

EX. A

S. O. U.
0

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1951:42
JUSTITIEDEPARTEMENTET



BETÄNKANDE
MED FÖRSLAG TILL
UTLÄNNINGSLAG M. M.

AVGIVET AV
1949 års utlänningskommitté

S T O C K H O L M
1 9 5 1

Statens offentliga utredningar 1951

Kronologisk förteckning

1. Statligt stöd åt svensk filmproduktion. Beckman. 73 s. **Fi**.
2. Försvarets personaltjänst. Kihlström. 166 s. **Fö**.
3. Förhållandet mellan arbetsuppgifter och löneställning vid statens järnvägar. Victor Pettersson. 139 s. **K**.
4. Antagningen av medicine studerande m. fl. Kihlström. 123 s. **E**.
5. Förslag till naturskyddslag m. m. Haeggström. 212 s. **Jo**.
6. Näringslivets lokalisering. Appelberg, Uppsala. 245 s. **H**.
7. Principer för dyrtorsgrupperingen. Kihlström. 116 s. **C**.
8. Betänkande angående polis- och åklagarväsendets organisation. Norstedt. 304 s. **I**.
9. 1945 års universitetsberedning. 6. Den vetenskapliga publiceringsverksamheten, personal-, institutions- och stipendiefrågor m. m., det akademiska befordringsväsendet. Svenska Tryckeriaktiebolaget. 332 s. **E**.
10. Sjöfartsförbindelserna mellan Gotland och fastlandet. Victor Pettersson. 171 s., 3 pl. **K**.
11. Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Del 10. Tiden juli 1948—juni 1950 jämte sakregister till delarna 1—10. Av K. Amark. Idun. 338 s. **H**.
12. Promemoria med förslag till allmän verkstadga. Katalog och Tidskriftstryck. 68 s. **Ju**.
13. 1944 års allmänna skattekommitté. 5. Betänkande angående studiekostnaders behandling i beskattningshänseende. Marcus. 79 s. **Fi**.
14. Landsbygdselektrifieringens utbredning år 1950. Idun. 47 s. **K**.
15. Daghem och förskolor. Betänkande om barnstugor och barntillsyn. Victor Pettersson. 641 s., 6 pl. **S**.
16. Filmcensuren. Betänkande 1. Beckman. 95 s. **E**.
17. Statens sjukhusutredning av år 1943. Betänkande 6. Redogörelse för arbetsstudier vid kroppsjukhusens vårdavdelningar m. m. Beckman. 233 s. **I**.
18. Betänkande med förslag till förordning angående upphandling och arbeten för statens behov m. m. Norstedt. 77 s. **Fi**.
19. SOS. Samhällets olycksfalls- och säkerhetstjänst. Gummesson. 89 s. **I**.
20. Betänkande med förslag till ny ägofredslagstiftning. Beckman. 143 s. **Jo**.
21. Kejnekommissionens utredning. Norstedt. 313 s. **Ju**.
22. Förslag till sjömanslag m. m. Marcus. 106 s. **H**.
23. Socialvårdskommitténs betänkande. 18. Utredning och förslag angående begravningshjälpförsäkring. Falu Nya Boktryckeri, Falun. 43 s. **S**.
24. Betänkande med förslag rörande utformningen av åtgärder för ökad skattefinansiering av kommunala investeringar. Beckman. 55 s. **Fi**.
25. Socialvårdskommitténs betänkande. 19. Utredning och förslag angående yrkesskadeförsäkringslag m. m. Kihlström. 55*, 443 s. **S**.
26. Vatten- och avloppsfrågan. Beckman. XIV, 597 s. **K**.
27. Konkurrensbegränsning. Betänkande med förslag till lag om skydd mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning. Del 1. Idun. 722 s. **H**.
28. Konkurrensbegränsning. Betänkande med förslag till lag om skydd mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning. Del 2. Bilagor. Idun. 549 s. **H**.
29. Skolöverstyrelsens organisation. Victor Pettersson. 358 s. **E**.
30. Ekonomiskt långtidsprogram 1951—1955. Marcus. 200 s. **Fi**.
31. Den utomprocessuella rättshjälpen åt mindre bemädlade. Norstedt. 116 s. **Ju**.
32. Bränsle och kraft. Orientering rörande Sveriges energiförsörjning. Av K.-G. Ljungdahl. Gummesson. 73 s. **H**.
33. 1946 års kommitté för sjuksköterskeutbildningen. 2. Högre utbildning av sjuksköterskor m. m. 3. Specialutbildning av sjuksköterskor. Kihlström. 120 s. **I**.
34. Betänkande angående omorganisation av apoteksväsendet i riket m. m. Katalog och Tidskriftstryck. XVI, 680 s. **I**.
35. Den svenska byggnadsmaterialmarknaden. Produktion, distribution och prissättning av jord- och stenindustriens material. Av N. Tengvik. Sydsvenska Dagbladets Aktiebolag, Malmö. 284 s. **S**.
36. Arkiv- och biblioteksfilming. Appelberg, Uppsala. 114 s. **E**.
37. Universitetskanslersämbetets uppgifter och organisation m. m. Falu Nya Boktryckeri, Falun. 116 s. **E**.
38. Skor. Beckman. 347 s. **H**.
39. Betänkande angående producent- och kontantbidrag till vissa innehavare av mindre jordbruk. Beckman. 120 s. **Jo**.
40. Förslag till lagstiftning om förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strandområden. Kihlström. 149 s., 4 kartor. **Ju**.
41. Ungdomen möter samhället. Ungdomsvårdskommitténs slutbetänkande. Beckman. 223 s. **Ju**.
42. Betänkande med förslag till utlämningslag m. m. Sydsvenska Dagbladets Aktiebolag, Malmö. 314 s. **Ju**.

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. **E**. = ecklesiastikdepartementet, **Jo**. = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1951:42
JUSTITIEDEPARTEMENTET



BETÄNKANDE
MED FÖRSLAG TILL
UTLÄNNINGSLAG M. M.

AVGIVET AV

1949 års utlänningskommitté



STATENS OMBUDSMAN I SÖDERMANLANDS LÄN



BETÄNDELSE
ÖFR

UTLÄNNINGSLAG M.M.

1951

1951

INNEHÅLL

Skrivelse till departementschefen	V
<i>Författningsförslag</i>	
Förslag till utlänningslag	1
Förslag till lag om ändring i vissa delar av lagen den 4 juni 1913 (nr 68) angående utlämning av förbrytare	20
Förslag till förordning om ändring i vissa delar av förordningen den 18 juni 1864 (nr 41) angående utvidgad näringsfrihet	32
Förslag till förordning om ändring av 4 § förordningen den 29 december 1949 (nr 723) angående handel med skrot, lump och begagnat gods	37
<i>Motiv</i>	
Inledning	39
Avdelning I. Utlänningslagstiftningen	41
Kap. 1. Grundprinciper för en ny utlänningslag	41
Kap. 2. Utlännings inresa	51
Kap. 3. Utlännings uppehåll i riket och hans rätt till arbete	57
A. Materiella regler	57
Gällande rätt	57
Allmänna synpunkter m.m.	57
Tillstånd utan tidsbegränsning	60
Bosättningstillstånd	66
Tidsbegränsade uppehållstillstånd	73
B. Ordningen för prövningen av ärenden angående uppehålls-, bosättnings- och arbetstillstånd	77
Kap. 4. Utlännings rätt till näringsutövning	88
Kap. 5. Den inre utlänningskontrollen	91
Kap. 6. Utlännings avlägsnande ur riket m.m.	100
A. Gällande rätt	100
B. Kommitténs förslag	103
Förändringar i formerna för utlännings avlägsnande ur riket. Införande av återkallelse av uppehålls- och bosättningstillstånd	103
Förhållandet mellan grunderna för avvisning och utvisning.	107
Avvisning	111
Grunderna för utvisning och återkallelse	113
Ordningen för prövningen av frågor om utvisning och återkallelse av uppehålls- och bosättningstillstånd	118
Kap. 7. Besvär och återbrytning av beslut	127
Gällande rätt	127
Kommitténs förslag	128
Kap. 8. Förhör	137
Förutsättningar för förhör och förhørsmyndighet	137
Företrädare för det allmänna vid förhör	142

	Utlännings rätt till biträde vid förhör	143
	Sekretess och offentlighet vid förhör	144
Kap. 9.	Verkställighet och utlännings tagande i förvar m.m.	150
	Gällande rätt	150
	Kommitténs förslag	151
Kap. 10.	Politiskt flyktingskap	159
	Inledande synpunkter	159
	Gällande rätt	161
	Grundlinjer för en ny lagstiftning	166
	Kommitténs förslag till bestämmelser	168
Kap. 11.	Fullmactsstadgande	180
Kap. 12.	Specialmotivering	184
Avdelning II.	Lagstiftningen om utlämning av förbrytare	203
	Gällande rätt	203
	Traktater	206
	Utländsk rätt m. m.	207
	Omfattningen av revisionen av lagen	208
	Synpunkter på rättssäkerheten vid utlämning	209
	Utlämning av svensk medborgare	214
	Politiskt brott	215
	Politiskt flyktingskap	223
	Utvidgning av strafflagens tillämplighetsområde	226
	Förfarandet i utlämningsärende	227
	Lagens ikraftträdande	230
	Specialmotivering	230
Sammanfattning	237
Särskilda yttranden	247
<i>Bilagor</i>		
Bil. 1.	Statistiska uppgifter angående utlämningar i Sverige.	251
Bil. 2.	Huvuddragen av utlänningslagstiftningen i Danmark, Finland, Norge och Schweiz	255
Bil. 3.	P.M. angående utlännings rätt till näringsutövning i Sverige. Utarbetad av kommerserådet S. Matz	260
	I. Gällande rätt.	260
	A. Näringsfrihetsförordningen	260
	B. Andra författningar.	265
	II. Sambandet mellan utlänningslagstiftningen och näringslagstiftningen	269
	III. Specialmotivering	280
Bil. 4.	Förenta Nationerna och asylrätten. Av professor Åke Holmbäck	285
	I. Förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Dess juridiska karaktär	285
	II. Artikel 14 första momentet av förklaringen om de mänskliga rättigheterna	288
	III. Artikel 14 andra momentet av förklaringen om de mänskliga rättigheterna	293
	IV. Utvecklingen i fråga om asylrätten efter antagande av förklaringen om de mänskliga rättigheterna	297
	V. Den internationella domstolen och asylrätten	301
Bil. 5.	Några uppgifter angående utlämning av förbrytare enligt utländsk rätt	303

Till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Justitiedepartementet

Genom beslut den 4 mars 1949 bemyndigade Kungl. Maj:t Herr Statsrådet att tillkalla en kommitté om högst fem personer att inom departementet verkställa utredning om en revision av utlänningslagen och lagen om utlämning av förbrytare samt högst tio sakkunniga att på kallelse av ordföranden deltaga i överläggningar med kommittén. Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 10 mars 1949 såsom ledamöter i kommittén presidenten I. Wieslander, tillika ordförande, ledamoten av riksdagens andra kammare, chefredaktören R. Edberg, ordföranden i utlänningskommissionen, byråchefen N. Hagelin och ledamoten av riksdagens första kammare, professorn Å. Holmbäck. Till sakkunniga utsågos samma dag direktören i svenska arbetsgivareföreningen E. Brodén, expeditionschefen i justitiedepartementet C. G. Bruno, dåvarande pressombudsmannen i landsorganisationen, numera chefredaktören R. Casparsson, överdirektören i arbetsmarknadsstyrelsen C. W. Curtman, ordföranden i utlänningsnämnden, f.d. justitierådet N. Gärde, avdelningschefen i försvarsstaben, överstelöjtnanten H. Leche, utrikesrådet S. Petrén, statspolisintendenten G. Thulin, och vice ordföranden i utlänningskommissionen, byråchefen O. Wiman. Den 4 november 1949 tillkallades såsom sakkunnig jämväl landssekreteraren i Malmöhus län S. Wetterlundh.

Till sekreterare i kommittén, vilken antagit benämningen 1949 års utlänningskommitté, förordnades den 15 mars 1949 e.o. hovrättsassessorn J. Björling.

För att tagas i övervägande vid fullgörande av utredningsuppdraget har till kommittén överlämnats

1) riksdagens skrivelse till Kungl. Maj:t den 29 maj 1937, nr 356, i anledning av väckt motion om revision av lagen angående utlämning av förbrytare, m.m.; och

2) statens kriminaltekniska anstalts skrivelse den 5 juli 1949 till justitiedepartementet angående ett inom internationella kriminalpolis-kommissionen utarbetat förslag till normalkonvention rörande utlämning av förbrytare.

På grund av remisser har kommittén avgivit följande särskilda yttranden, nämligen

1) den 7 oktober 1950 till Kungl. Maj:t över utlänningskommissionens anslagsäskanden för budgetåret 1951/52 i vad angår däri framlagt förslag om beredande av extra ordinarie anställning för viss extra amanuens- och bi-trädespersonal;

2) den 5 december 1950 till Kungl. Maj:t angående undantag från stadgandena i 7, 13 och 14 §§ utlänningslagen beträffande utländsk kvinna, som är gift med svensk man;

3) den 20 mars 1951 till Herr Statsrådet angående ett utkast till vänskaps-, handels- och sjöfartsavtal mellan Sverige och Amerikas Förenta Stater;

4) den 10 april 1951 till justitiedepartementet angående följderna av verkställd uppsägning av konventionen den 26 april 1870 mellan Sverige och Belgien rörande utlämning av förbrytare och tilläggsdeklarationen av den 6 november 1877 till denna konvention;

5) den 19 september 1951 till Herr Statsrådet angående ett inom Europarådet utarbetat konventionsutkast, betecknat Draft European Convention for the Reciprocal Treatment of Nationals; samt

6) denna dag till statsrådet och chefen för inrikesdepartementet över en skrivelse från chefen för Stockholms kriminalpolis angående en översyn av utlänningslagstiftningen.

Av de sakkunniga ha Bruno, Gärde, Wetterlundh och Wiman deltagit i kommitténs arbete i huvudsak i samma omfattning som kommittéledamöterna; Wetterlundh har dock beträffande lagstiftningen om utlämning av förbrytare endast deltagit vid behandlingen av förfarandet i visst hänseende. Övriga sakkunniga ha medverkat i fråga om utlänningslagstiftningens huvudgrunder och därjämte huvudsakligen i följande omfattning: Petrén beträffande lagstiftningen om utlämning av förbrytare och frågor i övrigt om politiskt flyktingskap, Leche och Thulin i frågor angående allmän ordning och säkerhet samt Brodén, Casparsson och Curtman i frågor av betydelse ur arbetsmarknadssynpunkt.

Beträffande utlännings rätt till näringsutövning här i riket har kommittén samarbetat med näringsrättsutredningen, som omhänderhaves av kommerserådet S. Matz, och de förslag till ändring av hithörande lagstiftning, som kommittén framlägger, ha utarbetats i samråd med Matz.

Kommittén får härmed vördsamt avgiva betänkande med förslag till

1) utlänningslag;

2) lag om ändring i vissa delar av lagen den 4 juni 1913 (nr 68) angående utlämning av förbrytare;

3) förordning om ändring i vissa delar av förordningen den 18 juni 1864 (nr 41) angående utvidgad näringsfrihet; samt

4) förordning om ändring av 4 § förordningen den 29 december 1949 (nr 723) angående handel med skrot, lump och begagnat gods.

Av de sakkunniga ha Curtman samt Leche och Thulin avgivit särskilda yttranden, vilka bifogas.

För kommittén återstår att enligt uppdrag av statsrådet och chefen för inrikesdepartementet utreda frågan om den centrala utlänningsmyndighetens organisation.

Stockholm den 21 november 1951.

Ivar Wieslander

Rolf Edberg

Nils Hagelin

Åke Holmbäck

Erik Brodén

C. G. Bruno

Ragnar Casparsson

C. W. Curtman

N. Gärde

Hakon Leche

Sture Petrén

Georg Thulin

S. Wetterlundh

O. Wiman

/ Johan Björling

(1) The following are the names of the persons who have been appointed as members of the Board of Directors of the Corporation for the year 1911:

(2) The following are the names of the persons who have been appointed as members of the Board of Directors of the Corporation for the year 1912:

(3) The following are the names of the persons who have been appointed as members of the Board of Directors of the Corporation for the year 1913:

(4) The following are the names of the persons who have been appointed as members of the Board of Directors of the Corporation for the year 1914:

(5) The following are the names of the persons who have been appointed as members of the Board of Directors of the Corporation for the year 1915:

THE BOARD OF DIRECTORS

Year	Name	Name	Name	Name
1911	John W.
1912
1913
1914
1915

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Förslag

till

U t l ä n n i n g s l a g

1 Kap. Inledande bestämmelser.

1 §.

Utlänning äger utan andra inskränkningar än denna lag stadgar samma rätt som svensk medborgare att inresa till riket, att här uppehålla sig och välja vistelseort, att här antaga eller innehava anställning i annans tjänst samt att lämna riket.

Under förutsättning av ömsesidighet må Konungen med främmande makt träffa överenskommelse att nämnda inskränkningar, helt eller delvis, icke skola äga tillämpning å dess medborgare.

Angående utlämning av förbrytare är särskilt stadgat.

2 §.

Den kontroll över utlämningar, som kan vara erforderlig för tillämpningen av denna lag, skall utövas under ledning av en central utlänningsmyndighet. Kontrollen skall genomföras på sådant sätt att utlämning icke ålägges annan inskränkning i sin frihet eller annan förpliktelse än som i samhällets intresse är nödvändigt.

3 §.

För att avgiva yttrande till den centrala utlänningsmyndigheten eller Konungen i ärende enligt denna lag skall finnas en nämnd (utlänningsnämnden). I sin verksamhet skall nämnden särskilt beakta utlännings behov av rättsskydd.

Utlänningsnämnden skall bestå av tre ledamöter. Ledamöterna jämte en eller flera suppleanter för var och en av dem utser Konungen för viss tid. Av ledamöterna skall en vara eller hava varit innehavare av domarämbete och en äga erfarenhet rörande internationella rättsfrågor. Suppleant för ledamot skall uppfylla de för ledamoten stadgade behörighetsvillkoren.

2 Kap. Om utlännings inresa.

4 §.

Utlänning som ankommer till riket skall vara försedd med pass eller annan legitimationshandling, som enligt Konungens förordnande må gälla såsom pass.

Där Konungen så förordnar, må utlänning, som ej innehar bosättningsstillstånd, inresa till riket endast om han erhållit särskilt tillstånd därtill av svensk myndighet (visering). Att även eljest för inresa i visst fall kräves särskilt tillstånd stadgas i 26 § andra stycket.

5 §.

Där Konungen så förordnar, må utlänning, som ämnar här i riket antaga anställning eller utöva verksamhet för vilken jämlikt 14 eller 15 § erfordras arbets- eller bosättningsstillstånd, inresa endast om sådant tillstånd meddelats.

6 §.

Utlänning skall omedelbart vid sin ankomst till riket för polismyndighet i den ort, dit han först anländer från utlandet, uppvisa sin legitimationshandling ävensom meddela de upplysningar polismyndigheten begär. Utlänning är skyldig att på anfordran personligen inställa sig hos polismyndigheten.

3 Kap. Om utlännings uppehåll i riket.

7 §.

Utlänning må icke utan uppehålls- eller bosättningsstillstånd uppehålla sig här i riket över tre månader. Utan sådant tillstånd må dock följande utläningar vistas här sex månader, nämligen

- 1) den som på grund av födelsen varit svensk medborgare;
- 2) den som är gift med svensk medborgare eller med utlänning som sägs under 1); och
- 3) ogift barn under aderton år, såvida i fråga om barn i äktenskap en av dess föräldrar är svensk medborgare eller utlänning som sägs under 1) samt i fråga om barn utom äktenskap modern är svensk medborgare eller utlänning som sägs under 1) eller 2).

Utlänning, som på grund av Konungens förordnande enligt 4 § ej må inresa utan visering, må icke uppehålla sig här utan att han erhållit tillstånd därtill genom visering eller genom uppehålls- eller bosättningsstillstånd. Visering må meddelas för en tid av högst tre månader från ankomsten.

Konungen må förordna om annan tid än som sägs i första och andra styckena.

8 §.

Uppehållstillstånd skall meddelas för viss tid. Det må begränsas lokalt, dock ej till mindre område än viss kommun, samt förbindas med de villkor och föreskrifter som i övrigt finnas erforderliga. Kvarstannar utlänning i riket efter det hans tillstånd upphört att gälla, skall han, intill dess nya föreskrifter meddelas för honom, vara underkastad den begränsning i fråga om vistelseort och de föreskrifter i övrigt, som tidigare må hava varit gällande för honom.

Fråga om uppehållstillstånd prövas av den centrala utlänningsmyndigheten. I den omfattning Konungen förordnar må frågan upptagas och avgöras av polismyndighet eller länsstyrelse. Sådant förordnande må dock ej innehålla bemyndigande för polismyndighet att avslå ansökan om uppehållstillstånd.

Beslut om uppehållstillstånd, som meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten, må innehålla föreskrift, att utlänningen senast vid tiden för uppehållstillståndets utgång skall utresa ur riket (utresebeslut). Myndigheten skall innan utresebeslut meddelas inhämta yttrande från utlänningsnämnden.

9 §.

Bosättningstillstånd må meddelas utlänning, vars bosättning i riket på grund av hans föregående vistelse här kan anses bliva till gagn för samhället eller då eljest särskilda skäl föreligga. Sådant tillstånd är ej tidsbegränsat och må ej förbindas med förbehåll.

Fråga om bosättningstillstånd prövas av den centrala utlänningsmyndigheten. Angående riktlinjerna ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt för beviljande av bosättningstillstånd skall den centrala utlänningsmyndigheten samråda med arbetsmarknadsstyrelsen.

10 §.

Utlänning, som icke innehar bosättningstillstånd, skall under sitt uppehåll i riket vara försedd med sådan legitimationshandling som sägs i 4 §.

11 §.

Uppehållstillstånd förfaller, om utlänningen utvisas ur riket eller om han under en tid av mer än sex månader i följd utan den centrala utlänningsmyndighetens medgivande uppehåller sig utom riket eller om han icke innehar sådan legitimationshandling som sägs i 4 §.

Bosättningstillstånd förfaller, om utlänningen utvisas ur riket eller om han icke inom sex månader efter tillståndets beviljande bosätter sig i riket eller om han upphör att vara bosatt här.

12 §.

Det åligger utlänning att på kallelse personligen inställa sig hos polismyndighet för meddelande av upplysningar som angå hans vistelse här i riket, så ock att

vid anfordran för polismyndighet eller polisman uppvisa sin legitimationshandling eller honom meddelat bevis om bosättningsstillstånd.

Då utlännning avreser till utlandet, skall han för polismyndighet i den ort där han lämnar riket uppvisa sin legitimationshandling eller, om han saknar sådan handling, på annat sätt styrka sin identitet.

13 §.

Konungen meddelar de bestämmelser angående anmälningsskyldighet som må finnas nödiga för utlänningsars övervakande.

Finnes med hänsyn till rikets försvar erforderligt att inskränka utlännings rätt att vistas inom vissa områden, utfärdar Konungen erforderliga bestämmelser därom.

4 Kap. Om arbetsanställning för utlännning.

14 §.

Utlännning äger icke utan arbetstillstånd här i riket antaga eller innehava anställning i annans tjänst (arbetsanställning). Vad nu sagts skall dock ej gälla utlännning, som innehar bosättningsstillstånd, och utländsk kvinna, som är gift med svensk man. Arbetstillstånd erfordras ej heller för anställning i statens tjänst.

När det med hänsyn till rikets säkerhet finnes vara påkallat av särskilda skäl, må Konungen förordna, att i visst företag eller företag av viss art icke må anställas utlännning utan att Konungen eller den centrala utlänningsmyndigheten givit tillstånd till anställningen.

Angående förbud för utlännning att innehava vissa anställningar gälle vad särskilt är stadgat.

15 §.

Utlännning, som enligt 14 § ej utan arbetstillstånd äger antaga eller innehava arbetsanställning, må ej heller utan sådant tillstånd här i riket i annan egenskap än såsom handelsresande utöva verksamhet som föranledes av anställning utomlands.

Vad nedan i denna lag stadgas om arbetsanställning skall äga motsvarande tillämpning i fråga om verksamhet som nu är sagd.

16 §.

Arbetstillstånd skall meddelas för viss tid och avse visst slag av arbete samt må förbindas med de villkor och föreskrifter som finnas erforderliga.

Fråga om arbetstillstånd prövas av den centrala utlänningsmyndigheten. I den omfattning Konungen förordnar må frågan upptagas och avgöras av polis-

myndighet, lokal arbetsmarknadsmyndighet eller länsstyrelse. Sådant förordnande må dock ej innehålla bemyndigande för polismyndighet eller lokal arbetsmarknadsmyndighet att avslå ansökan om arbetstillstånd.

Vid handläggning av frågor om arbetstillstånd skall den centrala utlänningsmyndigheten samråda med arbetsmarknadsstyrelsen, som i ärende av principiell betydelse eller eljest av större vikt bör bereda sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare inom verksamhetsområdet tillfälle att uttala sig.

5 Kap. Om utlännings avvisning från riket.

17 §.

Utlänning som ankommer till riket må avvisas

- 1) om han ej är försedd med sådan legitimationshandling som sägs i 4 §;
- 2) om han icke, där så erfordras enligt 4, 5 eller 26 §, innehar visering, arbetstillstånd, uppehållstillstånd eller bosättningstillstånd;
- 3) om han uraktlåter vad enligt 6 § åligger honom eller vid fullgörande därav mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift;
- 4) om han ämnar här i riket söka sitt uppehälle samt det skäligen bör antagas att han icke har för avsikt eller saknar möjlighet att ärligen vinna sin försörjning;
- 5) om han på grund av sinnessjukdom eller annan själslig abnormitet kan antagas komma att här i riket utgöra fara för allmän ordning eller säkerhet;
- 6) om han yrkesmässigt inom loppet av de närmast förflutna fem åren övotukt, utnyttjat annans otuktiga levnadssätt eller bedrivit olovlig in- eller utförsel;
- 7) om han inom loppet av de närmast förflutna fem åren utom riket genom dom, som äger laga kraft, blivit dömd till frihetsstraff för brott, varför utlämning må ske enligt lagen om utlämning av förbrytare, eller undergått honom omedelbart ådömt frihetsstraff för sådant brott samt det på grund av gärningens beskaffenhet kan antagas att det genom hans vistelse i riket uppstår fara för allmän ordning, säkerhet eller sedlighet; och
- 8) om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller eljest skäligen bör antagas, att han kommer att här i riket bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet.

Innehar utlämning bosättningstillstånd eller visering, må han avvisas allenast på sådan grund som sägs i 1) eller 3).

Innehar utlämning uppehållstillstånd eller har han tidigare varit svensk medborgare, må avvisning endast ske på sådan grund som avses i 1), 2), 3) eller 8); har den som tidigare varit svensk medborgare vunnit medborgarskap i annat land, må avvisning dock ske jämväl enligt 6) eller 7).

3) om utlänningen på annat sätt genom sin vandel eller livsföring eller sina gärningar ådagalägger, att han icke kan eller icke vill anpassa sig efter den här i riket gällande ordningen.

Meddelat uppehållstillstånd må, om så finnes påkallat med hänsyn till rikets säkerhet, lokalt begränsas eller förbindas med de villkor och föreskrifter, som i övrigt finnas erforderliga. Angående sådant beslut gälle vad om återkallelse är stadgat.

23 §.

Utlänning må utvisas från riket, om grund för återkallelse enligt 22 § 1) föreligger samt särskilda skäl äro till utvisning. Utlänning må likaledes utvisas, om fall som avses i 22 § 2) eller 3) föreligger och genom utlänningens fortsatta vistelse i riket kan antagas uppstå fara för allmän ordning, säkerhet eller sedlighet; dock att utlänning med bosättningsstillstånd må utvisas allenast, om faran är att anse som allvarlig eller eljest synnerliga skäl föreligga till utvisning.

Utlänning må ock utvisas från riket, om han uppehåller sig här utan att, där så erfordras, innehava legitimationshandling, visering, uppehålls- eller bosättningsstillstånd. Utvisningsbeslut må meddelas redan i samband med att utlänningens ansökan om uppehålls- eller bosättningsstillstånd avslås.

Bedriver utlänning verksamhet av sådan art, att den kan medföra allvarligt men för rikets säkerhet, skall han utvisas från riket.

24 §.

I ärende angående återkallelse enligt 22 § första stycket eller utvisning enligt 23 § första stycket skall skälig hänsyn tagas till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i riket.

Vid bedömande huruvida fall som sägs i 22 § 3) föreligger skall särskilt beaktas 1) om utlänningen här i riket genom dom, som äger laga kraft, blivit dömd till annat frihetsstraff än förvandlingsstraff för böter eller till internering eller förvaring eller ock förklarats övertygad om gärning, varå kan följa frihetsstraff, men enligt lagen om villkorlig dom erhållit anstånd med straffets ådömande eller jämlikt 5 kap. 5 § strafflagen förklarats icke kunna fällas till ansvar;

2) om utlänningen här i riket genom domar, som äga laga kraft, flerfaldiga gånger för brott eller förseelser ådömts lindrigare straff än under 1) sägs;

3) om utlänningen för ett sedeslöst liv, som är ägnat att väcka allmän anstöt; eller

4) om utlänningen underlåter att efter förmåga söka ärligen försörja sig eller person, för vilken han är försörjningsskyldig.

25 §.

Arbetstillstånd må återkallas, när särskilda skäl äro därtill.

26 §.

Beslut om utvisning skall innehålla åläggande för utlänningen att ofördröjligen eller inom viss tid avresa från riket vid äventyr att han, därest han ej avreser, skall avlägsnas ur riket.

Utvisningsbeslut skall, när anledning föreligger därtill, innehålla förbud för utlänningen att vid äventyr som sägs i 65 § återvända till riket, med mindre han före ankomsten till riket erhållit visering eller uppehållstillstånd. Sådant förbud må begränsas till viss tid.

27 §.

Fråga om återkallelse av tillstånd eller om utvisning prövas av den centrala utlänningsmyndigheten.

Länsstyrelse skall dock i fall som avses i 22 § 2) och 3) pröva ärende angående återkallelse av bosättnings- eller uppehållstillstånd eller utvisning. Vid återkallelse av uppehållstillstånd må länsstyrelsen jämväl återkalla arbetstillstånd.

Länsstyrelse må pröva ärende angående utvisning i fall som avses i 23 § andra stycket, såframt länsstyrelsen på grund av förordnande enligt 8 § andra stycket är behörig att avslå ansökan om uppehållstillstånd eller ock utresebeslut gäller.

28 §.

Då länsstyrelse meddelat beslut om återkallelse av tillstånd, skall länsstyrelsen för prövning av frågan, huruvida nytt uppehållstillstånd jämte arbetstillstånd bör meddelas, ofördröjligen överlämna ärendet till den centrala utlänningsmyndigheten. Återkallelsen skall icke erhålla verkan, förrän denna myndighet meddelat sitt beslut.

29 §.

Innan den centrala utlänningsmyndigheten meddelar beslut om återkallelse av uppehålls- eller bosättningsstillstånd eller om utvisning i annat fall än där utresebeslut gäller, skall yttrande inhämtas från utlänningsnämnden.

30 §.

Efter anmälan av polismyndighet eller av den tjänsteman hos den centrala utlänningsmyndigheten, som denna förordnar, så ock då länsstyrelse eljest finner skäl därtill, skall länsstyrelsen till prövning upptaga ärende som avses i 22 eller 23 § eller, om länsstyrelsen enligt 27 § ej är behörig, överlämna ärendet till den centrala utlänningsmyndigheten.

Uppkommer fråga om utlännings utvisning jämlikt 23 §, äger den centrala utlänningsmyndigheten, länsstyrelse eller, där det skäligen kan befaras att utlänningen avviker, polismyndighet taga utlänningen i förvar eller ställa honom under uppsikt.

31 §.

Ärende som avses i 22 eller 23 § skall utan dröjsmål företagas till avgörande. Undergår utlännningen honom omedelbart ådömt frihetsstraff eller har han intagits i säkerhetsanstalt, skall iakttagas att, såframt ej särskilda hinder möta, ärendet bringas till slut så tidigt att, där beslut meddelas om utvisning, detsamma kan verkställas i samband med frigivningen eller utskrivningen från fängvårdsanstalten.

Beslut i ärende som sägs i första stycket skall innehålla de skäl å vilka beslutet grundas. Beslutet skall tillställas utlännningen så snart ske kan. Är utlännningen tillstådes, skall beslutet ock muntligen avkunnas för honom.

32 §.

När det finnes påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse, må Konungen förordna om utvisning av utlännning. Sådant utvisningsbeslut skall innehålla förordnande att utlännningen icke må återvända till riket utan tillstånd av Konungen.

Finner den centrala utlänningsmyndigheten eller länsstyrelse anledning till utvisning enligt första stycket och föreligger ej fall, som avses i 23 § tredje stycket, skall anmälan göras hos Konungen.

Uppkommer fråga om utlännings utvisning enligt första stycket, äger Konungen, den centrala utlänningsmyndigheten eller länsstyrelse förordna att utlännningen skall tagas i förvar eller ställas under uppsikt.

7 Kap. Om besvär, underställning hos Konungen och verkställighet.

33 §.

Klagan över myndighets beslut i ärende enligt denna lag må ej föras i andra fall än i lagen angivas.

Må beslutet överklagas, skall däri givas till känna, vad den har att iakttaga som vill föra klagan över detsamma.

34 §.

Över polismyndighets beslut om avvisning må utlännningen klaga hos den centrala utlänningsmyndigheten.

Över länsstyrelses beslut, varigenom ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd icke bifallits, må utlännningen klaga hos den centrala utlänningsmyndigheten. Över länsstyrelses beslut i ärende angående utvisning eller återkallelse må utlännningen, samt, om ärendet upptagits efter anmälan av polismyndighet eller tjänsteman hos den centrala utlänningsmyndigheten, jämväl den som gjort anmälan klaga hos den centrala utlänningsmyndigheten.

Klagan föres genom besvär. Klagande har att till den centrala utlänningsmyndigheten eller länsstyrelse inkomma med besvären inom åtta dagar efter det han erhållit del av beslutet.

35 §.

I fråga om ärende som efter besvär upptages av den centrala utlänningsmyndigheten skall vad som stadgas i 8 § tredje stycket, 20 § och 29 § angående inhämtande av yttrande från utlänningsnämnden äga motsvarande tillämpning.

36 §.

Över den centrala utlänningsmyndighetens beslut i ärende angående avvising, utvisning eller återkallelse av bosättningstillstånd, så ock över sådant beslut av myndigheten i annat tillståndsärende, som tillika innehåller utrese- eller utvisningsbeslut, må klagan föras av utlänningsnämnden, om utlänningsnämnden ej avgivit yttrande i ärendet eller om nämnden eller någon dess ledamot anfört avvikande mening, som är till utlänningsförmån.

Vad sålunda stadgats skall ej gälla i fråga om utvisning i fall då utresebeslut gäller.

Klagan enligt första stycket föres hos Konungen genom besvär. Angående vad klagande har att iakttaga gälle vad i 34 § sista stycket stadgas.

37 §.

Utlänning som må klaga över avviserings- eller utvisningsbeslut äger, där han så önskar, avgiva förklaring att han åtnöjes med beslutet. Sådan förklaring avgives inför länsstyrelse eller i vittnes närvaro antingen inför polismyndighet eller ock, om utlänningsförvaras i fängvårdsanstalt eller häkte, inför styresmannen för anstalten eller föreståndaren för häktet eller den som är satt i dylik befattningshavares ställe.

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

38 §.

Beslut om avvising, som meddelats av polismyndighet, skall gå i verkställighet utan hinder av anförda besvär.

Beslut av den centrala utlänningsmyndigheten, över vilket enligt 36 § klagan må föras, må ej verkställas utan att det äger laga kraft. Samma lag vare i fråga om länsstyrelsens beslut om utvisning. Länsstyrelse må dock, om det finnes vara uppenbart att utlänningsförvararen äger kvarstanna i riket, i beslut om utvisning förordna, att detsamma utan hinder av anförda besvär må gå i verkställighet, såframt icke den centrala utlänningsmyndigheten inom fjorton dagar efter det att utlänningsförvararen erhållit del av beslutet bestämt annorlunda.

39 §.

Vid verkställighet av avvissning bör utläningen befordras till land, varifrån han ankommit hit.

Vid verkställighet av utvisning enligt 23 § bör utläningen befordras till sitt hemland eller, om detta ej kan utrönas, till land, varifrån han ankommit hit.

Utlänning, som ankommit hit med fartyg eller luftfartyg, bör vid verkställighet av avvissning återföras till detta eller till annat fartyg eller luftfartyg, som tillhör samme ägare, allt såframt fartyget omedelbart eller inom den närmaste tiden skall avgå till utlandet. Vad nu sagts skall äga motsvarande tillämpning vid verkställighet av utvisning enligt 23 §, såvida utläningen vid inresan åsidosatt föreskriften i 6 § att uppvisa sin legitimationshandling samt beslut om utvisning meddelas inom sex månader efter inresan.

Verkställighet må ske på annat sätt än nu sagts, om särskilda skäl föreligga, såsom att det land, till vilket utläningen genom myndighets försorg skall befordras, är avlägset.

Angående verkställighet av utvisning varom stadgas i 32 § förordnar Konungen efter omständigheterna.

40 §.

Avvissning skall, så snart ske kan, verkställas genom polismyndighetens försorg.

Utvisning enligt 23 § skall verkställas genom länsstyrelses försorg.

När den centrala utlänningsmyndigheten meddelat beslut om avvissning eller utvisning, äger denna lämna närmare anvisningar angående verkställigheten.

Möter vid verkställighet av avvissning eller utvisning enligt 23 § svårighet eller är det tvivelaktigt huru verkställigheten skall ske, skall ärendet av polismyndighet eller länsstyrelse överlämnas till den centrala utlänningsmyndighetens avgörande.

41 §.

Kan avvissning eller utvisning enligt 23 § ej genast verkställas, må, intill dess så kan ske, utläningen tagas i förvar eller ställas under uppsikt. Beslut härom meddelar i fråga om avvissning polismyndighet samt i fråga om utvisning länsstyrelse och, då det skäligen kan befaras att utläningen avviker, även polismyndighet. Sådant beslut må ock meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten, då fråga om verkställighet överlämnats till denna. Finnes det icke påkallat, att utläningen tages i förvar eller ställes under uppsikt, må den centrala utlänningsmyndigheten eller länsstyrelse i avbidan på verkställigheten meddela närmare föreskrifter angående utlänningsens uppehåll i riket.

42 §.

Har utlänning som blivit utvisad härifrån återvänt utan tillstånd, där sådant erfordras, skall han, så snart ske kan, föras ur riket. Därvid skall förfaras såsom vid verkställighet av utvisning enligt 23 §.

Har utlänning överträtt föreskrift, meddelad med stöd av denna lag, att han icke må uppehålla sig utom viss ort, viss kommun eller visst landsfiskalsdistrikt, skall han genom polismyndighetens försorg föras från det för honom förbjudna området.

43 §.

Den centrala utlänningsmyndigheten äger, om den finner särskilda skäl föreligga därtill, överlämna ärende till Konungens avgörande. Sådant överlämnande skall ske, såframt utlänningsnämnden hemställt därom.

Överlämnas ärende till Konungens avgörande, skall den centrala utlänningsmyndigheten bifoga eget utlåtande.

44 §.

Finner på grund av föreskrift i denna lag den centrala utlänningsmyndigheten eller länsstyrelse behov föreligga att hålla utlänning i förvar utöver en månad, skall frågan därom inom sagda tid underställas Konungen. Ej må någon kvarhållas utöver tre månader från det han togs i förvar, med mindre Konungen prövar synnerliga skäl föreligga därtill. Av Konungen meddelat beslut om utlännings hållande i förvar gälle för varje gång ej längre än tre månader från beslutets dag. Innan Konungen meddelar sådant beslut, skall utlänningsnämnden höras.

Föreskrift i uppehållstillstånd att utlänning icke äger uppehålla sig utom viss kommun eller visst landsfiskalsdistrikt må icke erhålla giltighet utöver ett år utan att utlänningsnämndens yttrande inhämtas. Finner nämnden sådan inskränkning i utlänningsens rätt att välja vistelseort icke påkallad, skall frågan underställas Konungen.

45 §.

Kan beslut om utlännings avvisning eller utvisning icke verkställas eller föreligga eljest skäl att beslutet icke längre skall lända till efterrättelse, må Konungen förordna därom.

Har annan myndighet än Konungen genom beslut, som äger laga kraft, förordnat om avvisning eller utvisning och kan beslutet icke verkställas eller hava eljest nya skäl yppats, må den centrala utlänningsmyndigheten efter utlänningsnämndens hörande förordna att beslutet icke skall lända till efterrättelse.

46 §.

Har Konungen i anledning av anförda besvär upphävt beslut om avvisning eller utvisning eller jämlikt 45 § förordnat att sådant beslut icke längre skall

lända till efter rättelse, må Konungen i samband därmed meddela de föreskrifter med avseende å utlänningens uppehåll i riket som kunna prövas erforderliga eller uppdraga åt den centrala utlänningsmyndigheten att meddela sådana föreskrifter.

8 Kap. Om politiskt flyktingskap.

47 §.

Utlänning skall enligt denna lag anses som politisk flykting, om det finnes anledning antaga, att han i sitt hemland på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religion eller politiska uppfattning eller på grund av politiskt brott eller eljest på grund av politiska förhållanden skulle bliva utsatt för fara för liv eller frihet eller för därmed jämförlig förföljelse.

48 §.

Saknar politisk flykting sådan legitimationshandling som sägs i 4 §, må svensk myndighet enligt de bestämmelser Konungen meddelar utfärda dylik handling för honom.

49 §.

Vid prövning av fråga om uppehålls- eller bosättningsstillstånd skall särskild hänsyn tagas till om utlänningen såsom politisk flykting har behov av fristad i riket.

50 §.

Finner polismyndighet anledning till avvisning men påstår utlänningen, att han i det land från vilket han ankommit kan antagas bliva, på grund av orsak som sägs i 47 §, utsatt för fara för liv eller frihet eller för därmed jämförlig förföljelse eller att han där icke kan åtnjuta trygghet mot att bliva sänd till dylikt land, skall polismyndigheten ofördröjligen göra anmälan hos den centrala utlänningsmyndigheten, som beslutar om avvisning skall ske. Vad nu är sagt skall dock ej gälla, om påståendet uppenbarligen är oriktigt. Sker anmälan, skall angående utlänningens tagande i förvar eller ställande under uppsikt gälla vad i 18 § stadgas.

51 §.

Gör utlänning gällande att han är politisk flykting, må ärende angående återkallelse av tillstånd eller utvisning prövas av länsstyrelse endast om påståendet uppenbarligen är oriktigt.

52 §.

Vid verkställighet av avvisning eller utvisning må utlänningen icke befordras till land, där han av orsak som sägs i 47 § kan antagas bliva utsatt för fara för liv eller frihet eller för därmed jämförlig förföljelse, och ej heller till land, där han

kan antagas icke åtnjuta trygghet mot att bliva sänd till land som nu nämnts. Avvisning eller utvisning till fartyg eller luftfartyg må ej heller ske, om detta skall avgå till land som nu nämnts.

Har politisk flykting genom brott här i riket eller på annat sätt visat sig utgöra en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet eller har han grovt förbrutit sig mot meddelade föreskrifter angående hans uppehåll i riket, må verkställighet dock kunna ske till land som i första stycket avses, såvida den fara eller förföljelse som hotar honom är att anse som ringa i förhållande till den skada, som kan föranledas av hans vistelse i riket, samt verkställighet icke finnes kunna ske till annat land.

Finnes med hänsyn till verksamhet, som politisk flykting bedrivit här i riket eller annorstädes, att hans kvarblivande här skulle innebära fara för rikets säkerhet, och kan verkställighet icke ske till annat land än i första stycket sägs, må Konungen förordna om verkställighet till sådant land.

53 §.

