete normalt torde ha fått en sådan anknytning till Sverige att starka skäl talar emot ett beslut om utvisning. I sammanhanget bör också beaktas att en treårsgräns gäller för kommunal rösträtt och för valbarhet i kommunala val. Det bör dock framhållas att om en treårsgräns i enlighet med vad som föreslås i propositionen ställs upp i det nu aktuella avseendet detta ej hindrar utvisning vid allvarlig brottslighet, exempelvis grovt narkotikabrott, organiserade och ekonomiska brott samt våldsbrott. Utskottet vill i denna del peka på vad föredragande statsrådet anför i propositionen (s. 63) rörande innebörden av uttrycket "synnerliga skäl".

Med hänvisning till det anförda tillstyrker utskottet att en utlänning som vistats i riket under tre år tillerkänns det starkare skydd mot utvisning som föreslås i propositionen. På de skäl som föredragande statsrådet anför i propositionen (s. 62 och 63) bör vidare enligt utskottets mening nordbor i detta hänseende få det starkare skydd som föreslås i propositionen.

Den sålunda av utskottet förordade ordningen motsvarar den som föreslås beträffande utvisning på grund av asocialitet (44 §).

Utskottets ställningstagande innebär att utskottet inte ställer sig bakom yrkandet i motionen 1470 såvitt gäller betydelsen av permanent uppehållstillstånd.

dels att utskottet bort föreslå arbetsmarknadsutskottet att hemställa

4. att riksdagen beträffande *utvisningshinder* med avslag på motionen 1979/80: 1926, motionen 1979/80: 1937 i denna del (yrkandet 1, delvis) och motionen 1979/80: 1940 i denna del (yrkandet 2) antar 41 § i den i propositionen 1979/80: 96 föreslagna utlänningslagen.

2. Rättsligt biträde

Hans Petersson i Röstånga (fp) och Bonnie Bernström (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar med "Vid bedömning-" och slutar med "med motionsönskemålen" bort ha följande lydelse.

Genom införandet i den nya lagen av regler om anmälan av avvisningsbeslut till statens invandrarverk stärks utlänningens ställning i samband med polismyndighets prövning av frågan om avvisning. En utlänning, som påstår sig vara flykting, kommer dock inte att kunna få offentligt biträde förrän verket beslutat överta ärendet. Den ordningen kan enligt utskottets mening inte anses tillfredsställande. Såsom framhålls i motionen 1941 kan ju situationen vid gränsen vara avgörande för en flyktings framtid, kanske

för hans liv. Han bör därför ha en ovillkorlig rätt till rättshjälp genom offentligt biträde. Reglerna om sådant biträde bör därför ändras i detta syfte.

dels att utskottet bort föreslå att arbetsmarknadsutskottet hemställer att riksdagen med anledning av motionen 1979/80: 1927 i nu berörd del (yrkandet 2 b) och motionen 1979/80: 1941 i nu berörd del (yrkandet 2 h) hos regeringen begär förslag till sådan ändring i rättshjälpslagen att rätt till juridiskt biträde införs för alla som vid ifrågasatt avvisning uppger sig vara flyktingar.