Ärende angående verkställighet av avvisning eller av utvisning enligt 23 § skall av polismyndighet eller länsstyrelse överlämnas till den centrala utlänningsmyndighetens avgörande, där utlänningen som skäl mot verkställigheten åberopar sådant hinder som sägs i 52 § första stycket samt påståendet ej prövats av den centrala utlänningsmyndigheten i avvisnings- eller utvisningsärendet och ej uppenbarligen är oriktigt. Innan den centrala utlänningsmyndigheten meddelar beslut om verkställighet, skall yttrande inhämtas från utlänningsnämnden. Är ärende synnerligen brådskande och finner den centrala utlänningsmyndigheten hinder som nyss nämnts ej föreligga, må verkställighet dock ske utan att nämndens yttrande inhämtas. Uppkommer fråga om tillämpning av 52 § tredje stycket, skall den centrala utlänningsmyndigheten med bifogande av yttrande från utlänningsnämnden överlämna ärendet till Konungen.

54 §.

I fråga om klagan över den centrala utlänningsmyndighetens beslut om verkställighet av avvisning eller utvisning i fall, där utlänningen som skäl mot åtgärden åberopat sådant hinder som sägs i 52 § första stycket, skall vad i 36 § första och tredje styckena stadgas äga motsvarande tillämpning. Äger utlänningen föra sådan klagan, skall med verkställigheten anstå till dess därom föreligger lagakraftägande beslut.

9 Kap. Om förhör.

55 §.

Den centrala utlänningsmyndigheten, utlänningsnämnden och länsstyrelse må hålla förhör med utlännings, så ock med annan person, som förväntas kunna lämna upplysning av betydelse för ärendes bedömning.

Innan den centrala utlänningsmyndigheten eller länsstyrelse meddelar beslut jämlikt 22 § första stycket om återkallelse av tillstånd eller jämlikt 23 § första eller tredje stycket om utvisning, skall, om utlänningen begär det, myndigheten hålla förhör med honom. Vad nu sagts skall dock ej gälla i ärende, som den centrala utlänningsmyndigheten upptager i anledning av anförda besvär. Lider utlännning av sinnessjukdom eller sinnesslöhet och skulle hans hörande vara utan gagn, erfordras ej heller förhör med honom.

Den centrala utlänningsmyndigheten må, om det av särskilda skäl befinnes lämpligt, överlämna åt utlänningsnämnden eller länsstyrelse att hålla förhör i den centrala myndighetens ställe.

Utlänningsnämnden skall hålla förhör med utlänningen i fall som avses i 44 § första stycket sista punkten.

Utlänningsnämnden må uppdraga åt ledamot eller suppleant att hålla förhör i nämndens ställe.

56 §.

Där det av särskilda skäl är påkallat att vid förhör enligt 55 § statens intresse tillvaratages, bör företrädare för detta närvara vid förhöret. Sådan företrädare vare i ärende, som upptagits efter anmälan av tjänsteman hos den centrala utlänningsmyndigheten, denne eller av denne förordnad person samt i annat ärende, om förhörmyndigheten så bestämmer, polismyndighet eller särskild förordnad person. Bestämmer förhörmyndigheten att särskild person skall förordnas, meddelas förordnande vid förhör inför länsstyrelse av denna myndighet och eljest av den centrala utlänningsmyndigheten.

Vid förhör äger utlänningen åtnjuta biträde. Förhörmyndigheten skall, om utlänningen begär det, förordna lämplig person att biträda honom. Är han på fri fot, skall biträde dock icke förordnas, om han kan antagas äga tillgång till gäldande av biträdesersättning eller hans rätt på grund av sakens beskaffenhet eller eljest finnes kunna tillvaratagas utan biträde.

57 §.

Äger utlännning enligt 55 § andra stycket påkalla förhör, skall förhörmyndigheten underrätta utlänningen därom i god tid före beslut som avses i nämnda stycke.

Före förhör skall förhörmyndigheten underrätta utlänningen om innehållet i 56 § andra stycket.

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

Där utlänningen begär det och förhørsmyndigheten icke finner omständigheterna föranleda till annat, skola förhandlingarna vara offentliga.

Vid förhöret skall utlänningen, såframt icke annat av tvingande skäl finnes vara påkallat med hänsyn till rikets säkerhet, erhålla kännedom om den utredning, som åberopas i ärendet.

58 §.

Konungen äger att i ärende, som avses i denna lag eller med stöd därav utfärdad författning, förordna om förhör med utlänning inför den centrala utlänningsmyndigheten, utlänningsnämnden eller länsstyrelse. Uppstår fråga om utvisning enligt 32 §, förordnar Konungen om sådant förhör.

I fråga om förhöret skola bestämmelserna om sådant förhör, som sägs i 55 §, äga motsvarande tillämpning.

59 §.

Finnes i ärende som sägs i 58 § att utredning vid domstol erfordras rörande viss omständighet av betydelse för ärendets avgörande, äger Konungen förordna, att förhör angående sådan omständighet skall äga rum vid den underrätt, som prövas lämplig med hänsyn till tid och plats för dess sammanträden.

Vid förhöret skall lämplig person, som den centrala utlänningsmyndigheten förordnar, vara närvarande för att tillvarataga statens intresse. Rätten skall inkalla utlänningen till förhöret, om han är på fri fot, och eljest ombesörja att han inställes vid rätten. Hörsammar icke utlänning, som är på fri fot, kallelse att inställa sig, må rätten förordna att han skall hämtas.

I fråga om förhöret skall vad i 56 § andra stycket samt 57 § andra och fjärde styckena stadgas äga motsvarande tillämpning. I övrigt skall, där ej annat följer av 60 §, angående förhöret i tillämpliga delar gälla vad om rättegång i brottmål är stadgat; förhöret skall anses som bevisupptagning utom huvudförhandling.

60 §.

Konungen må förordna, huru ersättning må bestämmas åt den som vid förhör, varom sägs i 55 och 59 §§, förordnats att biträda utlänningen eller tillvarataga statens intresse eller åt tolk eller åt den som kallats att höras upplysningsvis vid förhör enligt 55 § eller åt utlänningen vid förhör inför den centrala utlänningsmyndigheten eller utlänningsnämnden.

10 Kap. Om ansvar och ersättningsskyldighet.

61 §.

Uraktlåter någon att fullgöra anmälningsskyldighet som är stadgad i denna lag eller i författning som utfärdats med stöd därav, straffes med dagsböter.

Har utlänning utan att göra ansökan om uppehålls- eller bosättningsstillstånd

kvarstannat i riket efter utgången av den tid han ägt att vistas här, straffes med dagsböter. Överträder utlänning vad i 14 § första stycket eller 15 § är stadgat, straffes likaledes med dagsböter.

Till enahanda straff är ock den förfallen, som anställer utlänning i sin tjänst, utan att denne jämlikt 14 § är berättigad antaga anställningen.

62 §.

Överträder utlänning föreskrift, meddelad med stöd av denna lag, att han icke må uppehålla sig utom viss ort, viss kommun eller visst landsfiskalsdistrikt, straffes med fängelse i högst sex månader eller, där omständigheterna äro mildrande, med dagsböter.

63 §.

Uraktlåter utlänning i annat avseende än varom är fråga i 23 § andra stycket, 61 eller 62 § att ställa sig till efterrättelse vad i denna lag eller med stöd därav blivit föreskrivet, eller söker utlänning hindra verkställighet av beslut angående hans avvissning eller utvisning, straffes med dagsböter eller, där omständigheterna äro försvårande, med fängelse i högst sex månader.

Lämnar någon mot bättre vetande oriktig uppgift vid fullgörande av anmälningsskyldighet eller eljest i ansökningsärende varom är stadgat i denna lag eller i författning som utfärdats med stöd därav, straffes såsom i första stycket sägs.

64 §.

Där någon förhjälpur utlänning att inkomma i riket i strid mot föreskrift som blivit meddelad i denna lag eller med stöd därav, straffes med dagsböter.

65 §.

Har utlänning, som blivit utvisad härifrån, återvänt utan tillstånd, där sådant erfordras, straffes med fängelse i högst sex månader. Vad sålunda stadgas skall dock ej gälla, om utlänningen flytt hit från land, där han av orsak som sägs i 47 § kan antagas bliva utsatt för fara för liv eller frihet eller därmed jämförlig förföljelse.

66 §.

Begår någon förseelse, varom sägs i 61 § första stycket eller 64 §, i avsikt att bereda utlänningen möjlighet att obehörigen vistas i riket eller äro omständigheterna eljest försvårande, må dömas till fängelse i högst sex månader.

67 §.

Avvisas eller utvisas utlänning eller vidtages mot honom åtgärd, varom sägs i 42 §, är han skyldig att gälda kostnaden för sitt befordrande till den ort, dit han sändes genom myndighets försorg.

Återföres jämlikt 39 § tredje stycket utlänning till fartyg eller luftfartyg, är dess ägare skyldig att utan ersättning av statsverket föra utlänningen ur riket.

68 §.

Den som låter till riket införskaffa utlänning för att anställa honom i sin tjänst är pliktig att, där utlänningen avvisas eller utvisas på grund därav att han ej jämlikt 14 § är berättigad antaga arbetsanställningen, ersätta statsverket kostnaden för utlänningens befordrande till den utländska ort, dit han sändes.

11 Kap. Särskilda bestämmelser.

69 §.

Med polismyndighet avses i denna lag i stad, där kriminalpolisintendent finnes, denne samt i övriga städer och å landet polischefen i orten och landsfogden inom området för dennes polisverksamhet. Polismyndighet vare ock såväl i stad som å landet annan, vilken av länsstyrelsen särskilt förordnats att fullgöra vad enligt denna lag åligger polismyndighet, så ock den som av polismyndigheten förordnats att granska legitimationshandlingar och mottaga anmälningar, den sistnämnde dock endast så vitt angår fullgörande av det lämnade uppdraget.

70 §.

Har polismyndighet jämlikt bestämmelse i denna lag förordnat att utlänning skall tagas i förvar eller ställas under uppsikt, skall polismyndigheten därom ofördröjligen underrätta, då fråga är om avvisning, den centrala utlänningsmyndigheten och eljest länsstyrelsen. Länsstyrelse skall, så snart ske kan, underrätta den centrala utlänningsmyndigheten om sådan åtgärd, som vidtagits av länsstyrelsen eller enligt anmälan till länsstyrelsen av underordnad polismyndighet.

Myndighet, som mottagit underrättelse enligt första stycket, har att pröva om åtgärd som underrättelsen avser fortfarande skall bestå. Sådan prövning skall dock ej företagas av den centrala utlänningsmyndigheten, då åtgärden vidtagits i utvisningsärendet som länsstyrelse äger upptaga.

71 §.

Vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller under andra utomordentliga förhållanden äger Konungen utfärda de särskilda föreskrifter rörande utlänningsars inresa i riket, behandling här och avlägsnande härifrån, som prövas erforderliga. I andra fall än under beredskapstillstånd eller då riket är i krig må Konungen dock ej meddela föreskrifter om utlänningsars omhändertagande i anstalt eller förläggning.

72 §.

Å främmande makters i Sverige anställda diplomatiska och avlönade konsulära tjänstemän samt deras familjer och betjäning äga bestämmelserna i denna lag tillämpning allenast i den mån Konungen förordnar.

Denna lag avser ej främmande makters kurirer, utan gälla om dem de föreskrifter Konungen meddelar.

73 §.

Konungen äger att under de särskilda villkor som prövas nödiga, i visst fall eller mera stadigvarande för vissa grupper av utlänningar eller för medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge, medgiva undantag från stadgandena i 4, 6, 7 och 10 §§; dock att utlänning över sexton år städse skall vara pliktig att vid sin ankomst till riket meddela de upplysningar polismyndigheten begär.

Under de särskilda villkor som prövas nödiga må Konungen medgiva undantag från stadgandena i 5 §, 14 § första stycket och 15 §. Rätten att i visst fall medgiva undantag från dessa stadganden må ock efter Konungens bemyndigande utövas av den centrala utlänningsmyndigheten.

74 §.

Konungen meddelar bestämmelser om hemsändande av utlänning, som faller fattigvården till last eller omhändertages jämlikt barnavårdslagen den 6 juni 1924 (nr 361) och som icke är politisk flykting.

75 §.

Konungen utfärdar de närmare föreskrifter som erfordras för tillämpningen av denna lag.

Övergångsbestämmelser.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1952; i fråga om utlänning med visering eller uppehållstillstånd, som meddelats med stöd av utlänningslagen den 15 juni 1945 (nr 315), må dock beslut om utvisning eller återkallelse av tillstånd ej grundas på omständighet, som inträffat före den nya lagens ikraftträdande, där ej denna omständighet enligt den äldre lagen utgör grund för förpassning eller utvisning.

Är ärende anhängigt hos myndighet före den 1 juli 1952, skall ärendet behandlas enligt den äldre lagen. Har beslut om verkställighet av avvising, förpassning eller utvisning ej meddelats före den 1 juli 1952, skall verkställighet dock ske enligt den nya lagen, därvid angående verkställighet av förpassning skall gälla vad i nya lagen stadgas om utvisning.

Utlänning, som med stöd av äldre lag förpassats med förbud att återvända eller utvisats, må icke ånyo inresa till riket med mindre han före ankomsten hit erhållit visering eller uppehållstillstånd.

Förslag

till

Lag om ändring i vissa delar av lagen den 4 juni 1913 (nr 68) angående utlämning av förbrytare

Häri genom förordnas *dels* att 30 § lagen den 4 juni 1913 angående utlämning av förbrytare skall upphöra att gälla, *dels* att 4, 7—11, 14, 16—21, 23—25 och 27—29 §§ i lagen skola erhålla ändrad lydelse¹ på sätt nedan angives, *dels ock* att i lagen skola införas två nya paragrafer, betecknade 6 och 26 a §§, av nedan angiven lydelse.

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

4 §.

Utlämning må ej ske, så vitt icke den brottsliga gärningen är eller, om den hade begåtts i Sverige och under motsvarande förhållanden, skulle vara att anse såsom brott, varå enligt den svenska allmänna strafflagen eller den svenska sjölagen svårare straff än fängelse kan följa. *Till brott, varom nu sagts, skola hänföras jämväl brott, som allenast där de äro med försvårande omständigheter förenade förskylla svårare straff än fängelse.*

För gärning, varom förmåles i 10 kap. strafflagen eller sådan bestämmelse i 26 eller 27 kap. *samma lag* som avser brott av krigsman, må ej utlämning medgivas, där ej gärningen, bedömd enligt strafflagen i övrigt eller sjölagen, skulle vara att anse såsom brott, varför utlämning jämlikt bestämmelserna i denna § må ske.

7 §.

Utlämning må ej ske för politiskt brott. *Dock må, där den gärning, för vilken utlämning begäres, tillika innefattar brott av icke politisk beskaffenhet,*

Utlämning må ej ske, så vitt icke den brottsliga gärningen är eller, om den hade begåtts i Sverige och under motsvarande förhållanden, skulle vara att anse som brott, varå enligt den svenska allmänna strafflagen eller den svenska sjölagen svårare straff än fängelse kan följa. *Har i den främmande staten straff ådömts för brottet, må utlämning dock ej ske, såvida icke straffet är svårare än frihetsstraff i tre månader.*

För gärning, varom förmåles i sådan bestämmelse i 26 eller 27 kap. *strafflagen* som avser brott av krigsman, må ej utlämning medgivas, där ej gärningen, bedömd enligt strafflagen i övrigt eller sjölagen, skulle vara att anse såsom brott, varför utlämning jämlikt bestämmelserna i denna § må ske.

6 §.

Utlämning må ej ske för politiskt brott.

I överensstämmelse med konventionen om förebyggande och bestraffning av

¹ Senaste lydelse se beträffande 4 och 11 §§ SFS 1948:452 samt beträffande 17—19 och 21 §§ 1946:857.

utlämning medgivas, för så vitt gärningen med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet prövas övervägande äga karaktären av ett icke politiskt brott.

Såsom politiskt brott skall i intet fall anses mord, mordförsök eller dråp å främmande statsöverhuvud eller någon till en främmande suveräns familj hörande person.

brottet folkmord (*genocide*) skall såsom politiskt brott icke anses brott, som omförmälas i denna konvention. Såsom politiskt brott skall ej heller anses brott, vilket i någon av konventionerna angående förbättrande av sårades och sjukas behandling vid stridskrafterna i fält, angående förbättrande av behandlingen av sårade, sjuka och skeppsbrutna tillhörande stridskrafterna till sjöss, angående krigsfångars behandling och angående skydd för civilpersoner under krigstid särskilt angivits såsom svår överträdelse av konventionen.

Är enligt den svenska strafflagen politiskt brott att anse som mord, dråp, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse eller grovt sabotage och kan med hänsyn till gärningsmannens politiska syfte och omständigheterna i övrigt antagas, att han här i riket kommer att utöva verksamhet, som innebär fara för den svenska samhällsordningen, må utlämning medgivas. Utlämnning må ock medgivas i fråga om annan gärning, vilken innefattar brott av såväl politisk som icke politisk beskaffenhet, för så vitt gärningen med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet prövas övervägande äga karaktären av ett icke politiskt brott.

7 §.

Begäres någon utlämnad för brott av icke politisk beskaffenhet och finnes anledning antaga, att han på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religion eller politiska uppfattning eller på grund av politiskt brott eller eljest på grund av politiska förhållanden skulle i den stat som begär ut-

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

lämning bliva utsatt för fara för liv eller frihet eller därmed jämförlig förföljelse, skall under beaktande av å ena sidan faran eller förföljelsen samt å andra sidan brottets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt prövas, huruvida utlämning må ske.

8 §.

Utlämning må ej medgivas utan att till stöd för framställningen därom förebragts antingen av domstol meddelat fällande utslag eller ock av domstol eller annan behörig myndighet meddelat beslut, som innebär förordnande om häktning; skolandet i handlingen brottets beskaffenhet samt tiden och orten för detsamma vara noggrant angivna.

Grundas framställning om utlämning annorledes än å fällande utslag eller sådant beslut, som föregåtts av förundersökning inför domstol eller undersökningsdomare, och bestrider den, vilkens utlämnande begäres, att han gjort sig skyldig till det uppgivna brottet, må ej utlämningen beviljas, med mindre tillika visas, att sannolika skäl föreligga till misstanke att han är skyldig till detsamma. Dock må efter överenskommelse med främmande stat och under förutsättning av ömsesidighet utlämning till den stat ske jämväl där ej bevisning, som nu sagts, blivit förebragt.

Bestrider den, vilkens utlämnande begäres, att han gjort sig skyldig till det uppgivna brottet, må ej utlämningen beviljas, med mindre visas, att sannolika skäl föreligga till misstanke att han är skyldig till detsamma.

9 §.

Utlämning må ej beviljas:

1. om redan innan framställningen därom gjordes, här i riket meddelats dom eller anhängiggjorts åtal angående

1. om redan innan framställning därom gjordes, här i riket meddelats dom eller *åtalseftergift* eller anhängig-

den förbrytelse, för vilken utlämning begäres;

gjorts åtal angående den förbrytelse, för vilken utlämning begäres, eller ock häktning skett för förbrytelsen;

2. om straff — — — såsom förfallet.

10 §.

Är den, om vilkens utlämnande är fråga, här i riket slutligen dömd till straff för annat brott än det, som i framställningen om utlämning avses, må ej utlämning äga rum, förrän han till fullo undergått det ådömda straffet; dock må han för rannsaknings undergående kunna provisoriskt utlämnas till den främmande staten, därest denna förbinder sig att omedelbart, efter det han därstädes blivit slutligen dömd, åter överlämna honom till svensk myndighet.

Är den, vilkens utlämnande begäres, här i riket ställd under åtal för annat brott, må, så vitt han i det målet hålles häktad, utlämning i intet fall ske, förrän detsamma slutligen avgjorts.

Har den, om vilkens utlämnande är fråga, här i riket för annat brott än det, som i framställningen om utlämning avses, slutligen dömts att undergå straffarbete, fängelse, ungdomsfängelse, förvaring eller internering, må ej utlämning äga rum, förrän han frigivits eller utskrivits från fängvårdsanstalten; dock må han för rannsaknings undergående kunna provisoriskt utlämnas till den främmande staten, därest denna förbinder sig att omedelbart, efter det han därstädes blivit slutligen dömd, åter överlämna honom till svensk myndighet.

Utlämning må ej ske, så länge den, vilkens utlämnande begäres, för annat brott hålles häktad här i riket.

11 §.

Vid beviljande — — — betingelser uppställas:

1. den utlämnade må icke i den stat, till vilken utlämningen sker, åtalas eller straffas för någon annan före utlämningen begången straffbar handling än den, för vilken han utlämnats, eller, oavsett det i 13 § andra stycket nämnda fall, utlämnas vidare till en tredje stat, allt med mindre särskilt medgivande jämlikt 27 § lämnats eller ock den utlämnade inför domstol eller eljest

1. den utlämnade må icke i den stat, till vilken utlämningen sker, åtalas eller straffas för någon annan före utlämningen begången straffbar handling än den, för vilken han utlämnats, eller, oavsett det i 13 § andra stycket nämnda fall, utlämnas vidare till en tredje stat, allt med mindre särskilt medgivande jämlikt 27 § lämnats eller ock den utlämnade, sedan han slutligen

(Gällande lydelse)

fritt och offentligen givit sitt samtycke därtill eller, sedan han slutligen frikännts eller efter till fullo avtjänt straff försatts på fri fot, antingen, oaktat hinder icke mött, underlåtit att lämna landet inom loppet av *en månad* eller ock återvänt dit, sedan han en gång lämnat det;

2. under den tid av *en månad*, varom nu sagts, må, så framt den utlämnade icke gör sig skyldig till nytt brott, icke något som helst hinder läggas för honom att, därest han så önskar, lämna landet;

3. den utlämnade — — — sådan beskaffenhet.

Då utlämning medgives i fall, varom i 4 § andra stycket sägs, varde dessutom sådana betingelser satta, att den utlämnade icke må kunna straffas för den gärning, varom fråga är, i vidare mån än den varit av beskaffenhet att föranleda utlämning. Beviljas utlämning jämlikt 7 § för gärning, vilken övertvägande äger karaktären av ett icke politiskt brott, skall den betingelse göras, att den utlämnade icke må för gärningen straffas såsom för politiskt brott.

(Föreslagen lydelse)

frikännts eller efter till fullo avtjänt straff försatts på fri fot, antingen, oaktat hinder icke mött, underlåtit att lämna landet inom loppet av *tre månader* eller ock återvänt dit, sedan han en gång lämnat det;

2. under den tid av *tre månader*, varom nu sagts, må, så framt den utlämnade icke gör sig skyldig till nytt brott, icke något som helst hinder läggas för honom att, därest han så önskar, lämna landet;

Då utlämning medgives i fall, varom i 4 § andra stycket sägs, varde dessutom sådana betingelser satta, att den utlämnade icke må kunna straffas för den gärning, varom fråga är, i vidare mån än den varit av beskaffenhet att föranleda utlämning. Beviljas utlämning jämlikt 6 § för gärning, vilken övertvägande äger karaktären av ett icke politiskt brott, skall den betingelse göras, att den utlämnade icke må för gärningen straffas såsom för politiskt brott.

14 §.

Framställning om — — — diplomatisk väg.

Framställningen skall innehålla upplysning om den med densamma avsedda personens medborgarskap, och skall vid framställningen vara fogad sådan handling, varom i 8 § första stycket sägs.

Framställningen skall innehålla upplysning om den med densamma avsedda personens medborgarskap, och skall tillika angivas brottets beskaffenhet samt tiden och orten för detsamma. I framställningen bör även uppgivas, huruvida av domstol meddelat fällande utslag eller av domstol eller annan behörig myn-

(Gällande lydelse)

Signalement bör om möjligt jämväl företes.

Sakna de — — — det felande.

16 §.

Prövas skäl till avslag, på sätt i 15 § sägs, ej föreligga, förordne Konungen, att den, vilkens utlämnande begäres, skall i ärendet häktas, där så ej redan jämlikt bestämmelse i 24 eller 25 § skett, samt inställas till förhör inför *Konungens befallningshavande*.

17 §.

Vid förhöret *inför Konungens befallningshavande* äge den häktade, där han så äskar, åtnjuta *hjälp*. Säger han sig ej själv kunna anskaffa *biträde*, förordne *Konungens befallningshavande lämplig person att honom biträda*.

Medgiver den häktade vid förhöret, att han är den person, vilkens utlämnande begärts, och förklarar han sig ej hava något att invända mot bifall till framställningen om hans utlämnande, varde protokoll över vad sålunda förekommit jämte övriga handlingar i ärendet insända till *Kungl. Maj:t*.

Lämnar den häktade ej sådant *medgivande och sådan förklaring, som nu sagts, skall ärendet hänskjutas till domstol; och varde förty protokoll* över förhöret samt övriga handlingar i ärendet överlämnade till *allmänna underrätten i den stad, där Konungens befallningshavande har sitt säte. Underrättelse om vad vid förhöret sålunda förelupit skall genast insändas till utrikesdepartementet*.

(Föreslagen lydelse)

dighet meddelat beslut om häktning föreligger. Signalement bör om möjligt jämväl företes.

16 §.

Prövas skäl till avslag, på sätt i 15 § sägs, ej föreligga, förordne Konungen, att den, vilkens utlämnande begäres, skall i ärendet häktas, där så ej redan jämlikt bestämmelse i 24 eller 25 § skett, samt inställas till förhör inför *allmänna underrätten i den stad, där Konungens befallningshavande har sitt säte*.

Vid förhöret äge den häktade, där han så äskar, åtnjuta *biträde av försvarare*. Säger han sig ej själv kunna anskaffa *försvarare*, förordne *rätten offentlig försvarare för honom*.

17 §.

Medgiver den häktade vid förhöret, att han är den person, vilkens utlämnande begärts, och förklarar han sig ej hava något att invända mot bifall till framställningen om hans utlämnande, varde protokoll över vad sålunda förekommit jämte övriga handlingar i ärendet insända till *Konungen*.

18 §.

I ärende, som jämlikt 17 § till under rätt inkommit, skall rätten verkställa utredning, huruvida förhållande, som enligt 2—9 §§ utgör hinder mot utlämning, föreligger. Ärendet skall anses som bevisupptagning utom huvudförhandling, och skola i övrigt, så vitt ej nedan annorlunda sägs, bestämmelserna om brottmål, däri den tilltalade är häktad, i tillämpliga delar gälla.

Vid ärendets handläggning skall särskild åklagare, som av *Konungens befallningshavande förordnas*, närvara för att i ärendet tillvarataga den främmande statens intresse.

Den häktade skall vid sin talans utförande åtnjuta biträde av försvarare. Utser han ej själv försvarare, förordne rätten offentlig försvarare för honom.

Kräver i — — — rätten därom.

I protokollet — — — försvarare anföra.

19 §.

Högsta domstolen — — — i 2—9 §§ sägs.

Det åligger förty underrätten att, sedan handläggningen *där* avslutats, skyndsamt insända protokoll och övriga handlingar i ärendet till högsta domstolen.

Lämnar den häktade ej sådant medgivande och sådan förklaring, som i 17 § sagts, skall rätten verkställa utredning, huruvida förhållande, som enligt 2—9 §§ utgör hinder mot utlämning, föreligger. Ärendet skall anses som bevisupptagning utom huvudförhandling, och skola i övrigt, så vitt ej nedan annorlunda sägs, bestämmelserna om brottmål, däri den tilltalade är häktad, i tillämpliga delar gälla.

Vid ärendets handläggning skall särskild åklagare, som *riksåklagaren förordnar*, närvara för att i ärendet tillvarataga den främmande statens intresse.

Det åligger förty underrätten att, sedan handläggningen *enligt 18 §* avslutats, skyndsamt insända protokoll och övriga handlingar i ärendet till högsta domstolen.

Om den häktade begär det eller högsta domstolen eljest finner skäl därtill, skall högsta domstolen hålla förhör med honom. Angående sådant förhör skall vad i 16 § andra stycket och 18 § andra — fjärde styckena stadgas äga motsvarande tillämpning.

20 §.

Frågor om ersättning åt vittne, eller annan, som kallats att meddela upplysning i ärendet, eller åt tolk, avgöras av högsta domstolen i samband med huvudsaken.

Huruvida ersättning åt vittne, eller annan, som kallats att meddela upplysning i ärendet, skall gäldas av statsverket, avgöres av högsta domstolen i samband med huvudsaken eller, om denna icke kommer under högsta domstolens prövning, av Konungen i statsrådet.

21 §.

Huru ersättning åt åklagare samt biträde och försvarare, varom i 17 och 18 §§ sägs, må bestämmas, därom förordne Konungen.

Huru ersättning åt åklagare, tolk och offentlig försvarare, må bestämmas, därom förordne Konungen.

23 §.

Sedan högsta domstolens utslag meddelats eller, där ärendet ej varit där anhängigt, handlingarna i ärendet från Konungens befallningshavande inkommit, give Konungen i statsrådet sitt beslut angående den gjorda framställningen. Ej må därvid denna bifallas, om genom högsta domstolens beslut hinder förklarats möta mot utlämningen.

Sedan högsta domstolens utslag meddelats eller, där ärendet ej varit där anhängigt, handlingarna i ärendet från underrätten inkommit, give Konungen i statsrådet sitt beslut angående den gjorda framställningen. Ej må därvid denna bifallas om genom högsta domstolens beslut hinder förklarats möta mot utlämningen.

I beslut — — — tre månader.

24 §.

På begäran av främmande stats regering må, innan formlig framställning om utlämnande av viss person skett, denne i avbidan därpå kunna här i riket häktas. Sådan begäran skall göras på diplomatisk väg och skall innehålla upplysning om den förbrytelse, som lägges personen till last, tiden och orten för densamma samt meddelande att utslag eller beslut, varom

På begäran av främmande stats regering må, innan formlig framställning om utlämnande av viss person skett, denne i avbidan därpå kunna här i riket häktas. Sådan begäran skall göras på diplomatisk väg och skall innehålla upplysning om den förbrytelse, som lägges personen till last, tiden och orten för densamma samt underrättelse att av domstol meddelat fällande utslag eller

i 8 § förmåles, föreligger. Signalement bör om möjligt även företes.

av domstol eller av annan behörig myndighet meddelat beslut om häktning, föreligger. Signalement bör om möjligt även företes.

Efter avtal — — — den upptagas.

Begäran om — — — till utrikesdepartementet.

Inom viss tid, som, där ej sådan är i traktat med den främmande staten angiven, av ministern för utrikes ärendena bestämmes, skall i vanlig ordning framställning göras om den häktades utlämning. Sker det ej, varde han å fri fot försatt. Tid, varom nu sagts, må ej sättas längre än till *sex veckor*, eller, där fråga är om utlämning till utomeuropeisk stat eller eljest för undergående av rannsaking eller straff å ort utom Europa, till *tre månader* från det den främmande staten erhållit underrättelse om häktningen.

Inom viss tid, som, där ej sådan är i traktat med den främmande staten angiven, av ministern för utrikes ärendena bestämmes, skall i vanlig ordning framställning göras om den häktades utlämning. Sker det ej, varde han å fri fot försatt. Tid, varom nu sagts, må ej sättas längre än till *en månad*, eller, där fråga är om utlämning till utomeuropeisk stat eller eljest för undergående av rannsaking eller straff å ort utom Europa, till *två månader* från det den främmande staten erhållit underrättelse om häktningen.

25 §.

Den, som i främmande stat är efterlyst för brott, som enligt denna lag kan föranleda utlämning, må här i riket häktas utan att särskild framställning därom föreligger. Anmälan om häktningen skall ofördröjligen göras till utrikesdepartementet.

Den, som i främmande stat är efterlyst för brott, som enligt denna lag kan föranleda utlämning, må här i riket av *polismyndighet* häktas utan att särskild framställning därom föreligger. Anmälan om häktningen skall ofördröjligen göras till utrikesdepartementet.

Finner ministern — — — skall göras.

26 a §.

Finnes med hänsyn till särskilda förhållanden icke erforderligt, att den om vars utlämnande är fråga hålles häktad, må i stället förbud meddelas för honom att utan tillstånd av polismyndigheten lämna anvisad vistelseort (reseförbud). Med reseförbud må förenas skyldighet

för utlämningen att å vissa tider vara tillgänglig i sin bostad eller å sin arbetsplats eller att anmäla sig hos polismyndighet i orten så ock annat villkor, som finnes erforderligt för hans övervakande.

Har reseförbud meddelats, må, när helst anledning därtill förekommer, häktning i stället ske; beviljas utlämning, skall häktning äga rum.

Beslut enligt denna paragraf angående reseförbud eller häktning meddelas av den myndighet, där utlämningsärendet är anhängigt. Mot sådant beslut må särskild talan ej föras.

Vad i denna lag stadgas angående svensk myndighets beslut om häktning och angående den som häktats skall äga motsvarande tillämpning i fråga om reseförbud och den för vilken reseförbud meddelats, dock att denne ej skall inställas utan kallas till förhör, varom sägs i denna lag.

27 §.

Vill främmande — — — för densamma.

Tillstånd, som nu sagts, må ej givas, så vitt enligt denna lag hinder mot utlämning för den uppgivna förbrytelsen skulle mött; dock att prövningen härav ej må under någon förutsättning omfatta frågan om den utlämnades brottslighet.

Tillstånd, som nu sagts, må ej givas, så vitt enligt denna lag hinder mot utlämning för den uppgivna förbrytelsen skulle mött.

Där det — — — högsta domstolen.

Sedan utslag — — — förklarats möta.

28 §.

Tillstånd att genom riket föra person, som av en främmande stat till annan utlämnas, må av Konungen meddelas under förutsättning att fråga

Tillstånd att genom riket föra person, som av en främmande stat till annan utlämnas, må av Konungen meddelas under förutsättning att enligt

(Gällande lydelse)

icke är om svensk medborgare. Framställning härom skall göras på diplomatisk väg, och skall vid densamma vara fogad handling, utvisande innehållet av beslutet angående utlämningen, eller ock handling, som i 8 § första stycket omförmäles.

(Föreslagen lydelse)

denna lag hinder mot utlämning icke skulle mött. Framställning härom skall göras på diplomatisk väg och prövas utan iakttagande i övrigt av vad i denna lag stadgas av Konungen i statsrådet.

29 §.

Utän hinder av vad ovan är i denna lag stadgat må, såvitt angår utlämning till Danmark eller Norge, under förutsättning av ömsesidighet:

1. utlämning medgivas jämväl för brott, som jämlikt 4 § icke skulle föranleda utlämning, så vitt å brottet enligt vad där sägs fängelsestraff kan följa;

2. i samband med beslut om utlämning för visst brott eller, där utlämning för visst brott redan beviljats, i den uti 27 § stadgade ordning lämnas medgivande att bestraffa den utlämnade jämväl för annat brott av beskaffenhet att utlämning därför icke kunna jämlikt 4 § äga rum, därest hinder mot utlämning för det brott icke på grund av övriga bestämmelser i lagen skulle hava mött.

1. utlämning medgivas jämväl av svensk medborgare;

2. utlämning medgivas jämväl för brott, som jämlikt 4 § icke skulle föranleda utlämning, så vitt å brottet enligt vad där sägs fängelsestraff kan följa;

3. utlämning ske, även om icke sådan bevisning, som i 8 § avses, förebragts;

4. i samband med beslut om utlämning för visst brott eller, där utlämning för visst brott redan beviljats, i den uti 27 § stadgade ordning lämnas medgivande att bestraffa den utlämnade jämväl för annat brott av beskaffenhet att utlämning därför icke kunna jämlikt 4 § äga rum, därest hinder mot utlämning för det brott icke på grund av övriga bestämmelser i lagen skulle hava mött.

30 §.

Vad i denna lag är stadgat skall icke äga tillämpning å framställningar om återförande av sjömän, som rymt ur tjänsten.

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1952. Står bestämmelse i traktat, som då gäller, i strid mot vad i denna lag är stadgat, skall den bestämmelse lända till efterrättelse.

Har ärende anhängiggjorts före lagens ikraftträdande, skall i stället för vad i 16—21, 23, 24, 27 och 28 §§ stadgas äldre lag gälla.

Förslag

till

Förordning om ändring i vissa delar av förordningen den 18 juni 1864 (nr 41) angående utvidgad näringsfrihet

Härigenom förordnas *dels* att §§ 26, 28 och 29 förordningen den 18 juni 1864 angående utvidgad näringsfrihet¹ skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges, *dels* ock att § 27 samma förordning skall upphöra att gälla.

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

§ 26.

Mom. 1. På särskild prövning av Kungl. Maj:t eller, i fall som avses i mom. 3 av denna §, av överståthållar-ämbetet eller Kungl. Maj:ts befallningshavande skall bero, om utländsk man eller kvinna må här i riket idka handels- eller fabriksrörelse, hantverk eller annan hantering.

Mom. 1. Utlänning, som innehar bo-sättningstillstånd, äge, där ej annorlunda är stadgat, samma rätt som svensk man eller kvinna att här i riket idka handels- eller fabriksrörelse, hantverk eller annan hantering.

Annan utlänning må ej här i riket idka sådant näringsfång, med mindre han för den rörelse, han ämnar bedriva, undfått särskilt näringstillstånd.

Utlännings ansökning om Kungl. Maj:ts tillstånd till utövande av näring skall, innefattande uppgift på den stad eller ort å landet, där rörelsen eller hanteringen må idkas, göras i Stockholm hos överståthållarämbetet och i andra orter hos Kungl. Maj:ts befallningshavande med bifogande av

Ansökan om särskilt näringstillstånd skall, innefattande uppgift på den stad eller ort å landet, där rörelsen eller hanteringen är avsedd att idkas, samt dennas beskaffenhet, göras i Stockholm hos överståthållarämbetet och i andra orter hos Kungl. Maj:ts befallningshavande med bifogande av:

a) betyg att den sökande är myndig samt

a) betyg, att den sökande är myndig samt

b) vederhäftig borgen eller annan säkerhet för utskylder till staten och kommunen under tre år.

b) vederhäftig borgen eller annan säkerhet för utskylder till staten och kommunen under tre år.

¹ Senaste lydelse se beträffande § 26 mom. 1 SFS 1918:347, beträffande § 26 mom. 2 och 3 1914:171 samt beträffande §§ 28 och 29 1879:30.

(Gällande lydelse)

Sedan ytterligare upplysningar om den sökande, där sådana finnas nödiga, ävensom vederbörandes förklaringar blivit infordrade, har överståthållar-ämbetet eller Kungl. Maj:ts befallningshavande att med eget utlåtande insända samtliga handlingarna till finansdepartementet¹.

Mom. 2. Ej må utlänning, även om han undfått tillstånd till utövande här i riket av handel eller annan näring, idka gårdfarihandel, som i § 9 mom. 4 avses, eller användas såsom biträde vid dylik handel, vare sig den sker för svensk eller utländsk mans räkning.

Ej heller må utlänning, även om han undfått tillstånd som nyss är sagt, verkställa realisation, som avses i § 9 mom. 3, eller användas som biträde vid dylik försäljning, vare sig den sker för svensk eller utländsk mans räkning, utan att Kungl. Maj:t på grund av ingången traktat därtill givit lov. Sådant lov sökes av utlänning i enahanda ordning, som i mom. 1 av denna § sägs; och gälle i övrigt härom i tillämpliga delar de föreskrifter, som i § 9 äro meddelade.

Mom. 3. Utlänning, som vill här i riket under kringresande eller kringvandrande idka hantverk eller annan

(Föreslagen lydelse)

Sedan ytterligare upplysningar om den sökande, där sådana finnas nödiga, ävensom vederbörandes förklaringar blivit infordrade, har överståthållar-ämbetet eller Kungl. Maj:ts befallningshavande att med eget utlåtande insända samtliga handlingarna till den centrala utlänningsmyndigheten för avgörande.

Den centrala utlänningsmyndigheten äger återkalla särskilt näringstillstånd, närhelst skälig anledning därtill förekommer.

Mom. 2. Ej må utlänning, även om han innehar bosättningstillstånd eller särskilt näringstillstånd, idka gårdfarihandel, som i § 9 mom. 4 avses, eller användas såsom biträde vid dylik handel, vare sig den sker för svensk eller utländsk mans räkning.

Ej heller må utlänning, även om han innehar bosättningstillstånd eller särskilt näringstillstånd, verkställa realisation, som avses i § 9 mom. 3, eller användas som biträde vid dylik försäljning, vare sig den sker för svensk eller utländsk mans räkning, såvida ej den centrala utlänningsmyndigheten på ansökan meddelat utlänningen tillstånd till dylik verksamhet. Tillstånd sökes i enahanda ordning, som i mom. 1 av denna § sägs; och gälle i övrigt härom i tillämpliga delar de föreskrifter, som i § 9 äro meddelade.

Mom. 3. Ej må utlänning, även om han innehar bosättningstillstånd eller särskilt näringstillstånd, under kring-

¹ Numera handelsdepartementet.

hantering, skall därtill söka tillstånd, i Stockholm hos överståthållarämbetet och i övriga orter hos Kungl. Maj:ts befallningshavande i det län, där hanteringen är avsedd att utövas; och böra de legitimationshandlingar, sökanden vill åberopa, vid ansökningen fogas.

Den ämbetsmyndighet, hos vilken ansökningen göres, pröve, huruvida för den eller de orter, som ansökningen avser, behov av dylik hantering föreligger, så ock legitimationshandlingarnas innehåll samt i övrigt förekommande omständigheter. Därest vid sådan prövning det sökta tillståndet beviljas, skall i beviset därom intagas föreskrift om den tid, tillståndet gäller, vilken tid ej må utsträckas utöver ett kalenderår, ävensom fullständig beskrivning på sökandens utseende jämte uppgift om sökandens ålder, födelseort, nationalitet samt senaste utländska boningsort; och bör till polis- och kommunalmyndigheternas efterrättelse i länskungörelserna införas tillkännagivande om det meddelade tillståndet.

Bevis om tillstånd, som enligt detta mom. meddelats, skall i huvudskrift eller styrkt avskrift vid hanterings utövande ständigt medföras för att på anfordran uppvisas.

Tillstånd enligt detta mom. kan av den myndighet, som meddelat tillståndet, återkallas när helst skälig anledning därtill förekommer; dock att återkallelse, som bör införas i länskungörelserna, ej må träda i kraft förr än den,

resande eller kringvandrande idka hantverk eller annan hantering, med mindre han av den centrala utlänningsmyndigheten erhållit tillstånd därtill.

Ansökan om sådant tillstånd göres, där hanteringen är avsedd att utövas i Stockholm, hos överståthållarämbetet och eljest hos Kungl. Maj:ts befallningshavande i ifrågakommande län. Vid ansökan böra fogas de legitimationshandlingar, sökanden vill åberopa. Sedan överståthållarämbetet eller Kungl. Maj:ts befallningshavande yttrat sig över ansökan och angående behovet av dylik hantering på den eller de orter, som ansökan avser, insändas handlingarna till den centrala utlänningsmyndigheten för avgörande. Tiden för tillståndet må ej utsträckas utöver ett kalenderår.

Angående dylikt tillstånd skall utfärdas bevis och däri intagas, förutom föreskrift om den tid tillståndet gäller, uppgift om sökandens ålder, födelseort, nationalitet samt senaste utländska boningsort; och bör till polis- och kommunalmyndigheternas efterrättelse i länskungörelserna för län, där hanteringen är avsedd att utövas, införas tillkännagivande om det meddelade tillståndet. Beviset skall i huvudskrift eller styrkt avskrift vid hanterings utövande ständigt medföras för att på anfordran uppvisas.

Tillstånd kan av den centrala utlänningsmyndigheten återkallas eller lokalt begränsas, när helst skälig anledning därtill förekommer; dock att beslut härom, som bör införas i länskungörelserna, ej må träda i kraft, förr än den,

(Gällande lydelse)

som undfått tillståndet, av återkallelsen erhållit del.

Är sökande missnöjd med överståthållarämbetets eller Kungl. Maj:ts befallningshavandes beslut i ärende, som i detta mom. avses, må besvär över beslutet anföras hos kommerskollegium; och skola besvären, vid talans förlust, till kommerskollegium ingivas [före klockan tolv] å trettionde dagen efter det sökanden av beslutet erhållit del.

Över kommerskollegii beslut må ej klagan föras.

§ 27.

Önskar utlänning tillstånd till drivande av masugn eller hytta, stångjärnsbruk, manufakturverk eller annan inrättning, som avser tillgodogörande eller förädling av mineralrikets alster och ej är att anse såsom hantverk, skall ansökning därom, ställd till Kungl. Maj:t och åtföljd av det i § 26 litt. a) föreskrivna betyg, ingivas till bergsöverstyrelsen, som därvid förfar på enahanda sätt, som i nämnda § är för överståthållarämbetet och Kungl. Maj:ts befallningshavande föreskrivet.

§ 28.

Har utlänning erhållit tillstånd att idka handel eller annat sådant näringsfång, som i § 26 omförmäles, åligger honom, så framt han av detta tillstånd fortfarande må sig begagna, att före utgången av den tid, under vilken säkerhet för utskylder till staten och kommunen blivit av honom ställd, till överståthållarämbetet eller Konungens vederbörande befallningshavande ingiva ny vederhäftig borgen eller annan

(Föreslagen lydelse)

som undfått tillståndet, av beslutet erhållit del.

Mom. 4. Över den centrala utlänningsmyndighetens beslut i ärende, som i denna paragraf avses, må klagan ej föras.

Har utlänning erhållit särskilt näringstillstånd enligt § 26 mom. 1, åligger honom, så framt han av detta tillstånd fortfarande må sig begagna, att före utgången av den tid, under vilken säkerhet för utskylder till staten och kommunen blivit av honom ställd, till den centrala utlänningsmyndigheten ingiva ny vederhäftig borgen eller annan säkerhet för samma utskylder, varje gång under en tid av tre år.

(Gällande lydelse)

säkerhet för samma utskylder, varje gång under en tid av tre år.

§ 29.

Utlänning, som undfått tillstånd att i riket driva handel eller idka annat yrke, är även berättigad att föra varor så väl emellan inrikes orter som till eller från utrikes ort.

(Föreslagen lydelse)

Utlänning, som innehar bosättnings-tillstånd eller särskilt näringstillstånd enligt § 26 mom. 1, är även berättigad att föra varor så väl emellan inrikes orter som till eller från utrikes ort.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1952.

Förslag

till

Förordning om ändring av 4 § förordningen den 29 december 1949 (nr 723) angående handel med skrot, lump och begagnat gods

Härigenom förordnas, att 4 § förordningen den 29 december 1949 angående handel med skrot, lump och begagnat gods skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

4 §.

Ansökning om tillstånd till handel skall av bolag, ekonomisk förening och enskild person, som är svensk medborgare, göras hos polismyndigheten i den ort, där rörelsen huvudsakligen skall bedrivas. Angående ansökning av utlänning om tillstånd till utövande av näring är särskilt stadgat.

Ansökning om tillstånd till handel skall av bolag, ekonomisk förening *ävensom av* enskild person, som är svensk medborgare *eller utlänning, som innehar bosättningstillstånd*, göras hos polismyndigheten i den ort, där rörelsen huvudsakligen skall bedrivas. Angående ansökning av utlänning, *som ej innehar bosättningstillstånd*, om tillstånd till utövande av näring är särskilt stadgat.

Ansökningen skall — — — skall bedrivas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1952.

THE HISTORY OF THE

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

MOTIV

Inledning

De rättsområden, vilka behandlas i lagen den 15 juni 1945 (nr 315) om utlännings rätt att här i riket vistas (utlänningslag) och i lagen den 4 juni 1913 (nr 68) angående utlämning av förbrytare, voro ännu vid 1900-talets början helt oreglerade.

Den första motsvarigheten till Ul¹ var lagen den 14 september 1914 angående förbud för vissa utlämningar att här i riket vistas. I fråga om den följande utvecklingen hänvisar kommittén till de båda sakkunnigutredningar, som under de två sista årtiondena behandlat utlänningslagstiftningen. Den 12 december 1936 avgåvo inom justitiedepartementet tillkallade sakkunniga Utredning angående revision av bestämmelserna om utlännings rätt att här i riket vistas och därmed sammanhängande spørsmål (SOU 1936:53)² och den 30 december 1944 avlämnade 1943 års utlämningssakkunniga Betänkande

¹ Här och i det följande användes beteckningen Ul för den nu gällande utlänningslagen.

² I det följande användas benämningarna 1936 års sakkunniga och 1936 års utredning.

³ I det följande benämnt 1944 års betänkande.

⁴ Beträffande innebörden av ändringarna hänvisas till prop. nr 270/1946.

⁵ Beträffande innebörden av ändringarna hänvisas till prop. nr 297/1947.

⁶ Angående ändringar i kungörelsen se SFS 1945: 744, 1946: 70, 459, 685, 1947: 20, 313, 764, 879, 1948: 412, 1950: 663 och 1951: 32.

med förslag till utlänningslag och lag angående omhändertagande av utlämning i anstalt eller förläggning (SOU 1945:1).³ Det senare betänkandet lades till grund för Ul och för en särskild lag av den 15 juni 1945 angående utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning. Ul, som ursprungligen endast gällde till och med den 30 juni 1947, har genom särskilda lagar erhållit förlängd giltighet, senast genom lag den 2 mars 1951 (nr 106) till och med den 30 juni 1952. Den särskilda lagen om omhändertagande, vilken var föranledd av förhållandena under kriget, upphörde att gälla den 1 juli 1946. I Ul vidtogos i samband därmed några mindre väsentliga ändringar.⁴ Så skedde även då Ul 1947 erhöi förlängd giltighet.⁵ — Tillämpningsföreskrifter till utlänningslagen ha meddelats i Kungl. kungörelsen den 15 juni 1945 (nr 317) med föreskrifter i anledning av utlänningslagen (utlänningskungörelse).⁶

Några bestämmelser om utlämning av förbrytare funnos icke i svensk lag före 1913. På begäran av främmande stat hade emellertid Konungen dessförinnan i överensstämmelse med internationell praxis medgivit utlämning. Detta hade i vissa fall skett med stöd av traktat med ifrågavarande

land, i andra fall utan att sådan förelegat. Traktaterna voro visserligen i huvudsak likartat utformade men väsentliga skillnader förelågo i detaljer. En närmare redogörelse för utlämningslagstiftningens allmänna grunder och den utländska rättens ställning lämnas i propositionen nr 50 till 1913 års riksdag.

Lagen om utlämning av förbrytare är i stort sett oförändrad sedan 1913. De obetydliga jämkningar, som ägt rum, ha varit direkt föranledda av lagstiftning på andra områden. Lagen har icke behandlats i de nyssnämnda betänkandena och ej heller i övrigt ha de med lagen sammanhängande problemen varit föremål för någon mera ingående undersökning här i landet.

Ul och lagen om utlämning av förbrytare tjäna olika syften. Ul är den mera omfattande och innehåller regler om bland annat utlämnings rätt att inresa till riket, att uppehålla sig här och att antaga arbetsanställning samt om olika former för avlägsnande av utlämning ur riket. Lagen om utlämning av förbrytare reglerar endast en särskild form för avlägsnande av utlämning ur riket, nämligen utlämning. Ändamålet med utlämning är att bistå en annan stat i utövningen av dess straffrättsskipning; en utlämning utlämnas till just denna stat för att lagföras för ett brott och det är principiellt utan betydelse om utlämningen ur svensk synpunkt är att anse som önskvärd här i landet eller icke. De olika formerna för utlämnings avlägsnande enligt Ul syfta däremot till att befria landet från ur landets synpunkt icke

önskvärda utlämningar och det är ur denna lags synpunkt egentligen utan betydelse till vilket land utlämningen reser; det viktiga är endast att han lämnar landet. Lagen om utlämning av förbrytare har också till uppgift att skapa rättsskyddsgarantier åt utlämningar, som uppehålla sig här och mot vilka en främmande stat vill rikta straffrättsliga anspråk. Det icke minst viktiga härvid är att lagen avser att hindra, att utlämning sker för politiskt brott.

Då syftet med en utlämnings avlägsnande jämlikt Ul är att befria landet från icke önskvärda utlämningar, kan lagens egentliga ändamål sägas vara att bereda skydd åt nationella svenska intressen gentemot utlämningar; vilka dessa intressen äro skall behandlas senare. Lagen avser emellertid också att skapa rättsskydd åt utlämningarna i landet, så att icke nämnda intressen ensidigt tillgodoses utan tillbörlig hänsyn till utlämningarna. Även Ul ger i vidsträckt omfattning skydd och rättssäkerhetsgarantier åt politiska flyktingar. Det är önskvärt och av stor betydelse att skyddet för politiska flyktingar utformas likartat enligt båda lagarna. Även om problemställningen här delvis är gemensam, synes det med hänsyn till lagarnas olika syften lämpligast att de i huvudsak behandlas var för sig. — Beträffande den följande framställningen av utlämningslagstiftningen bör i anslutning härtill anmärkas, att åtskilliga frågor rörande politiskt flyktingskap, vilka äga samband med de behandlade ämnena, måste förbigås för att upptagas i den särskilda avdelningen om politiskt flyktingskap.

AVDELNING I

UTLÄNNINGSLAGSTIFTNINGEN

Kap. 1. Grundprinciper för en ny utlänningslag

Under den tid det funnits en utlänningslagstiftning i Sverige ha olika intressen skolat tillgodoses genom lagen. 1914 års lag angående förbud för vissa utlännningar att här i riket vistas föranleddes i främsta rummet av en riksdagsskrivelse av år 1907, i vilken hemställdes om lagstiftning, varigenom för landet skadlig invandring såvitt möjligt måtte hindras samt i övrigt utlänningslagstiftning och bosättning inom landet på lämpligt sätt ordnas. Stor betydelse vid utarbetandet av den nya lagen hade även en framställning från justitieombudsmannen angående nödvändigheten av att åvägabringa rättsliga garantier till skydd mot att utlännningar obehörigen avlägsnades ur riket. 1914 års lag ersattes av lagen den 2 augusti 1927 om utlännings rätt att här i riket vistas. Huvudsyftet med denna var att skapa en effektiv spärr mot den ökade invandring till Sverige, som kunde väntas som en följd av att Amerikas förenta stater skärpt sin invandringspolitik på sådant sätt att det europeiska befolkningsöverskottet icke längre kunde söka sig dit. Invandringskontrollen fick därigenom också delvis annan karaktär än tidigare. Kontrollen gick enligt 1914

års lag endast ut på att från riket avhålla kriminella och därmed jämförliga asociala individer. Från och med 1927 års lagstiftning avser kontrollen emellertid icke endast att skapa en spärr mot sådana utlännningar utan framför allt att hindra en bosättning i landet av utlännningar, som — ehuru de icke tillhöra nämnda kategorier utan till och med individuellt sett kunna anses socialt värdefulla — dock med hänsyn till vissa svenska intressen icke böra få kvarstanna här. 1927 års lag har alltså tagit ett steg från det fria folkutbytet princip, som ännu 1914 var en grund för lagen, och i stället övervägande fått karaktär av skyddslag för svenska intressen gentemot utlännningar. På grund av då rådande svåra läge på arbetsmarknaden gällde det först och främst att skydda den svenska arbetskraften mot konkurrens av utländska arbetssökande. Även ur bostadspolitisk synpunkt ansågs det vara av vikt att lägga tillströmningen av utlännningar till landet under kontroll. Säkerhets- och ordningssynpunkter lågo också till grund för lagen. I förarbetena till lagen åberopas vidare rassynpunkter i den form, att det sades vara av betydelse att kontrollera en invand-

ring av folkslag, som ej till båtnad för landet låte sig sammansmältas med den svenska befolkningen. Det bör emellertid uppmärksammas, att även om lagens främsta uppgift varit att skapa ett skydd för nu nämnda intressen, man vid lagens utformning ingalunda bortsåg från synpunkten att söka åstadkomma ett värn för utlänningarna mot att dessa intressen skulle tillgodoses utan hänsyn till utlänningarnas rättsskydd. Detta kräver att lagtillämpningen sker efter objektiva normer och att utlänningarna behandlas på ett sätt som överensstämmer med folkrättens regler.

De intressen som enligt vad nu anförts legat till grund för 1927 års lag synas kvarstå även nu, ehuru de kanske icke längre hava samma inbördes betydelse som tidigare. Medan som nyss nämnts de arbetsmarknadspolitiska synpunkterna till en början voro förhärskande, kommo under det andra världskriget och den därpå följande efterkrigstiden de polisiära och flyktingspolitiska synpunkterna, inklusive frågan om asyl åt politiska flyktingar, att träda i förgrunden. Något behov av skydd för arbetsmarknaden erfordrades icke längre, tvärtom behövde denna tillskott av utländsk arbetskraft.

Liksom de intressen som tillgodosetts genom utlänningslagen varit föremål för växlingar hava också stora förändringar skett i fråga om det antal utlänningar, som sedan lagstiftningens tillkomst funnits i landet och för vilka lagen således varit tillämplig. Någon bestämd siffra på utlänningarnas antal i landet vid tiden för ikraftträdande av 1914 års lag kan icke angivas. Vid

folkräkningen 1910 var antalet kyrkobokförda utlänningar i landet 21.708, 1920 var antalet 22.811 och 1930 16.475. Det totala antalet utlänningar i landet beräknades i juli 1939 till c:a 25.000. Vid krigets slut i maj 1945 var antalet 195.000. Det sjönk den närmaste tiden efter kriget genom att åtskilliga flyktingar återvände till sina hemland och utgjorde i juli 1946 116.000. Sedan har antalet åter stigit och beräknades den 1 juli 1951 till omkring 243.000. I detta antal ingå emellertid till betydande del turister och tillfälliga besökare. En uppskattning av antalet utlänningar, som mera stadigvarande uppehålla sig i Sverige, synes man kunna erhålla genom att utgå från antalet utlänningar med uppehållstillstånd. Antalet var den 1 juli 1951 103.606. Härtill kommer bl. a. åtskilliga minderåriga utan särskilt tillstånd. Den 1 juli 1951 beräknades sålunda antalet barn under sexton år, som voro upptagna på någon av föräldrarnas legitimationshandling, till cirka 17.000. — Huru utlänningarna i landet fördela sig på olika nationaliteter, framgår av en vid betänkandet fogad bilaga (Bilaga nr 1), där även en närmare redogörelse lämnas för de här antydda förändringarna i utlänningsstocken.

Av särskilt intresse är att se vilken insats utlänningarna gjort i det svenska arbetslivet. Att denna icke är obetydlig, framgår icke minst därav att antalet arbetsanmälda utlänningar den 1 juli 1951 utgjorde 102.968. Detaljerade uppgifter angående den utländska arbetskraftens fördelning på olika yrken och växlingarna i dess samman-

sättning lämnas i den nämnda bilagan.

Av den nu lämnade redogörelsen torde framgå, att det under utlänningslagstiftningens giltighetstid förekommit stora förändringar icke blott i fråga om de intressen, som lagen avser att tillgodose, utan även i fråga om det antal utläningar, för vilka lagen skall gälla. Härav skulle möjligen den slutsatsen kunna dragas, att då växlingarna äro så stora och då utvecklingen är svår att förutse, det icke är möjligt att skriva en utlänningslag för andra förhållanden än dem som råda, när lagen utformas. En liknande uppfattning kan i viss mån sägas hava kommit till uttryck däri, att utlänningslagstiftningen alltsedan 1927 endast haft tidsbegränsad giltighet. Såsom nedan skall närmare utvecklas, torde emellertid huvudorsaken till att lagen icke gjorts permanent ha varit, att man hyst en förhoppning om att behovet av utlänningslagstiftning endast vore tillfälligt och att man inom en icke alltför avlägsen framtid skulle kunna återgå till de vid tiden omkring sekelskiftet rådande fria förhållandena på detta område. Det är vidare att märka att fastän lagstiftningen varit tidsbegränsad, ha dock sedan 1927 några mera genomgripande förändringar i denna icke vidtagits och de principer, varå 1927 års lag byggdes, ha i stort sett orubbade lagts till grund för de följande lagarna. Det måste också framhållas, att lagen den 11 juni 1937 om utlännings rätt att här i riket vistas, som ersatte 1927 års lag och som med smärre jämkningar gällde fram till den 1 juli 1945,

¹ Angående direktiven se riksdagsberättelsen 1950 s. 41 och 1951 s. 40.

visade sig tämligen väl motsvara de olikartade krav, som framkallades av de under denna tid starkt växlande förhållandena och av det till såväl storlek som sammansättning i hög grad varierande utlänningsklientelet. Detta bestyrker enligt kommitténs uppfattning, att det i och för sig är möjligt att utarbета en utlänningslagstiftning som icke är tidsbegränsad, om den blott utformas på sådant sätt att den icke låses fast vid de syften som i dagens läge äro mest framträdande eller under hänsynstagande till allenast det antal utläningar, som för tillfället uppehålla sig i landet.

Den nu antydda frågan *huruvida utlänningslagen bör tillerkännas tidsbegränsad giltighet eller ej*, beröres i kommitténs direktiv¹ utan att det dock lämnas några riktlinjer för dess lösning. Frågan har — som i direktiven ock påpekats — diskuterats vid ett par tillfällen, då spørsmålet om utlänningslagens förlängning varit uppe. I 1936 års utredning behandlas frågan särskilt ingående (s. 61—64) och där lämnas en redogörelse för de synpunkter som tidigare från olika håll lagts på frågan. Till denna framställning hänvisar kommittén.

Beträffande vad som förekommit i frågan sedan 1936 års utredning avgivits må följande anmärkningar göras. I 1937 års proposition (nr 269) med förslag till utlänningslag biträdades icke de sakkunnigas förslag, att lagen skulle givas permanent giltighet. Föredragande departementschefen uttalade härom bl. a. (s. 41), att ehuru vissa skäl talade för att lagen borde givas definitiv karaktär, stod häremot

det faktiska förhållandet att läget på det befolkningspolitiska området vore ytterligt ovisst och svävande. En omprövning av lagens stadganden borde efter någon tid företagas för att utröna, huruvida desamma vore lämpliga och motsvarade det faktiska behovet. Genom att giva lagen allenast tidsbegränsad giltighet framhövdes enligt departementschefens mening också, att man icke velat överge förhoppningen att en återgång till bättre förhållanden framdeles skulle kunna ske. — Vad sålunda anförts lämnades av 1937 års riksdag utan erinran.

I 1944 års betänkande uttalas (s. 44), att de sakkunniga med hänsyn till dåvarande labila läge funnit lämpligt att lagen erhöles begränsad, kort giltighetstid. I den proposition (nr 259), varigenom de sakkunnigas förslag förelades 1945 års riksdag, uttalade föredragande departementschefen (s. 50), att han visserligen funne det mindre lämpligt, att den nya utlänningslagen erhöles så kort giltighetstid som de sakkunniga föreslagit, men att han å andra sidan icke ville biträda de i vissa yttranden över de sakkunnigas betänkande framförda förslagen att utlänningslagen skulle erhålla permanent giltighet. Till stöd härför anförde han, att en översyn av utlänningslagen torde bliva erforderlig, då normala förhållanden åter inträtt. 1945 års riksdag gjorde icke något uttalande i frågan.

År 1947 framkom under förarbetena till förlängningen av Ul åter önskemål om att lagens giltighetstid icke skulle begränsas. I anledning härav framhöll föredragande departementschefen i propositionen nr 297 till 1947 års riks-

dag (s. 16), att det stora antal utläningar, som då uppehöles sig i riket, samt Sveriges i förhållande till flertalet övriga europeiska länder gynnsamma ekonomiska läge gjorde, att någon form av utlänningskontroll torde vara erforderlig under överskådlig tid. Departementschefen anförde härefter bl. a. följande.

Såsom utlänningsnämnden framhållit kan emellertid icke anses uteslutet, att inom en icke alltför avlägsen framtid vissa förändringar inom den internationella samfärdseln komma att inträda, vilka äro ägnade att inverka på utformningen av utlänningslagstiftningen. Även i övrigt torde behov föreligga av en mera genomgripande revision av lagstiftningen i syfte bland annat att i mesta möjliga mån åstadkomma en förenkling och begränsning av kontrollsystemet. En sådan översyn av lagstiftningen kan dock icke lämpligen genomföras förrän förhållandena i vissa avseenden något mera stabiliserats.

Med hänsyn härtill synes det mig icke lämpligt att, såsom utlänningskommissionen föreslagit, nu giva utlänningslagen obegränsad giltighet, utan lagen bör enligt min mening endast provisoriskt förlängas. När tiden kan vara mogen för att införa en permanent lagstiftning på detta område är svårt att bedöma. Det synes dock vara tillrådligt att lagen förlänges på tre år. Detta innebär emellertid icke, att förslag till en permanent lagstiftning ej skulle kunna framläggas förr, om förutsättningar därför uppkomma.

Då Ul:s giltighet förlängdes 1950 och 1951, berördes icke den föreliggande principfrågan.

Enligt kommitténs uppfattning kan man vid utformningen av utlänningslagstiftningen icke endast taga sikte på de förhållanden som för tillfället äro rådande. Även om lagen endast skulle tillerkännas kort giltighetstid, måste man ändå söka utbygga den så,

att den kan passa för andra lägen och förhållanden än de aktuella. Det ofta återopade argumentet, att man genom att göra utlänningslagen permanent skulle övergiva förhoppningen om en återgång till de tidigare, mera fria förhållandena på detta område, synes kommittén icke hava fog för sig. Det riktiga är enligt kommitténs uppfattning att lagens bestämmelser avfattas på sådant sätt, att de giva rum för denna önskvärda återgång till friare förhållanden. Att lämna förevarande område helt fritt från lagstiftning synes icke kunna komma i fråga. Ut innehåller ju icke endast bestämmelser, varigenom vissa band läggas på det fria folkutbytet mellan länderna. Den har också skapat rättssäkerhet och skydd för utlänningarna. Skulle utlänningslagstiftningen upphöra att gälla, skulle detta visserligen innebära en återgång till de fria förhållandena men också ett återvändande till det tillstånd av osäkerhet och godtycklighet, som avsaknaden av klara och fullständiga rättsregler måste medföra.

Det måste också framhållas, att genom en tidsbegränsad lag icke torde skapas bättre förutsättningar för att en revision skall kunna företagas, då förhållandena det påkalla. Det är — som lagrådet framhöll 1932 — att förebraga, att en sådan revision kan äga rum utan det tryck, som otvivelaktigt ligger däri, att lagen i sin helhet förlorar giltighet, därest ej inom en begränsad tid enighet uppnås om antagande av en ny lag i ämnet.

Vad nu anförts talar enligt kommitténs uppfattning med styrka för att utlänningslagstiftningen bör förlänas per-

manent giltighet. Ett stöd för att så bör ske synes också ligga i den omständigheten, att det — så vitt nu kan bedömas — torde dröja avsevärd tid innan förhållandena i världen bliva sådana, att varje form av utlänningskontroll kan undvaras.

Med hänsyn till det anförda föreslår kommittén, att utlänningslagen icke blir tidsbegränsad. Det är emellertid då enligt kommitténs mening nödvändigt, att lagen gives en vid ram. Den måste utformas så, att den i görligaste mån passar för olika lägen och förhållanden och för en utlänningsstock av varierande storlek och sammansättning. Man bör sträva efter att få lagen så beskaffad, att det är möjligt att utan lagändring anpassa utlänningspolitiken efter de krav, som vid olika tidpunkter kunna göras gällande.

Idén om det fria folkutbytet bör utgöra grundvalen för den nya lagstiftningen. Endast sådana inskränkningar i det fria folkutbytet böra göras, som med hänsyn till förut anförda nationella intressen äro nödvändiga. Denna principiella inställning bör betonas, enär den motsatta ståndpunkten — att fritt folkutbyte i princip icke bör tillåtas men att undantag därifrån kan medgivas, om de äro förenliga med de nationella intressena — får till följd en betydligt mera restriktiv lagstiftning. I enlighet med denna princip bör en utlänning således få fritt resa in i landet och uppehålla sig här, var han vill, om icke genom lagen stadgats något hinder däremot. Likaså bör någon inskränkning i hans rätt att lämna landet icke kunna göras utan stöd av lag.

Kommittén anser den nu angivna principen vara av så grundläggande betydelse för utlänningslagstiftningen, att den bör komma till uttryck i lagen. Kommittén föreslår därför, att i 1 § lagen stadgas, att utlännings äger utan andra inskränkningar än lagen stadgar samma rätt som svensk medborgare att inresa till riket, att här uppehålla sig och välja vistelseort, att antaga eller innehava anställning i annans tjänst samt att lämna riket. Även om inskränkningarna i dagens läge komma att bli nog så väsentliga, kan stadgandet dock bli betydelsefullt som ett rättesnöre för myndigheterna vid tillämpningen. För utlänningsarna torde ett sådant stadgande också vara av värde. Det torde kunna medföra ett stärkande av deras rättsställning, då de kunna göra gällande en på lagen grundad rätt att inresa och vistas här. Vill en myndighet vidtaga en åtgärd mot utlännings, som begränsar hans frihet i de avseenden varom nu är fråga, måste myndigheten kunna visa något stöd härför i lagen.

Det måste uppmärksammas, att vad det föreslagna stadgandet innehåller om utlännings rätt till arbetsanställning givetvis icke berör de förbud för utlännings att innehava vissa uppdrag o. d. hos svenska juridiska personer, som finnas i den särskilda lagstiftningen angående juridiska personer, t. ex. förbud att vara verkställande direktör eller revisor i aktiebolag eller försäkringsbolag. Här är det knappast fråga om arbetsanställning i utlänningslagens mening. Dylika förbud falla utanför utlänningslagstiftningens ram. En erinran om förbuden har

emellertid upptagits i 14 § sista stycket i lagförslaget.

Vidare bör framhållas, att varken i 1 § eller i förslaget i övrigt kunnat intagas någon bestämmelse om utlännings rätt att här i riket driva näring eller innehava fast egendom o. d. Det är självfallet, att även i dessa avseenden andra inskränkningar icke få göras än som grundas på lag eller med stöd därav utfärdad författning. Enligt gällande rätt finnas sådana inskränkningar i ett stort antal lagar och författningar vid sidan av Ul och det torde icke vara möjligt att sammanföra dessa i en ny utlänningslag eller ens att där göra hänvisningar till dem alla.

Det föreslagna stadgandet innehåller icke heller något om utlännings rätt att komma i åtnjutande av olika slag av *sociala förmåner* i Sverige. Spörsmålet om utlännings ställning till socialvården regleras icke i Ul utan vad härutinnan gäller står att finna i de olika lagarna på sociallagstiftningens område. Det har fallit utom kommitténs uppdrag att till behandling upptaga detta vittomfattande och för utlänningsarnas ställning i vårt land så betydelsefulla spörsmål. Anmärkas må dock, att i kommitténs direktiv anges, att kommittén i samband med behandlingen av de olika formerna för utlännings avlägsnande ur riket enligt Ul även bör upptaga frågan om utlännings hemsändande enligt fattigvårdslagen. Sistnämnda fråga måste enligt kommitténs uppfattning lösas med utgångspunkt från vad som överhuvud skall gälla för utlännings jämlikt fattigvårdslagstiftningen. Då emellertid

— enligt vad statsrådet och chefen för socialdepartementet uttalat i samband med beslut om framläggande för 1950 års riksdag av proposition nr 188 — en allmän översyn av bestämmelserna om utlänningars sociala förmåner är avsedd att äga rum, har kommittén icke ansett det lämpligt att nu föreslå någon omreglering av den detalj i det större spörsmålet, som hemsändningsinstitutet utgör.

Som förut nämnts anser kommittén, att lagen bör avfattas så, att den i görligaste mån passar i olika tidslagen och bereder möjlighet att utan lagändring återgå till friare förbindelser mellan folken, liksom ock att i fall av behov skärpa kontrollen över utlänningar. Möjligheten till anpassning tillgodoses enligt kommitténs förslag genom att Kungl. Maj:t tillerkännes befogenhet att i viss omfattning medgiva undantag från flertalet av de bestämmelser, som innehålla föreskrifter om restriktioner i de fria förbindelserna. Vidare skall enligt förslaget gälla, att vissa föreskrifter, varigenom en starkare kontroll kan läggas på resetraffiken mellan länderna (viseringstväng, skyldighet att vid inresa innehava arbetstillstånd) liksom nu vid behov kunna sättas i tillämpning genom ett förordnande av Kungl. Maj:t. I fråga om Kungl. Maj:ts befogenhet att medgiva undantag från lagens regler täcker kommitténs förslag i stort sett vad som gäller enligt UI (58 §). Kommittén går emellertid längre än så och föreslår, att Kungl. Maj:t under förutsättning av ömsesidighet må med främmande makt träffa överenskommelse att de i lagen stadgade inskränkningarna, helt eller delvis,

icke skola äga tillämpning å dess medborgare (1 § andra stycket i förslaget). Genom ett sådant stadgande tillerkännes Kungl. Maj:t en mycket vittgående fullmakt och det kan kanske ifrågasättas, om det icke borde fordras samfällt beslut av Kungl. Maj:t och riksdag för att som här möjliggöres sätta utlänningslagen helt eller delvis ur kraft. Som förut framhållits anser emellertid kommittén, att möjlighet bör finnas att utan lagändring lätta på inskränkningarna i de fria förbindelserna mellan folken, och kommittén kan fördenskull icke finna det erforderligt att Kungl. Maj:t skall inhämta riksdagens samtycke, innan sådana lättnader medgivas. Att märka är ju också, att Kungl. Maj:ts fullmakt är begränsad genom kravet på ömsesidighet. Det synes självfallet, att det i främsta rummet är i fråga om de nordiska folken som en tillämpning av stadgandet kan komma att äga rum.

Som förut anförts anser kommittén det i nuvarande läge nödvändigt att bibehålla vissa inskränkingar i de fria förbindelserna mellan folken. Till skydd för de förut berörda svenska intressena, i främsta rummet landets säkerhet och den svenska arbetskraften, måste tillströmningen till landet under över-skådlig tid framåt kontrolleras och i viss mån också begränsas. Vid kontrollsystemets utbyggnad ha de ledande grundsatserna för kommittén varit dels att en utlänning icke för kontrollens skull skall åläggas andra inskränkingar i sin frihet eller andra förpliktelser än som i samhällets intresse är nödvändigt och dels — vilket kommittén vill starkt betona — att reglerna

måste utformas så, att *utlänningens rättsskyddsintresse* blir tillgodosett. Beträffande den sistnämnda grundsatsen vill kommittén framhålla, att enligt kommitténs uppfattning den nuvarande lagen ur rättssäkerhetssynpunkt icke lämnar mycket övrigt att önska. Kommittén har likväl strävat efter att söka åstadkomma förbättringar.

Bland de ändringar, som kommittén föreslår och som innefatta en förbättring i utlänningens ställning, synas i främsta rummet böra nämnas de s. k. bosättningsstillstånden. Meddelandet av ett sådant tillstånd skall nämligen enligt kommitténs förslag medföra rätt för vederbörande utlänning att vistas här i riket utan någon tidsbegränsning och att utan särskilt arbetstillstånd kunna antaga och innehava arbetsanställning. Endast om utlänningen missköter sig, skall tillståndet kunna återkallas eller utlänningen kunna utvisas ur riket.

I detta sammanhang vill kommittén nämna, att kommittén införskaffat upplysningar angående utlänningslagstiftningen i åtskilliga länder¹. På grundval av vad kommittén inhämtat vågar kommittén göra det påståendet, att utläningar icke i något av dessa länder åtnjuta rättsskydd i lika hög grad som i Sverige. Det måste dock tilläggas, att Schweiz icke synes stå vårt land långt efter i detta avseende. I samtliga ifrågavarande länder synes — så vitt kan bedömas av det till

¹ I en bilaga till betänkandet (Bilaga 2) lämnas en redogörelse för huvuddragen av utlänningslagstiftningen i Danmark, Finland, Norge och Schweiz. I prop. nr 198/1927 och 1936 års utredning finnas översikter över utlänningslagstiftningen i dessa och vissa andra främmande länder.

kommittén inkomna materialet — utlänningspolitiken vara en rent polisiär angelägenhet och myndigheterna ofta nog vara befogade att i stort sett efter gottfinnande avlägsna en utlänning ur landet. Vad som kan vara grund till att en utlänning hindras komma in i landet eller avlägsnas därifrån angives mera sällan i lagarna och, om detta sker, synes det i flertalet fall vara i så allmänna och intetsägande ordalag, att den tillämpande myndigheten synes kunna däri inlägga snart sagt vad som helst. Mångenstädes synes icke finnas klagorätt ens över lokal myndighets beslut och några begränsningar i rätten att taga utlänning i förvar eller eljest beröva honom friheten, motsvarande vad som stadgas i 49 § fjärde stycket UL, synes icke finnas annorstädes än i Schweiz.

I fråga om de utläningar vilka såsom politiska flyktingar söka sig till vårt land framstår det enligt kommitténs uppfattning som särskilt angeläget att rättsskyddsintressena tillgodoses. Det förhåller sig visserligen så — vilket kommittén skall närmare utveckla i kap. 10 — att en politisk flykting icke kan tillförsäkras en absolut rätt till asyl här i landet. Kommittén anser emellertid, att han alltid skall hava rätt att få sin sak prövad av högt kvalificerad myndighet. — Jämväl i fråga om behandlingen av politiska flyktingar har kommittén sökt finna ledning i den utländska rätten. Hit hörande frågor torde dock i allmänhet icke vara reglerade i lagstiftningen och i den mån så har skett synes knappast några förebilder av värde för den svenska rättens del stå att finna.

decentraliseringen kallas föreslagna
lagstiftning!

Ett problem, vars lösning är av avgörande betydelse för utlänningslagstiftningens gestaltning, är *vilka myndigheter som skola handhåva utlänningskontrollen*. Härvidlag är det enligt kommitténs mening uppenbart, att det måste finnas en central utlänningsmyndighet, som har ledningen av utlänningskontrollen. Åt samma uppfattning har Kungl. Maj:t också givit uttryck, då åt kommittén uppdragits att utreda frågan om den centrala utlänningsmyndighetens organisation. Beträffande frågan om vilka myndigheter som i övrigt skola hava befattning med utlänningsärendena och frågan huru ärendena skola fördelas mellan dessa myndigheter och centralmyndigheten, har kommittén beaktat, att vid meddelandet av sistnämnda uppdrag i direktiven för kommittén bl. a. anföres, att det bör eftersträvas att de med utlänningskontrollen sammanhängande uppgifterna i den mån så kan ske decentraliseras. Det bör här erinras om, att tendensen tidigare varit att söka centralisera utlänningsärendenas handläggning. Förutsättningar härför funnos också genom det förhållandevis ringa antalet utlännningar i landet. På de flesta förvaltningsområden har emellertid efter hand en strävan efter decentralisering gjort sig gällande. Det synes därför vara skäl att undersöka, om icke även handläggningen av utlänningsärendena kan decentraliseras. Angelägenheten av en decentralisering framträder skarpt med hänsyn till den stora ökningen av utlänningsstocken under det sista årtiondet. — Det kan — om ökningen fortsätter — ifrågasättas, om

utlänningsärendena överhuvud låta sig bemästras med en fortsatt central handläggning och om icke den centrala utlänningsmyndighetens arbetsbelastning blir så stor, att det ur denna synpunkt är nödvändigt att söka åstadkomma en decentralisering. Det är att märka, att största delen av utlänningsärendena torde vara av förhållandevis enkel beskaffenhet och att det för dessa ärenden icke är nödvändigt med en handläggning hos en central myndighet.

Den frågan uppstår då om överhuvud lagstiftningen kan utformas så, att man bland den stora massan av ärenden skiljer ut dem, som äro av sådan beskaffenhet att deras prövning kräver en handläggning hos den centrala myndigheten. Kommittén har funnit att vissa möjligheter att anordna ett sådant system erbjuda sig.

Med utgångspunkt från vad nu sagts har vid utformandet av kommitténs förslag den grundläggande principen för fördelningen av ärenden mellan den centrala och de lokala myndigheterna varit, att den centrala utlänningsmyndigheten bibehålles vid ledningen av och kontrollen över utlänningsärendenas handläggning och själv skall avgöra principiellt viktiga eller mera svårbedömda ärenden, medan ärenden av annan beskaffenhet om möjligt böra handläggas av lokala myndigheter. Kommittén har alltså ansett en alltför långtgående decentralisering icke vara ändamålsenlig, utan valt en medelväg mellan centralisering och decentralisering.

Central utlänningsmyndighet är enligt 1 § utlänningskungörelsen statens

x ny 4!

utlänningskommission. Kommittén har ansett det vara av värde att i lagen intaga ett stadgande om den centrala utlänningsmyndighetens ställning och uppgifter (2 § i förslaget). Kommittén utgår visserligen från att det kommer att visa sig nödvändigt att under överskådlig framtid bibehålla någon form av utlänningskontroll, men kommittén har vid avfattningen av detta stadgande likväl valt ordalag, som anknyta till tanken att kontrollen om möjligt bör lättas. Det har vid angivande av den centrala utlänningsmyndighetens uppgift också ansetts vara lämpligt att giva uttryck för den förut berörda grundsatsen, att utlänningskontrollen skall genomföras på sådant sätt, att utlännings icke ålägges andra inskränkningar i sin frihet eller andra förpliktelser än som i samhällets intresse är nödvändigt.

Vid sidan av den centrala utlänningsmyndigheten står enligt gällande lag utlänningsnämnden som ett självständigt organ. Då nämnden inrättades 1937, angavs syftet vara¹, att nämnden skulle tjänstgöra som garant för att viktigare ärenden, där så vore påkallat, överlämnades till Kungl. Maj:ts prövning, och vidare att nämnden skulle utgöra ett språkrör för den allmänna uppfattningen i de svårbedömliga och av den allmänna opinionen uppmärksammade fall, som ofta visat sig förekomma. Nämndens uppgifter ha emellertid i viss mån förskjutits, sedan den centrala utlännings-

¹ Se proposition nr 269/1937 sid. 42.

myndigheten inrättats. Den har alltså fått karaktären av ett organ för utlänningsnämndens rättsskydd, icke minst beträffande frågor om politiskt flyktingskap. Detta förhållande torde också vara en av orsakerna till att detta rättsskydd — såsom kommittén förut uttalat — kan anses väl tillgodosett här i landet. För kommittén har det med hänsyn härtill framstått som självfallet, att utlänningsnämnden måste bibehållas och att dess uppgifter i stort sett böra vara orubbade. Den viktigaste ändringen härvidlag som kommittén föreslår är, att nämnden icke längre skall vara förhørsorgan för den centrala utlänningsmyndigheten. Då den centrala utlänningsmyndighetens uppgift att handhava ledningen av utlänningskontrollen angivits i lagen, synes det kommittén vara följdriktigt att däri även inskriva utlänningsnämndens funktion. Så har skett i 3 §. När kommittén anger att nämnden i sin verksamhet skall särskilt beakta utlännings behov av rättsskydd, innebär detta självfallet icke, att de myndigheter som handhava utlänningskontrollen icke skulle hava att beakta utlänningsnämndens rättsskyddsintresse utan endast ett framhävande av vad som enligt kommitténs uppfattning bör vara utlänningsnämndens huvuduppgift. Det innebär icke heller, att det icke skulle tillkomma nämnden att aktgiva på humanitära synpunkter. Att dylika synpunkter måste vara av mycket stor betydelse även för nämnden är uppenbart.

Kap. 2. Utlännings inresa

Ul inledes med en bestämmelse om allmänt passtvang. Enligt 1 § första stycket skall nämligen utlänning, som ankommer till riket, vara försedd med pass eller annan legitimationshandling, som enligt Konungens förordnande må gälla såsom pass. Passtvangen är emellertid icke oeftergivligt; jämlikt 58 § Ul kan Kungl. Maj:t för visst fall eller mera stadigvarande för vissa grupper av utlänningar medgiva befrielse därifrån. Bestämmelsen om skyldighet att innehava pass kompletteras av stadgandet i 3 § Ul, att utlänning omedelbart vid sin ankomst till riket skall för polismyndighet uppvisa sin legitimationshandling ävensom meddela de upplysningar polismyndigheten begär.

I 1 § andra st. Ul stadgas, att där Kungl. Maj:t förordnar må utlänning endast med särskilt tillstånd av svensk myndighet (visering) inresa och uppehålla sig i riket. Med stöd härav har Kungl. Maj:t i 15 § utlänningskungörelsen meddelat föreskrift om i princip allmänt viseringstvang, från vilket dock undantag kan medgivas. Viseringsfrihet har också genom särskilda kungörelser meddelats för medborgare i ett flertal länder, däribland de flesta västeuropeiska staterna samt Canada och Amerikas förenta stater.

Enligt 2 § Ul kan Kungl. Maj:t föreskriva skyldighet för utlänning, som ämnar här i riket antaga arbetsanställning eller utöva därmed jämförlig verksamhet, att redan vid inresan vara försedd med arbetstillstånd. Föreskrift härom — vilket kan sägas innebära en särskild visering för arbets-

sökande — har under den nuvarande lagens giltighetstid endast meddelats i fråga om italienska medborgare.

Medan syftet med bestämmelserna om visering och om skyldighet att vid inresan innehava arbetstillstånd är att vid behov kunna begränsa tillströmningen av utlänningar till landet, avses med stadgandena om passtvang och skyldighet att meddela polismyndigheten upplysningar icke att lägga några hinder i vägen för utlänningars inresa utan endast att möjliggöra en kontroll av de inresandes identitet.

Passtvangen göres icke så sällan till föremål för en stark kritik i den offentliga debatten. Som ett bevis på att utvecklingen på detta område alltmera avlägsnat sig från det fria folkutbytets princip Erinras därvid om, att redan år 1860 avskaffades den här i landet tidigare gällande skyldigheten att vara försedd med pass och att denna skyldighet även under större delen av det första världskriget kunde undvaras; först under år 1917 återinfördes passtvangen i Sverige. De som kritiserat passtvangen göra gällande, att detta är onödigt tyngande för de enskilda utan att i motsvarande grad vara till nytta för myndigheterna. Det anföres, att resetrafiken vid vissa svenska gränsstationer är av sådan omfattning att det icke är praktiskt möjligt att genomföra en effektiv passkontroll; även om kontrollen av varje resande verkställes ytterst snabbt, kan det dock icke undvikas att vid stor tillströmning av resande förseningar och stockningar i trafiken kunna upp-

stå. Det är enligt kritikernas mening då bättre att se förhållandena sådana de äro och icke upprätthålla en meningslös och för de resande irriterande kontroll.

Det är enligt kommitténs uppfattning otvivelaktigt så, att utvecklingen på detta område gått tillbaka så att förbindelserna mellan folken försvårats i stället för att förbättras. Man behöver endast erinra om ett uttalande av föredragande departementschefen i den proposition, i vilken 1914 års lag framlades, för att detta skall synas klart. Departementschefen uttalade nämligen, att det icke kunde komma i fråga att i vårt land såsom en för normala förhållanden gällande ordning återinföra det för mer än ett halvt århundrade sedan avskaffade pass tvånget. Det förtjänar också att erinras om att i 1936 års utredning angående revision av utlänningslagen anföres, att den då rådande passfriheten för nordiska resande mellan Sverige och Danmark vunnit hävd som en fast institution och att det borde lämnas ur räkningen att i detta avseende återinföra passtväng.

I den mån en särskild inresekontroll över utläningar är erforderlig, kan denna uppenbarligen icke upprätthållas utan att en utlännning vid inresan till riket är försedd med legitimationshandling. Det är vidare uppenbart, att det icke skulle vara möjligt att tillämpa ett system med tillstånd för uppehåll och arbete, om icke det kravet uppställdes, att varje utlännning skulle kunna visa sin identitet. Likaså bleve det föga ändamålsenligt att avlägsna en utlännning ur landet med förbud att åter-

vända, om icke utlännarna skulle legitimera sig vid inresan. Det är högst beklagligt att de internationella förhållandena skola vara sådana, att det icke inom tid, som nu kan överblickas, synes möjligt att avstå från kontroll i detta avseende. Det är emellertid enligt kommitténs uppfattning icke befogat att enbart rikta kritiken mot legitimationstvånget, som ju i stort sett endast är en följd av dessa förhållanden.

Kommittén vill tillägga, att det enligt kommitténs mening knappast är berättigat att tala om legitimationsskyldigheten som den för resetrafiken mest tyngande bördan. Det är först när legitimationshandlingen göres svåråtkomlig eller när det uppställs krav på att den skall vara viserad, som det kan finnas verklig grund för klandret mot legitimationsskyldigheten. Att vid stark tillströmning av resande en viss tidsutdräkt kan uppkomma vid granskningen av legitimationshandlingarna, torde vara ofrånkomligt. Det måste emellertid uppmärksammas, att om tull- och valutakontroll i nuvarande omfattning kvarstår ett eventuellt borttagande av legitimationsskontrollen endast torde komma att medföra en obetydlig tidsvinst för de resande.

Ehuru kommittén således anser att legitimationsskyldigheten för närvarande måste i princip kvarstå, innebär detta icke, att kommittén icke skulle önska att dörren lämnas öppen för lättnader på detta område. Liksom enligt gällande lag bör Kungl. Maj:t äga befogenhet att för visst fall eller mera stadigvarande för vissa grupper av utläningar medgiva undantag från le-

gitimationsskyldigheten. Motsvarande bestämmelse i äldre lag var stödet för den legitimationsfrihet, som under tiden från 1930 och fram till september 1939 gällde för dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare, företrädesvis i fråga om trafiken över Öresund. Kommittén är av den uppfattningen, att Kungl. Maj:t fortfarande så vitt angår nu avsedda medborgare bör vara befogad att utan fordran på ömsesidighet kunna helt eftergiva kravet på legitimationsskyldighet. Som av det föregående kan framgå innebär emellertid friheten från legitimationsskyldighet ett avsevärt försvagande av möjligheten till effektiv kontroll vid inresan. Kommittén anser att beträffande medborgare i andra än de nordiska länderna ett sådant försvagande icke för närvarande bör komma i fråga utan att motsvarande förmån beredes svenskar i dessa länder. Detta har kommittén också låtit komma till uttryck i lagtexten (73 § första st., 1 § andra st.).

Beträffande frågan om befrielse från legitimationsskyldighet är det nödvändigt att beakta att ett fritagande av en grupp utlänningar eller medborgare i ett visst land medför svårigheter även för kontrollen av andra utlänningar; det kan sålunda ställa sig svårt att utan legitimationshandlingar konstatera, att en utlänning, som gör gällande att han tillhör den fria gruppen, är av annan nationalitet.

Kommittén har här ovan enbart behandlat frågan om möjligheten till fullständig befrielse från legitimationsskyldighet. Ett annat spörsmål är om — med bibehållande av kravet på

legitimationsskyldighet — några lättnader kunna ske i denna, i främsta rummet genom godtagande av en handling av enklare beskaffenhet än pass. Enligt UI är det tillräckligt, att utlänning är försedd med pass eller "annan legitimationshandling, som enligt Kungl. Maj:ts förordnande må gälla såsom pass". Någon anledning till ändring av lagen på denna punkt finner kommittén icke. Det i Europarådet diskuterade förslaget om ett europeiskt pass skulle sålunda för svensk del kunna enkelt realiserars genom ett förordnande av Kungl. Maj:t att sådan handling skall godtagas som pass.

Bland de enklare legitimationshandlingar som skulle kunna godtagas som pass synas *de nordiska resekort* vara av särskilt intresse. Dylika kort infördes 1929 efter ömsesidiga överenskommelser mellan de nordiska länderna och medförde fram till tiden efter det andra världskrigets utbrott för dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare befrielse från skyldigheten att innehava pass. Resekorten voro till en början varken försedda med innehavarens fotografi eller signalement och deras värde som legitimationshandling var därigenom ringa. Senare föreskrevs emellertid, att resekort skulle vara försett med innehavarens fotografi. Kortet gällde endast en viss kortare tid, enligt den sista kungörelsen endast ett år från utfärdandet, och de fingo icke användas av arbetssökande.

Vid besvarandet av en interpellation i riksdagens första kammare den 2 mars 1949 anförde chefen för inrikesdepartementet bland annat, att man

från svensk sida på ett tidigt stadium efter krigsslutet tagit initiativ till återinförande av det nordiska resekortet men att frågan ej kunnat lösas på grund av grannländernas inställning samt att departementschefen för egen del hoppades, att det skulle bliva möjligt att vid lämplig tidpunkt återinföra denna legitimationshandling vid resor mellan de nordiska länderna.

De dåvarande nordiska resekortet medförde enligt *kommitténs uppfattning* en viss lättnad för resetrafiken mellan de nordiska länderna. Lämpligt utformade resekort hava ur kontrollsynpunkt avgjort företråde framför en fullständig legitimationsfrihet. För den enskilde äro resekortet att föredraga framför de nuvarande passen ur den synpunkten att resekortet gå lättare och snabbare att anskaffa än pass och icke heller draga så stor kostnad. Frågan om villkoren för en utlänning att erhålla pass i sitt hemland eller för en svensk att erhålla pass för utrikes resa har kommittén icke att taga ställning till. Inom kommittén har emellertid ifrågasatts, huruvida det icke skulle vara lika ändamålsenligt att underlätta anskaffandet av pass och eventuellt införa en enklare form för nordiskt pass som att återinföra resekortet.

Den tidsvinst som uppkom i gränskontrollen vid användande av resekortet torde i och för sig icke bero så mycket på dessa som på att korten icke kontrollerades så noggrant som nu sker med passen. In- och utresestämpel anbringades i allmänhet icke heller på korten. I samma mån som det är möjligt att lätta på kontrollen ifråga om

resekortet är det naturligtvis möjligt att göra det i fråga om passen.

Kommittén vill understryka, att kommittén anser det vara i högsta grad angeläget att resetrafiken mellan de nordiska länderna främjas. Med det här ovan anförda har kommittén velat diskutera om ett återinförande av nordiska resekort i en eller annan form vore den mest ändamålsenliga vägen för främjande av detta syfte eller om lättnader i fråga om passkontrollen och anskaffandet av pass vore ett lämpligt steg fram mot vad som ifråga om de nordiska länderna icke synes behöva ligga så långt borta eller fullständig legitimationsfrihet.

I detta sammanhang synes böra behandlas en annan fråga, som också rör den nordiska resetrafiken. Den tanken har förts fram, att man för de resande mellan Danmark och Sverige över Öresund, liksom mellan Norge och Sverige över Svinesund, skulle kunna skapa en lättnad genom att sammanföra den svenska passkontrollen med den danska respektive norska kontrollen. Som det nu är, äger vid resa till Sverige en passkontroll rum av danska respektive norska myndigheter vid utresan ur Danmark respektive Norge och av svenska myndigheter vid ankomsten till Sverige. På motsvarande sätt förhåller det sig vid resa från Sverige. Genom den ofta förekommande starka tillströmningen av resande få dessa stå i kö för pass- och tullkontrollen på såväl den svenska som den andra sidan. Då avvecklingen av dessa köer stundom kan taga tämligen lång tid i anspråk, uppkommer lätt irritation bland de resande. Sammanfördes

kontrollen på endera sidan, skulle man kunna slippa ifrån den ena kön.

Lösningen av detta problem har emellertid visat sig icke vara så enkel som det vid första påseende kunde förefalla. Det har sålunda framhållits, att det för det första icke vore mycket vunnet med att endast sammanföra passkontrollen; även tull- och valutakontrollen borde uppenbarligen äga rum på samma sida som passkontrollen. Mot en dylik förändring av tull- och valutakontrollen ha emellertid, särskilt från tullens sida, rests allvarliga invändningar. Man har anfört, att det ur olika synpunkter icke skulle vara lämpligt, att det ena landet förlägger såväl sin inrese- som sin utresekontroll till det andra landet. Inresekontrollen har ansetts böra bibehållas i det land, till vilket resan sker, medan utresekontrollen ifrågasatts överflyttad till detta land, där den dock skulle verkställas av personal från utreselandet. Genom att utresekontrollen skulle utföras i ett främmande land, kunde samma personal icke såsom nu användas för in- och utresekontrollen och personalbehovet skulle följaktligen komma att ökas avsevärt. Om såsom nu antytts det ena landets utresekontroll skulle företagas i det andra landet, bleve det nödvändigt att tillerkänna förstnämnda lands myndigheter rätt till viss maktutövning inom det andra landet; sålunda måste till exempel svenska myndigheter inom danskt område kunna tvinga en brottsling eller en underhållsskyldig, även om han vore medborgare i Danmark och t. o. m. om han skulle

vara politisk flykting, att återvända till Sverige.

Någon lösning av nu berörda svårigheter står givetvis icke att vinna annat än genom ömsesidiga överenskommelser med Danmark och Norge. Under år 1950 förde utlänningskommissionen och länsstyrelsen i Malmöhus län vissa förhandlingar med danska myndigheter rörande Öresundstrafiken, men man lyckades därvid icke finna någon framkomlig väg. Med hänsyn till angelägenheten av att skapa en välbehövlig lättnad i resetraffiken med Danmark och Norge, finner kommittén det önskvärt att frågan göres till föremål för ytterligare undersökningar i samråd med myndigheterna i dessa länder.

Kommittén vill i detta sammanhang framhålla att stadgandet i 12 § andra stycket i förslaget till utlänningslag, motsvarande 12 § Ul, ej medgiver anordnande av en sådan utresekontroll å ort utom riket, som ovan diskuterats. Detta hinder skulle emellertid kunna undanröjas, om man till nämnda stadgande fogade ett tillägg, innefattande bemyndigande för Kungl. Maj:t att förordna att utresekontroll må äga rum å ort utom riket.

Vad härefter angår *bestämmelserna om befogenhet för Kungl. Maj:t att förordna om viseringsskyldighet och om skyldighet för arbetssökande att redan vid inresan till Sverige innehava arbetstillstånd* har kommittén funnit det nödvändigt att denna befogenhet kvarstår orubbad. Ehuru viseringstvänet innebär ett allvarligt hinder för fritt folkutbyte och därför icke bör komma till användning utan starka skäl, äro enligt kommitténs uppfattning förhållan-

dena sådana, att det är oundvikligt att underkasta vissa länders medborgare en förhandsgranskning, innan de tillåtas resa in i landet. Det nu sagda äger i motsvarande mån tillämpning i

fråga om skyldigheten att före inresan anskaffa arbetstillstånd. Bestämmelser i ämnet ha upptagits i 4 § andra stycket och 5 § av förslaget.

Kap. 3. Utlännings uppehåll i riket och hans rätt till arbete

A. Materiella regler

Gällande rätt.

Enligt 7 § UI äger en utlänning icke uppehålla sig i riket över tre månader utan att han erhållit uppehållstillstånd. För utlänning, som är född svensk medborgare, ävensom dennes make och ogifta barn i äktenskap under 21 år utgör den tillståndsfria tiden dock sex månader. Äger utlänning icke inresa utan visering, får han icke heller uppehålla sig i landet utan att han genom visering eller uppehållstillstånd erhållit tillåtelse därtill. Uppehållsvisering meddelas för en tid av högst tre månader från utlännings ankomst till riket; för tiden därefter skall även viseringskyldig utlänning hava uppehållstillstånd.

Utän arbetstillstånd äger utlänning icke här i riket antaga eller innehava anställning i annans tjänst samt ej heller utöva verksamhet som föranledes av anställning utomlands, frånsett verksamhet som handelsresande. Arbetstillstånd erfordras emellertid icke för anställning i statens tjänst (13 och 14 §§ UI).

Såväl uppehålls- som arbetstillstånd skola meddelas för viss tid samt må förbindas med erforderliga förbehåll. Arbetstillstånd skall avse visst slag av arbete. Beslut om uppehållstillstånd må innehålla föreskrift, att utlänningen senast vid tiden för tillståndets utgång skall lämna riket (utresebeslut; 8 § andra stycket, 15 § tredje stycket). I motsats till uppehållstillstånd kan arbetstillstånd återkallas. Förutsätt-

ning för återkallelse är att särskilda skäl därtill föreligga (17 §).

Fullmaktbestämmelsen i 58 § UI öppnar möjlighet att i visst fall eller mera stadigvarande för vissa grupper av utlänningar medgiva undantag från bestämmelserna om uppehålls- och arbetstillstånd. I praxis har åt uttrycket "vissa grupper av utlänningar", då fråga varit om arbetstillstånd, givits en så vidsträckt tolkning, att det ansetts innefatta t. o. m. alla medborgare i ett visst land. Beträffande uppehållstillstånd har en så omfattande tillämpning icke förekommit; befrielse från kravet på uppehållstillstånd har endast medgivits för vissa kategorier av medborgare i främmande land eller på annat sätt begränsade grupper av utlänningar.

Allmänna synpunkter m. m.

Syftet med utlänningslagens bestämmelser om uppehållstillstånd kan sägas vara att förhindra att utlänningar, som icke äro önskvärda i landet, vistas här någon längre tid. Bestämmelserna om arbetstillstånd avse i främsta rummet att bevara den svenska arbetsmarknaden åt inhemsk arbetskraft och därjämte att reglera tillströmningen av utländsk arbetskraft och leda den till de yrkesområden, där den bäst behövs.

Det sätt på vilket utlänningslagens regler om uppehållstillstånd utformas är enligt kommitténs uppfattning av avgörande betydelse för hela lagstiftningens gestaltning. Frågan om uppe-

hållstillstånden utgör därför ett centralproblem, som förtjänar den största uppmärksamhet och som måste grundligt utredas och noga övervägas.

En väsentlig fördel med det nuvarande systemet med uppehållstillstånd är, att utlänningsstockens storlek i landet genom tillståndens tidsbegränsning kan mjukt anpassas efter vad landets förhållanden vid skilda tidpunkter kräva. Vid tillståndsprövningen kunna olika synpunkter beaktas; hänsyn kan tagas icke blott till utlänningsens individuella egenskaper utan även till omständigheter av mera generell art (arbets- och bostadsmarknaden, eventuellt politiska eller andra likartade synpunkter). Dessa synpunkter kan man på ett smidigt sätt låta inverka såväl på frågan om tillstånd skall beviljas eller icke som ock på tillståndstidens längd. Å andra sidan kan kritik också riktas mot den nuvarande ordningen. Det kan sålunda anföras, att systemet med de — på grund av de korta tillstånden — upprepade, ständigt återkommande tillståndsprövningarna, som avse även de mest sköt-samma utlänningsarna, är onödigt arbetskrävande och tyngande både för myndigheter och utläningar utan att dock bereda de senare den rättssäkerhet, som särskilt vid längre tids vistelse i landet är önskvärd. Väl är det sant, att utläningen under löpande tillståndsperiod har säkerhet för att icke bli avlägsnad på annat sätt än genom utvisning, men vid tillståndsperiodens utgång har han ingen garanti för att få stanna och han kan av myndigheterna vägras fortsatt uppehållstillstånd utan att något skäl därtill

behöver angivas. Anledningen till att icke längre tillståndstider användas är, att ett meddelat tillstånd som regel icke kan brytas upp på annat sätt än genom utvisning och att utvisningsgrunderna, som endast avse grovt sociala fall, icke täcka alla de tillfällen, då en utläning borde kunna avlägsnas ur landet.

I direktiven för kommittén gives uttryck för en liknande kritik. Där framhålls sålunda, att vårt system med tidsbegränsade uppehållstillstånd varit för tungrott med ett så skiftande och talrikt klientel av utläningar som nu finnes i landet och att den centrala utlänningsmyndigheten tidvis knappast hunnit bemästra den därav föranledda arbetsbördan. Det uttalas vidare, att kommittén bör utreda, om en förlängning av tillståndstiderna eller en övergång till tillstånd på obestämd tid bör kompletteras med möjlighet att återkalla tillstånd; under alla förhållanden måste dock reglerna utformas på sådant sätt att utlänningsens rättsskyddsintresse blir tillgodosett.

Kommittén vill vid behandlingen av frågan om uppehållstillstånd för utläningar först undersöka, huruvida icke det syfte som reglerna om uppehållstillstånd skola tjäna — att förhindra att icke önskvärda utläningar bosätta sig här — skulle kunna tillgodoses på annat sätt. Det kan nämligen ifrågasättas, om det icke skulle vara möjligt att bygga upp systemet på det sättet, att man i enlighet med lagens ståndpunkt fram till år 1927 icke hade några uppehållstillstånd. Alla utläningar, som icke avvisades vid ankomsten till riket, finge vistas här in-

till de bleve utvisade. De utlänningar, som nu genom vägrat uppehållstillstånd hindras kvarstanna i landet, finge man avlägsna genom utvisning under beaktande av samma synpunkter som nu inverka på uppehållstillståndsprövningen.

Skulle man kunna förverkliga det nyss angivna syftet, att hindra icke önskvärda utlänningar att slå sig ned här, måste emellertid vederbörande myndighet ha full frihet att utvisa en utlänning, när förhållandena det påkallade; i lagen skulle icke kunna uttömmande angivas alla de omständigheter av olika slag, som skulle vara utvisningsgrundade. Det faller genast i ögonen att med ett sådant system kunde kravet på rättssäkerhet för utlänningen icke tillgodoses. Kontrollen över utlänningarna kunde icke som nu anknytas till den tid efter annan återkommande tillståndsprövningen utan finge sättas in på grundval av bostads- och arbetsanmälningar. En sådan kontroll skulle icke bliva särdeles effektiv, och likväl skulle den bliva jämförelsevis arbetskrävande för myndigheterna. Det skulle ställa sig tämligen svårt för dessa att taga hänsyn till de faktorer av icke individuell natur, som nu beaktas vid tillståndsprövningen och, när ett sådant hänsynstagande skedde, skulle det lätt komma att verka som om det drabbade utlänningarna godtyckligt. Genom att bibehålla arbetstillstånden skulle visserligen den svenska arbetsmarknadens intressen kunna tillvaratagas. Följden skulle emellertid bliva, att utlänningar, som icke finge arbets-

tillstånd, kunde komma att belasta landets socialhjälp.

Av det nu anförda torde framgå att, om man vill bevara möjligheten till kontroll över utlänningarna i landet, ett system utan uppehållstillstånd skulle vara förbundet med sådana nackdelar, att det nuvarande är att föredraga. För detta talar ock rätts-säkerhetssynpunkter. Det framstår visserligen — i enlighet med vad kommittén tidigare uttalat — såsom ett önskemål för framtiden att kunna förverkliga principen om det fria folkutbytet mellan länderna och därför skulle det vara önskvärt att kunna minska på kontrollen över de utlänningar som vistas här. Som förut anförts är det emellertid uppenbart, att tiden ännu icke är mogen att förverkliga detta önskemål; för det stora flertalet utlänningar i landet kan man icke undvara kontrollen. Under överskådlig tid framåt måste en utlänningslag byggas upp på grundval av ett system, som förutsätter särskilda tillstånd för de utlänningar som uppehålla sig här. Liksom hitintills torde emellertid för kortare uppehåll i landet icke böra fordras tillstånd, såvida icke utlänningen tillhör nation, för vilken viseringsskyldighet föreskrivits. Och vidare bör liksom enligt gällande lag man för vissa grupper av utlänningar kunna lätta på kontrollen och eftergiva kravet på uppehållstillstånd.

Det kan vara föremål för delade meningar, om man i enlighet med den tolkning, som i fråga om arbetstillstånd givits den nuvarande lagen, bör genom en fullmaktsbestämmelse i lagen skapa möjlighet för Kungl. Maj:t att

befria alla utläningar från skyldigheten att innehåva uppehållstillstånd. Det är givet att vissa särskilda kategorier, om skäl därtill föreligga, böra kunna befrias, men det är dock en väsentlig skillnad däremellan och att för alla medborgare i ett eller flera länder upphäva skyldigheten att inneha uppehållstillstånd. Det senare innebär, att dörren lämnas fullständigt öppen mot ifrågavarande land. Även om detta i enlighet med principen om det fria folkutbytet bör vara målet för utlänningspolitiken, synes det enligt kommitténs mening icke finnas anledning att vare sig under nuvarande förhållanden eller under överskådlig framtid från svensk sida vidtaga någon sådan åtgärd utan att vederbörande främmande stat på motsvarande sätt öppnar dörren för svenskar (1 § andra stycket i förslaget). Endast i fråga om medborgare i de nordiska länderna anser kommittén, att kravet på ömsesidighet i fråga om frihet från uppehållstillstånd bör kunna eftergivas (73 § första st. i förslaget).

Utan uppehållstillstånd äger som ovan nämnts viseringsfri utlännings vistas här tre månader; för vissa kategorier, som hava en starkare anknytning till Sverige, är den tillståndsfria tiden dock sex månader. Dessa tider synas kommittén väl avpassade och kommittén har icke några andra ändringar att föreslå än vissa jämkningar i fråga om de kategorier, som böra komma i åtnjutande av 6-månaderstiden. Till denna fråga återkommer kommittén i specialmotiveringen till 7 § i lagförslaget.

Det behov av skydd åt den svenska arbetskraften, som reglerna om arbets-

tillstånd avse att tillgodose, är mycket växlande. Att det i vissa konjunkturlägen är nödvändigt att genom arbetstillstånd skydda svenska arbetssökande mot konkurrens utifrån är uppenbart. Lika tydligt är emellertid, att i konjunkturlägen, då brist på arbetskraft råder i landet, reglerna om arbetstillstånd icke få skapa hinder mot ett tillskott av önskvärd utländsk arbetskraft. Enligt kommitténs mening måste med hänsyn härtill utlänningslagen utformas så, att det regelmässigt fordras arbetstillstånd för utlännings, som vill antaga arbetsanställning i riket, men är möjligt att i vissa lägen medgiva utläningar i större eller mindre utsträckning samma frihet på arbetsmarknaden som svenskar. Någon anledning att begränsa denna möjlighet att medgiva befrielse från arbetstillstånd på samma sätt som i fråga om uppehållstillstånd har kommittén icke ansett föreligga. Ehuru lagen således enligt kommitténs uppfattning bör vara så beskaffad att det är möjligt att befria alla utläningar i landet från arbetstillstånd (73 § andra st.), vill kommittén framhålla, att kommittén knappast anser det sannolikt, att förhållandena utvecklas så, att andra än vissa grupper av utläningar eller måhända medborgare i vissa länder lämpligen böra komma i åtnjutande av sådan befrielse.

Tillstånd utan tidsbegränsning.

De anmärkningar, som enligt vad förut anförts kunna riktas mot reglerna om uppehållstillstånd i gällande lag, hänföra sig framför allt till det förhållandet att tillstånden icke kunna med-

delas utan tidsbegränsning. Det bör därför — såsom ock angivits i direktiven för kommittén — undersökas huruvida det är nödvändigt att i en ny lag bibehålla bestämmelsen om att uppehållstillstånd skall meddelas för viss tid.

Redan i vår första lag, som innehöll stadganden om uppehållstillstånd, 1927 års utlänningslag, fanns denna bestämmelse. Under förarbetena till lagen övervägdes emellertid, huruvida icke för det fall, att utlänningen redan lång tid vistats här i landet, uppehållstillstånd borde kunna meddelas att gälla tills vidare. Det ansågs dock både ur statens intresse och med hänsyn till utlänningsens egen säkerhet vara mest ändamålsenligt, att tillståndet avsåge viss bestämd tid. Därigenom bereddes statsmakterna tillfälle att tid efter annan taga under omprövning frågan om utlänningsens rätt att uppehålla sig härstädes. Och utlänningen själv vunne därigenom garanti för att han, därest han icke läte komma sig till last något förhållande, som kunde föranleda hans förpassning ur riket eller utvisning, ägde vistas härstädes under den bestämda tiden.

Även under förarbetena till 1932 års förlängning av 1927 års utlänningslag framfördes förslag om att uppehållstillstånd skulle kunna meddelas utan begränsning till viss tid. Eftersom emellertid ett icke-tidsbegränsat tillstånd icke ansågs kunna göras oåterkalleligt, fann man att det för vederbörande utlännings skulle innebära större trygghet om tillståndet gällde för viss bestämd tid.

Vid remissbehandlingen av 1943 års

utlänningsakkunnigas betänkande uttalade landsorganisationen, att den för sin del icke skulle ha något att invända mot att uppehållstillstånd efter längre tids fortlöpande vistelse i landet och efter särskild prövning utfärdades att gälla tills vidare. Den omprövning av uppehållsrätten, som tillståndens tidsbegränsning avsåge att möjliggöra, syntes landsorganisationen vara beträffande utlänningsar, som längre tid varit bosatta här, i flertalet fall skäpligen formell och endast ägnad att besvara både utlänningsen och prövningsmyndigheten.

I anledning av landsorganisationens uttalande framhöll föredragande departementschefen i propositionen nr 259 till 1945 års riksdag (s. 65), att rätten att meddela uppehållstillstånd med giltighet tills vidare förutsatte som komplement en befogenhet att återkalla dylikt tillstånd. Med hänsyn till önskvärdheten av att under normala förhållanden utlännings, som erhållit uppehållstillstånd, skulle äga trygghet mot att icke bli avlägsnad ur riket av andra skäl än sådana, som medgäve förpassning eller utvisning, ansågs sig departementschefen icke kunna förorda, att en bestämmelse om återkallelse av uppehållstillstånd upptoges i lagen.

Under förarbetena till 1947 års förlängning av utlänningslagen erinrade landsorganisationen om sitt här ovan återgivna uttalande. Arbetsmarknadskommissionen uttalade vid detta tillfälle bland annat sin anslutning till ett förslag om införande av ett privilegierat tillstånd för utlänningsar, som utan anmärkning uppehållit sig en

längre tid i riket. Härigenom skulle man enligt kommissionens mening kunna i viss mån motverka den rotlöshet, som i så allmän omfattning gjort sig gällande bland härvarande utläningar och som i hög grad minskat deras arbetsprestationer.

Frågan om uppehållstillstånd tills vidare har även behandlats i en av ordföranden i statens utlänningskommission, byråchefen Nils Hagelin, såsom sakkunnig inom inrikesdepartementet den 27 januari 1948 avgiven promemoria med förslag angående utlänningsärendenas handläggning (stencilerad). I promemorian framhålles, att de under förarbetena till 1927 års utlänningslag och 1932 års förlängning uttalade farhågorna för att ett tillstånd skulle komma att återkallas utan att utlänningsens berättigade intresse i tillräklig grad beaktades icke längre kunde anses motiverade, eftersom utlänningsnämnden sedan dess tillskapats. Det anföres vidare bland annan följande:

Då ett återkallande av ett uppehållstillstånd som regel borde följas av ett förpassningsbeslut, synas — med utgångspunkt från de erfarenheter, som föreligga av nämndens verksamhet — betryggande garantier ha vunnits mot att missbruk av befogenheten att återkalla ett givet uppehållstillstånd skulle kunna äga rum. Under sådana förhållanden synes det vara en förmån för en utlännings, som vunnit rotfäste i det svenska samhället och här kanske driver en rörelse eller innehar arbetsanställning av stadigvarande art, att hans rätt till fortsatt vistelse i landet icke göres till föremål för en tid efter annan återkommande prövning. De skötsamma utlänningsarna bland dem, som komma i åtnjutande av ett tills vidare gällande uppehållstillstånd, ha alltid garanti för att få kvarstanna i riket. För de övriga bör med-

vetandet om att deras vistelse i landet är beroende av hur de sköta sig påverka dem i den riktningen, att de bemöda sig om att söka iakttaga ett klanderfritt uppträdande.

Skulle det icke anses lämpligt att införa bestämmelser om återkallande av ett givet uppehållstillstånd, skulle måhända ovan anförda syften kunna vinnas genom en skärpning av bestämmelserna i utlänningslagens 31 § rörande utvisning från riket.

En möjlighet att meddela uppehållstillstånd tills vidare finge självfallet icke tolkas så, att varje utlännings, som vistats här den minimitid, förslagsvis två år, som skulle erfordras för sådant tillstånd, skulle kunna göra anspråk på dylikt. I de fall, den centrala utlänningsmyndigheten finner skäl härför föreligga, bör tidsbegränsade tillstånd tillämpas, förutom under den första kvalificeringstiden, även under utlänningsens fortsatta vistelse här i landet. — — —

Beträffande de utläningar, som vistats i landet så lång tid att de skulle kunna erhålla ett tills vidare gällande uppehållstillstånd, kommer, därest tillstånd gällande tills vidare kunde meddelas, det registreringsarbete, som nu verkställs hos utlänningskommissionen, successivt att reduceras och förenklas.

Den sakkunnige anför vidare att vid ett genomförande av möjligheten att bevilja uppehållstillstånd, gällande tills vidare, borde även arbetstillstånd med samma giltighet kunna meddelas sådana utläningar, som erhållit uppehållstillstånd tills vidare. — I promemorian framlägges icke något förslag till ändring av utlänningslagen i ifrågavarande avseenden utan det uttalas endast, att de nu återgivna synpunkterna borde beaktas vid översyn av lagen.

Kommittén har vid övervägande av förevarande spørsmål funnit, att man icke kan bedöma lämpligheten av att införa icke-tidsbegränsade tillstånd utan att samtidigt taga i betraktande möjligheterna att bryta upp ett sådant

tillstånd. Enligt kommitténs mening förutsätter införandet av uppehållstillstånd utan tidsbegränsning, att ett sådant tillstånd skall kunna brytas även på annat sätt än genom utvisning på nuvarande grunder. Detta kan ske antingen genom en utvidgning av gällande lags utvisningsgrunder eller genom införande av möjlighet att återkalla dylika tillstånd, därvid i samband med återkallelsen ett tidsbegränsat tillstånd skulle meddelas, eller ock genom en kombination av dessa båda alternativ.

Det kan icke vara ändamålsenligt att genom oåterkalleliga tillstånd giva utlänningar garanti för att de för all framtid få kvarstanna i landet, även om de — utan att göra sig skyldiga till så grovt asocialt beteende som nu fordras för utvisning — missköta sig. Vid sidan av de i den gällande lagen upptagna utvisningsanledningarna kan det otvivelaktigt beträffande en utlänning framkomma omständigheter av skiftande art, som medföra att det framstår som olämpligt att utlänningen får vistas här, fastän han vid en föregående prövning befunnits hava kvalifikationer för ett icke-tidsbegränsat tillstånd.

Vidare kan det vara önskvärt att utlänning, som erhållit icke-tidsbegränsat tillstånd men misskött sig, ehuru ej i sådan grad att avlägsnande anses påkallat, genom återkallelse av det icke-tidsbegränsade tillståndet och meddelande av tidsbegränsat tillstånd ställas under noggrannare kontroll.

Vid övervägande av problemet måste uppmärksammas, att i samma mån som man utvidgar omfattningen av

grunderna för att bryta upp ett tillstånd, minskas tillståndets värde för utlänningen men ökas möjligheten för myndigheten att utan särskilt grundlig förhandsprövning meddela sådant tillstånd. Inskränkas åter grunderna för att upphäva tillstånd, blir utlänningens rättsställning starkare men måste de tillståndsbeviljande myndigheterna vara försiktigare vid tillståndsgivningen. Uppenbart är, att om man icke skapar ökade möjligheter att bryta upp icke-tidsbegränsade tillstånd utan inskränker dessa till nuvarande utvisningsgrunder, följderna blir att ytterst få utlänningar komma att erhålla tillstånden.

Införandet av en möjlighet att vid sidan av uppehållstillstånd för viss tid kunna meddela sådana tillstånd utan tidsbegränsning skulle innebära avsevärda fördelar i flera avseenden. Framför allt skulle ett sådant system vara av värde för utlänningarna. En utlänning, som erhållit ett uppehållstillstånd utan tidsbegränsning, skulle kunna känna sig trygg för att hans fortsatta vistelse här i landet skulle bero helt och hållet på hans egen skötsamhet. Han skulle på annat sätt än nu kunna inrätta sig för att för framtiden stanna här, och den omständigheten, att i huvudsak endast misskötsamhet från hans egen sida skulle kunna föranleda att han bleve avlägsnad härifrån, borde vara en stark drivkraft för att förmå honom att iakttaga ett ordentligt levnadssätt. Ett förhållande som är mindre väsentligt men som man dock icke bör bortse från är, att ett system med icke-tidsbegränsade uppehållstillstånd för utlänningarna

också kommer att medföra mindre besvär och kostnad än det nuvarande.

Icke-tidsbegränsade tillstånd skulle säkerligen visa sig värdefulla även för de företag, som hava utläningar i sin tjänst och som med nu rådande ordning icke med säkerhet kunna veta, huru länge fortsatt uppehållstillstånd kan påräknas för deras utländska arbetstagare.

Även för myndigheterna torde införandet av en befogenhet att bevilja uppehållstillstånd utan tidsbegränsning vara till fördel. Beträffande de utläningar, för vilka sådant tillstånd meddelats, skulle man slippa ifrån den tid efter annan återkommande prövningen av frågan om förlängt uppehållstillstånd. En arbetslättning skulle också uppkomma genom att den kontroll av att ansökan om förlängning av uppehållstillstånd göres i vederbörlig tid, som nu äger rum, skulle bortfalla i fråga om dessa utläningar. Genom att bevilja skötsamma utläningar icke-tidsbegränsade tillstånd skulle man kunna ernå vad som måste anses vara i hög grad eftersträvansvärt, nämligen en lättning i uppsikten över dessa utläningar, samtidigt med att man skapade möjlighet att differentiera och skärpa uppsikten beträffande de övriga. Utlänningskontrollen skulle således i större utsträckning än vad nu är fallet kunna inriktas på de utläningar, som verkligen behöva kontrolleras.

I fråga om den inverkan på myndigheternas arbetsbörda, som kan förorsakas av införandet av uppehållstillstånd utan tidsbegränsning, måste vidare beaktas, att det övervägande

antalet av de nuvarande ärendena angående förlängning av uppehållstillstånd kan expedieras rent rutinmässigt och att varje ärende därför icke kräver mer än obetydligt arbete; genom de på grund av de jämförelsevis korta tillståndstiderna ofta återkommande prövningarna av varje utlännings förhållanden och genom det stora antalet sådana ärenden blir det sammanlagda arbetet dock icke så oväsentligt för myndigheterna. Det måste även beaktas, att det för myndigheterna torde komma att kräva mera arbete att pröva om ett tillstånd skall meddelas utan tidsbegränsning än att bedöma om det skall meddelas för allenast viss tid, och likaså kommer antagligen handläggningen av ett ärende angående återkallelse av ett icke-tidsbegränsat tillstånd eller angående utvisning av en utlännings med dylikt tillstånd att bli mera arbetskrävande än en vägrad förlängning av ett tillstånd enligt gällande lag. Sett i sin helhet måste emellertid enligt kommitténs mening ett system med möjlighet att meddela icke-tidsbegränsade tillstånd komma att innebära en icke oväsentlig lindring i arbetsbördan för de myndigheter, som handhåva utlänningskontrollen.

Kommittén bortser icke från att meddelandet av uppehållstillstånd utan tidsbegränsning icke är enbart fördelaktigt. Myndigheterna komma nämligen att i viss utsträckning avhända sig den möjlighet att smidigt reglera utlänningsstockens storlek i landet efter rådande förhållanden, som ligger i tidsbegränsningen av tillstånden. Visserligen måste såsom förut berörts befogetheten att bryta upp meddelade

icke-tidsbegränsade tillstånd ökas, men något annat än utlänningens rent individuella förhållanden bör dock — frånsett de i 56 § Ul avsedda extraordinära fallen — icke få läggas till grund för ett beslut om att ett tillstånd skall upphöra att gälla. Skulle de faktorer av mera allmän immigrationspolitisk karaktär, som nu beaktas vid prövningen av frågor om förlängning av uppehållstillstånd, kunna föranleda återkallelse av ett icke-tidsbegränsat uppehållstillstånd, skulle meddelandet av dylika tillstånd i stället för att stärka de därav berörda utlänningarnas ställning medföra en osäkerhet för dem, som ur flera synpunkter måste anses mycket olämplig. De nämnda faktorerna måste emellertid beaktas vid meddelandet av tillstånd. Det är nödvändigt att tillstånd utan tidsbegränsning icke meddelas för större antal utlänningar än som oavsett växlande konjunkturläge utan olägenhet kan kvarstanna här. Man måste vid beviljande av dylika tillstånd kunna räkna med att det även för framtiden finnes försörjningsmöjligheter för utlänningen i landet.

Såsom av det anförda framgår har kommittén funnit ett system med icke-tidsbegränsade uppehållstillstånd vid sidan av tillstånd för viss tid medföra avsevärda fördelar men även vissa nackdelar. Innan kommittén tager bestämd ställning till frågan huruvida icke-tidsbegränsade uppehållstillstånd böra införas, vill kommittén till behandling upptaga ett i direktiven framfört alternativ om övergång till längre tillståndstider än de för närvarande brukliga. Enligt kommitténs uppfattning ligger det emellertid i

öppen dag, att det för en utlänning icke är så värdefullt att erhålla ett för viss, ehuru för längre tid, meddelat tillstånd som att komma i åtnjutande av ett icke-tidsbegränsat tillstånd. Det måste vidare framhållas, att även om det stora flertalet uppehållstillstånd förlängdes avsevärt, arbetsbesparingen för myndigheterna icke skulle bli lika stor som om tillstånden meddelades utan tidsbegränsning. En förutsättning för att tillstånden skulle kunna förlängas så väsentligt måste också vara, att man införde möjlighet att återkalla tillstånden eller ock avsevärt utvidgade omfattningen av utvisningsgrunderna. Skall ett för bestämd längre tid meddelat tillstånd kunna återkallas, kan det ifrågasättas, om det medför någon egentlig fördel att tillståndet vid beviljandet angives gälla för viss tid. Ett icke-tidsbegränsat tillstånd bör gälla så länge utlänningen sköter sig, och frågan om dess återkallelse eller om utlänningens avlägsnande ur landet bör tagas upp först då utlänningen missköter sig. Med ett långtids-tillstånd blir förhållandet detsamma, dock med den skillnaden att, även om utlänningen icke missköter sig, tillståndet upphör att gälla, då tillståndstiden utgår.

Med hänsyn till det sålunda anförda finner kommittén att icke-tidsbegränsade uppehållstillstånd äro att föredraga framför en övergång till längre tillståndstider och kommittén förordar därför införande av icke-tidsbegränsade tillstånd.

Icke-tidsbegränsade uppehållstillstånd kunna utformas på olika sätt. Ett alternativ är att uppställa stora

fordringar för tillståndets erhållande (längre tids vistelse i landet, bevis om oförvitlighet, god hälsa och arbetsförmåga etc.) och att företaga en omsorgsfull prövning i varje särskilt fall, innan tillstånd meddelas. De på så sätt noggrant prövade utlänningarna kunde då tillförsäkras en förhållandevis säker ställning i landet och möjligheterna att bryta upp tillstånden behöfve icke ökas mycket. Med ett sådant system skulle emellertid endast ett mindretal av utlänningarna i landet kunna komma i åtnjutande av tillstånden och vinsten av den nya tillståndstypen skulle bliva obetydlig.

Det motsatta alternativet är ett icke-tidsbegränsat tillstånd, för vilket icke uppställes några större fordringar och som därför utan någon noggrannare prövning kunde meddelas för den stora massan av utlänningar i landet, förutsatt blott att de hade för avsikt att stanna här någon tid och icke vore uppenbart asociala eller på annat sätt icke önskvärda. Sådana tillstånd måste emellertid kompletteras med väsentligt ökade möjligheter att bryta upp tillstånden och, även om dessa möjligheter endast finge hänföra sig till utlänningens individuella förhållanden, bleve härigenom tillståndets värde för utlänningarna icke så stort.

Det senare alternativet av icke-tidsbegränsade tillstånd skulle otvivelaktigt kunna föranleda en väsentlig nedgång i myndigheternas arbetsbörda. Å andra sidan är det med hänsyn till landets egna intressen naturligtvis icke möjligt att meddela icke-tidsbegränsade tillstånd för så gott som alla utlänningar, som önska slå sig ned här.

En viss gallring måste därför företagas även med denna tillståndstyp.

Kommittén har vid utformandet av den typ av icke-tidsbegränsade tillstånd, som kommittén förordar, sökt gå en medelväg mellan de nyssnämnda alternativen.

Bosättningsstillstånd.

Till en början vill kommittén uttala att enligt kommitténs mening tillstånd utan tidsbegränsning icke böra meddelas för andra utlänningar än dem, som äro bosatta eller hava för avsikt att inom en nära framtid bosätta sig i Sverige och vilkas uppehåll här således icke är av endast tillfällig natur. Med anledning härav föreslår kommittén, att dessa tillstånd benämnas bosättningsstillstånd. — Kommittén skall i det följande behandla de förutsättningar, som enligt kommitténs uppfattning böra gälla för beviljande av bosättningsstillstånd, och innebörden av sådant tillstånd.

Den första frågan är, huruvida viss tids vistelse i landet bör vara en förutsättning för bosättningsstillstånd. Då sådant tillstånd icke bör meddelas för utlänning, som är att anse som icke önskvärd här, ligger det i sakens natur, att bosättningsstillstånd i allmänhet icke kan meddelas, innan utlänningen varit här någon tid och myndigheterna därigenom fått något material för att bedöma honom. Därigenom erhålles också något större säkerhet för att utlänningens uppehåll i landet icke är rent tillfälligt. Det är å andra sidan givet, att man i undantagsfall utan att utlänningen varit här skulle kunna förskaffa sig en sådan uppfattning om

vederbörande att bosättningstillstånd skulle kunna beviljas. Som exempel härpå kan nämnas en framstående vetenskapsman eller tekniker som vill flytta över till Sverige, om han får bosättningstillstånd. Med hänsyn till det nu anförda har kommittén funnit det mest ändamålsenligt att som regel bosättningstillstånd icke meddelas för utlänning, innan han varit någon tid i landet, men att sådan vistelse icke uppställs såsom en oeftergivlig förutsättning.

Det är uppenbart, att som nyss nämndes bosättningstillstånd icke bör meddelas för utlänning, som t. ex. på grund av bristande skötsamhet är att anse som icke önskvärd i landet. Det kan emellertid ifrågasättas, om man bör gå ett steg längre och uppställa den positiva förutsättningen, att utlänningens bosättning här påtagligen skall vara till gagn för samhället (genom hans arbetsinsats e. d.). Det är naturligtvis i och för sig fullt rimligt att uppställa ett dylikt krav. Vissa svårigheter kunna dock uppkomma att vid tillståndsprövningen konstatera, om denna förutsättning verkligen är för handen, utan att en omfattande utredning och ingående prövning av utlänningens förhållanden äger rum. Skulle detta ske i varje ärende angående bosättningstillstånd, vore det möjligt, att arbetslättningen för myndigheterna icke bleve så stor och att antalet utläningar, som erhålla sådant tillstånd, bleve begränsat. Synpunkten att vinna lättnad i myndigheternas arbetsbörda får visserligen icke vara vägledande vid själva tillståndsgivningen, men vid systemets utformning bör den

tagas i beaktande i den mån därigenom icke sker något intrång på den ur andra synpunkter ändamålsenligaste ordningen. — Kommittén har vid övervägande av förevarande spørsmål ansett det vara riktigast, att icke alltför stränga krav uppställas för erhållande av bosättningstillstånd och att förutsättningarna icke låsas fast i snäva linjer i lagen. Vid olika tider bör nämligen i tillämpningen olika synpunkter givas företräde, beroende framför allt på växlingarna i landets ekonomiska och befolkningspolitiska läge. Även vid samma tidpunkt kan det vara befogat att i praxis för olika grupper av utläningar uppställa olika fordringar för erhållande av bosättningstillstånd, detta med hänsyn till om vederbörande utlänning tillhör ett oss närstående folk eller icke. Enligt kommitténs uppfattning bör därför ej uppställas såsom ett ovillkorligt krav att utlänningens bosättning här skall vara till gagn för samhället. Även då så ej kan sägas vara fallet, kunna föreligga andra skäl som motivera meddelande av bosättningstillstånd. På grund härav föreslår kommittén, att i lagen (9 § första st.) endast angives, att bosättningstillstånd må meddelas för utlänning, vars bosättning i riket på grund av hans föregående vistelse här kan anses bliva till gagn för samhället eller då eljest särskilda skäl föreligga.

Det måste uppmärksammas, att även om bosättningstillstånd, då särskilda skäl föreligga, kan meddelas utan att utlänningens bosättning kan anses vara till gagn för samhället, får å andra sidan bosättningen givetvis icke antagas bliva till skada för detta.

Sådant fall måste anses vara för handen, om det finnes skäl att antaga att en utlänning här bedriver eller kommer att bedriva verksamhet, som är riktad mot det svenska samhället.

Med det i lagförslaget angivna uttrycket "då eljest särskilda skäl föreligga" avses icke endast de fall, då utlänningen icke tidigare vistats i landet (såsom i de förut angivna exemplen med en framstående vetenskapsman eller tekniker, alltså ur landets synpunkt eftersträvansvärda immigranter), utan även de, då bosättningsstillstånd bör meddelas, fastän man icke kan säga att utlänningens bosättning här kan anses bliva till gagn för samhället. Uttrycket utgör s. a. s. inkörsporten för den växlande tillämpning efter olika lägen och förhållanden som ovan förordats. Med stöd av detta stadgande kan t. ex. om så av särskilda skäl finnes påkallat, bosättningsstillstånd meddelas för alla skandinaver efter kortare vistelse här. Även vissa normalfall komma emellertid under bestämmelsen.

Bland dessa fall må nämnas utländsk kvinna, som är gift med här bosatt svensk medborgare. Enligt 1950 års lag om svenskt medborgarskap blir i motsats till vad förut gällde utländsk kvinna icke svensk medborgare genom äktenskap med svensk man, och hon är därför — bortsett från den första uppehållstillståndsfria tiden för icke viseringspliktiga — skyldig att såsom andra utlänningar innehava uppehållstillstånd. Såsom riksdagen uttalade vid behandlingen av den nya medborgarskapslagstiftningen (riksdagens skrivelse nr 351, första lagutskottets utlä-

tande nr 27) böra dock endast mycket starka skäl få hindra en sådan kvinna att bosätta sig i Sverige, och hon bör icke heller betungas med ansökningsförfaranden mer än som är absolut nödvändigt. Enligt kommitténs mening bör sålunda en utländsk kvinna, som är gift med svensk medborgare, kunna beviljas bosättningsstillstånd i nära anslutning till ankomsten till Sverige, om äktenskapet bestått ej alltför kort tid dessförinnan. Även i andra fall bör en utländsk kvinna, vars make är svensk medborgare, kunna erhålla bosättningsstillstånd efter kortare prövotid än den eljest brukliga. Någon utredning om att kvinnans bosättning kan anses vara till gagn för samhället synes icke böra krävas. Det bör vara tillräckligt, att det icke finnes anledning att antaga att hon är att anse som icke önskvärd i landet.

Det förtjänar framhållas, att riksdagen vid medborgarskapslagstiftningens antagande instämt i ett uttalande av föredragande departementschefen, att det för naturalisation av utländsk hustru till svensk man icke behövde krävas, att hon bott i Sverige någon viss tid, om hon vore medborgare i annat nordiskt land, och att riksdagen vidare ifrågasatte, om man för naturalisation alltid behövde kräva ett års hemvist här i landet, när det gällde kvinna från icke-nordiskt land. I anslutning till dessa uttalanden vill kommittén understryka det i och för sig självklara förhållandet, att fordringarna för bosättningsstillstånd måste vara betydligt lägre än för naturalisation.

Det bör påpekas, att förhållandena icke äro fullt jämförliga, då svensk

kvinnu gifter sig med utländsk man. I allmänhet upphör med äktenskapet den gifta kvinnans anknytning till sitt hemland. Det skall å andra sidan icke förnekas, att äktenskapet med svensk kvinnu jämte andra omständigheter kan giva en stark anknytning till Sverige och därigenom giva stöd för att bosättningstillstånd beviljas.

Även under andra omständigheter än de nu berörda kunna sådana särskilda skäl föreligga, som göra att bosättningstillstånd bör meddelas, fastän man icke kan säga att utlänningens bosättning kommer att bliva till gagn för samhället. Så synes kunna vara fallet i fråga om utländsk kvinnu som är gift med en utlänning med bosättningstillstånd samt i fråga om minderåriga barn till makar med bosättningstillstånd. Skäl kunna också föreligga, att medlemmar av samma familj samtidigt beviljas bosättningstillstånd, även om endast en familjemedlems bosättning är till gagn för samhället.

Beträffande sådana politiska flyktingar, som man måste räkna med att de för framtiden stanna här i landet, alltså i synnerhet statslösa, torde det också kunna finnas anledning att bevilja bosättningstillstånd, även om utlänningens bosättning knappast kan anses bliva till gagn för samhället. Att även i dessa fall undantag bör göras för asociala element, är emellertid självklart. Bland de politiska flyktingar, som genom bosättningstillstånd böra beredas en säkrare ställning i landet, vill kommittén särskilt nämna de baltiska flyktingarna.

I fråga om *bosättningstillståndens innebörd* har hittills endast det förhållandet berörts, att dessa tillstånd i motsats till uppehållstillstånd skola meddelas utan tidsbegränsning. Frågan är emellertid huruvida de i övrigt skola överensstämma med uppehållstillstånd enligt gällande lag. Vad det närmast gäller att taga ställning till är, huruvida bosättningstillstånd liksom uppehållstillstånd böra kunna förbindas med förbehåll. De viktigaste av dessa förbehåll torde vara de, varigenom utlänningens rätt att uppehålla sig i riket lokalt begränsas. En dylik begränsning torde i allmänhet ha sin grund däri, att man vill ha vederbörande utlänning under särskild kontroll. Något sådant kan emellertid icke komma i fråga beträffande utlänningar med bosättningstillstånd, ty en utlänning för vilken särskild uppsikt är erforderlig bör icke erhålla sådant tillstånd. Den nämnda begränsningen kan emellertid även vara föranledd av andra omständigheter, t. ex. hänsyn till bostadsmarknaden. Det senare är i regel fallet med s. k. storstadsförbud, d. v. s. när uppehållstillståndet är på så sätt begränsat, att det icke gäller för uppehåll i Stockholm, Göteborg eller Malmö eller endera av dessa städer. Då emellertid, innan bosättningstillstånd meddelas, en bedömning bör ha skett huruvida det för framtiden kan finnas utrymme för utlänningen i landet, synes det icke heller med hänsyn till sist berörda förhållanden finnas någon anledning att icke låta dessa utlänningar i enlighet med vad som bör vara grundprincipen fritt välja vistelseort. Enligt kommitténs

uppfattning är det mest ändamålsenligt att bosättningstillstånden — liksom i fråga om den tid, för vilken de skola gälla — meddelas utan några begränsningar.

Ett viktigt spørsmål i fråga om bosättningstillståndens innebörd är vilken ställning utlänningar med sådant tillstånd skola ha på arbetsmarknaden. Härvidlag stå flera vägar öppna.

Ett alternativ vore att icke vidtaga någon ändring i gällande lag i fråga om arbetstillstånd. Dylika tillstånd skulle då bli nödvändiga även för innehavare av bosättningstillstånd samt meddelas för viss tid och visst yrke. Detta skulle emellertid stå i dålig samklang med grunderna för införandet av bosättningstillstånd. Ett av skälen härtill var ju, att man ville bereda utlänningar, som efter prövning befunnits lämpade för bosättning här, en tryggare ställning i landet. Denna trygghet att få kvarstanna skulle icke vara mycket värd, om utlänningen icke finge försörja sig genom eget arbete. Mot detta kan dock den invändningen riktas, att ehuru det är självklart att utlänningen skall få arbeta så länge han uppehåller sig här, så behöver detta icke innebära, att han också skall få arbeta i vilket yrke som helst. Det kunde således vara skäl att behålla tidsbegränsade arbetstillstånd även för utlänningar med bosättningstillstånd för att bevara möjligheten att kunna dirigera även denna del av den utländska arbetskraften till de yrkesområden, där den bäst behövs.

Ett annat alternativ skulle vara att införa möjlighet att meddela arbetstillstånd utan tidsbegränsning för ut-

länningar med bosättningstillstånd. Utlänningen hade då säkerhet för att från myndigheternas sida icke komme att läggas några hinder i vägen mot att han arbetade i det yrke tillståndet avsåge, så länge han vore kvar i landet. Därigenom skulle han emellertid icke erhålla trygghet för sina framtida försörjning här. Arbetstillfällena inom hans yrke skulle kunna sina, och han skulle då icke utan myndigheternas tillstånd kunna övergå till någon annan sysselsättning.

Vid övervägande av detta spørsmål har *kommittén* emellertid stannat för en tredje lösning. Med utgångspunkt från att utlänningar i den mån det är möjligt och förenligt med landets intressen böra beredas samma ställning som svenskar har *kommittén* funnit, att utlänningar med bosättningstillstånd i förevarande avseende i stort sett böra likställas med svenskar (14 § första st.). En utlänning, som beviljas bosättningstillstånd, bör nämligen som regel redan vara fast knuten till den svenska arbetsmarknaden. Har det i betraktande av läget på arbetsmarknaden befunnits möjligt att genom meddelande av bosättningstillstånd tillåta utlänningen att för framtiden stanna i landet, synes det icke finnas någon anledning att icke sedan tillåta honom att konkurrera fritt på denna marknad. Någon fara för att utlänningar med bosättningstillstånd i nämnvärd omfattning skola övergiva det yrke, vari de före tillståndets beviljande varit sysselsatta, torde knappast föreligga. Få bosättningstillstånden ett sådant innehåll som nu antytts, kom-

ma de att bliva mycket värdefulla för utlänningarna, och det torde vara att antaga, att om det bättre klientelet bland utlänningarna på detta sätt erhåller en tryggad tillvaro, komma dessa utlänningar också att sträva efter att sköta sig på sådant sätt att tillstånden icke återkallas. Genom en sådan ordning kommer också lättningen i arbetsbördan för de arbetstillståndsbeviljande myndigheterna att bliva avsevärd.

Att arbetsmarknaden gives fri för en del av utlänningarna innebär icke något egentligt avsteg från det nuvarande systemet. Med stöd av fullmaktssadgandet i 58 § UI har Kungl. Maj:t från skyldigheten att innehåva arbetstillstånd befriat bl. a. dansk, finsk, isländsk och norsk medborgare samt medborgare eller statslös förutvarande medborgare i Estland, Lettland eller Litauen, som innehar svenskt främlingspass (47 § utlänningskungörelsen). Det torde kunna antagas, att under den framtid, som kan överskådas, de utlänningar som komma att erhålla bosättningstillstånd i främsta rummet skola vara att finna bland de nu angivna utlänningskategorierna.

Mot förslaget att befria innehavare av bosättningstillstånd från arbetstillstånd kan den invändningen göras, att det ur säkerhetsskäl kan vara olämpligt att låta utlänningar komma in i vissa företag, som ur försvarspolitisk synpunkt äro särskilt betydelsefulla. Genom arbets- och uppehållstillstånd kan för närvarande ett visst skydd beredas dylika företag. Ehuru enligt kommitténs mening bosättningstillstånd icke bör meddelas utlänningar,

som icke äro pålitliga, är det dock uppenbart, att tillståndsprövningen icke kan vara så noggrann att icke tillstånd kan komma att meddelas även för opålitliga utlänningar. Med hänsyn härtill föreslår kommittén (14 § andra st.), att Kungl. Maj:t, när det med hänsyn till rikets säkerhet finnes vara av särskilda skäl påkallat, skall kunna förordna att i visst företag eller företag av viss art icke må anställas utlänning utan att Kungl. Maj:t eller den centrala utlänningsmyndigheten medgivit tillstånd till anställningen. Förordnande att utlänning icke må anställas i visst företag eller företag av viss art bör kunna avse såväl enskilda som statliga eller kommunala företag. Det må vidare framhållas, att sådant förordnande bör kunna gälla icke endast företag av direkt betydelse för rikets försvar utan även sådana företag som till exempel kraftverk och järnvägsanläggningar. Det bör anmärkas, att denna inskränkning i utlännings rätt att antaga arbetsanställning även drabbar dem som i vanlig ordning erhållit arbetstillstånd.

Utlänningar med bosättningstillstånd skola — enligt vad kommittén föreslår — i fråga om rätten att enligt näringsfrihetsförordningen driva näring här i riket i stort sett vara likställda med svenska medborgare. Till denna fråga återkommer kommittén i kap. 4 nedan.

Ett bosättningstillstånd skall visserligen icke vara tidsbegränsat, men det kan fördenskull icke, om utlänningen lämnar landet, gälla för all framtid. En utlänning med sådant tillstånd bör kunna lämna landet för kortvariga besök utomlands utan att tillståndet upp-

hör att gälla. Blir han däremot borta så länge, att han icke längre kan anses vara bosatt här, synes tillståndet böra förfalla (11 § andra st.). Hithörande spörsmål skall kommittén närmare behandla i kap. 5 nedan.

Det är ur olika synpunkter önskvärt, att en utlänning med bosättningstillstånd innehar pass eller annan giltig legitimationshandling. Det kan emellertid ifrågasättas, om innehav av giltig legitimationshandling bör vara ett villkor för att en utlänning med bosättningstillstånd skall få vistas här. Uppställes ett sådant villkor, medför detta nämligen, att bosättningstillståndets giltighetstid begränsas i samma mån som giltighetstiden för legitimationshandlingen, och bosättningstillstånd kommer icke att skänka sina innehavare den trygga rätt att vistas här som eftersträvats. Möjligheten att erhålla ny legitimationshandling, när giltighetstiden för den gamla utgår, blir i första hand beroende på myndigheterna i utlänningens hemland. Kan utlänningen icke erhålla pass av dessa myndigheter, får svensk myndighet pröva, om utlänningen skall erhålla främlingspass. För att i förevarande avseende skapa trygghet åt innehavare av bosättningstillstånd skulle det vara tänkbart med ett stadgande, att svensk myndighet, om sådan utlänning icke erhöle pass i sitt hemland, skulle vara skyldig att utfärda främlingspass. Kommittén har emellertid ansett det vara riktigt, att rätten för en utlänning med bosättningstillstånd att vistas här i riket icke blir beroende av om han erhåller pass eller ej (Jfr 10 § i försla-

get). Det bör dock åligga honom att, då giltighetstiden för passet utgår, söka erhålla nytt sådant från sitt hemlands myndigheter. Härom bör stadgande upptagas i tillämpningskungörelsen till utlänningslagen.

Att skyldigheten för utlänning med bosättningstillstånd att innehava pass eller annan giltig legitimationshandling eftergives, så vitt angår uppehåll i riket, medför icke att detsamma också bör ske i fråga om inresa till riket. Det skulle komplicera inresekontrollen, om utlänning med bosättningstillstånd befriades från skyldigheten att vid inresan vara försedd med pass. För utlänningarna i fråga skulle en dylik befrielse icke heller vara av så stor betydelse, eftersom de ändå måste kunna visa att de erhållit bosättningstillstånd och följaktligen också legitimera sig. Kommittén anser därför, att man icke bör göra skillnad mellan utlänningar med bosättningstillstånd och andra utlänningar i fråga om skyldigheten att vid inresan vara försedd med pass eller annan legitimationshandling (4 § i förslaget). För en utlänning är emellertid ett bosättningstillstånd ändå av betydelse vid inresan. Såsom i annat sammanhang skall närmare angivas äro nämligen flertalet avvisningsgrunder icke tillämpliga för utlänning med bosättningstillstånd.

Med hänsyn till vad nu anförts är det för utlänningar med bosättningstillstånd av stor vikt att ha ett bevis om det meddelade tillståndet. Kommittén har icke i lagförslaget tagit ställning till, i vilken form bevis om meddelat bosättningstillstånd skall utfärdas. Det är givet, att beviljat bo-

sättningstillstånd bör antecknas i utlänningslegitimationshandling men huruvida därjämte som regel bör utfärdas en särskild handling till bevis om tillståndet, får närmare övervägas i samband med utfärdandet av tillämpningsföreskrifter till den föreslagna lagen.

I detta sammanhang synes även frågan om stämpelavgift för bevis om beviljat bosättningstillstånd böra något beröras. Det är givet att sådan avgift bör utgå, men kommittén vill framhålla angelägenheten av att avgiften icke sättes så högt att utlännings, som böra erhålla bosättningstillstånd, av kostnadsskäl avstå från att göra ansökan därom.

Om bosättningstillstånd i enlighet med det ovan anförda kommer att innefatta väsentliga förmåner för de utlännings som erhålla sådant tillstånd, kan det kanske göras gällande, att tillståndet innebär ett halvt medborgarskap eller åtminstone ett löfte om medborgarskap. Denna anmärkning synes emellertid icke ha så mycket fog för sig. Den väsentliga skillnaden finnes mellan bosättningstillstånd och medborgarskap, att en utlännings med bosättningstillstånd skall kunna utvisas eller det för honom meddelade tillståndet skall kunna återkallas, medan däremot svenskt medborgarskap enligt gällande lag icke kan berövas vederbörande. Något löfte om medborgarskap kan bosättningstillståndet icke anses innebära, då förutsättningarna för tillstånd och medborgarskap äro olika och skilda myndigheter behandla ärendena. Innehav av bosättningstillstånd måste emellertid anses utgöra

ett skäl för beviljande av medborgarskap, liksom avsaknaden däraf kan vara att anse som ett skäl mot.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd

Införandet av bosättningstillstånd kommer att i praktiken minska användningsområdet för de tidsbegränsade uppehållstillstånden. Upphållstillstånden torde också som regel icke komma att avse så långa tillståndstider som för närvarande kunna förekomma. Några ändringar i lagens bestämmelser om dessa tillstånd torde emellertid införandet av bosättningstillstånd icke nödvändigögra.

Under förarbetena till 1947 års förlängning av utlänningslagen framfördes ett förslag, att man skulle differentiera uppehållstillstånden icke endast genom särskilda bosättningstillstånd utan även på det sättet, att man i fråga om de tidsbegränsade uppehållstillstånden skulle göra skillnad mellan utlännings, vilka i helt legala och välgrundade ärenden uppehölle sig för längre eller kortare tid i Sverige och sådana vilkas uppehåll i princip vore av rent tillfällig art. Till den senare gruppen skulle också hänföras sådana utlännings, vilka i och för sig icke hade giltig anledning att kvarstanna i riket men för tillfället icke kunde utresa med hänsyn till förhållandena i hemlandet e. d. Vidare skulle i denna grupp ingå genomresande utlännings samt turister och andra tillfälliga besökare.

Beträffande detta förslag att göra skillnad mellan olika slag av uppehållstillstånd gjorde sig under remissbehandlingen mycket delade meningar

gällande och förslaget berördes icke i 1947 års proposition angående ändring i utlänningslagen.

Kommittén har också övervägt hurvida de tidsbegränsade uppehållstillstånden böra differentieras. Det kan sålunda ifrågasättas att införa särskilda tillstånd för tillfälliga besökande i landet. Meningen med dylika tillstånd, vilka skulle kunna benämnas besökstillstånd, skulle vara att från den jämförelsevis grundliga kontroll som sker vid uppehållstillståndsprövningen undantaga de utläningar, som icke hava för avsikt att mera stadigvarande slå sig ned i landet eller att konkurrera på den svenska arbetsmarknaden. Besökstillstånd skulle meddelas för dem som i ordets egentliga bemärkelse endast ville besöka landet, alltså turister, studerande o. d. Prövningen i sådant ärende skulle i huvudsak blott avse att hindra direkta sociala element att slå sig ned i landet. Utläningar, som rest till Sverige för att söka arbete här, skulle icke erhålla besökstillstånd. På grund av syftet med dylika tillstånd skulle innehavare av tillstånden icke äga rätt att taga arbete här och icke heller att här bedriva annan näringsverksamhet. Arbetstillstånd skulle sålunda icke kunna meddelas för en utläning med besökstillstånd. För att erhålla rätt att antaga arbetsanställning eller driva näring måste han först och främst erhålla uppehållstillstånd. Den nuvarande uppehållstillståndsfria tremånaderstiden skulle finnas kvar, men införandet av besökstillstånd skulle medföra, att en utläning icke under tremånaderstiden skulle kunna taga arbete eller bedriva

sådan verksamhet som nyss nämnts utan att först erhålla uppehållstillstånd. Uppställdes nämligen icke kravet på uppehållstillstånd i detta fall, bleve resultatet, att utläningar under den första tremånadersperioden, innan de alltså underkastats någon egentlig prövning av svenska myndigheter, skulle komma i ett bättre läge än de utläningar, som senare efter en, låt vara summarisk, prövning erhållit besökstillstånd.

Den nu antydda, för arbetssökande utvidgade skyldigheten att söka uppehållstillstånd skulle givetvis verka tyngande för såväl myndigheter som enskilda, och den skulle knappast uppvägas av lättnader för myndigheterna i prövningen för besökstillstånd. — Mot besökstillstånden har även den invändningen framförts, att man genom dem skulle få in åtskilliga mindre önskvärda utläningar i landet, vilka det, sedan de varit här någon tid på besökstillstånd, skulle vara svårt att avlägsna på grund av det rotfäste, icke minst i form av personliga förbindelser, de under tiden hunnit skaffa sig. Om utlänningspolitiken emellertid bedrivs strikt efter objektiva linjer, har denna synpunkt icke mycket berättigande. Det kan vidare gentemot besökstillstånden invändas, att vad man vill vinna med dem i stor utsträckning kan tillgodoses inom den nuvarande lagens ram genom att myndigheterna vid prövningen av fråga om uppehållstillstånd beakta syftet med utlänningsuppehåll i landet. En vägande invändning mot besökstillstånden synes också ligga i den olägenhet, som skulle uppkomma för utländska arbetssökan.

de. Dessa skulle nämligen regelmässigt se sig nödsakade att skaffa sig uppehållstillstånd, innan de reste hit, vilket måste förorsaka dem besvär och tidsförlust. Då vidare lagstiftningen genom besökstillstånden bleve tämligen invecklad, har kommittén ansett, att tillstånd av sådan beskaffenhet icke böra införlivas med vår lag.

Frågan om ett uppehållstillstånd skall fortsätta att gälla även sedan utlänningslämnat riket behandlas icke i Ul. I praxis anses emellertid tillståndet fortsätta att gälla oavsett om utlänningsuppehåller sig utomlands. Anmärkas må dock, att visering, om icke annat särskilt angives, icke gäller för mer än en inresa (17 § utlänningskungörelsen). Enligt kommitténs mening bör en utlänningsuppehållstillstånd tillåtas göra kortvariga besök utomlands utan att tillståndet förfaller. Är han borta en längre tid, torde det emellertid icke finnas anledning att tillståndet skall fortfarande gälla. Utlänningsuppehåller sig ju då varit undandragen de svenska myndigheternas kontroll och det står icke i överensstämmelse med tillståndets syfte, att en utlänningsuppehållstillstånd kunna vistas utomlands längre tid och vid återkomsten till Sverige återropa sig på ett tillstånd som han erhållit för lång tid sedan. Det är i fråga om utlänningsuppehållstillstånd icke möjligt att på samma sätt som beträffande utlänningsuppehållstillstånd anknäta en regel om den tid, som utlänningsuppehåller sig utomlands, till utlänningsuppehållstillstånd i riket. En utlänningsuppehållstillstånd behö-

ver nämligen icke vara bosatt här. Beträffande utlänningsuppehållstillstånd har kommittén därför funnit sig böra föreslå, att tillståndet skall förfalla om utlänningsuppehåller sig utan medgivande av den centrala utlänningsmyndigheten uppehåller sig utomlands utöver en viss tid. Denna tid har kommittén funnit lämpligen kunna sättas till sex månader (11 § första st. i förslaget.).

Det viktigaste av de förbehåll, som enligt 8 § Ul kunna anknäta till uppehållstillstånd, torde vara *föreskrift om lokal begränsning* i utlänningsrätt att uppehålla sig i riket. För de myndigheter, som handhåva utlänningskontrollen, har denna möjlighet att inskränka en utlännings rörelsefrihet utgjort ett värdefullt medel vid kontrollen av element, som icke varit fullt pålitliga. Särskilt under rådande oroliga förhållanden i världen, då vårt land nödgats till och med mottaga och bereda fristad åt ett stort antal utlänningsuppehållstillstånd, som på grund av sin asociala beskaffenhet under normala förhållanden icke skulle fått komma in eller stanna i landet, torde möjligheten att genom lokal begränsning i uppehållstillstånd binda vederbörande till viss ort e.d. ha utgjort enda utvägen för att undgå sådana egentligt frihetsberövande åtgärder såsom tagande i förvar eller omhändertagande i anstalt eller förläggning. Lokala begränsningar i uppehållstillstånd ha även kommit till användning för att med hänsyn till den rådande bostadsbristen hindra att alltför många utlänningsuppehållstillstånd söka sig till tätorterna.

Det får naturligtvis icke förbises, att

en lokal begränsning, som avser visst område eller en mindre, kanhända avsides belägen kommun, står en frihetsberövande åtgärd mycket nära och kan vara ett nog så kännbart ingrepp för den utlänning som drabbas därav. Det skulle enligt kommitténs uppfattning vara önskvärt, om man i enlighet med vad som bör vara grundprincipen kunde genomföra en sådan ordning, att alla de utlänningar, som ägde uppehålla sig i landet, också finge fritt välja vistelseort. Då detta emellertid under rådande förhållanden uppenbarligen icke är möjligt utan vissa utlänningars rörelsefrihet i landet måste beskärmas, finner kommittén det ur praktiska och humanitära synpunkter vara till fördel, om man kan meddela lokala begränsningar i uppehållstillstånd och därigenom inskränka användningen av de rent frihetsberövande åtgärderna. Kommittén finner det dock angeläget, att frågan om lokala begränsningar i uppehållstillstånd, vilken nu ej direkt beröres i lagen, göres till föremål för en noggrannare laglig reglering och att därigenom rättssäkerhetsgarantier i ifrågasvarande hänseende skapas för utlänningarna. Det är framför allt av vikt, att lokala begränsningar i uppehållstillstånd icke användas på ett sätt som innebär ett förtäckt frihetsberövande. Kommittén föreslår därför, att uppehållstillstånd ej må begränsas till mindre område än viss kommun (8 § första st.). Kommittén framlägger vidare förslag till ändrade bestämmelser angående ordningen för prövningen av frågor om vissa lokala begränsningar som skola gälla för längre tid. Detta förslag kommer att behandlas under B nedan

(s. 85). Det må anmärkas, att fastän uppehållstillstånd enligt kommitténs förslag ej må begränsas till mindre område än viss kommun, kan under särskilda förutsättningar en utlänningens rörelsefrihet i riket bliva än mer beskuren. Så blir bl. a. fallet, om utlänning i avbidan på beslut om hans avlägsnande ur riket eller verkställighet av sådant beslut ställes under uppsikt eller om Kungl. Maj:t jämlikt 46 § i förslaget i samband med upphävande av dylikt beslut meddelat särskilda föreskrifter angående utlänningens uppehåll i riket. Hithörande förhållanden komma att behandlas i det följande (Kap. 9).

Har i uppehållstillstånd meddelats föreskrift att utlänning icke må uppehålla sig utom viss kommun eller visst landsfiskalsdistrikt, torde som förut berörts grunden härtill regelmässigt vara ett behov att hålla utlänningen under stark kontroll. Det är därför av särskild vikt att en sådan föreskrift icke överträdes och straffsanktionen i 40 § Ul, som endast består i dagsböter eller, där omständigheterna äro försvårande, fängelse i högst sex månader, är enligt kommitténs uppfattning icke tillräcklig. Kommittén föreslår med hänsyn härtill en straffskärpning för nu avsedda överträdelser, innebärande att normalstraffet blir fängelse (62 § i förslaget). Yrkande om en liknande straffskärpning har också framställts av utlänningssamfundets kommissionen i skrivelse till Konungen av den 24 januari 1950.

För efterlevnaden av de nu nämnda föreskrifterna är emellertid icke endast straffsanktionen av betydelse. Det är även av vikt att myndigheterna hava

möjlighet att omedelbart återföra den som överträder dylik föreskrift till det område, där han äger vistas. Någon möjlighet härtill erbjuder gällande lag icke. Kommittén föreslår därför, att polismyndighet skall föra utlänning, som gjort sig skyldig till en sådan överträdelse, från det för honom förbjudna området (42 § andra st.). I fråga om lokala begränsningar, som icke avse så stark frihetsinskränkning som förbud för utlänning att uppehålla sig utom viss ort, viss kommun eller visst landsfiskalsdistrikt, har kommittén icke funnit det så angeläget, att myndigheten tillerkännes dylik befogenhet, helst som dess utövande i dylika fall stundom skulle vara förenat med svårigheter. Kommittén vill tillägga, att polismyndigheterna enligt kommitténs uppfattning icke böra använda tvångsmedel för att avlägsna en utlänning från område, som är förbjudet för honom, om utlänningen efter erhållen anmaning att återvända till sin rätta uppehålls-ort är beredd att frivilligt följa anmaningen. Något stadgande härom i lagen har kommittén icke ansett erforderligt.

Har utlänning utan att göra ansökan om uppehållstillstånd kvarstannat i riket efter utgången av den tid han ägt vistas här, är han enligt 39 § andra stycket U1 förfallen till ansvar. Trots detta förekommer det i avsevärd omfattning att utlänningar underlåta att inom vederbörlig tid göra ansökan om uppehållstillstånd. Detta förhållande förorsakar myndigheterna ett mycket stort arbete, och det synes med hänsyn härtill angeläget att söka förmå utlänningarna att bättre iakttaga sina skyldigheter i förevarande avseende. En skärpning av det nuvarande straffet, dagsböter, anser kommittén icke kunna ifrågakomma. Det skulle däremot enligt kommitténs mening kunna ifrågasättas att låta utlänningar, som underlåta att inom vederbörlig tid göra ansökan om uppehållstillstånd, betala förhöjd stämpelavgift för bevis om beviljat tillstånd. De nuvarande stämpelavgifterna äro, för vistelse i riket högst en månad, fyra kronor, för vistelse i riket över en men högst tre månader, sex kronor samt för vistelse över tre månader, tolv kronor.

B. Ordningen för prövningen av ärenden angående uppehålls-, bosättnings- och arbetstillstånd

I fråga om ordningen för prövningen av ärenden angående uppehålls- och arbetstillstånd är huvudregeln enligt *gällande rätt*, att avgörandet ligger hos den centrala utlänningsmyndigheten; innan den centrala myndigheten avgör fråga om arbetstillstånd skall dock samråd äga rum med arbetsmarknadsstyrelsen. Denna huvudregel har emellertid uppmjukats genom de lagänd-

ringar, som vidtogos 1947 och som öppnade möjlighet till en viss decentralisering till lokal myndighet av beslutanderätten i tillståndsärenden. I utlänningslagen (8 § första st., 15 § första st.) stadgas nu, att i den omfattning Konungen förordnar må ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd upptagas jämväl av lokal myndighet, som därvid äger bevilja tillstånd. Finner den

lokala myndigheten att ansökan icke bör bifallas, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. I anslutning till dessa stadganden i utlänningslagen lämnas i utlänningskungörelsen en närmare reglering av decentraliseringens omfattning. Enligt 38 § i kungörelsen äger sålunda polismyndigheten i den omfattning den centrala utlänningsmyndigheten bestämmer upptaga och bifalla ansökan om uppehållstillstånd, dock ej för längre tid än två år. Detsamma gäller enligt 45 § i kungörelsen i fråga om arbetstillstånd. Samma behörighet som polismyndighet kan i fråga om arbetstillstånd tillkomma länsarbetsnämnd, såvida ej ansökningen samtidigt avser jämväl uppehållstillstånd. Med stöd av nämnda bestämmelser har den centrala utlänningsmyndigheten i sin tur utfärdat närmare föreskrifter angående polismyndighets och länsarbetsnämnds befattning med uppehålls- och arbetstillståndsärenden.

Enligt dessa föreskrifter är lokal polismyndighet behörig att upptaga och bifalla ansökningar angående bl. a. 1) uppehålls- och arbetstillstånd (förstagångstillstånd) för utlänningar med viseringsfrihet, 2) förlängning av uppehålls- och arbetstillstånd för dessa utlänningar, därest den centrala utlänningsmyndigheten lämnat sitt medgivande därtill, 3) förlängning av uppehålls- och arbetstillstånd för övriga utlänningar, därest den centrala utlänningsmyndigheten lämnat sitt medgivande därtill. Ifrågasätter polismyndighet, att en ansökan bör avslås, skall ärendet överlämnas till den

centrala utlänningsmyndigheten för avgörande. Den centrala myndigheten har vidare uppställt vissa allmänna regler för polismyndigheternas behandling av utlänningsärenden. För utlännings, som första gången erhåller uppehållstillstånd, skall tillståndstiden vara sex månader. Har utlännings tillstånd för sex månader, får polismyndigheten bevilja nytt tillstånd för högst ett år, och om han har tillstånd för ett år eller längre tid, får det nya tillståndet avse högst två år. Längre tillstånd än för två år får polismyndighet icke i något fall bevilja. Att märka är att polismyndigheten ej har befogenhet att till ett förstagångstillstånd anknyta föreskrift om lokal begränsning eller annat villkor. Är fråga om beviljande av förstagångstillstånd med villkor, skall ärendet hänskjutas till den centrala utlänningsmyndigheten. Polismyndigheten äger däremot förlänga ett uppehållstillstånd, som innehåller s. k. storstadsförbud. Innehar emellertid utlännings uppehållstillstånd, begränsat till län, landsfiskalsdistrikt eller viss ort, skall ärendet överlämnas till den centrala utlänningsmyndighetens avgörande. Anledningen till begränsningarna i polismyndighetens befogenhet är att ärenden av mera kvalificerad beskaffenhet ansetts böra handläggas av den centrala utlänningsmyndigheten. — På motsvarande sätt som den centrala utlänningsmyndigheten i ärenden angående arbetstillstånd skall samråda med arbetsmarknadsstyrelsen, skall den lokala polismyndigheten vid handläggningen av dylika ärenden samarbeta med länsarbetsnämnd. I sådana

ärenden skall sålunda yttrande inhämtas från länsarbetsnämnden och mot ett avstyrkande yttrande från nämnden må tillstånd icke beviljas. Något bemyndigande för länsarbetsnämnd att självständigt pröva ansökningar om arbetstillstånd har icke meddelats. I detta sammanhang bör nämnas att arbetstillstånd som regel förbindas med s. k. yrkestillägg. Detta innebär att utlänningsen under tillståndstiden får antaga arbetsanställning — förutom inom det yrke arbetstillståndet avser — inom annat yrke, som anvisas av arbetsmarknadsstyrelsen eller länsarbetsnämnd.

Såsom av det anförda framgår har den centraliserade handläggningen av tillståndsärenden, som är huvudregeln enligt Ul, efter 1947 kommit att ersättas av en omfattande decentralisering. Denna ordning har visat sig leda till goda resultat och *kommittén* anser därför, att den bör bibehållas som grundval för framtiden. Den synes också stå i god överensstämmelse med den princip som enligt vad förut anförts bör följas vid avgörande av spörsmål om centralisering eller decentralisering av utlänningsärenden, nämligen att den centrala utlänningsmyndigheten bör ha ledningen och kontrollen över utlänningsärendenas handläggning och själv avgöra principiellt viktiga eller mera svårbedömda ärenden, medan ärenden av annan beskaffenhet om möjligt böra handläggas av lokala myndigheter.

De erfarenheter, som vunnits av den hittills gjorda decentraliseringen, giva enligt *kommitténs* mening vid handen,

att man bör fortsätta på den inslagna vägen mot ökad decentralisering. Ett genomförande av den nyss nämnda principen för ärendenas fördelning mellan den centrala utlänningsmyndigheten och de lokala myndigheterna synes också leda till en viss utvidgning av decentraliseringens omfattning. Den stora ökningen av antalet utläningar i landet torde för övrigt — som förut berörts — nödvändiggöra att en decentralisering äger rum.

Den nuvarande decentraliseringen av tillståndsärenden innebär icke, att de lokala myndigheterna tillerkänts någon verklig prövningsrätt. Syftet med denna decentralisering har nämligen närmast varit att expeditionellt avlasta den centrala myndighetens arbetsbörda. Det har därför vid decentraliseringen utformning noggrant bestämts under vilka förutsättningar lokal myndighet får bifalla vissa särskilda grupper av tillståndsansökningar. Lokal myndighet äger aldrig avslå en ansökan utan så snart avslag ifrågasättes, skall ärendet överlämnas till den centrala myndighetens avgörande.

Meddelandet av avslagsbeslut förutsätter enligt *kommitténs* uppfattning icke alltid en så kvalificerad prövning, att endast den centrala utlänningsmyndigheten bör äga behörighet därtill. Stundom synes det vara tämligen uppenbart, att en ansökan om uppehållstillstånd icke bör bifallas. Den utlänningsen, som gör ansökan om uppehållstillstånd, är till exempel här eller utomlands dömd för grova brott eller också har han på annat sätt visat sig vara i hög grad asocial. Det synes vara onödigt omständligt, att i sådana fall som

de nu nämnda den lokala myndigheten skall behöva överlämna ärendet till den centrala utlänningsmyndigheten för att denna skall meddela avslagsbeslut. Enligt kommitténs mening skulle prövningen i dylika och andra fall, där det är tämligen uppenbart att en ansökan ej bör bifallas, kunna överlämnas till lokal myndighet. Kommittén förordar därför, att lokal myndighet i viss begränsad utsträckning erhåller befogenhet att meddela beslut om avslag å tillståndsansökningar. Befogenheten bör icke vara mera omfattande än som är förenligt med den nämnda grundprincipen för ärendenas fördelning mellan den centrala och de lokala myndigheterna. Det måste vid decentraliseringens utformning också tillses, att erforderliga garantier skapas för tillvaratagande av enhetligheten i tillämpningen. En utvidgning av decentraliseringen i tillståndsärenden i den begränsade omfattning, som nu antytts, skulle enligt kommitténs uppfattning medföra väsentliga praktiska fördelar. Ur rättssäkerhetssynpunkt torde icke heller vara något att erinra mot en sådan ordning, då talan mot den lokala myndighetens beslut bör få fullföljas till den centrala utlänningsmyndigheten.

Frågan är då vilken myndighet som skall erhålla denna befogenhet att avslå tillståndsansökningar. Det ligger nära till hands, att den tillerkännes polismyndighet, som nu är behörig upptaga och i viss utsträckning bifalla ansökningar. Kommittén har emellertid funnit det ur olika synpunkter vara mera ändamålsenligt, att länsstyrelse tillerkännes denna befogenhet och att

polismyndigheten till länsstyrelse överlämnar tillståndsansökningar, som polismyndigheten icke bifaller och som icke böra prövas av den centrala myndigheten. Förutom att länsstyrelses högre kompetens talar för en sådan ordning, kan framhållas det fördelaktiga i att den prövande myndigheten får ett större verksamhetsområde än den lokala polismyndigheten och därigenom större erfarenhet och bättre överblick över utlänningsärendena. Det synes även böra framhållas, att i de fall då avslaget å en ansökan om uppehållstillstånd grundas därpå, att utlännningen är asocial, är det i själva verket icke så stor skillnad mellan befogenheterna att avslå ansökningen och att utvisa utlännningen på grund av asocialitet. Har en utlännings ansökan om uppehållstillstånd avslagits, skall utlännningen regelmässigt avlägsnas ur landet genom förpassning enligt nuvarande lag och genom utvisning enligt kommitténs förslag. Då länsstyrelsen enligt vad kommittén föreslår som regel skall pröva ärenden angående utvisning av utlännning på grund av asocialitet, synes det ligga i linje härmed, att länsstyrelse även erhåller befogenhet att avslå en tillståndsansökan på liknande grund. Det må ock framhållas, att kommittén — som i annat sammanhang närmare utvecklas — föreslår, att länsstyrelse i viss utsträckning skall pröva fråga angående utvisning (förpassning) av utlännning på den grund att utlännningen saknar uppehållstillstånd. Eftersom dylik fråga lämpligen bör prövas i sammanhang med frågan om utlännningen skall vägras uppehållstillstånd, ligger häri ett

skäl att låta länsstyrelse avgöra även tillståndsfrågan.

Länsstyrelsens befogenhet att avslå ansökningar om tillstånd bör begränsas till särskilt angivna fall. Det synes nämligen icke vara lämpligt att vid angivande av länsstyrelsens avslagsbefogenhet inskränka sig till en allmänt avfattad regel, att det skall vara uppenbart att ansökningen bör avslås. Länsstyrelse bör erhålla sådan befogenhet i de fall, då utlänningen på grund av uppenbar asocialitet icke är önskvärd här. Kommittén avser därmed närmast omständigheter hänförliga till utlänningens personliga förhållanden, likartade med dem som upptagits i 22 § 2) och 3) förslaget till utlänningslag. Även i det fall att utresebeslut tidigare meddelats, bör länsstyrelse, om utlänningen det oaktat ansöker om nytt tillstånd, äga avslå hans ansökan. Detsamma synes böra vara förhållandet, om utlänningens ansökan om arbetstillstånd tidigare avslagits och han för sin försörjning är beroende av detta tillstånd. Länsstyrelse bör däremot icke kunna — annorledes än efter den centrala utlänningsmyndighetens särskilda bemyndigande — avslå en ansökan av allmänt immigrationspolitiska skäl. Om utlänning är politisk flykting, bör länsstyrelse icke heller äga avslå en tillståndsansökan.

Befogenheten för länsstyrelse att meddela avslagsbeslut synes i huvudsak böra omfatta endast sådana ansökningar, som polismyndighet ägt upptaga men icke funnit sig böra bifalla. Det kan emellertid ifrågasättas, om icke en något större ram för läns-

styrelsens befogenhet kan vara lämplig. Anknyter man nämligen befogenheten till vissa särskilda grunder för avslaget, synes det icke uteslutet att denna skulle kunna omfatta jämväl andra ansökningar än dem polismyndighet äger bifalla. Även beträffande dylika ansökningar kan det förekomma sådana omständigheter, att det är uppenbart att ansökningen bör avslås. Föreligger beträffande en utlänning, vars tillståndsansökan polismyndighet icke äger bifalla, skäl till utvisning, synes det inkonsekvent, att länsstyrelsen skulle äga utvisa utlänningen men icke avslå ansökningen. I dylika fall, liksom när utresebeslut föreligger, synes det vara möjligt att utsträcka länsstyrelsens avslagsbefogenhet även till sådana ansökningar, som polismyndighet icke är behörig att bifalla. Dylika ansökningar böra icke för avslag överlämnas till länsstyrelse i annat fall än när polismyndighet finner utvisningsanledning föreligga.

Kommittén vill härefter till behandling upptaga frågan, huruvida icke länsstyrelse även bör tillerkännas befogenhet att i viss utsträckning bifalla ansökningar om uppehållstillstånd. Enligt kommitténs mening finnes icke någon anledning, varför icke länsstyrelse, som är den mera kvalificerade myndigheten, skulle ha samma behörighet som polismyndighet att bevilja tillstånd i fråga om de ansökningar, som av polismyndighet överlämnats dit. Det är snarare så, att länsstyrelsens högre kvalifikationer tala för att länsstyrelse i större utsträckning än polismyndighet bör äga rätt att bevilja tillstånd. Kommittén anser emellertid, att

länsstyrelses och polismyndighets befogenheter att bevilja tillstånd i stort sett böra vara densamma och ansluta sig till vad nu gäller i fråga om polismyndighet. Detta står nämligen bäst i överensstämmelse med vad kommittén funnit böra vara grundprincipen för decentraliseringen, nämligen att den centrala myndigheten skall bibehålla ledningen av tillståndsgivningen och att lokala myndigheter endast skola pröva sådana ärenden, som icke äro av komplicerad beskaffenhet. Endast i ett avseende anser kommittén, att länsstyrelses befogenhet att bevilja tillstånd bör vara vidare än polismyndighets. En ansökan om uppehållstillstånd, som icke faller inom polismyndighetens behörighetsområde, skall denna enligt nu gällande bestämmelser överlämnas till den centrala utlänningsmyndigheten. Polismyndigheten äger icke bifalla densamma med sådan jämkning att behörigheten icke överskrides. Enligt nuvarande regler äger till exempel polismyndighet bevilja en viseringsfri utlännning ett förstagångstillstånd på sex månader, dock endast under förutsättning att utlännningen ansökt om tillstånd för samma tid. Kommittén vill icke föreslå någon ändring i polismyndighets befogenheter i detta avseende men förordar, att länsstyrelse skall äga bifalla en ansökan med sådan jämkning att behörigheten ej överskrides, alltså till exempel kunna bevilja ett förstagångstillstånd på sex månader, även om ansökningen avser tillstånd på längre tid.

Det här ovan anförda har närmast haft avseende å ansökningar om uppehållstillstånd, men det äger i viss mån

motsvarande tillämpning i fråga om arbetstillstånd. Det skulle sålunda enligt kommitténs mening vara till fördel, om länsstyrelse ägde avslå en ansökan om arbetstillstånd, som länsarbetsnämnd med avstyrkande överlämnat till länsstyrelsen. Däremot bör, med hänsyn till den speciella sakkunskap i arbetsmarknadspolitiska frågor som länsarbetsnämnd besitter, länsstyrelse icke tillerkännas befogenhet att bevilja arbetstillstånd mot länsarbetsnämnds avstyrkan. Det bör måhända anmärkas, att motivet till att andra myndigheter än arbetsmarknadsmyndigheter överhuvud ha att behandla ärenden angående arbetstillstånd är att dylika ärenden måste avgöras under hänsynstagande till jämväl andra omständigheter än de arbetsmarknadspolitiska. Finner länsstyrelse med hänsyn till dylika omständigheter, att arbetstillstånd bör beviljas trots att detta avstyrkts av länsarbetsnämnden, bör ärendet överlämnas till den centrala utlänningsmyndigheten, som i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen får pröva ärendet. En ansökan om arbetstillstånd bör kunna avslås av länsstyrelse icke endast av det skälet, att den avstyrkts av länsarbetsnämnd utan även på den grund att länsstyrelsen finner utlännningen såsom asocial vara icke önskvärd i landet. Länsstyrelses befogenhet att avslå ansökningar om arbetstillstånd bör i huvudsak endast omfatta sådana ansökningar, som länsarbetsnämnd äger bifalla. Emellertid äro vissa utvidgningar i länsstyrelses befogenhet tänkbara. Förekommer sålunda beträffande en utlännning, vars ansökan om arbetstillstånd länssty-

relse icke äger bifalla, anledning till utvisning eller har utresebeslut meddelats, torde länsstyrelse böra kunna avslå ansökningen. Även i ett annat fall är en dylik utvidgning tänkbar. Om exempelvis arbetslöshet förekommer inom ett visst fack, kan det vara lämpligt att länsstyrelse efter den centrala utlänningsmyndighetens bestämmande erhåller befogenhet att avslå ansökningar om arbetstillstånd inom detta yrke.

I fråga om ansökningar, som avse såväl uppehålls- som arbetstillstånd, bör i tillämpliga delar gälla vad ovan sagts. Det är givetvis synnerligen angeläget att frågor om uppehålls- och arbetstillstånd prövas samtidigt och att tillstånden, i den mån det är möjligt, följa varandra.

Det kan vara föremål för delade meningar, huruvida de nu berörda grundlinjerna för länsstyrelses befattning med tillståndsärenden böra upptagas i utlänningslagen. Deras upptagande i lagen skulle emellertid allt för mycket tynga denna och kommittén föreslår därför att, så vitt angår länsstyrelses befattning med tillståndsärenden, i lagen endast angives, att i den omfattning Kungl. Maj:t förordnar må fråga om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd upptagas och avgöras av länsstyrelse (8 § andra stycket, 16 § andra stycket). Samma bestämmelse föreslås gälla även för polismyndighet och lokal arbetsmarknadsmyndighet (länsarbetsnämnd), därvid dock tillfogats den inskränkningen, att Kungl. Maj:ts förordnande ej må innehålla bemyndigande för dessa myndigheter att avslå ansökan om uppehålls- eller ar-

betstillstånd. Med detta förslag kan Kungl. Maj:t sägas erhålla tämligen fria händer att utfärda förordnande om hur tillståndsärenden skola handläggas, och det kan vara till fördel, att Kungl. Maj:t kan anpassa decentraliseringens omfattning efter vad olika förhållanden kunna kräva. Kommittén vill emellertid betona, att det icke är tillrådligt att gå längre i fråga om decentraliseringen än kommittén här ovan ifrågasatt. I varje fall böra icke ärenden, som för sin prövning förutsätta ett hänsynstagande till faktorer av allmänt immigrationspolitisk karaktär, prövas av annan myndighet än den centrala utlänningsmyndigheten. Detta är nödvändigt för bevarandet av enhetligheten i tillämpningen. Det sist sagda bör icke utgöra hinder för att länsstyrelse som förut berörts böra kunna erhålla bemyndigande att avslå en ansökan av allmänt immigrationspolitiska skäl. Den centrala utlänningsmyndigheten måste emellertid få bestämma i vilka fall avslag skall meddelas på sådan grund.

Förslaget innehåller icke någon bestämmelse om att Kungl. Maj:ts förordnande angående decentralisering av tillståndsärenden skall utfärdas efter hörande av den centrala utlänningsmyndigheten. Att så skall ske synes emellertid — särskilt med hänsyn till att decentraliseringen är att anse som en delegation av den centrala myndighetens befogenheter — så självfallet, att kommittén icke ansett det erforderligt att upptaga en bestämmelse härom i lagen. Uppenbarligen måste Kungl. Maj:t fästa avgörande vikt vid den centrala myndighetens synpunk-

ter. Det synes i detta sammanhang böra framhållas, att det lämpligaste torde vara, att Kungl. Maj:t liksom nu utfärdar de grundläggande bestämmelserna om decentraliseringen och därvid bemyndigar den centrala utlänningsmyndigheten att utfärda närmare föreskrifter och anvisningar. Den centrala myndigheten bör kunna förbehålla sig prövningen av vissa grupper av ärenden eller vissa särskilda ärenden, som eljest enligt de allmänna reglerna skulle tillkomma lokal myndighet att avgöra. Den centrala myndigheten bör även utan att sådant förbehåll gjorts vara befogad att, när särskilda skäl därtill föreligga, själv pröva ett ärende, som lokal myndighet äger upptaga.

I det föregående har kommittén endast redogjort för huvudlinjerna för decentraliseringen av tillståndsärenden och för att mera i detalj åskådliggöra hur kommittén tänkt sig decentraliseringen har kommittén upprättat en sammanställning (se sid. 86—87).

Det ställer sig svårt att avgöra i vilken omfattning det nu framlagda förslaget till ökad decentralisering av tillståndsärenden kommer att medföra en lättnad i den centrala myndighetens arbetsbörda. Det är givet, att en viss lättnad måste inträda, men hur stor denna blir, kommer i främsta rummet att bero på omfattningen av fullföljden mot länsstyrelses beslut i dessa ärenden. Mot länsstyrelses beslut om utvisning enligt gällande lag fullföljes talan i mycket ringa utsträckning och det är därför icke osannolikt, att det samma kan bliva fallet i tillståndsärenden. Länsstyrelses avslagsbefo-

genhet skulle ju i princip endast omfatta de mera uppenbara fallen. Det må vidare framhållas, att förslaget även synes vara till fördel därigenom, att det möjliggör en snabbare och förenklad handläggning med direkt kontakt mellan polismyndigheten och den bestämmande myndigheten, länsstyrelsen.

Mot förslaget torde ej med fog kunna göras gällande, att man äventyrar enhetligheten i tillämpningen. Det måste nämligen uppmärksammas, att länsstyrelses prövningsrätt endast skall omfatta vissa bestämda grupper av ärenden och att prövningsrätten icke blir fri utan skall ske i enlighet med de grundlinjer, som meddelas vid decentraliseringen och som skola gälla för alla länsstyrelser. Kan ett ärende icke avgöras enligt dessa linjer, skall det överlämnas till den centrala utlänningsmyndigheten. I fråga om avslagna tillståndsansökningar torde behovet av enhetlighet kunna tillgodoses genom att vederbörande utlännings-tillerkännes rätt att överklaga avslagsbeslut hos den centrala myndigheten.

Avgörandet av om bosättningstillstånd skall beviljas är uppenbarligen av så kvalificerad art, att det bör tillkomma den centrala utlänningsmyndigheten. Med hänsyn till den betydelse meddelandet av bosättningstillstånd kommer att få för arbetsmarknaden — genom att tillståndens innehavare äga att utan arbetstillstånd taga anställning av vad slag som helst — föreslår kommittén, att den centrala utlänningsmyndigheten skall samråda med arbetsmarknadsstyrelsen angående rikt-

linjerna ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt för beviljande av bosättningsstillstånd (9 § andra st.). Därjämte kan det i särskilda fall vara erforderligt att den centrala utlänningsmyndigheten inhämtar yttrande från arbetsmarknadsstyrelsen eller andra myndigheter, t. ex. polismyndighet, kommerskollegium. Med arbetsmarknadsstyrelsen måste tid efter annan överläggningar ske angående vilka principer som böra följas vid beviljande av bosättningsstillstånd; i främsta rummet angående utrymmet för bosättningsstillstånd med hänsyn till läget på arbetsmarknaden. — Det är möjligt, att det därvid kan befinnas lämpligt att beräkna en viss kvot för bosättningsstillstånden under en bestämd tidsperiod. Härutinnan vill kommittén icke göra något bestämt förslag utan finner det mest ändamålsenligt att denna fråga löses i praxis efter vad som kan befinnas lämpligast.

I gällande utlänningslag stadgas, att den centrala arbetsmarknadsmyndigheten i arbetstillståndsärende av principiell betydelse eller eljest av större vikt bör bereda sammanslutningar av arbetsgivare eller arbetstagare inom verksamhetsområdet i fråga tillfälle att uttala sig. Någon motsvarighet till detta stadgande föreslår kommittén icke i fråga om bosättningsstillstånd. Detta har sin förklaring i det förhållandet, att en utlännings, som erhåller bosättningsstillstånd, icke är bunden till något visst verksamhetsområde.

Kommittén har icke funnit anledning föreslå att utlänningsnämnden skall höras, innan bosättningsstillstånd

beviljas. Skälet härtill är i första hand att nämndens hörande skulle tynga handläggningen av ärenden angående bosättningsstillstånd alltför mycket. Kommitténs ståndpunktstagande är också i linje med den gällande rätten; utlänningsnämnden höres icke vid beviljande av tillstånd annat än då utre-sebeslut meddelas. Detta sammanhänger med reglerna om klagorätt, vartill kommittén senare skall återkomma.

En avvikelse från vad som nu angivits vara den gällande rättens ståndpunkt i fråga om utlänningsnämndens hörande i tillståndsärenden innebär kommitténs förslag beträffande *meddelande av vissa lokala begränsningar i uppehållstillstånd*. Som förut anförts kan en sådan begränsning, som avser ett mindre område och som gäller för längre tid, stå en direkt frihetsberövande åtgärd mycket nära. Så synes kunna vara fallet, även om i enlighet med kommitténs förslag en lokal begränsning i uppehållstillstånd ej får avse mindre område än viss kommun. Kommittén finner det med hänsyn härtill önskvärt att i förevarande avseende skapas vissa rättsskyddsgarantier för utlänningsarna. Kommittén föreslår därför, att en i uppehållstillstånd meddelad föreskrift att utlänningsen icke må uppehålla sig utom viss kommun eller visst landsfiskalsdistrikt ej må gälla över ett år utan att utlänningsnämndens yttrande inhämtas. Finner nämnden icke behov föreligga av en så stark inskränkning i utlänningsens rörelsefrihet, skall ärendet underställas Kungl. Maj:ts prövning (44 § andra st.).

Decentralisering av tillståndsärenden enligt kommitténs förslag

Ansökan avser	B e f o g e n h e t f ö r			Grund för länsstyrelses avslagsbeslut
	länsarbetsnämnd	polismyndighet	länsstyrelse (K.B.)	
A. Uppehålls- tillstånd (u.-t.)	— —	Bifalla Överlämna till K. B. med avstyrkande.	— Bifalla eller avslå el- ler ock överlämna till den centrala utlän- ningsmyndigheten (U. K.)	1) Omständigheter, hänförliga till utlänningens personliga förhållan- den, av samma art som dem, som upptagits i 22 § 2) och 3) i förslaget till Ul. 2) Utresebeslut gäller för utlän- ningen. 3) Utlänningens ansökan om ar- betsstillstånd har tidigare avslagits och han är för sin försörjning be- roende av detta tillstånd.
	—	Överlämna till K. B. eller U. K. på grund av bristande behörig- het för polismyndig- heten.	Bifalla med sådan jämkning att K. Bis behörighet ej över- skrides eller avslå eller överlämna till U. K.	Lika med A 1—3 ovan.

Överlämna till K.
B. med avstyrkan.
Överlämna till K.
B. eller U. K. på grund av bristande behörighet för länsarbetsnämnden.

C. Uppehålls- och arbetstillstånd. (u.-t. + a.-t.)

Bifalla u.-t. + a.-t.

Överlämna till K.B. med avstyrkande av u.-t. + a.-t. (dock ej av arbetsmarknads- politiska skäl)

Avstyrka a.-t.

Överlämna till K.B. med till- eller avstyrkan av u.-t.

Överlämna till K.B. eller U.K. på grund av bristande behörighet för polismyndigheten.

Avslå eller överlämna till U. K.
D:o

—

Bifalla eller avslå u.-t. + a.-t. men ej ettdera tillståndet eller ock överlämna till U. K.

Avslå u.-t. + a.-t. eller överlämna till U. K. eller ock bifalla u.-t. och avslå a.-t.

Avslå eller överlämna till U. K.

Länsarbetsnämndens avstyrkan eller (och) A 1 och 2 ovan.
Lika med A 1 och 2 ovan.

Lika med A 1 och 2 ovan (Anm: Något skäl att endast bifalla ettdera tillståndet kan icke finnas; i fråga om a.-t. bör K.B. icke överpröva de arbetsmarknadspolitiska skälen.)

Lika med A 1 och 2 ovan och (eller) länsarbetsnämndens avstyrkan.

Lika med A 1 och 2 ovan.

Anm. I uppställningen har icke medtagits de fall, då den centrala utlänningsmyndigheten bemyndigat länsstyrelsen att avslå vissa bestämda grupper av tillståndsårenden, t. ex. ansökan om arbetstillstånd inom visst yrke.

Kap. 4. Utlännings rätt till näringsutövning

I kommitténs direktiv framhålles det nära samband, som förefinnes mellan frågan om tillstånd för utlänning att taga arbetsanställning i Sverige och frågan om tillstånd för utlänning att här utöva näring. Det erinras om att sistnämnda fråga ingår i en inom handelsdepartementet pågående revision av näringslagstiftningen. Vidare anföres att även inom kommittén bör denna fråga upptagas, så att efter samråd mellan dessa båda utredningar förslag kan framläggas rörande näringsstillstånd för utlänningar.

Den i direktiven nämnda utredningen om en revision av näringslagstiftningen verkställes av kommerserådet K. S. Matz och kommittén har haft överläggningar med denne angående frågan om utlännings rätt till näringsutövning i Sverige. Kommerserådet Matz har beträffande denna fråga efter samråd med kommittén utarbetat en promemoria, vilken såsom bilaga (Bilaga 3) är fogad vid detta betänkande. Kommittén ansluter sig i det väsentliga till vad i promemorian anföres.

Såsom framhålles i promemorian måste lagstiftningen om utlännings rätt till näringsutövning i Sverige uppenbarligen utformas med utgångspunkt från vad som i detta avseende gäller för svenska medborgare. Det synes därför icke vara ändamålsenligt att nu ge sig i kast med att omarbete näringslagstiftningen för utlänningar, när näringslagstiftningen i dess helhet står inför en genomgripande reform. Denna reform torde icke kunna genomföras så

snart, att förslag i ämnet kan framläggas samtidigt med förslag till ny utlänningslag. Som i promemorian anföres bortfaller därmed möjligheten till en samtidig prövning av båda lagstiftningsfrågorna och man måste vid utarbetande av ny utlänningslag utgå från att gällande lags regler om den rätt till idkande av näring, som kan förvärvas av utlänning, tills vidare lämnas i stort sett oförändrade.

I ett särskilt avseende synas dock av kommittén föreslagna ändringar i fråga om utlänningslagstiftningen föranleda ändringar även på näringslagstiftningens område, vilka icke böra anstå till dess en ny näringslag träder i kraft. Genom införandet av bosättningsstillstånd kommer nämligen att uppstå ett i viss mån ändrat läge även i vad gäller näringslagstiftningen. En utlänning, som erhåller bosättningsstillstånd, skall enligt kommitténs förslag i fråga om rätten att taga arbetsanställning i allt väsentligt jämnas med landets egna inbyggare, och det kan med hänsyn härtill knappast vara lämpligt, att han på ett så närliggande område som rätten att idka näring skall vara underkastad de restriktioner gällande näringsfrihetsförordning (NFF) föreskriver. Denna fråga göres i promemorian till föremål för en närmare undersökning och som sammanfattning anföres där följande.

1. Bosättningsstillstånd bör innefatta jämväl den rätt till näringsutövning, som avses i § 26 mom. 1 NFF.

2. De särbestämmelser om förbud för utlänning att driva viss näringsverksamhet, som

förutom i § 26 mom. 2 NFF finnas intagna i vissa lagar och författningar, böra oförändrat bibehållas, dock bör meddelande av tillstånd åt utlänning att anordna realisation enligt § 26 mom. 2 NFF överflyttas från Kungl. Maj:t till den centrala utlänningsmyndigheten. Tillståndstvång enligt § 26 mom. 3 NFF bör gälla även utlänning som ernått bosättnings-tillstånd och tillståndsgivningen bör överflyttas till nämnda myndighet.

3. I administrativt hänseende bör på den centrala utlänningsmyndigheten överflyttas den rätt att bevilja tillstånd till näringsutövning, som enligt § 26 mom. 1 NFF f.n. ankommer på Kungl. Maj:t. Denna överflyttning bör ske redan i samband med den nya utlänningslagstiftningens ikraftträdande.

Den centrala utlänningsmyndigheten bör vid prövning av frågor om bosättningstillstånd — såvitt därvid principiella spörsmål om utlännings rätt till näringsutövning komma under överbäggande — ävensom vid prövning av ärenden om utlännings rätt till näringsutövning — därest dessa ärenden överflyttas från Kungl. Maj:t till myndigheten i fråga — tillföras särskild sakkunskap på det näringspolitiska området.

Som förut anförts delar kommittén den uppfattning om lösningen av förevarande problem, som kommit till uttryck i promemorian. Kommittén vill tillägga, att det naturligtvis vore önskvärt att undvika att göra ändringar i den föråldrade NFF, vilken antagligen kommer att upphöra att gälla inom en ej alltför avlägsen framtid. De nu ifrågasatta ändringarna i NFF synas emellertid icke vara av särdeles genomgripande beskaffenhet, och det medför otvivelaktigt väsentliga fördelar, att på en gång få bosättnings-tillstånden även i detta avseende reglerade på det sätt, som funnits vara mest ändamålsenligt. Om bosättnings-tillstånden först i samband med ikraftträdandet av en ny näringslagstiftning

skulle medföra de föreslagna näringsrättsliga förmånerna, skulle vissa icke obetydliga övergångssvårigheter uppkomma. Samtidigt med att bosättningstillstånden erhålla den föreslagna betydelsen i näringsrättsligt avseende, bör enligt kommitténs mening tillståndsgivningen enligt NFF i fråga om utläningar överflyttas på den centrala utlänningsmyndigheten. Ett av de skäl som tala härför är, att den centrala utlänningsmyndigheten, vars organisation skall fastställas i samband med utlänningslagens ikraftträdande, kan samtidigt anpassas efter de nya näringsrättsliga uppgifterna.

Förslag till erforderliga ändringar i NFF har upprättats av kommerserådet Matz i samråd med kommittén och framlägges i detta betänkande. Motivering till ändringarna, såväl allmän som speciell, finnes i promemorian, till vilken kommittén hänvisar. Kommittén vill här endast påpeka, att den huvudsakliga innebörden av detta ändringsförslag är, att utlänning med bosättningstillstånd i stort sett blir likställd med svensk medborgare i fråga om rätten att här i riket idka handels- eller fabriksrörelse, hantverk eller annan hantering, som avses i NFF. Liksom andra utläningar skall dock utlänning med bosättningstillstånd icke äga idka gårdfarihandel eller användas till biträde vid dylik handel. För utlänning med bosättningstillstånd skall också gälla, att han icke utan särskilt tillstånd må verkställa realisation enligt § 26 mom. 2 st. 2 NFF eller under kringresande eller kringvandrande idka hantverk eller annan hantering. I fråga om andra författningar, som

innehålla inskränkningar i utlänningsrätt att utöva särskilda yrken eller innehava vissa befattningar, föreslås icke någon motsvarande ändring. Beträffande utläningar, som icke erhållit bosättningstillstånd, skola hitillsvarande regler i allt väsentligt gälla oförändrade. All tillståndsgivning enligt NFF beträffande utläningar skall dock övertagas av den centrala utlänningsmyndigheten. Liksom för närvarande skola ansökningar om tillstånd ingivas till länsstyrelse eller överståthållarämbetet. I överensstämmelse med vad som föreslås som allmän regel i fråga om tillståndsgivning enligt utlänningslagen får den centrala myndighetens beslut enligt NFF icke överklagas. — Vidare må anmärkas, att de föreslagna ändrin-

garna föranleda en jämkning av förordningen den 29 december 1949 (nr 723) angående handel med skrot, lump och begagnat gods. Förslag till ändring av denna förordning framlägger kommittén och en närmare motivering finnes i promemorian.

I direktiven för kommittén angives, att under utredningen bör närmare övervägas, huruvida frågan om näringstillstånd för utläningar bör behandlas inom näringslagstiftningens eller utlänningslagstiftningens ram. Enligt kommitténs uppfattning kan slutlig ståndpunkt till denna fråga emellertid icke tagas, förrän klarhet vunnits angående innehållet i de blivande reglerna om utlännings rätt att idka näring i landet.

Kap. 5. Den inre utlänningskontrollen

Enligt 52 § första stycket utlänningskungörelsen skall den som upplåter bostad åt utlänning eller som anställt utlänning i sin tjänst inom tjugofyra timmar efter det att utlänningen ankommit till bostaden eller tillträtt arbetsanställningen till polismyndigheten i orten ingiva skriftlig anmälan därom i två exemplar. Inom samma tid efter det utlänning avflyttat från bostaden eller lämnat arbetsanställningen, skall anmälan därom enligt andra stycket i samma paragraf göras i ett exemplar. Vad nu sagts om skyldighet för den som upplåter bostad att göra anmälan gäller också för den som åt utlänning för övernattning upplåter annan byggnad än bostadsbyggnad, markområde eller annat utrymme, därvid dock förutsättes, att upplåtelsen sker yrkesmässigt och ej avser upplåtelse av sovplats å järnväg eller fartyg i trafik (50 § andra st. utlänningskungörelsen). Bestämmelserna i utlänningskungörelsen om bostadsanmälan avse icke den som driver hotell eller pensionat. I stadgan den 8 juni 1917 (nr 474) ang. hotell- och pensionatrörelse (35 §) finnas emellertid föreskrifter, enligt vilka i stort sett samma anmälningsskyldighet åvilar innehavare av eller föreståndare för hotell eller pensionat. Sedan de nu nämnda anmälningarna inkommit till polismyndigheten, skall denna vidarebefordra det ena exemplaret av anmälan om upplåtelse av bostad eller annat utrymme till den centrala utlänningsmyndigheten och det ena exemplaret av arbetsanmälan till länsarbetsnämnden. Länsarbetsnämnden

skall i sin tur till utlänningsmyndigheten vidarebefordra anmälningar angående arbetsanställning. Om utlänningsmyndigheten så förordnar, skall polismyndigheten även insända anmälan om utlännings avflyttning till utlänningsmyndigheten (54 § utlänningskungörelsen, 37 § hotellstadgan).

De nu berörda bestämmelserna om bostads- och arbetsanmälan utgöra grundvalen för den inre utlänningskontrollen. Syftet med bestämmelserna om bostadsanmälan torde i främsta rummet vara att tillse, att utlänning icke vistas här utan uppehållstillstånd eller utanför sådant område, där han enligt meddelat uppehållstillstånd äger vistas. Vidare torde avses att sätta myndigheterna i tillfälle att veta var en utlänning befinner sig, om man skulle önska komma i förbindelse med honom. Såvitt angår de utläningar, vilka icke äro skyldiga att vid inresan till riket lämna inreseuppgift, i främsta rummet danskar och norrmän, utgör bostadsanmälningarna den grund på vilken den centrala utlänningsmyndigheten bygger det centrala register, som myndigheten för över utläningar i riket.

Med arbetsanmälningarna avses att möjliggöra en kontroll över att utlänning icke tager arbetsanställning utan tillstånd resp. icke annat arbete än det, för vilket han erhållit arbetstillstånd. Arbetsanmälningarna äro även av betydelse för arbetsmarknadsstatistiken. Anmärkas må, att arbetsanmälan skall ske även i fråga om sådan anställning, för vilken arbetstillstånd icke erford-

ras. Till den centrala utlänningsmyndigheten översända arbetsanmälningar användas på samma sätt som bostadsanmälningar av myndigheten för den inre kontrollen.

Bostads- och arbetsanmälningarna ha en viktig funktion att fylla som ett komplement till inresekontrollen. Det måste nämligen anses praktiskt utslutet att åstadkomma en fullt effektiv gränskontroll, men genom bostads- och arbetsanmälningarna kunna myndigheterna erhålla kännedom om sådana personer, som icke anmält sig hos passkontrollen eller som där fått passera utan tillräcklig granskning av sina personliga förhållanden.

Beträffande bostadsanmälningarna bör anmärkas, att skyldigheten att anmäla utlännings avflyttning infördes den 19 januari 1951 genom ändringar i utlänningskungörelsen och hotellstadgan (SFS 1951:32 och 33). Skyldigheten har tidigare funnits men upphävdes genom författningsändringar den 20 juni 1947. Dessa s.k. avanmälningar äro framför allt av betydelse för att den lokala polisen skall kunna veta vilka utlänningar som befinna sig inom dess område; flyttar en utlännig från en ort till en annan, erhåller nämligen — om avanmälan icke skall äga rum — polismyndigheten på den förra orten icke kännedom om flyttningen utan utlännigen kan stå kvar i denna polismyndighets register långt efter det han lämnat orten. Den centrala utlänningsmyndigheten skall däremot erhålla anmälan angående utlännigens nya bostad och kan därför i sitt register utan avanmälan avföra honom från den gamla bostaden.

Mot de gällande reglerna om anmälningsskyldighet beträffande utlännigar har riktats den anmärkningen, att anmälningsskyldigheten är mera omfattande än som i själva verket är nödvändigt med hänsyn till syftet med anmälningarna. Det har också gjorts gällande, att den börda för den enskilde, som fullgörandet av anmälningsskyldigheten innebär, borde åvila utlännigarna själva.

Vid en undersökning av förevarande spørsmål torde en jämförelse med vissa bestämmelser om bostadsanmälan i utländsk rätt vara av värde. Enligt den danska rätten skall anmälan ske var gång en utlännig byter bostad. Anmälningsskyldigheten åvilar, när utlännigen flyttar in i hotell e.d., värden och, när utlännigen erhåller bostad hos privatperson, såväl bostadsupplåtaren som utlännigen. Vid avflyttningen åvilar dock skyldigheten endast bostadsupplåtaren. — Vad den norska rätten angår föreligger anmälningsskyldighet såväl för hotell som privatpersoner som ger utlännigar nattlogi. — I den finska utlänningsförordningen föreskrives anmälningsskyldighet för bostadsupplåtare liksom ock för utlännigen själv vid ombyte av bostad. — Enligt den schweiziska federala utlänningslagen gäller, att den som mot vederlag upplåter bostad åt utlännig är skyldig att göra anmälan därom till polismyndigheten, men den som gör det utan vederlag åligger sådan skyldighet först om utlännigen bor hos honom längre tid än en månad, vederbörande kanton dock obetaget att meddela strängare föreskrifter.

Såsom framgår av det förut anförda utgör anmälningsskyldigheten grundvalen för kontrollen av att utlänningslagens regler om att utlännings rätt att uppehålla sig i riket och att antaga arbetsanställning efterlevas. En lättnad i anmälningsskyldigheten får därför återverkningar på kontrollsystemets effektivitet. Vid en undersökning av möjligheten till lättnader i anmälningsskyldigheten bör man med hänsyn härtill först pröva, om eftergifter äro möjliga i fråga om kontrollen. Utformningen av utlänningskontrollen är naturligtvis beroende av de politiska förhållandena i världen och måste därför växla från tid till annan. Att under de förhållanden som nu äro rådande i någon mera väsentlig mån lätta på kontrollen i allmänhet, anser kommittén icke vara möjligt.

Vad angår frågan huruvida icke anmälningsskyldigheten bör överflyttas från bostadsupplåtaren till utlännings må anmärkas, att enligt det före år 1928 rådande systemet ålåg anmälningsskyldighet i fråga om uppehålls-ort utlänningsarna själva. Detta ansågs emellertid icke vara en tillräckligt betryggande ordning. Med hänsyn till syftet med anmälningarna är det enligt kommitténs mening uppenbarligen icke lämpligt att utlännings — som skall kontrolleras — själv skall göra anmälningen.

Kommittén har övervägt att lätta anmälningsskyldigheten i fråga om bostad efter mönster av den schweiziska lagen. En sådan lättnad har kommittén också ansett eftersträfvansvärd, därför att det främst torde vara i fråga om skyldigheten för den som tillfälligt-

vis upplåter bostad utan vederlag som den nuvarande anmälningsskyldigheten kan förefalla för vittgående under fredstid. Kommittén har emellertid ansett, att ett generellt eftergivande av anmälningsskyldigheten i enlighet med det schweiziska systemet skulle innebära en så väsentlig försämring ur kontrollsynpunkt, att kommittén icke kan tillstyrka densamma. Däremot torde det i fråga om vissa särskilda kategorier av utlännings vara möjligt att på den nu antydda vägen i viss utsträckning lätta anmälningsskyldigheten. Till denna fråga återkommer kommittén i det följande.

Kommittén har undersökt om skyldigheten att anmäla utlännings avflyttning bör bibehållas. Denna fråga sammanhänger med spörsmålet om den lokala polisen skall föra register över utlänningsarna i orten. För närvarande finnas icke några författningsbestämmelser om att polismyndigheten skall föra utlänningsregister, men sådana register torde likväl föras i tämligen stor utsträckning. Registren kunna förefalla onödiga ur den synpunkten, att de innebära en dubblering av den centrala myndighetens register. Å andra sidan synes det ur ordnings- och säkerhetssynpunkt vara av värde att den lokala polisen har kännedom om vilka utlännings som vistas i orten. Med hänsyn till den decentralisering av tillståndsgivningen som skett och icke minst i betraktande av den decentralisering av den nuvarande förpassningen, som kommittén föreslår, torde det även vara av betydelse för de lokala myndigheterna att ha tillgång till lokala register över

utlänningarna. Ur beredskapssynpunkt synes det också vara angeläget att lokala register upprättas. Kommittén anser därför, att lokala register böra föras hos polismyndigheterna. Dessa register böra icke vara lika omfattande som det centrala registret utan det torde vara tillräckligt, om de inskränkas till att i huvudsak endast omfatta adressuppgifter. Registerna torde i överensstämmelse med vad nu i allmänhet tillämpas kunna uppläggas genom att på lämpligt sätt ordna inkomna bostadsanmälningar. Skola dessa register vara av något värde, måste polismyndigheten emellertid ha tillgång till uppgifter om utlänningars avflyttning. Under den tid skyldighet att göra avanmälan icke förelåg, förekom det på sina håll att den lokala polisen själv undersökte, om utlänningarna bodde kvar på de ställen de anmälts. Dessa undersökningar förorsakade emellertid polismyndigheterna stort arbete och kunde lätt verka irriterande för allmänheten. Kommittén finner det med hänsyn till det anförda motiverat att bibehålla skyldigheten att anmäla utlännings avflyttning.

Enligt den gällande rätten är anmälingsskyldigheten lika utformad för alla utlänningar, oavsett om det är mer eller mindre angeläget att utlänningen i fråga är underkastad kontroll. Beträffande vissa utlänningskategorier torde emellertid behovet av kontroll icke vara så starkt som i fråga om andra och det är därför beträffande de förra, som lättnader i anmälingsskyldigheten synas kunna övervägas. Framst gäller detta utlänningar med bosättningsstillstånd. Även i fråga om

danskar och norrmän synes det kunna ifrågasättas, om icke en lättnad i anmälingsskyldigheten skulle kunna medgivas.

Utlänningar med bosättningsstillstånd ha fått sina förhållanden grundligt granskade, innan tillståndet meddelas, och det kan knappast vara erforderligt med samma kontroll över dem som över andra utlänningar. Utlänningar med bosättningsstillstånd kunna enligt förslaget icke underkastas några begränsningar i rätten att vistas i riket, och de skola äga frihet från arbetstillstånd. En bostadsanmälan beträffande en utlänning med bosättningsstillstånd skulle knappast tjäna annat ändamål än att möjliggöra för den centrala utlänningsmyndigheten att veta var i riket utlänningen vistas. En synpunkt, som i fråga om dessa utlänningar också talar för att bostadsanmälningar skulle kunna undvaras, är att enligt kommitténs förslag — såsom nedan skall närmare utvecklas — varje sådan utlänning skall vara kyrkobokförd å viss fastighet här i riket och att han en gång årligen skall inställa sig hos polismyndigheten och uppvisa sin legitimationshandling. Vid denna inställelse kan polismyndigheten också göra anteckning om utlänningsens bostadsadress. Mot ett borttagande av bostadsanmälningarna beträffande utlänningar med bosättningsstillstånd kan möjligen invändas, att om anmälingsskyldigheten beträffande utlänningar i övrigt bibehålles, kan det bliva svårt för allmänheten att göra skillnad mellan olika utlänningar och avgöra, när anmälingsskyldighet föreligger eller icke.

ke. Enligt kommitténs mening torde det emellertid icke komma att dröja länge, innan allmänheten lärt sig att utlänningar med bosättningsstillstånd i åtskilliga avseenden äro i en förmånligare ställning än andra utlänningar och — om anmälningsskyldigheten i detta fall avskaffas — att även i detta avseende särskilda regler gälla för dem.

Med hänsyn till vad nu anförts har kommittén kommit till den uppfattningen, att den anmälningsskyldighet som föreligger enligt hotellstadgan och som även gäller svenskar, anser kommittén däremot böra bibehållas oförändrad.

Vad angår anmälningsskyldigheten beträffande arbetsanställning synes det även i fråga om utlänningar med bosättningsstillstånd icke vara någon anledning att göra någon ändring i de bestämmelser därom, som för närvarande gälla för alla utlänningar. Även beträffande en utlänning med bosättningsstillstånd är en sådan anmälan av värde för arbetsmarknadsorganen för att möjliggöra en överblick över den utländska arbetskraftens fördelning.

En uppmjukning av bostadsanmälningsskyldigheten beträffande danskar och norrmän torde i allmänhetens ögon förefalla önskvärd. Det anföres sålunda, att beträffande oss så närstående folk icke i samma utsträckning som beträffande flertalet andra utlänningar torde föreligga något mera påtagligt behov av kontroll. Det torde också

förhålla sig så, att en mycket stor del av de danskar och norrmän, som uppehålla sig i landet, äro här endast på rent tillfälliga besök. En synpunkt som vidare förtjänar att beaktas är att ett upphävande av bostadsanmälningsskyldigheten beträffande danskar och norrmän eller vissa grupper av dem skulle — med hänsyn till den förhållandevis stora del av utlänningsstocken i landet dessa nationaliteter utgöra — medföra en avsevärd lättnad i myndigheternas registreringsarbete. Det är emellertid att märka, att danskar och norrmän icke lämna in- eller utreseuppgift och att bostads- och arbetsanmälningar därför utgöra den enda grund på vilken den centrala myndigheten kan bygga sin kontroll och sitt registreringsarbete. Så länge uppehållstillstånd över huvud taget kräves för medborgare i dessa länder, synes även uppgifter böra finnas, vilka kunna läggas till grund för en tillsyn över att skyldigheten att inneha uppehållstillstånd icke eftersättes. Det kan också nämnas, att bostadsanmälningarna i viss mån även utnyttjas av myndigheterna i våra grannländer (mantals-, socialvårds- och polismyndigheter). Anmärkas må, att det på grund av den starka resetrafiiken med Danmark och Norge måste anses utslutet att påbjuda att danskar och norrmän skola lämna inreseuppgift.

Inom kommittén ha rätt delade meningar, huruvida den nuvarande anmälningsskyldigheten i fråga om upplåtelse av bostad åt danskar och norrmän bör bibehållas. Kommittén vill förorda att en lättnad sker i ett särskilt avseende, nämligen beträffande

tillfälliga bostadsupplåtelser utan vederlag. I fråga om sådana upplåtelser till danska och norska medborgare torde det sannolikt för närvarande förhålla sig så, att anmälan underlåtes i ett förhållandevis stort antal fall. En lättnad i fråga om anmälningsplikten för tillfälliga bostadsupplåtelser utan vederlag skulle antagligen hos allmänheten kunna undanröja det missnöje, som den nuvarande ovillkorliga anmälningskyldigheten på sina håll visat sig framkalla. Även om en sådan lättnad måste innebära en viss försämring ur utlänningskontrollens synpunkt, torde i betraktande av att den nuvarande anmälningsplikten angående danskar och norrmän i ifrågavarande fall mången gång försummas försämringen i själva verket bliva av ringa betydelse. Det ställer sig naturligtvis svårt att draga upp en bestämd gräns för den upplåtelse som skall anses tillfällig. Kommittén vill emellertid föreslå, att om tiden icke överstiger en vecka skall upplåtelsen anses tillfällig och anmälningskyldighet icke föreligga.

Det är enligt kommitténs mening av största vikt att anmälningskyldighetens fullgörande underlättas för allmänheten. Ett förhållande som vållar allmänheten en viss olägenhet är att anmälan skall göras på särskild blankett. Blanketterna tillhandahållas visserligen utan avgift hos polismyndigheterna, men det skulle säkerligen för allmänheten innebära en väsentlig lättnad, om blanketterna funnes att tillgå även på andra ställen. Det skulle enligt kommitténs mening vara särskilt lämpligt om de tillhandahöllös på postanstalter och kommittén vill därför

förorda att så sker. Starka skäl tala enligt kommitténs mening också för att anmälningarna skola kunna insändas portofritt till polismyndigheten.

Beträffande avanmälningarna vill kommittén fästa uppmärksamheten på, att det kan föreligga svårigheter för den anmälningskyldige att lämna vederbörliga uppgifter, när utlänningen lämnat orten. Dessa svårigheter skulle i viss mån kunna undvikas, om blanketten för avanmälan uppställdes efter i huvudsak samma formulär som blanketten för anmälan om bostadsupplåtelse och om den utgjorde en del av den senare blanketten, vilken del genom perforering e.d. ginge att avskilja. Detta skulle göra det möjligt för den uppgiftsskyldige att medelst genomskriftssystem samtidigt ifylla de för upplåtelse av bostad och avanmälan gemensamma uppgifterna. Efter ifyllandet skulle blanketten för avanmälan fränskiljas och behållas av uppgiftslämnaren för att vid utlännings avflyttning kompletteras med avflyttningsdag och om möjligt även den nya bostaden samt därefter ingivas till polismyndigheten.

Kommittén vill framhålla, att det i ett skärpt läge med hänsyn till rikets säkerhet kan bliva nödvändigt att utforma anmälningskyldigheten på annat sätt än i det föregående utveckelts.

Som nyss nämndes förslår kommittén, att en *utlännning med bosättnings-tillstånd skall vara kyrkobokförd* här i riket. Motiveringen till att så bör vara fallet synes lämpligen böra lämnas i detta sammanhang.

Det har förut anförts att ett bosättningsstillstånd bör gälla, så länge utlänningen är bosatt i riket. En utlänning med sådant tillstånd bör kunna lämna riket för kortvariga besök utomlands utan att tillståndet upphör att gälla. Upphör utlänningen att vara bosatt här, bör däremot tillståndet förfalla. Beträffande utlänning, som erhållit bosättningsstillstånd redan före inresan till riket, måste i viss utsträcknings särskilda regler gälla. För honom måste tillståndet gälla även under så lång tid som erfordras för att han skall kunna flytta hit och bosätta sig här. Dröjer utlänningen en längre tid med att bosätta sig här i riket, torde emellertid tillståndet böra förfalla. Med hänsyn till de olika förhållanden, som kunna föreligga, har kommittén ansett det lämpligaste vara att en utlänning, som erhållit bosättningsstillstånd före inresan till riket, har möjlighet att dröja intill sex månader efter tillståndets beviljande med att bosätta sig här (11 § andra st. i förslaget).

Den frågan uppställer sig, hur det skall konstateras, om en utlänning med bosättningsstillstånd är bosatt här. Det synes av praktiska skäl uteslutet, att beträffande varje utlänning med bosättningsstillstånd tid efter annan verkställa undersökning, huruvida med hänsyn till samtliga föreliggande omständigheter utlänningen är att anse som bosatt här. Att i gränskontrollen göra en undersökning av bosättningsstillståndets giltighet, då utlänning efter en utlandsresa återvänder till Sverige, skulle ur olika synpunkter icke heller vara lämpligt.

En utväg kan synas vara att låta innehavare av bosättningsstillstånd lämna in- och utreseuppgift i gränskontrollen, varefter den centrala myndigheten på grundval av dessa uppgifter och övriga föreliggande omständigheter finge pröva, om tillståndet skulle fortfara att gälla. Danskar och norrmän äro emellertid fritagna från skyldigheten att lämna in- och utreseuppgift, och det låter sig icke gärna göra att ålägga de danskar och norrmän, som erhållit bosättningsstillstånd, en vidsträcktare anmälningskyldighet vid in- och utresa än deras landsmän, som icke innehava sådant tillstånd. En dylik ordning skulle även medföra en ej obetydlig arbetsbelastning för såväl myndigheterna i gränskontrollen som den centrala utlänningsmyndigheten. Svårigheter skulle också uppkomma att, sedan den centrala myndigheten konstaterat att bosättningsstillståndet upphört att gälla, annullera det bevis om det meddelade tillståndet, som utlänningen erhållit antingen instämplat i sin legitimationshandling eller i form av en särskild handling.

Kommittén har funnit, att det skulle vara mest ändamålsenligt, om bedömningen av om en utlänning skall anses bosatt här eller icke, kunde anknytas till någon särskild, lätt konstaterbar, objektiv omständighet. En sådan anknytning synes kunna ske till utlänningsens kyrkobokföring. Enligt 13 § folkbokföringsförordningen den 28 juni 1946 (nr 469) skall envar som regel kyrkobokföras i den församling, där han är bosatt, och enligt 23 § samma förordning skall den som från utrikes ort

inkommit i riket och blivit här bosatt senast inom fjorton dagar efter bosättningen göra anmälan härom för kyrkobokföring. Kyrkobokföringen i dessa fall skall hänföra sig till den fastighet, där vederbörande är bosatt. En utlänning, som bosatt sig i riket, skall sålunda kyrkobokföras å viss fastighet och denna kyrkobokföring kommer alltså att utgöra ett belägg för att han är bosatt här. När en utlänning har för avsikt att stadigvarande bosätta sig å utrikes ort, åligger honom att uttaga utvandringscertifikat och, sedan han lämnat landet, skall bevis om tid och ort för utresan (utvandringsbevis) tillställas vederbörande pastor, som avför utlänningen från församlingsboken. Ofta nog inträffar det dock, att en utlänning lämnar landet utan att uttaga utvandringscertifikat, och i allmänhet kommer utlänningen då att i minst ett och stundom flera år kvarstå som kyrkoskriven i samma församling som förut. Vid den mantalsskrivning, som förrättas näst efter det utlänningen lämnat landet, kommer han nämligen att mantalsskrivas utan känt hemvist och först om detta även inträffar vid följande års mantalsskrivning skall han avföras från församlingsboken. I och med att en utlänning saknar känt hemvist, skall han emellertid icke längre kyrkobokföras å viss fastighet utan under rubriken "å församlingen skrivna". En utlänning, som lämnar riket utan att uttaga utvandringscertifikat, kommer att upphöra att vara kyrkobokförd å viss fastighet senast i samband med den mantalsskrivning, som förrättas närmast efter hans utresa. Vid denna man-

talsskrivning skall det, om mantalsskrivning icke lämnats, undersökas, var utlänningen har hemvist, och om hans hemvist icke kan konstateras, skall han mantalsskrivas utan känt hemvist. Sedan mantalsskrivningen slutförts, skola av denna föranledda ändringar vidtagas i kyrkobokföringen. Har utlänningen mantalsskrivits utan känt hemvist, skall han då kyrkobokföras under rubriken "å församlingen skrivna". Konstateras det på annat sätt än genom utvandringsbevis eller vid mantalsskrivning, att utlänning icke längre har hemvist i riket, skall också kyrkobokföringen ändras. Till kännetecken på att en utlänning upphört att vara bosatt här, synes man med hänsyn till det nu anförda kunna välja, att utlänningen upphört att vara kyrkobokförd å viss fastighet.

Det torde icke vara skäl att ålägga vederbörande kyrkobokförare skyldighet att för den centrala utlänningsmyndigheten anmäla olika åtgärder beträffande utlännings kyrkobokföring. Detta skulle, bl.a. med hänsyn till utlänningarnas flyttning inom riket, verka allt för tyngande för såväl kyrkobokförarna som den centrala utlänningsmyndigheten. — Genom att bedömningen av bosättningstillståndets giltighet uteslutande sker med hänsyn till kyrkobokföringen synes det möjligt att låta en mindre kvalificerad myndighet än den centrala utlänningsmyndigheten pröva om utlänningen innehar giltigt bosättningstillstånd. Kommitén föreslår följande system.

I det bevis om bosättningstillstånd, som instämplas i utlänningsens legitimationshandling eller som utfärdas

som särskild handling, bör angivas, att beviset — men ej bosättningsstillståndet — endast är giltigt under viss tid från bevisets dag, t.ex. ett år. Är utlännningen vid utgången av denna tid kyrkoskriven å viss fastighet i riket, skall han äga rätt till nytt bevis. Är han däremot icke kyrkoskriven å viss fastighet i riket, skall bosättningsstillståndet anses förfallet och nytt bevis givetvis icke utfärdas. Bevis bör utfärdas av lokal polismyndighet. För denna myndighet kan det knappast möta några svårigheter, att hos länsbyrå för folkbokföringen, lokal skattemyndighet eller pastorsämbete genom en enkel förfrågan konstatera, om utlännningen är kyrkobokförd å den fastighet han uppgiver. Som regel torde något skriftligt bevis om kyrkobokföringen icke böra krävas. En fördel med den årliga förnyelsen av bevisen om bosättningsstillstånd synes vara att därvid också kan prövas, om legitimationshandlingen fortfarande är giltig, och vidare kan då också göras anmälan om utlänningsens bostad. Om vad som förekommit synes polismyndigheten

böra lämna uppgift till den centrala utlänningsmyndighetens utlänningsregister.

Med det angivna systemet kunna både myndigheter och enskilda utan svårighet konstatera, om en utlännning innehar giltigt bosättningsstillstånd. Utlänningarna få själva ett intresse av att deras kyrkobokföring blir vederbörligen ordnad, och detta är ur det allmännas synpunkt av stort värde. Som det nu är, förekommer det nämligen icke så sällan, att utlänningar söka undandraga sig kyrkoskrivning, och man har länge eftersträvat en bättre ordning härutinnan.

Bestämmelser om kyrkobokföringens betydelse för innehavare av bosättningsstillstånd torde kunna upptagas i tillämpningskungörelsen till utlänningslagen. Det synes emellertid vara nödvändigt att en utlännning, som beviljas bosättningsstillstånd, av myndigheterna på lämpligt sätt underrättas om innehållet i dessa bestämmelser. Särskilt gäller detta naturligtvis för utlännning, som beviljas tillstånd före inresan till riket.

Kap. 6. Utlännings avlägsnande ur riket m. m.

A. Gällande rätt

Ul skiljer mellan tre former för utlännings avlägsnande från riket, avvisning (4 kap.), förpassning (5 kap.) och utvisning (6 kap.). Avvisningen innebär som framgår av benämningen, att utlänningen vid ankomsten till riket hindras att inresa. Har utlänningen tillåtits komma in i landet, äro formerna för hans avlägsnande principiellt förpassning eller utvisning. Skiljelinjen mellan avvisningen och de båda andra instituten är emellertid icke så skarp, eftersom avvisning även kan ske inom kortare tid efter utlänningens ankomst till riket. Under det att utvisningen avser brottslingar, lösdrivare och andra utlänningar, som på grund av asocialitet icke äro önskvärda här i riket, är syftet med förpassningen att avlägsna utlänningar, som icke äro asociala men som av andra skäl, företrädesvis immigrationspolitiska, icke kunna få vistas här. Utvisningen skiljer sig från förpassningen också däri, att den är kringgårdad med särskilt starka garantier med obligatoriskt förhör hos länsstyrelse och obegränsad fullföljdsrätt för utlänningen till högsta domstolen, medan förpassningen är avsedd att vara ett mera summariskt förfarande. Anledningen till denna skillnad är, att det vid tillkomsten av 1927 års lag med dess föreskrifter om tillstånd och kontroll av olika slag ansågs önskvärdt med en enklare procedur än utvisning, då fråga uppstode om avlägsnande av utlänning, som under sitt uppehåll i riket i

ett eller annat avseende uraktlåtit att ställa sig till efterrättelse dessa föreskrifter, i främsta rummet genom att uppehålla sig här utan pass, uppehållstillstånd eller visering, där detta erfordrades. De omständigheter som i dylikt fall vore av betydelse för frågan om en utlännings avlägsnande ansågos ej vara av den beskaffenhet, att de fordrade en mera ingående undersökning; de krävde i regel ett skälighetsbedömande, som lämpligast tillhörde administrativ myndighet¹.

Utvisningsbeslut skall enligt 34 § Ul innehålla förbud för utlänningen vid äventyr av straff att återvända till Sverige utan särskilt tillstånd. Sådant tillstånd meddelas jämlikt 38 a § av Kungl. Maj:t eller, såvitt fråga är om kort besök för angelägenhet av synnerlig vikt, av den centrala utlänningsmyndigheten. Beträffande förpassningsbeslut gäller enligt 28 §, att det skall, när särskild anledning därtill föreligger, innehålla förbud för utlänningen att återvända till riket, med mindre han, där visering ej erfordras, före ankomsten till riket erhållit uppehållstillstånd. Ett avvisningsbeslut kan däremot icke förbindas med förbud för utlänningen att återvända till Sverige.

De omständigheter, som kunna utgöra grund för *avvisning*, angivas i 19 § Ul i sju moment. Momenten 1)–3) avse utlänningar, som på grund av kriminalitet eller eljest av sociala skäl

¹ Prop. nr 198/1927 sid. 56.

icke äro önskvärda här i riket. Momenten 4)—6) innehålla sådana avvisningsgrunder, som avse åsidosättande av utlänningslagens ordnings- och kontrollföreskrifter angående inresan. Momentet 7) gäller utlännning, som utvisats men som återvänder utan vederbörligt tillstånd. — Enligt 1 mom. må avvisning ske av utlännning, som är zigenare eller som uppenbarligen har för avsikt att söka sitt uppehälle genom bettlande eller att under vandring från ort till annan vinna sin utkomst genom utförande av musik, förevisande av djur eller annan dylik sysselsättning. Enligt 2 mom. må utlännning avvisas, om han har för avsikt att här i riket söka sitt uppehälle samt det skäliga bör antagas, att han saknar möjlighet att här ärligen vinna sin försörjning. Avvisning må enligt 3 mom. ske beträffande utlännning, som varit dömd för förfalsknings-, tjuvnads-, bedrägeri- eller försöksringbrott eller för häleri eller gjort sig skyldig till yrkesmässigt hasardspel, yrkesmässigt övande av otukt, utnyttjande av annans otuktiga levnadssätt eller yrkesmässigt bedrivande av olovlig in- eller utförelse av varor och som skäligen kan antagas komma att här i riket fortsätta sådan brottslig eller osedlig verksamhet. — Reglerna i 4—7 mom. torde icke behöva angivas mer än ovan skett.

De tre första momenten i 19 § ha sin motsvarighet i utvisningsbestämmelserna (31 §), ehuru utvisningsgrunderna äro betydligt mera omfattande. Denna skillnad fanns redan i 1914 års lag och motiverades då på följande sätt:¹

¹ Prop. nr 42/1913 sid. 129.

Emellertid läser det icke gå för sig att göra avvisningsinstitutet tillämpligt i fråga om samtliga de grupper av invandrare, vilka äro att beteckna såsom icke önskvärda. Den summariska karaktär, som är utmärkande för sistnämnda institut, medger icke detsamma utsträckande till sådana fall, där prövningen av en invandrares egenskaper och förhållanden kräver mera ingående undersökning; dylika fall äro att utreda och avgöra enligt de för utvisningsförfarandet gällande former. Däremot bör den enklare och snabbare avvisningsproceduren lämpligen komma till användning, där de omständigheter, vilka anses böra föranleda utlännings avlägsnande från riket, äro mer omedelbart i det yttre framträdande, så att det är jämförelsevis lätt att utan allt för vidlyftig efterforskning konstatera deras tillvaro.

Ul skiljer mellan två slag av *utvisning* vilka pläga benämnas vanlig utvisning (31 §) och politisk utvisning (37 §). I den föregående framställningen har tagits sikte på den vanliga utvisningen.

Politisk utvisning grundas därpå, att det med hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse är påkallat att utvisning äger rum.

Vanlig utvisning kan enligt 31 § Ul äga rum i fråga om fem grupper av utlännningar. Den första gruppen (1 mom.) omfattar zigenare ävensom den som beträdes med lösdriveri eller bettlande och den som under vandring från ort till annan söker sin utkomst genom utförande av musik, förevisande av djur eller annan dylik sysselsättning. Den andra gruppen (2 mom.) avser dem som göra sig skyldiga till yrkesmässigt hasardspel, yrkesmässigt övande av otukt eller utnyttjande av annans otuktiga levnadssätt. Enligt 3 mom. kan den utvisas, som inom loppet av de närmast förflutna två åren

här i riket genom utslag, som äger laga kraft, dömts för gårdfarihandel eller biträdande vid dylik handel eller för förbrytelse mot gällande bestämmelser om tillverkning av brännvin eller försäljning av vin eller spritdrycker eller olovlig befattning i andra fall med sådana drycker eller eljest för olovlig in- eller utförsel av varor eller för det han utan vederbörligt tillstånd här i riket under kringresande eller kringvandrande idkat hantverk eller annan hantering. I 4 mom. upptages som utvisningsgrund vissa här i riket ådömda bestraffningar eller sakerförklaringar och i 5 mom. bestraffningar utomlands. Enligt 4 mom. förutsättes, att det ådömda straffet skall vara av viss svårhetsgrad, i allmänhet straffarbete eller ock fängelse ej under sex månader, och vidare att gärningens beskaffenhet föranleder till antagande att fara av hans vistelse i riket kan uppstå för allmän säkerhet, ordning eller sedlighet. Enligt 5 mom. skall det vara fråga om frihetsstraff för brott, varför enligt lagen om utlämning av förbrytare utlämning må ske. I de båda sistnämnda momenten uppställas vidare vissa tidsgränser. Enligt 4 mom. skall utvisningsförhör hållas inom sex månader från det utlämningen frigivits eller utskrivits från fångvårdsanstalt, eller om han fått villkorlig dom eller straffri-förklarats, inom ett år från det utslaget vann laga kraft. I fråga om bestraffning utomlands gäller, att den skall hava ådömts eller utlämningen skall hava avtjänat densamma inom de närmast förflutna fem åren.

Grunderna till *förpassning* angivas

i 25 och 26 §§ Ul. Enligt 25 § äro förutsättningarna, att utlämning uppehåller sig här utan vederbörlig legitimationshandling eller utan att, där så erfordras, innehava visering eller uppehållstillstånd. Den centrala utlämningsmyndigheten må då meddela förordnande, att utlämningen ofördröjligen eller inom viss tid skall avresa från riket vid äventyr att han, därest han ej avreser, skall förpassas ur riket. I 26 § upptages som grund till förpassning, att utlämning i annat avseende än varom i 25 § är fråga uraktlåter att ställa sig till efterrättelse vad i utlämningslagen eller med stöd därav blivit föreskrivet eller mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift vid fullgörande av anmälningsskyldighet eller eljest i ansökningsärende, varom är stadgat i denna lag eller i författning som med stöd därav utfärdats. Förpassning enligt denna paragraf må dock icke meddelas utan att särskilda skäl därtill föreligga.

Beslutanderätten tillkommer vid avvisning som regel polismyndighet, vid politisk utvisning Kungl. Maj:t, vid vanlig utvisning länsstyrelse och vid förpassning den centrala utlämningsmyndigheten. Med hänsyn till den följande framställningen skall här vidare nämnas, att polismyndighets beslut om avvisning i motsats till övriga beslut om utlämnings avlägsnande ur riket går i verkställighet utan hinder av förd klagan.

I samband med genomgången av formerna för utlämnings avlägsnande ur riket jämlikt utlämningslagen synes ock böra anmärkas, att en utlämning,

som fallit fattigvården till last eller omhändertagits jämlikt barnavårds- lagen, kan hemsändas (jfr 31 § tredje stycket Ul).

B. Kommitténs förslag

Förändringar i formerna för utlännings avlägsnande ur riket. Införande av återkallelse av uppehålls- och bosättningsstillstånd.

I direktiven för kommittén framhålles önskvärdheten av att söka åstadkomma en förenkling av lagens systematiska uppbyggnad och det betonas i samband därmed huru invecklat komplex utlänningslagens regler om utlännings avlägsnande ur riket för närvarande utgöra.

Frågan huruvida en förenkling av reglerna om utlännings avlägsnande ur riket skulle kunna ske genom sammanförande av några av de olika instituten undersöktes av 1943 års utlänningskommitté¹. De sakkunniga funno emellertid, att de särskilda förutsättningarna för de olika institutens tillämpning gjorde, att ett sammanförande svårligen kunde ske. Det vore uppenbart, uttalade de sakkunniga, att avvisningsinstitutet intoge en särställning i förhållande till övriga institut. Att förena förpassningen med utvisningen vore icke heller lämpligt, då den centrala utlänningsmyndigheten borde ha kvar den möjlighet att differentiera reaktionen mot här icke önskvärda utlännningar, som förpassningsinstitutet erbjöde.

Kommittén finner i likhet med 1943 års utlänningskommitté det vara uppenbart, att avvisningsinstitutet intager en sådan särställning i förhållande till utvisningen och förpass-

ningen, att det icke finnes anledning att söka sammanföra avvisning med de båda andra instituten. Förpassningen och utvisningen överensstämmer däremot därutinnan, att åtgärden vidtages först sedan utlänningsvisittats någon tid i landet, och i fråga om dessa institut synes det därför finnas anledning att undersöka, om icke ett sammanförande skulle kunna ske.

De skäl, som från början varit grunden till skillnaden mellan förpassning och utvisning och för vilka redogörelse lämnats här ovan, synas nu knappast vara bärande. Med införandet av förpassningen avsågs att åstadkomma ett enklare och snabbare förfarande än utvisning, men utvecklingen har blivit sådan, att förpassningsförfarandet i allmänhet icke är enklare eller snabbare än utvisningsproceduren. Vad åter angår de andra skälen för förpassningen, nämligen att de omständigheter, som i dylikt fall vore av betydelse, icke fordrade en så ingående undersökning, synes detta icke heller överensstämja med verkliga förhållanden. De i 25 § Ul upptagna förpassningsgrunderna förefalla visserligen vara av sådan beskaffenhet, att det skulle vara enkelt att pröva deras förhandenvaro. Emellertid sker i praxis i förpassningsärenden enligt 25 § icke endast en prövning av om utlänningsfrågan

¹ 1944 års betänkande sid. 25.

saknar legitimationshandling, visering eller uppehållstillstånd, utan det prövas också, om icke i förekommande fall främlingspass bör utfärdas för honom eller om han icke bör erhålla uppehållsvisering eller uppehållstillstånd. Härigenom blir det ofta nog en minst lika omfattande undersökning av utlänningens förhållanden som i utvisningsärenden. Beträffande förpassningen enligt 26 § UI är att märka att denna paragraf har en vid avfattning, som täcker skilda situationer. Då de olika omständigheter, som kunna utgöra grund för utvisning, äro tämligen noggrant avgränsade i lagen, synes behovet av rättsskydd för utlänningen vara mera framträdande vid tillämpning av 26 § än vid utvisningen.

1943 års utlänningsakkunniga ha såsom ett skäl mot ett sammanförande av de olika formerna för att avlägsna en utlänning ur landet anført, att den centrala utlänningsmyndigheten borde ha möjlighet att differentiera reaktionen mot här icke önskvärda utläningar. Härmed torde de sakkunniga bland annat ha åsyftat, att vid förpassningen utlänningen kan föreläggas att avresa omedelbart eller efter viss tid och att förbud kan men icke behöver meddelas för utlänningen att återvända, medan vid utvisningen utlänningen måste utresa så gott som omedelbart och icke äger återvända utan tillstånd av Kungl. Maj:t eller i vissa fall av den centrala utlänningsmyndigheten. Det kan emellertid ifrågasättas, om förekomsten av olika institut verkligen är en förutsättning för den nämnda differentieringen. Om utvisningen och förpassningen sammanfördes till ett

institut, kunde vid tillämpningen av detta myndigheterna lämnas fria händer att utforma sitt beslut om utlännings avlägsnande ur riket i enlighet med de bestämmelser, som nu gälla för de olika instituten. I fall som motsvara den nuvarande utvisningen skulle sålunda utlänningen, när skäl därtill föreläge, kunna föreläggas att först efter viss tids förlopp avresa ur landet och det vore icke nödvändigt att meddela förbud mot återresa. Förenas utvisning och förpassning till ett institut, behöver detta icke innebära att samma förfarande alltid blir tillämpligt.

Ett sammanförande av utvisningen med förpassningen skulle vara till fördel ur den synpunkten att det skulle innebära en avsevärd förenkling av lagen. Detta synes också kunna ske utan att ofördelaktigt inverka på ändamålsenligheten och tydligheten.

Enligt nuvarande ordning ha olika myndigheter att besluta om utvisning och förpassning, och häri kan ligga ett motiv till att upprätthålla två institut. Sammanföres befogenhet att besluta i ärenden av båda slagen till en myndighet, föreligger emellertid icke detta motiv. Som den föregående framställningen giver vid handen, skulle det då medföra vissa praktiska fördelar att sammanföra utvisningen med förpassningen. Kommittén vill förutskicka, att kommittén — såsom kommer att närmare utvecklas i det följande — föreslår den ändringen av rätten att besluta i förevarande ärenden att, ehuru beslutanderätten skall fördelas mellan olika myndigheter, denna fördelning ej följer den nuvarande skiljelinjen mellan förpassning och utvisning.

Vid bedömning av förhållandet mellan utvisning och förpassning måste uppmärksammas, att kommittén — enligt vad som anförts i samband med diskussionen om införande av icke tidsbegränsade tillstånd — funnit införandet av dylika tillstånd förutsätta, att tillstånden kunna brytas på annat sätt än genom utvisning på nuvarande grunder. Detta kunde ske antingen genom en utvidgning av utvisningsgrunderna i gällande lag eller genom införande av stadgande att dylika tillstånd kunna återkallas för skärpning av villkoren för utlänningens fortsatta vistelse eller ock genom en kombination av dessa båda alternativ. Vilken väg som skall väljas, torde böra tagas upp till närmare undersökning i detta sammanhang.

En utvidgning av möjligheten att bryta upp tillstånd innebär, att andra omständigheter än de nuvarande utvisnings- eller förpassningsanledningarna skola få läggas till grund för ett beslut om återkallelse eller utvisning. Frågan är då, vilka omständigheter detta bör vara. Som förut nämnts bör en utlänning med bosättningstillstånd få stanna i landet oavsett växlingarna i det befolkningspolitiska eller arbetsmarknadspolitiska läget. Först om han missköter sig, bör tillståndet kunna återkallas eller utlänningen kunna avlägsnas ur landet. Varje slag av misskötsel, hur ringa den än är, bör självfallet icke kunna föranleda en sådan åtgärd. Förutsättningen bör vara, att utlänningen misskött sig i sådan grad, att han kan sägas hava ådagalagt, att han icke lämpar sig för fortsatt bosättning i landet; han har

icke visat sig motsvara det förtroende som meddelande av bosättningstillstånd innebär. De nya grunderna böra därför ansluta sig till utvisningsskålen i gällande lag och innebära en utbyggnad av dessa. De komma däremot icke att stå så nära förpassningsgrunderna. Detta ligger i sakens natur beträffande de i 25 § Ul angivna fallen och beträffande 26 § följer det av det förhållandet, att villkor eller begränsningar icke skola kunna anknytas till bosättningstillstånd och att innehavare av dylika tillstånd skola vara fritagna från arbetstillstånd.

Införande av en möjlighet att återkalla tillstånd skulle ur vissa synpunkter vara fördelaktigt. När en utlänning med bosättningstillstånd missköter sig men misskötseln icke är så grov att han omedelbart bör avlägsnas ur landet, kan det vara lämpligt att myndigheterna ställa honom under noggrannare uppsikt än som kan åvägabringas, om han har bosättningstillstånd. Till ett sådant tillstånd kunna ju icke några villkor eller begränsningar anknytas. Det skulle därför vara ändamålsenligt, om tillståndet kunde utbytas mot ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett dylikt utbyte kan ske vid återkallelse men icke vid utvisning eller förpassning. Även i fråga om vanliga uppehållstillstånd synes det finnas skäl som tala för möjligheten till återkallelse. Behovet av återkallelse kan föreligga i det fall, att man skulle vilja förkorta tillståndstiden eller ställa utlänningen under uppsikt, därför att han icke sköter sig så som han bör. Genom befogenheten att återkalla bosättnings- eller uppehållstillstånd skul-

le myndigheterna också erhålla en möjlighet att giva en utlänning, som iakttagit ett mindre gott uppförande, en allvarlig varning, innan den mera radikala åtgärden att avlägsna honom ur riket tillgripes.

I detta sammanhang synes böra nämnas, att ifråga om de i 25 § UI avsedda fall givetvis icke finnes något utrymme för en återkallelse. Beträffande 26 § UI skulle det däremot ur samma synpunkter som i fråga om vanlig utvisning vara av värde med en möjlighet till återkallelse.

Det måste uppmärksammas, att önskemålet att kunna skärpa kontrollen över en utlänning, som erhållit uppehållstillstånd, skulle kunna tillgodoses utan införande av återkallelse, om myndigheterna i stället ägde befogenhet att ändra villkor i ett tillstånd eller tillägga nya villkor. Några bestämmelser härom innehåller icke gällande lag. En ändring av villkor i uppehållstillstånd kan i sak nästan vara det samma som en återkallelse jämte meddelande av nytt tillstånd. Den skillnaden föreligger dock, att vid en ändring av villkoren i tillstånd utlänningen har kvar sin rätt att uppehålla sig i riket den tid, som bestämts i det ursprungliga tillståndet, medan återkallelsen innebär att detta tillstånd upphör att gälla. Beträffande utlänning med bosättningsstillstånd är att märka, att enligt kommitténs förslag sådant tillstånd icke skall kunna förknippas med några villkor. Skall behovet av att kunna skärpa kontrollen över en utlänning med bosättningsstillstånd kunna tillgodoses, måste det därför ske genom möjligheten att återkalla till-

ståndet och meddela nytt uppehållstillstånd med erforderliga förbehåll och begränsningar. I fråga om utlänningar med uppehållstillstånd skulle det emellertid enligt kommitténs mening vara lämpligt att i vissa särskilda fall såsom en lindrigare åtgärd än återkallelse kunna anknyta nya villkor och begränsningar till tillstånden. Vad som i främsta rummet synes önskvärt är att av säkerhetsskäl kunna tillägga eller skärpa en föreskrift om lokal begränsning.

Vad som kan anföras emot ett införande av möjligheten att återkalla tillstånd är givetvis, att tillstånden icke komma att giva utlänningarna en så tryggad ställning i landet som förefaller önskvärt. Det måste emellertid beaktas, att endast utlänningens individuella förhållanden och icke allmänt immigrationspolitiska skäl få vara grund för återkallelse. Grunderna till återkallelse måste liksom grunderna för förpassning och utvisning vara tydligt angivna i lagen. Det är enligt kommitténs uppfattning också givet, att en återkallelse, som till sina verkningar för utlänningen står en utvisning eller förpassning mycket nära, i samma mån som dessa åtgärder måste i fråga om förfarandet vara förbunden med tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier för utlänningarna.

Som av det nu anförda torde framgå finner kommittén övervägande skäl tala för att möjligheten till återkallelse av bosättnings- och uppehållstillstånd införas i utlänningslagen. Frågan är då, om grunderna för utvisning samtidigt böra utvidgas. Det förtjänar uppmärksammas, att det visat sig

föreligga ett praktiskt behov av att kunna ur landet avlägsna en utlänning under den första uppehållstillståndsfria tiden, även om han icke gjort sig skyldig till misskötsamhet av sådan jämförelsevis svårartad beskaffenhet som nu förutsättes för utvisning; enligt gällande lag kan han då icke avlägsnas ur landet förrän för honom inträtt skyldighet att inneha uppehållstillstånd. Nu anförda förhållanden synas tala för att i varje fall i fråga om utlänningar utan uppehållstillstånd sådan misskötsamhet som skall vara grund för återkallelse jämväl upptages som utvisningsgrund. Även beträffande utlänningar med uppehålls- eller bosättningsstillstånd har kommittén funnit det vara mest ändamålsenligt, att ifrågakomma misskötsamhet upptages som grund till såväl utvisning som återkallelse. Detta innebär, att myndigheterna, när denna misskötsamhet föreligger, få valrätt mellan återkallelse och utvisning, en anordning som ur myndigheternas synpunkt är till fördel. Detta resultat, att myndigheterna vid lindrigare former av misskötsamhet från utlänningarnas sida böra kunna välja mellan utvisning och återkallelse, föranleder osökt den frågan, om det icke finnes skäl att införa en liknande valrätt vid de grövre fall av misskötsamhet, som de nuvarande utvisningsgrunderna utgöra. Denna fråga har kommittén funnit böra besvaras jakande. Man skulle därigenom slippa ifrån den svåra gränsdragningen mellan sådan misskötsamhet, som endast bör föranleda utvisning, och sådan som även bör kunna leda till återkallelse.

Myndigheterna skulle vid förekommande fall av misskötsamhet icke bliva så strängt bundna utan skulle få bättre möjlighet att vidtaga den för varje fall lämpligaste åtgärden. — Det nu anförda synes äga motsvarande tillämpning i fråga om de i 26 § UI avsedda fall.

Sedan kommittén nu dragit upp grundlinjerna för införandet av återkallelse, återstår att se huru återkallelsen inverkar på frågan om en sammanslagning av förpassningen med utvisningen. Återkallelsen kommer som förut berörts att bliva ett alternativ till utvisningen men även till förpassning enligt 26 § UI. Den gemensamma möjligheten till återkallelse synes vara ett skäl för att sammanslå dessa förpassningsfall med utvisningen. Den omständigheten att återkallelse icke kan ifrågakomma i fall enligt 25 § synes icke vara ett så vägande skäl emot ett sammanförande av utvisning med förpassning, att det kan väga upp de väsentliga fördelar som enligt vad förut anförts ett sådant sammanförande ur andra synpunkter skulle innebära. Kommittén föreslår därför, att förpassningen sammanslås med utvisningen till ett institut, för vilket kommittén förordar benämningen utvisning.

Förhållandet mellan grunderna för avvisning och utvisning.

Beträffande förhållandet mellan grunderna för avvisning och utvisning enligt gällande rätt må till en början erinras om vad 1943 års utlännings-sakkunniga anförts härom¹. I ett ytt-

¹ 1944 års betänkande sid. 26—27.

rande hade föreslagits, att 19 § 3) i den dåvarande utlänningslagen skulle er- hålla en allmännare avfattning av sådan innebörd, att avvisning skulle få ske av utlämning som straffats för brott, vilket enligt den svenska strafflagen vore att anse som grovt och tillika av det slag att utlämning av förbrytare skulle kunnat ske med tillämpning av 1913 års lag angående utlämning av förbrytare. Med anledning härav framhöllo de sakkunniga, att avvisning, som beslutas av polis- myndighet, nödvändigtvis måste innebära ett summariskt förfarande och att beslutet måste gå i verkställighet utan hinder av anförda besvär. Med hänsyn härtill borde avvisningsinstitutet icke göras tillämpligt annat än i fråga om sådana grupper av utlämningar, beträffande vilka på grund av de givna stad- gandena beslut omedelbart kunde med- delas. Avvisningsinstitutets karaktär medgäve, ansågo de sakkunniga, icke detsamma utsträckande till sådana fall, där prövningen av en utlännings egenskaper och förhållanden krävde en mera ingående undersökning; dylika fall borde utredas och avgöras enligt övriga för utlämningars avlägsnande ur riket gällande former. De i lagen angivna avvisningsgrunderna borde därför vara sådana, att det i regel vore lätt för vederbörande gränsmyndighet att konstatera huruvida avvisnings- anledning föreläge. Härav följde, att enligt de sakkunnigas uppfattning lag- rummets kasuistiska avfattning borde bibehållas. De sakkunniga framhöllo vidare, att av förarbetena till stadgan- det i 19 § 3) framginge, att detsamma avsågo att förhindra inresa i riket av

internationella förbrytare, som begått mynt- och sedelförfalskning, rån, tjuv- nad och alla slag av bedrägeri, inklusive falskt spel. Att utvidga stadgandet till att avse även sådana som begått mord, dråp eller liknande brott, skulle enligt de sakkunnigas mening innebära en principiell ändring i bestämmelsens syfte. Beträffande spioner, sabotörer och liknande torde för avvisningsin- stitutets tillämpning förutsättas en prövning av omständigheterna vid brottets begående, en prövning som svårigen kunde verkställas i de former som gällde för avvisningsärendenas handläggning.

I yttrande över de sakkunnigas för- slag anförde utlänningsnämnden, att det kunde ifrågasättas, huruvida icke avvisningsanledning borde anses före- liggande även i vissa andra fall, då utläm- ning blivit dömd för grövre brott. Nämnden påpekade därvid, att utvis- ning på grund av brott kunde ske i långt större utsträckning än avvis- ning. I andra yttranden uttalades, att starka skäl talade för en generell av- fattning av ifrågavarande stadgande, och det föreslogs bl. a., att ådömd ur- bota bestraffning skulle bliva avvis- ningsgrund.

De nu nämnda ändringsförslagen av- visades emellertid av föredragande de- partementschefen i 1945 års proposi- tion med förslag till utlänningslag m.m.¹ Departementschefen uttalade därvid, att såväl tanken att bringa avvisningsgrunderna att mera full- ständigt motsvara grunderna för van- lig utvisning som förslaget att giva ifrågavarande stadgande en generell

¹ Prop. 259 sid. 78.

avfattning syntes honom icke tillräckligt beakta avvisningens egenskap att vara ett summariskt förfarande, som icke medgäve en mera ingående prövning.

Under förarbetena till 1947 års förlängning av utlänningslagen framhöll utlänningskommissionen att det vore önskvärt, att avvisningsbestämmelserna utformades på sådant sätt, att under fredstid ordnings-, säkerhets- och sedlighetssynpunkter icke skulle nödvändiggöra bibehållandet av det för den legala resandetrafiken betungande viseringstvånget. Kommissionen ansåg därför, att den kasuistiska utformning, som momenten 1—3 i 19 § hade, icke vore tillfredsställande. Bestämmelserna fyllde icke uppgiften att möjliggöra ett hejdande vid gränsen av icke önskvärda individer. Kommissionen ville därför ifrågasätta, om det icke vore ändamålsenligt, att bestämmelserna erhöles en mera allmänt hållen avfattning. Därest detta icke ansåges lämpligt, därför att avvisningsbestämmelserna skulle tillämpas av underordnade lokala myndigheter, ville kommissionen i likhet med utlänningsnämnden förorda, att avvisningsgrunderna bringades att mera fullständigt motsvara grunderna för utvisning jämlikt 31 §. Det syntes nämligen kommissionen opraktiskt att först låta en utlämning, som i utlandet ådömts visst strängare straff, inkomma i riket för att sedermera vidtaga en mera omständlig procedur för hans avlägsnande.

I propositionen nr 297 till 1947 års riksdag fann föredragande departementschefen (sid. 27) de av utlänningskommissionen föreslagna komplette-

ringarna av avvisningsgrunderna i 19 § förutsätta en genomgripande omarbetning av berörda stadganden i utlänningslagen. Då därtill det praktiska behovet av lagändringen icke vore mera betydande, ansåge departementschefen, att denna fråga borde tills vidare anstå för att upptagas i samband med en allmän revision av utlänningslagen.

Vid undersökningen av föreliggande fråga måste man enligt *kommitténs uppfattning* utgå från den principiella skillnaden mellan avvisningen och utvisningen; med avvisningen avses att hindra en icke önskvärd utlämning att inkomma till riket, medan utvisningen tjänar till att ur landet avlägsna en utlämning, som redan inkommit och vars fortsatta vistelse här befinnes vara icke önskvärd. Denna principiella skillnad mellan instituten skulle också teoretiskt sett kunna ha sin motsvarighet i fråga om grunderna för instituten på så sätt, att medan grunderna för avvisning endast kunna innefatta vad som förekommit före inresan, borde såsom utvisningsgrund allenast upptagas omständigheter som inträffat efter inresan. I praktiken är det emellertid enligt kommitténs mening icke möjligt att draga skiljelinjen mellan de olika grunderna på detta sätt. Inresekontrollen kan icke vara så noggrann, att man kan uppmärksamma alla de omständigheter, som kunna göra en utlämning icke önskvärd i landet. För att därför förhindra att en icke önskvärd utlämning skall få möjlighet att kvarstanna i riket, om han blott lyckats passera gränskontrollen utan att hans icke-önskvärdhet observerats, bö-

ra tydligen utvisningsgrunderna även omfatta sådana förhållanden, som föreläggat vid inresan men då icke iakttagits. Å andra sidan måste härvidlag den synpunkten uppmärksammas, att det är ett allvarigare ingrepp mot en utlänning, att han avlägsnas ur riket, sedan han kommit in i detta och vistats här någon tid, än att han avvisas vid gränsen. Särskilt om utlänningen varit länge i landet, kan det framstå som obilligt att utvisning äger rum på grund av en omständighet, i fråga om vilken det icke gärna kunde riktats någon befogad invändning mot att den lagts till grund för en avvisning. Ju längre tid en utlänning varit i landet desto starkare skäl synas därför böra krävas för hans utvisning.

Det kan ifrågasättas, om icke även andra avsteg måste göras från den nyss antydda teoretiska skiljelinjen mellan grunderna för avvisning och utvisning. Inresekontrollen måste — särskilt med hänsyn till de livliga förbindelserna med våra nordiska grannländer — vara summarisk och får icke lägga för stora hinder i vägen för rese- trafik. Eftersom det ligger i sakens natur, att det ej sällan blir beroende på tillfälligheter, om det vid inresan kan konstateras, att en utlänning är att anse som icke önskvärd i landet, kan det kanske göras gällande, att det icke är mycket mening att upprätta en kontroll i detta avseende. Som nyss nämnts är emellertid avvisningen ett mindre ingrepp för den enskilde än en utvisning, och det är vidare betydligt enklare för myndigheterna att verkställa en avvisning än en utvisning. Om det därför vid den mera summaris-

ka gränskontrollen kan konstateras, att en utlänning är att anse som icke önskvärd i landet, är det ändamålsenligare att han avvisas än att han släppes in i landet för att sedan, genom ett omständligare förfarande, utvisas. Ur denna synpunkt sett bör avvisningen omfatta alla sådana omständigheter som föreligga redan vid inresan och som göra att en utlänning framstår som icke önskvärd i landet, även om sannolikheten för att en dylik omständighet skall upptäckas vid inresan ej är så stor. Den reservationen vill kommittén dock göra, att det med hänsyn till att avvisningen måste vara en summarisk procedur, som handhaves av en gränsmyndighet, icke är lämpligt att som avvisningsanledning upptaga omständigheter, vilkas bedömande kräver en ingående prövning av de föreliggande förhållandena. I anslutning härtill bör framhållas, att sådana omständigheter, som inträffat under utlänningens uppehåll här i riket och som kunnat läggas till grund för ett utvisningsbeslut men som icke föranlett utvisning, icke böra utgöra avvisningsgrund, om utlänningen efter att ha lämnat riket återvänder hit. Har en utlänning dömts för ett brott här i riket, synes det ändamålsenligaste vara, att det i utvisningsförfarandets former prövas, om han skall få stanna i landet. Anses han icke böra utvisas, synes det icke finnas något skäl till att han, efter ett besök eller en vistelse utomlands, skall vid sin återkomst på grund av denna dom kunna genom den summariska avvisningsproceduren hindras att komma in i landet.

Från denna princip, att vid ett brott

här i riket utvisning men icke avvissning bör ifrågakomma, synes av praktiska skäl en avvikelse påkallad i fråga om brott, som företrädesvis förövas under färd från det ena landet till det andra, nämligen yrkesmässigt bedrivande av olovlig in- och utförelse av varor. Även i fråga om sådana asociala beteenden med ofta internationell karaktär som yrkesmässigt hasardspel, yrkesmässigt övande av otukt eller utnyttjande av annans otuktiga levnads sätt anser kommittén det riktiga vara, att avvissning kan äga rum oberoende av om gärningen skett inom eller utom riket.

Förhållandet mellan grunderna för avvissning och utvisning i Ul överensstämmer icke med de här anförda synpunkterna utan väsentliga skillnader föreligga. Med hänsyn till dessa förhållanden har kommittén funnit det nödvändigt att underkasta den nuvarande lagens avvissnings- och utvisningsgrunder en tämligen genomgripande omarbetning. I fråga om utvisningen har en sådan omarbetning — som den tidigare framställningen ger vid handen — varit påkallad jämväl av införandet av institutet återkallelse.

Avvisning.

I fråga om avvissningsanledningarna ha de i det föregående anförda synpunkterna på förhållandet mellan avvissning och utvisning utgjort den grund, på vilken kommittén byggt sitt förslag (17 §). Även i andra avseenden än som föranletts av nämnda synpunkter ha avvissningsgrunderna jämkats. Vid förslaget utarbetande har kom-

mittén också sökt komma ifrån den nuvarande kasuistiska utformningen. Den nya avfattningen täcker i huvudsak de nuvarande avvissningsgrunderna; i flera avseenden föreligga utvidgningar, ehuru även i något avseende grunderna kommit att begränsas. Bland utvidgningarna må nämnas, att utlänning skall kunna avvisas, om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller eljest skärligen bör antagas, att han kommer att här i riket bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet (17 § 8). En närmare redogörelse för de förändringar i förhållande till Ul, som kommitténs förslag i fråga om de särskilda avvissningsgrunderna innebär, kommer att lämnas i specialmotiveringen.

I detta sammanhang synes emellertid böra upptagas ett spörsmål av mera principiell natur. Det bör övervägas, huruvida de i lagen stadgade avvissningsgrunderna böra gälla även för utlänningar, som vid ankomsten till riket äro försedda med visering, uppehålls- eller bosättningsstillstånd. Utlänningen kan ha erhållit uppehålls- eller bosättningsstillstånd medan han befunnit sig utomlands eller också under en tidigare vistelse i riket. Beträffande utlänning, som erhållit visering, stadgas i Ul, att han icke må avvisas på annan grund än att han uraktlåter att vid ankomsten till riket fullgöra i 3 § föreskriven anmälningssskyldighet eller vid fullgörande därav mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift. Som motiv till detta stadgande har anförts, att det icke är lämpligt, att en lokal polismyndighet efter summarisk pröv-

ning avvisar en utlänning, som efter grundlig prövning av annan svensk myndighet redan erhållit tillstånd att inresa, och detta motiv synes fortfarande äga giltighet. Det kan ifrågasättas, om icke liknande skäl kunna åberopas för att begränsa tillämpligheten av avvisningsgrunderna beträffande utlänningar med uppehålls- eller bosättningsstillstånd. Så har dock — såvitt angår uppehållstillstånd — icke skett i gällande lag.

Frågan är vilka av kontrollföreskrifterna i 2 kap. i förslaget, som böra tillämpas på utlänningar med bosättnings- eller uppehållstillstånd. Det synes vara självfallet, att man måste kunna konstatera utlänningens identitet och med hänsyn härtill böra bestämmelserna om legitimationsskyldighet samt om skyldighet att på begäran lämna polismyndighet upplysningar gälla även för dessa utlänningar. Det är också tydligt, att skyldighet att vid inresan vara försedd med arbetstillstånd bör kunna föreskrivas i fråga om utlänningar med uppehållstillstånd men icke beträffande utlänningar med bosättningsstillstånd. Enligt UI gälla stadgandena om viseringsskyldighet även för utlänningar, som erhållit uppehållstillstånd, och någon anledning att göra ändring härutinnan föreligger icke. Beträffande utlänningar med bosättningsstillstånd kan det möjligen ifrågasättas, huruvida dessa icke i detta avseende böra vara underkastade samma regler som utlänningar med uppehållstillstånd. Kommittén har emellertid funnit, att så icke bör vara fallet (4 § andra st. och 17 § andra st. i förslaget) och skälen härtill äro i

huvudsak följande. Orsaken till en föreskrift om visering är, att man av säkerhetsskäl eller arbetsmarknadspolitiska skäl vill hindra att utlänningar hemmahörande i ett visst land komma in i Sverige utan att vara förhandsprövade. En utlänning med bosättningsstillstånd skall emellertid vara grundligt prövad, och hans uppehåll här skall vara bedömt med hänsyn till såväl rikets säkerhet som läget på arbetsmarknaden.

Vad härefter angår spørsmålet om det för utlänningar med uppehålls- eller bosättningsstillstånd finnes skäl till begränsning av tillämpligheten av de avvisningsgrunder, som avse fall av kriminalitet eller annan asocialitet, må erinras om att dylika tillstånd i motsats till visering icke innebära någon tillåtelse att inresa. Den undersökning av utlänningars förhållanden, som äger rum vid tillståndsprövningen, måste emellertid vara betydligt grundligare än den som sker i viseringsförfarandet. Har därför en utlänning vid tillståndsprövningen blivit godkänd för vistelse här, bör han enligt kommitténs mening icke i gränskontrollen kunna hindras inresa på grund av sådana omständigheter, som bliva föremål för bedömande under tillståndsprövningen, d.v.s. kriminalitet eller annan asocialitet. Har en avvisningsgrund uppkommit först efter det att utlänningen erhållit sitt tillstånd, vore det kanske principiellt icke oriktigt att använda avvisning. Emellertid synes det vara ur praktisk synpunkt lämpligare i fråga om utlänningar med uppehålls- eller bosättningsstillstånd att i gränskontrollen icke företaga någon undersökning

av förefintligheten av nämnda avvsningsgrunder. Upptäckes det oakttat en sådan avvsningsgrund av gränsmyndigheten, synes ett utvisningsförfarande böra igångsättas. Skulle den omständighet, som utgör avvsningsgrund, vara av så allvarlig art, att utlänningen icke gärna kan tillåtas att fritt inresa, torde utlänningen av gränsmyndigheten böra tagas i förvar i avbidan på utvisning. Förekommer anledning till antagande att utlänning kommer att här i riket bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet, synes han dock böra avvisas, även om han erhållit uppehållstillstånd.

Från de nu anförda synpunkterna på frågan om en begränsning av tillämpligheten av avvsningsgrunderna för utläningar med uppehålls- eller bosättningsstillstånd har kommitténs förslag utarbetats (17 § andra och tredje st.).

Beträffande ordningen för prövningen av avvsningsfrågor överensstämmer kommitténs förslag i allt väsentligt med den gällande rätten. Liksom hittills skall sålunda som regel beslut om avvsnung meddelas av polismyndighet. I vissa fall, i huvudsak överensstämmande med den gällande rätten, skall dock avvsningsärende prövas av den centrala utlänningsmyndigheten. Den nyss antydda generella avfattningen av avvsningsgrunderna har ansetts nödvändigöra en bestämmelse om att närmare anvisningar till ledning för polismyndigheterna vid tillämpning av dessa grunder skola utfärdas av den centrala utlänningsmyndigheten (18 § tredje st.).

Grunderna för utvisning och återkallelse.

Kommittén har — som förut anförts — funnit, att den nuvarande förpassningen bör förenas med utvisningen enligt 31 § UI till ett institut, vilket kommittén vill benämna utvisning. (När i det följande användes benämningen utvisning, förstås därmed denna nya utvisning, såvida icke särskilt angives att det är fråga om utvisning enligt gällande rätt eller politisk utvisning.) Denna utvisning bör utformas så, att myndigheterna få valrätt mellan de olika former för utlänningsavlägsnande ur riket, som kunna användas enligt ettvart av de nuvarande båda instituten. Kommittén föreslår därför, att beslut om utvisning skall innehålla åläggande för utlänningen att ofördröjligen eller inom viss tid avresa från riket vid äventyr att han, därest han ej avreser, skall avlägsnas ur riket (26 § första st. i förslaget). Vidare föreslås, att utvisningsbeslut, när anledning därtill föreligger, skall innehålla förbud för utlänningen vid äventyr av straff att återvända till riket, såvida han icke före ankomsten hit erhållit visering eller uppehållstillstånd (26 § andra st.). I fråga om ett dylikt återreseförbud har kommittén ansett, att det skulle vara av värde om dess giltighet kunde begränsas till viss tid. Någon möjlighet härtill erbjuder icke gällande lag. Myndigheterna skulle emellertid genom befogenheten att tidsbegränsa återreseförbudet få bättre möjlighet att anpassa reaktionen mot en utlänning, som misskött sig, efter vad omständigheterna i det särskilda fallet påkalla. En sådan befogenhet skulle också vara värdefull ur den syn-

punkten, att de förteckningar över utvisade personer, som upprättas till ledning för inresekontrollen, lättare skulle kunna hållas aktuella och därigenom bliva mindre omfattande än för närvarande. Dessa synpunkter ha föranlett kommittén att föreslå, att återreseförbud må begränsas till viss tid (26 § andra st. sista punkten).

Har en utlänning med uppehållstillstånd erhållit arbetstillstånd, bör vid återkallelse av uppehållstillståndet som regel arbetstillståndet även upphöra att gälla. Det bör nämligen vara möjligt för myndigheterna att efter en återkallelse helt omreglera villkoren för utlänningens fortsatta vistelse här i riket. — Kommittén vill i detta sammanhang anmärka, att kommittén icke funnit anledning till ändring i den i Ul (17 §) stadgade möjligheten att återkalla arbetstillstånd (25 § lagförslaget).

Av den betydelse, kommittén givit åt återkallelse av uppehålls- eller bosättningsstillstånd, följer att nytt tillstånd (med strängare villkor, på kortare tid) kommer att givas efter det återkallelse skett; skall utlänning avlägsnas ur riket, bör nämligen icke återkallelse utan utvisning användas. Någon bestämmelse om meddelande av nytt tillstånd efter återkallelse av tidigare tillstånd har emellertid icke ansetts behöfvig i lagen. I de fall då beslut om återkallelse meddelas av annan myndighet än som har att pröva frågan om nytt tillstånd, kan det under den tid, som förflyter mellan återkallelsen och prövningen av tillståndsfrågan inträffa omständigheter som giva vid handen att utlänningens fortsatta vis-

telse här icke är önskvärd. Under sådana förhållanden bör naturligtvis nytt tillstånd icke meddelas. Är det å andra sidan från början klart att utlänningen bör avlägsnas ur riket, bör såsom nyss nämnts tillståndet icke återkallas utan utvisning beslutas.

Frågan om vilka omständigheter som skola utgöra grund för återkallelse och utvisning har flera gånger berörts i den föregående framställningen. Kommittén har därvid funnit, att såsom grunder böra upptagas de nuvarande utvisnings- och förpassningsanledningarna samt även — främst med hänsyn till det av bosättningstillståndens införande föranledda behovet av ökade möjligheter att bryta upp tillstånd — lindrigare former av misskötsamhet än de nuvarande utvisningsskälen. Utvisning eller återkallelse av uppehålls- eller bosättningstillstånd skall alternativt kunna ske i samtliga dessa fall utom i dem som motsvara förpassningen enligt 25 § Ul. Jämväl i ett annat fall, som kommittén nu vill beröra, finnes icke något utrymme för återkallelse.

Enligt 37 § Ul må Konungen, där sådant av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse finnes påkallat, förordna om utvisning av utlänning. Detta stadgande har kommittén upptagit i 32 § av sitt förslag. Föreligger emellertid det fall att en utlänning bedriver verksamhet av sådan art, att den kan medföra allvarligt men för rikets säkerhet, torde det vara ändamålsenligt att även den centrala utlänningsmyndigheten tillerkännes befogenhet att meddela beslut om utvisning (23 § tredje stycket

jämfört med 27 § i förslaget). Det torde vara uppenbart, att man icke kan inskränka sig till att återkalla uppehålls- eller bosättningsstillståndet för en utlänning, som bedriver verksamhet av nu avsedd beskaffenhet.

Då sådana omständigheter icke föreligga, att utvisning enligt nyss berörda bestämmelser bör äga rum, kan med hänsyn till rikets säkerhet dock föreligga skäl att flytta en utlänning med uppehållstillstånd till annan del av riket. Har uppehållstillståndet meddelats utan förbehåll, erfordras för ändamålet att en lokal begränsning anknytes till detsamma. Det kan också förhålla sig så, att ett uppehållstillstånd från början meddelats med lokal begränsning men att det sedan visar sig, att denna begränsning icke är ändamålsenlig, därför att det just inom det område, där utlänningen äger vistas, ur säkerhetssynpunkt kan vara olämpligt att han uppehåller sig. Föreskrivande av andra villkor än lokala begränsningar kan också vara påkallat för att ur säkerhetssynpunkt skärpa kontrollen över en utlänning. I nu avsedda fall synes böra finnas möjlighet att anknyta nya villkor och begränsningar till uppehållstillståndet, vars giltighetstid skall vara oförändrad. Stadgande i ämnet har upptagits i 22 § andra stycket i förslaget.

Det ligger i sakens natur, att det måste vara starkare skäl för utvisning än för återkallelse. Enligt kommitténs mening bör därför återkallelse vara den primära åtgärden och utvisning endast tillgripas, om återkallelse i förening med en skärpning av villkoren för ut-

länningens fortsatta vistelse här icke är en tillräcklig reaktion mot denne; utvisning bör användas, om samhällets intresse påkallar att utlänningen genast avlägsnas ur riket. Dessa synpunkter utgöra bakgrunden till den utformning hithörande bestämmelser fått i förslaget. I 22 § upptagas de omständigheter, som kunna utgöra skäl för återkallelse, medan i 23 § första stycket anges vad som i de 22 § nämnda fall ytterligare fordras för att utvisning skall få ske.

Grunderna för återkallelse äro enligt förslaget dels vad som motsvarar förpassningsskäl i 26 § UI [22 § 1] i förslaget], dels utomlands ådömda bestraffningar [22 § 2)] och dels vad som kan kallas allmän misskötsamhet [22 § 3)]. Vidare har i enlighet med vad förut anförts såsom grund för ändring av villkor i uppehållstillstånd i 22 § andra stycket upptagits hänsyn till rikets säkerhet.

Det kan vara föremål för delade meningar om ett uppehålls- eller bosättningsstillstånd bör kunna återkallas eller utvisning beslutas på grund av en omständighet, som inträffat utomlands. Har den inträffat efter tillståndets beviljande vid ett besök, som utlänningen gjort utomlands, är det självfallet, att så bör kunna ske. Men har den inträffat innan tillståndet meddelades, kan det göras gällande, att eftersom utlänningen icke misskött sig sedan han erhöll tillståndet, det icke finnes anledning att vidtaga någon åtgärd mot honom. Enligt kommitténs uppfattning kan man i likhet med vad nu gäller för utvisningen icke draga en skiljelinje mellan omständigheter,

som inträffat före och efter tillståndets meddelande. Förbises vid tillståndsprövningen en omständighet, som om den varit känd skulle utgjort hinder för beviljande av tillståndet, bör den, när den upptäcker, kunna föranleda att tillståndet återkallas eller att utvisning sker. Det är dock självfallet att liksom i fråga om den nuvarande utvisningen den tid, som förflutit sedan omständigheten inträffade, är av allra största betydelse.

Av utomlands inträffade omständigheter synas i främsta rummet böra uppmärksammas utomlands ådömda bestraffningar. Den i 31 § 5) Ul använda bestämmningen, att det skall vara fråga om frihetsstraff för brott, varför utlämning enligt gällande lag må äga rum, synes kommittén lämplig, och kommittén föreslår därför, att den upptages även i den nya lagen. I de fall, då utlämning icke må ske för ett brott, synes detta icke heller böra utgöra grund för utvisning eller återkallelse. Kommittén föreslår vidare, att den nuvarande tidsgränsen av fem år bibehålles.

Såsom förut anförts skall utvidgningen av möjligheten att bryta upp meddelade tillstånd tillgodoses genom att såsom utvisnings- och återkallelsegrund upptagas lindrigare former av misskötsamhet. Även de nuvarande utvisningsgrunderna utgöras huvudsakligen av olika former av misskötsamhet. Till viss del är det fråga om sådana omständigheter, som inträffat utom riket. Till den del de nuvarande utvisningsgrunderna avse misskötsamhet här i riket blir det endast en gradskillnad mellan dem och de nytill-

komna grunderna. Detta vida fält av misskötsamhet här i riket, som sålunda skall utgöra grund för återkallelse och utvisning, kan uppenbarligen icke angivas i lagen med en sådan kasuistisk metod som i Ul användes för utvisningsgrunderna. För att täcka hela det område som avses torde det vara nödvändigt att i lagen begagna en allmänare formulering. Vid utformningen av en dylik är det svårt att åstadkomma en skarp gräns nedåt, så att icke alltför ringa förseelser eller obetydlig misskötsamhet bliva grund för återkallelse. Enligt kommitténs uppfattning skall det — för att ett meddelat uppehålls- eller bosättningsstillstånd skall få brytas upp — vara fråga om sådan misskötsel, att man därav är berättigad att draga den slutsatsen, att utlämningen icke kan eller icke vill anpassa sig efter den här i riket gällande ordningen. En dylik misskötsamhet kan föreligga utan att man kan peka på något brott som bevis för att utlämningen icke anpassar sig; utlämnings livsföring kan bevisa detta. Med hänsyn till det nu anförda föreslår kommittén att såsom grund för återkallelse och i andra hand även för utvisning i lagen angives, att utlämningen genom sin vandel eller livsföring eller sina gärningar ådagalagt, att han icke kan eller icke vill anpassa sig efter den här i riket gällande ordningen [22 § 3) i lagförslaget]. För att närmare klarlägga bestämmelsens innebörd har kommittén i en följande paragraf [24 § andra st.] exemplifierat den misskötsamhet som åsyftas. Kommittén vill framhålla, att å ena sidan exemplifieringen icke kan vara uttömmande

utan att även andra former av misskötsamhet än där angives skall kunna föranleda utvisning eller återkallelse, och att å andra sidan i de i exemplen angivna fallen icke finnes grund för sådan åtgärd, om icke den allmänna förutsättningen — att utlänningen ådagalagt att han icke kan eller icke vill anpassa sig efter den här i riket gällande ordningen — är för handen.

Som nyss nämnts bör för utvisning föreligga starkare skäl än för återkallelse. I fråga om de utvisningsfall som motsvara 26 § Ul skall enligt kommitténs förslag samma förutsättning för utvisning gälla som i den nuvarande lagen för förpassning, nämligen att sådan åtgärd endast må användas, när särskilda skäl äro därtill. I fall som avses i 22 § 2) och 3) av förslaget föreslår kommittén, att utvisning må ske, om genom utlänningens fortsatta vistelse i riket kan antagas uppstå fara för allmän ordning, säkerhet eller sedlighet. En liknande föreskrift finnes i 31 § 4) Ul.

I fråga om utlänning, som äger vistas i riket utan uppehållstillstånd, bör enligt kommitténs mening i tillämpliga delar samma utvisningsgrunder gälla som beträffande andra utlänningar. Det ligger emellertid i sakens natur, att det med hänsyn till den korta tid nu avsedda utlänningar vistats i riket för utvisning icke bör fordras så starka skäl som för andra utlänningar (jfr 24 § första st. i förslaget).

Beträffande utlänning med bosättningsstillstånd måste övervägas, huruvida samma grad av misskötsamhet skall vara tillräcklig för utvisning som för utlänning utan sådant tillstånd

eller om det — med hänsyn till att utlänningar med bosättningsstillstånd skola ha en säkrare ställning i landet — skall vara misskötsamhet av grövre beskaffenhet. Kommittén anser, att den säkrare ställning som avses för utlänningar med bosättningsstillstånd bör leda till, att de icke utvisas annat än om starkare skäl föreligga än beträffande utlänningar utan sådant tillstånd. Beträffande fall som avses i 22 § 2) och 3) i förslaget har kommittén (23 § första st.) angivit detta på det sättet, att den förut nämnda faran för allmän ordning, säkerhet eller sedlighet skall beträffande utlänningar med bosättningsstillstånd vara att anse som allvarlig eller eljest synnerliga skäl till utvisning föreligga. För återkallelse av bosättningsstillstånd har kommittén icke föreslagit någon motsvarande skärpning av förutsättningarna. Uppenbart är emellertid, att återkallelse icke får användas för att på en omväg nå samma resultat som med en direkt utvisning.

Vid prövning av fråga om återkallelse av tillstånd eller utvisning i fall, där såsom grund för åtgärden åberopas omständighet som avses i 22 § första stycket av lagförslaget, bör liksom i motsvarande fall av förpassning och utvisning enligt den nuvarande lagen gälla, att skälig hänsyn skall tagas till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i riket. Något utrymme för sådant hänsynstagande finnes givetvis icke i de fall som upptagas i 22 § andra stycket samt 23 § andra och tredje styckena av lagförslaget. Härmed överensstämma 25 och 37 §§ Ul.

I samband med genomgången av grunderna för utvisning och återkallelse vill kommittén framhålla angelägenheten av att vid utformningen av förfarandet i utvisnings- och återkallelseärenden aktgives på att utlänningsens rättsskydd blir behörigen tillgodosett.

Ordningen för prövningen av frågor om utvisning och återkallelse av uppehålls- och bosättningsstillstånd.

Enligt gällande rätt tillkommer som förut nämnts beslutanderätten i förpassningsärenden den centrala utlänningsmyndigheten och i vanliga utvisningsärenden länsstyrelse.

Innan förpassningsbeslut meddelas skall, om ej ärendet är synnerligen brådskande, den centrala utlänningsmyndigheten i andra fall än där utresebeslut tidigare meddelats inhämta yttrande från utlänningsnämnden (46a § UI). Nämnden äger hålla förhör med utlänningsen (50 § andra st.). Över den centrala myndighetens förpassningsbeslut må utlänningsen endast klaga i det fall, att nämnden ej avgivit yttrande eller nämnden eller någon dess ledamot yppat avvikande mening. Klagan föres hos Konungen och prövas i statsrådet (47 §).

I utvisningsärenden skall enligt 33 § UI länsstyrelsen alltid hålla förhör med utlänningsen. Över länsstyrelsens beslut i utvisningsärenden må utlänningsen fullfölja talan till högsta domstolen (35 §).

I 1944 års betänkande föreslogs, att beslutanderätten i utvisningsärenden skulle överföras från länsstyrelserna

till den centrala utlänningsmyndigheten. Som skäl härför anfördes¹, att den centralisering av vissa utlänningsärenden, som genomfördes 1937, visat sig lämplig och ägnad att åstadkomma en snabbare och mera enhetlig behandling av ärendena. Såsom en särskild anledning betecknades, att den centrala myndighetens under årens lopp samlade erfarenheter om bedömandet av såväl allmänna utlänningsproblem som enskilda utlänningsars förhållanden genom en dylik överflyttning bättre kunde utnyttjas.

Detta förslag mötte skarpa gensagor i åtskilliga av remissyttrandena² och i 1945 års proposition med förslag till utlänningslag m.m. avvisade föredragande departementschefen förslaget³. Departementschefen åberopade till stöd härför bland annat, att då det icke borde ifrågakomma att uppdraga åt den centrala utlänningsmyndigheten att vara förhørsorgan, utan skyldigheten att hålla förhören fortfarande borde åvila länsstyrelserna, även beslutanderätten alltså syntes böra tillkomma dessa. Beslutanderättens överförande till den centrala utlänningsmyndigheten skulle enligt departementschefens mening medföra omgång och tidsutdräkt. För upprätt-hållandet av enhetlighet i tillämpningen av lagens bestämmelser om förut-sättningsarna för vanlig utvisning vore, uttalade departementschefen vidare, besvärsträtten till högsta domstolen tillfyllest.

I fråga om befogenheten att besluta

¹ Sid. 25.

² Prop. 259/1945 sid. 69—72.

³ Prop. 259/1945 sid. 77.

i ärenden angående utvisning och återkallelse vill *kommittén* till en början framhålla, att vissa omständigheter tala för att den centrala utlänningsmyndigheten tillerkännes denna befogenhet. Den centrala myndigheten är i allmänhet mera kvalificerad att handlägga dessa ärenden än de lokala myndigheter som eljest kunna komma i fråga. Det kan också framhållas, att den centrala myndigheten, som handhar den allmänna kontrollen över utlännarna, i helt annan utsträckning än andra myndigheter har möjlighet till en allmän överblick över hela utlänningsfrågan och därigenom även har bättre förutsättningar att bedöma jämväl dessa ärenden. Som högsta tillståndsbeviljande myndighet är den centrala utlänningsmyndigheten naturligtvis i särskilt hög grad ägnad att handhava befogenheten att återkalla tillstånd. Genom en handläggning hos den centrala myndigheten skapas också förutsättningar för en fast och enhetlig praxis. I många utlänningsärenden, icke minst i frågor om politiskt flyktingskap, måste ett hänsynstagande ske till politiska förhållanden i främmande stater, vilket svårligen kan äga rum vid en handläggning hos lokal myndighet.

Å andra sidan äro naturligtvis åtskilliga nackdelar förknippade med en handläggning hos den centrala myndigheten. Den garanti för rättssäkerheten, som anses ligga i en muntlig förhandling inför den beslutande myndigheten, därvid den mot vilken förfarandet riktas har tillfälle att bemöta och granska vad som anföres mot honom, är svårare att åstadkomma vid en central än en lokal handläggning. Skall avgöran-

det i alla utvisnings- och återkallelseärenden ligga hos den centrala myndigheten, blir det bland annat på grund av den arbetsbörda, som föranledes av förhören, icke möjligt för denna beslutande myndighet att hålla dessa utan förhören måste äga rum inför annan myndighet. Ärendena måste då avgöras på skriftligt material och häri ligger en avgjord försämring ur rättssäkerhetssynpunkt. Det får icke heller förglömmas, huru mycket gynnsammare det ur kostnadssynpunkt ställer sig med ett förhör inför en lokal myndighet. Det bör vidare framhållas, att en icke ringa del av de nuvarande förpassnings- och utvisningsärendena torde vara av enkel beskaffenhet och icke kräva en prövning av en så kvalificerad myndighet som den centrala; en sådan prövning innebär då onödig omgång och tidsutdräkt.

En handläggning av utvisnings- och återkallelseärenden hos lokal myndighet skulle för ett stort antal ärenden innebära att högre myndighet icke anlitas än som ärendenas beskaffenhet påkallar och den skulle medföra en välbehövlig lättnad i den centrala myndighetens stora arbetsbörda. Prövningen av ärendena skulle kunna ske snabbare. Framför allt skulle emellertid en lokal handläggning vara till fördel med hänsyn till möjligheterna att snabbt och utan omgång anordna en muntlig förhandling inför den beslutande myndigheten med de rättssäkerhetsgarantier detta innebär. Enhetligheten i tillämpningen kan även vid en handläggning hos lokala myndigheter tillgodoses genom den gemensamma besvärinstansen och om den centrala

utlänningsmyndigheten blir besvärshöjinstans, kan myndigheten ha ledningen av utlänningspolitiken även på detta område.

Av det anförda torde framgå, att det vid prövning av frågan, huruvida en centraliserad eller decentraliserad handläggning av utvisnings- och återkallelseärenden skall anordnas, är av stor vikt att taga ställning till spörsmålet, huruvida vid ärendenas prövning en muntlig förhandling skall äga rum eller ej. Denna fråga upptager kommittén till närmare behandling i ett följande kapitel (kap. 8) och såsom där utvecklas är det i främsta rummet i ärenden enligt 22 § första stycket och 23 § första stycket, som det finnes anledning att hålla förhör. Beträffande dessa ofta svårbedömda ärenden utgör därför önskemålet att på ett enkelt sätt kunna anordna förhör ett synnerligen starkt skäl för en handläggning hos lokal myndighet. Samma skäl gör sig däremot icke gällande i fråga om utvisningsärenden enligt 23 § andra stycket i förslaget.

Trots de fördelar som äro förknippade med att förhör med utläningen hålles inför lokal myndighet synas vissa ärendens beskaffenhet påkalla, att prövningen likväl sker hos den centrala utlänningsmyndigheten. Sålunda torde, oavsett vad som åberopas som grund för en utvisning eller återkallelse, de ärenden, där fråga är om politiskt flyktingskap, icke lämpligen böra handläggas av annan myndighet än den centrala, såvida icke påståendet uppenbarligen är oriktigt. Likaså torde en prövning hos den centrala myndigheten vara att föredraga i de fall, som

avses i 22 § andra och 23 § tredje stycket i förslaget, där bedömningen ofta torde vara mycket ömtålig och över huvud av sådan art att den icke lämpligen bör ske hos lokal myndighet. Vidare synas de i 22 § 1) av förslaget avsedda fallen, d.v.s. de som ha sin motsvarighet i 26 § Ul, i allmänhet äga sådant samband med den centrala myndighetens tillståndsgivning och kontrollerande verksamhet, att de böra handläggas av denna.

Beträffande de ärenden enligt 23 § andra stycket i förslaget, där fråga icke är om politiskt flyktingskap, föreligger som ovan framhållits i allmänhet icke något behov av muntligt förhör. Dessa ärendens beskaffenhet synes vara sådan, att vissa enklare ärenden skulle kunna handläggas av lokal myndighet medan de mera komplicerade böra prövas av den centrala myndigheten. Emellertid är en annan omständighet av betydelse för bedömande av spörsmålet, hos vilken myndighet ärendena böra handläggas. Frågan om en utläning skall utvisas enligt 23 § andra stycket, därför att han saknar uppehållstillstånd eller giltig legitimationshandling står nämligen i mycket nära samband med frågan om utläningen skall erhålla uppehållstillstånd eller främlingspass. Det är därför mest ändamålsenligt att samma myndighet, som prövar om utläningen skall beviljas uppehållstillstånd eller erhålla främlingspass, också prövar om utläningen skall utvisas ur riket. Fråga om utläning skall erhålla svenskt främlingspass kan endast avgöras av den centrala utlänningsmyndigheten och det är endast i de fall, då grunden

till den ifrågasatta utvisningen är att utlänningen saknar uppehålls- eller boplättningstillstånd, som en handläggning hos lokal myndighet bör kunna äga rum. Är lokal myndighet behörig att avslå ansökan angående uppehållstillstånd för en utlänning, bör lokal myndighet också kunna pröva fråga om hans avlägsnande ur riket på den grund att han icke har tillstånd att vistas här. Särskilt i de fall, då utresebeslut gäller, synes det icke finnas anledning, att den centrala myndigheten skall pröva ärendet. Den centrala myndigheten har då en gång bestämt, att utlänningen skall avlägsnas ur landet, och själva utvisningsärendet blir därför, såvida icke utlänningen gör gällande politiskt flyktingskap, av enkel beskaffenhet; det är närmast att betrakta som en verkställighet av det tidigare beslutet.

Med hänsyn till det nu anförda har kommittén funnit sig böra draga följande huvudlinjer för ärendenas fördelning mellan den centrala och de lokala myndigheterna. Samtliga ärenden, där utlänningen gör gällande politiskt flyktingskap och där detta påstående icke är uppenbarligen oriktigt, böra prövas av den centrala utlänningsmyndigheten. Även andra ärenden, som avse tillämpning av 22 § 1) och samma paragraf andra stycket samt 23 § tredje stycket i förslaget böra avgöras av den centrala utlänningsmyndigheten, medan lokal myndighet bör handlägga ärenden som gälla tillämpning av 22 § 2) och 3) i förslaget. I fråga om ärenden enligt 23 § andra stycket bör en fördelning ske mellan den centrala utlänningsmyndigheten och

lokal myndighet på sätt nyss berörts.

Kommittén har härefter att taga ställning till frågan, vilken lokal myndighet som bör handlägga utvisnings- och återkallelseärenden. Då utvisningsärenden enligt gällande lag handläggas hos länsstyrelse, ligger det närmast till hands att, i varje fall i fråga om de ärenden i förslaget som motsvara dessa, bibehålla denna ordning för handläggningen. Att förlägga prövningen till lägre myndighet, torde med hänsyn till ärendenas beskaffenhet och avgörandets vikt för vederbörande utlänning icke böra komma i fråga. Beträffande de utvisningsärenden enligt 23 § andra stycket i förslaget, där skälet till en lokal handläggning är det nära sambandet mellan tillstånds- och utvisningsfrågan, är det självfallet att handläggningen bör äga rum hos länsstyrelse.

För vissa utvisningsfall synes emellertid ett alternativ till länsstyrelse kunna övervägas. Det kan nämligen ifrågasättas, om det icke skulle vara ändamålsenligt att tillerkänna domstol viss befogenhet att besluta om utvisning. En anledning därtill skulle vara — förutom det förhållandet att en domstolsbehandling alltid måste anses innefatta en god rättssäkerhetsgaranti — att grunderna till utvisning och återkallelse till stor del bestå i brott, för vilket straffansvar ådömts utlänningen vid domstol. Det synes då rimligt att domstolen, som bedömt brottet och bestämt straffpåföljderna för detta, även beslutar om den för utlänningen kanske viktigaste följd, hans utvisning ur riket. I de ofta förekom-

mande fall, där utlänningen vid utvisningsärendets anhängiggörande undergår straff [jfr 31 § 4) Ul] framträder också i synnerligen skarp dager olägenheterna av att förfarandet ordnas på sådant sätt, att förhör icke kan hållas på den ort, där straffverkställigheten äger rum, och att dröjsmål sker med beslut i ärendet. Skola emellertid de ärenden, där utvisnings- och återkallelsegrunden utgöres av brott, ankomma på domstols avgörande, uppställer sig den frågan, om icke detsamma bör vara förhållandet såväl i andra fall av allmän misskötsel som ock i de fall, där grunden är en utomlands ådömd bestraffning. Beträffande dessa båda fall synes emellertid domstol icke äga företräde framför länsstyrelse, ty samband med ett vid domstolen anhängigt mål finnes ej här. Snarare torde länsstyrelsernas organisation och arbetsätt passa bättre för handläggning av dessa ärenden. Beträffande de utvisningsärenden enligt 23 § andra stycket, som skola handläggas av lokal myndighet, är det uppenbarligen icke lämpligt att prövningen tillägges domstol.

Av det anförda framgår, att det egentligen endast är i fråga om de utvisningsgrunder, vilka avse brott här i riket, som det skulle vara att föredraga att förlägga prövningen till domstol i stället för till länsstyrelse. Att fördela beslutanderätten i utvisningsärenden mellan domstol och länsstyrelse skulle emellertid enligt kommitténs uppfattning medföra väsentliga nackdelar, och kommittén hyser därför icke någon tvekan om, att det är bättre att beträffande dessa ärenden

sammanföra prövningen hos länsstyrelse.

I enlighet med de nu anförda synpunkterna har kommittén utarbetat sitt förslag till fördelning mellan den centrala utlänningsmyndigheten och länsstyrelse av prövningen av ärenden angående utvisning och återkallelse. Bestämmelser i ämnet ha upptagits i 27 § i lagförslaget.

Då den centrala utlänningsmyndigheten bör pröva alla tillståndsärenden av mera komplicerad beskaffenhet, bör därför endast denna myndighet kunna meddela uppehållstillstånd i samband med att ett tidigare tillstånd återkallas. I dylikt fall torde i allmänhet det nya tillståndet böra förbindas med särskilda villkor och föreskrifter. När länsstyrelse meddelat beslut om återkallelse, skall för den skull ärendet omedelbart överlämnas till den centrala utlänningsmyndigheten för prövning av frågan, huruvida nytt uppehållstillstånd jämte arbetstillstånd bör meddelas. Beslutet om återkallelse skall icke erhålla verkan, förrän denna prövning ägt rum (28 § i förslaget).

I överensstämmelse med vad som nu gäller i fråga om förpassningsärenden synes den centrala utlänningsmyndigheten — i annat fall än där utresebeslut gäller — böra höra utlänningsnämnden, innan beslut meddelas om utvisning. Före beslut om återkallelse av uppehålls- eller bosättningsstillstånd torde utlänningsnämndens yttrande även böra inhämtas (29 § i förslaget). Dessa beslut äro nämligen av djupt ingripande betydelse för vederbörande utlänning. I de fall då myndigheten har valrätt mellan utvisning och åter-

kallelse tala även praktiska skäl för att nämndens yttrande inhämtas, innan myndigheten bestämmer sig för något av dessa alternativ.

För att den centrala utlänningsmyndigheten icke skall stå helt vid sidan av den viktiga grupp av utvisnings- och återkallelseärenden, som endast länsstyrelse skulle bli behörig pröva, föreslår kommittén, att den centrala myndigheten skall erhålla viss initiativrätt i dylika ärenden. Såsom centralt kontrollorgan får myndigheten vetskap om omständigheter, som kunna göra ett utvisnings- eller återkallelseförfarande påkallat, och synes därför böra erhålla befogenhet att igångsätta ett sådant förfarande. Initiativrätt i dessa ärenden torde naturligtvis i första hand böra tillkomma polismyndighet och länsstyrelse men om dessa myndigheter i ett ärende, där den centrala myndigheten finner skäl till utvisning eller återkallelse föreligga, icke taga initiativ till ett dylikt förfarande, bör den centrala myndigheten kunna göra detta. Då emellertid denna myndighet — såsom i annat sammanhang närmare utvecklas (Se kap. 7 nedan) — skall vara besvärinstans i förhållande till länsstyrelse i utvisnings- och återkallelseärenden, föreslår kommittén den ordningen, att initiativrätt skall tillkomma en särskild tjänsteman med förhållandevis självständig ställning hos den centrala myndigheten (30 § första st.). Denne tjänsteman, som icke skall äga deltaga i prövningen av besvärärenden hos myndigheten, synes också lämpligen böra erhålla en viss fullföljdsrätt (34 § andra st.).

I anslutning till behandlingen av länsstyrelsens befattning med återkallelse- och utvisningsärenden vill kommittén ingå på frågan om *länsstyrelsens sammansättning* vid handläggning av utlänningsärenden. Det kan nämligen ifrågasättas, om icke i vissa fall lekmän böra deltaga i handläggningen.

1948 års länsstyrelseutredning föreslog i sitt betänkande angående länsstyrelsernas organisation och ställning inom länsförvaltningen (SOU 1950:28 s. 107—120) bl.a., att lekmän skulle deltaga i handläggningen hos länsstyrelse av vissa grupper av ärenden och framlade förslag till lag om särskilda bisittare i länsstyrelserna. Bland nämnda ärenden upptogs icke utlänningsärenden. Behandlingen av dylika ärenden hos länsstyrelse berördes över huvud taget icke i utredningens betänkande.

På uppdrag av chefen för inrikesdepartementet har länsassessor Åke Sylwan i vissa avseenden överarbetat utredningens förslag och den 14 juli 1951 framlagt en promemoria härom. Även i denna promemoria föreslås lekmanamedverkan i länsstyrelserna och icke heller där behandlas handläggningen av utlänningsärenden.

Åtskilliga av de skäl länsstyrelseutredningen anfört till stöd för sitt förslag om lekmanamedverkan i länsstyrelse äga sin fulla giltighet även i fråga om utlänningsärenden. Såsom utredningen framhållit bör lekmanamedverkan ses som ett led i strävandena att hos allmänheten bibehålla förtroendet för länsstyrelsen. Detta förtroende är enligt utredningens mening särskilt betydelsefullt med avseende

på sådana områden, där skönsavgöranden intaga en betydande plats. — Länsstyrelseutredningen har anfört vissa allmänna synpunkter på en lekmanamedverkan, till vilka kommittén i detta sammanhang vill ge sin anslutning. Länsstyrelseutredningen anför sålunda:

Med ett allmänt förtroende för länsstyrelsens åtgärder bör också kunna följä vidgård förståelse för de strävanden, som det på olika områden ankommer på länsstyrelsen att fullfölja. Det är enligt utredningens mening av vikt, att man på allt sätt söker understryka och även hos allmänheten skapa känsla för att av statsmakterna beslutade åtgärder äro en hela folkets sak, i vars utformning folket själv får deltaga. Överhuvud kan väl sägas, att en organiserad lekmanamedverkan i länsstyrelsen bör innebära att former skapas för ett ordnat samarbete mellan länsstyrelsen och för dess uppgifter intresserade lekmän. Lekmanamedverkan bör därför — om den ordnas och begagnas på ett ändamålsenligt sätt — komma att utgöra ett värdefullt stöd för länsstyrelsen i dess verksamhet. Genom att deltaga i och vinna förtrogenhet med länsstyrelsearbetet kunna lekmännen bidra till att utåt sprida större förståelse för detsamma och att inom länsstyrelsen ställa mindre lämplig praxis eller handläggningsordning under diskussion.

Länsstyrelseutredningen har särskilt betonat värdet av att lekmän kunna tillgodose behovet av speciell sakkunskap eller av orts- och personkännedom. Detta behov torde visserligen icke vara särskilt framträdande i fråga om utlänningsärenden, men man kan dock icke bortse därifrån. Framför allt är det emellertid utlänningsarnas rättssäkerhetsintresse, som talar för en lekmanamedverkan. Beslut om utvisning och om återkallelse av tillstånd, som enligt kommitténs förslag i viss utsträckning skola meddelas av länsstyrelse,

äro för vederbörande utlännings av djupt ingripande betydelse. Förutsättningarna för dessa beslut måste i lagen angivas på sådant sätt att de i stor omfattning nödvändiggöra skönsmässiga avgöranden. En jämförelse med straffrättsskipningen ger vid handen, att de straffrättsliga ingripandena mången gång icke äro så kännbara för individen som ett beslut om återkallelse eller utvisning kan vara. Likväl äro förutsättningarna för straffrättsliga ingripanden noggrannare angivna än vad som kan ske i fråga om återkallelse och utvisning. Då såsom länsstyrelseutredningen framhållit någon tvekan icke lärer råda om det berättigade i lekmäns medverkan i straffrättsskipningen, synes en jämförelse med denna giva ett starkt stöd för att lekmän böra deltaga i länsstyrelsens avgörande av nämnda utlänningsärenden.

Såsom länsstyrelseutredningen betonat följa dock vissa olägenheter med lekmanamedverkan. Framför allt måste uppmärksammas, att ett lekmanadeltagande medför en viss tungroddhet och minskar tempot i ärendenas behandling. Då ett av skälen till att utlänningsärenden skola avgöras av länsstyrelse är, att man vill nå ett snabbare avgörande än som kan ske hos den centrala myndigheten, är det tydligen av vikt att tillse att icke genom lekmanamedverkan i länsstyrelse snabbhetskravet motverkas.

Skola lekmän medverka i utlänningsärenden, synes detta blott kunna komma i fråga — liksom i andra fall av lekmanamedverkan i länsstyrelse — i mera betydelsefulla ärenden; ärenden av rutinmässig karaktär böra avgöras

utan lekmän. Som förut berörts äro ärenden angående återkallelse av tillstånd och utvisning av stor betydelse för vederbörande utlänning, och det synes därför främst i fråga om dessa finnas skäl för att lekmän medverka vid avgörandet. Åtskilliga återkallelse- och utvisningsärenden äro dock av tämligen enkel beskaffenhet. Detta torde i synnerhet vara fallet med de ärenden, där något förhör med utlänningen icke äger rum. De återkallelse- och utvisningsärenden, där förhör hålles, synas vara särskilt ägnade för lekmanns medverkan. Emellertid kan det ifrågasättas, huruvida det — även när förhör hålles — alltid är påkallat med lekmanamedverkan i ärenden som angå återkallelse av uppehållstillstånd. Det torde dock bliva mycket sällsynt, att det i ett ärende, där förhör hålles, redan från början står klart att allenast återkallelse och ej utvisning kan komma i fråga.

Enligt kommitténs förslag torde proceduren i återkallelse- och utvisningsärenden i tämligen stor omfattning bliva av icke offentlig natur, och en lekmanamedverkan synes därför vara av värde som en motvikt mot avsaknaden av offentlighet. I samband härmed synes böra framhållas, att det ur sekretessynpunkt icke torde medföra någon olägenhet med en medverkan av lekmän i länsstyrelse. Förhållanden, som ur utrikespolitisk synpunkt äro av sådan natur att de böra hemlighållas, torde icke komma att behandlas av länsstyrelse; alla ärenden angående politiskt flyktingskap skola enligt kommitténs förslag prövas av den centrala utlänningsmyndigheten.

Som ett motiv för lekmanamedverkan i länsstyrelse i nu avsedda utlänningsärenden må jämväl anföras, att i högre instans, i utlänningsnämnden, lekmän deltaga i avgörandet. Även i den centrala myndighetens organisation ingår för närvarande lekmän.

Vad angår frågan, huruvida lekmän böra medverka i länsstyrelsens handläggning av ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd är att märka att de ärenden, i vilka länsstyrelse beviljar tillstånd, uppenbarligen i allmänhet äro av rutinmässig karaktär. Det finnes med hänsyn härtill icke skäl för en medverkan av lekmän. Emellertid vore tänkbart med en föreskrift att lekmän skulle deltaga, innan avslag meddelades å en ansökan om tillstånd, åtminstone om grunden till avslaget överensstämde med någon av återkallelse- och utvisningsgrunderna i 22 § 2) eller 3). En sådan föreskrift skulle dock medföra att tämligen många ärenden skulle gå till länsstyrelsen i denna sammansättning och detta kan icke anses önskvärt. Å andra sidan kan det vara påkallat att lekmän deltaga i avgörandet av tillståndsfrågor vid samtidig prövning av sådan fråga och därav beroende utvisning.

Begränsas lekmanns medverkan i länsstyrelsens handläggning av utlänningsärenden i enlighet med vad nu antytts, synes det icke finnas någon anledning att befara, att en sådan anordning skulle verka tyngande för länsstyrelsens arbete. Denna medverkan torde icke heller i någon mera avsevärd grad komma att fördröja ärendenas avgörande. Utlänningsärendena böra som regel avgöras utan dröjsmål, men

det uppskov som kan uppkomma genom att ett sammanträde med lekmän anordnas torde bliva så obetydligt, att därav icke kan föränledas någon egentlig olägenhet.

Kommittén hyser den bestämda uppfattningen, att fördelarna av lekmanamedverkan i utlänningsärenden övertväga de nackdelar, som kunna vara förknippade därmed, och förordar sådan medverkan i den omfattning här ovan utvecklats.

Beträffande sammansättningen av lekmanakollegiet i utlänningsärenden må erinras om att länsstyrelseutredningen föreslagit att särskilda lekmanakollegier skola finnas för var och en av de olika grupper ärenden, där enligt utredningens förslag lekmän skola delta. För de olika ärendegrupperna skola utses särskilda lekmän med speciella kvalifikationer med hänsyn till ärendenas beskaffenhet. Detta är motiverat av att lekmännen i viss mån skola tillgodose behovet av särskild sakkunskap. I utlänningsärenden är grunden till en lekmanamedverkan icke behovet av sakkunskap i något särskilt ämne utan i främsta rummet utlänningsens rättsskyddsintresse. Beträffande lekmän i dessa ärenden bör därför icke krävas någon särskild sakkunskap utan i stället allmänna kvalifikationer av liknande art som för nämndemän. Det skulle — med hänsyn till utlänningspolitikens nödvändiga sammanhang med läget på arbetsmarknaden — möjligen kunna ifrågasättas, om icke lekmännen borde äga särskild insikt beträffande arbetsmarknadspolitiska frågor. Länsstyrelse skall emellertid i återkallelse- och ut-

visningsärenden bedöma utlänningsens individuella förhållanden (misskötsel o.d.) och får icke annat än efter särskilt bemyndigande grunda ett återkallelse- eller utvisningsbeslut på allmänna arbetsmarknadspolitiska hänsynstagan- den.

I fråga om det antal lekmän som skola delta i avgörandet av ett utlänningsärende torde det icke finnas anledning att frågå vad som enligt länsstyrelseutredningens förslag skall vara den allmänna regeln för lekmanamedverkan, d.v.s. tre lekmanabisittare.

Lekmän för utlänningsärenden synas böra utses på samma sätt som enligt huvudregeln i länsstyrelseutredningens förslag; de böra således utses av Kungl. Maj:t samt av landsting och stadsfullmäktige i stad, som ej deltagar i landsting, var för sig till det antal Kungl. Maj:t bestämmer.

Kommittén framlägger icke något förslag till författningsbestämmelser angående lekmanamedverkan i utlänningsärenden. Erforderliga bestämmelser härom böra enligt kommitténs mening upptagas i den av länsstyrelseutredningen föreslagna lagen om särskilda bisittare i länsstyrelserna. Kommittén vill emellertid betona, att frågan om lekmanamedverkan i utlänningsärenden icke äger något sådant samband med länsstyrelseutredningens förslag att den är beroende av genomförandet av detta. Skulle nämnda förslag icke förverkligas, utgör detta förhållande enligt kommitténs mening icke något skäl att dröja med lekmanamedverkan i utlänningsärenden. I sådant fall synas erforderliga bestämmelser böra införas i utlänningslagen.

Kap. 7. Besvär och återbrytning av beslut

Gällande rätt

Polismyndighets beslut om avvissning och länsstyrelses beslut om utvisning kunna enligt Ul överklagas av utlännningen genom besvär. Över polismyndighetens beslut skall enligt 23 § Ul talan fullföljas till den centrala utlänningsmyndigheten, medan talan mot länsstyrelsens beslut enligt 35 § skall föras hos Kungl Maj:t i högsta domstolen. Bortsett från formella föreskrifter angående tid och sätt för fullföljd av talan mot länsstyrelses utvisningsbeslut gäller icke någon annan begränsning i utlännings rätt till dylik talan än att han icke äger återtaga en i särskild form avgiven förklaring att han åtnöjes med beslutet (36 § första st.). I fråga om polismyndighets beslut om avvissning finnes icke något utrymme för en dylik förklaring, eftersom ett sådant beslut enligt 23 § sista stycket Ul skall gå i verkställighet utan hinder av anförda besvär.

Mot den centrala utlänningsmyndighetens beslut må talan endast fullföljas i begränsad omfattning (47 §). Klagan föres hos Kungl. Maj:t genom besvär. Besvären skola prövas i statsrådet. Besvär må föras endast över myndighetens avvissningsbeslut, förpassningsbeslut i annat fall än där utresebeslut gäller, beslut i ärende angående uppehålls- eller arbetstillstånd, som tillika innehåller utrese- eller förpassningsbeslut, samt över vissa beslut angående verkställighet av avvissning, förpassning eller utvisning. Besvärsrätt föreligger emellertid i dessa fall endast

under förutsättning att antingen utlänningsnämnden eller någon dess ledamot yppat avvikande mening eller ock beslutet meddelats utan att yttrande inhämtats från nämnden. De verkställighetsbeslut, som enligt de nu angivna reglerna må överklagas, äro sådana, där utlännningen gjort gällande politiskt flyktingskap och detta påstående ej är uppenbarligen oriktigt samt, såvitt angår avvissning och förpassning, påståendet ej prövats av utlänningsnämnden i avvissnings- eller förpassningsärendet. — Det må anmärkas, att utlännning även i fråga om förpassningsbeslut må avgiva förklaring, att han åtnöjes med beslutet (29 §).

Reglerna om fullföljd i utlänningsärenden äga ett visst samband med vad som enligt 49 § andra och tredje styckena Ul gäller angående s.k. återbrytning av beslut. Enligt 49 § andra stycket må Kungl. Maj:t, om beslut om utlännings avvissning, förpassning eller utvisning icke kan verkställas eller om skäl eljest föreligga att beslutet icke längre skall lända till efterrättelse, förordna därom ävensom meddela erforderliga föreskrifter angående utlänningsens uppehåll i riket eller ock uppdraga åt den centrala utlänningsmyndigheten att meddela sådana föreskrifter. Har den centrala myndigheten meddelat avvissnings- eller förpassningsbeslut, som icke överklagats, och hava nya skäl yppats, må myndigheten enligt tredje stycket förordna

att beslutet icke skall lända till efterrättelse. Myndigheten skall i dylikt fall först höra utlänningsnämnden. Enligt 24 § tredje stycket sista punkten kan den centrala utlänningsmyndigheten även förordna om återbrytning av ett avvisningsbeslut, som polismyndighet meddelat. Någon föreskrift om utlänningsnämndens hörande i detta fall finnes icke.

Processlagberedningen föreslog i sitt betänkande med förslag till lag om införande av nya rättegångsbalken m.m. (SOU 1944:9,10), att talan mot länsstyrelses beslut angående utvisning skulle fullföljas till hovrätt i stället för till högsta domstolen. Detta förslag motiverades i främsta rummet därmed, att det vore oegentligt att fullföljdsrätten i detta hänseende vore obegränsad medan fullföljden till högsta domstolen i vanliga rättegångs-

mål vore starkt beskuren. Det anfördes vidare, att det behov av utredningens fullständigande och hörande av vederbörande utlänningsärende, lättare och med mindre kostnad kunde tillgodoses, om den omedelbara fullföljden skedde till hovrätt som mellaninstans; endast i undantagsfall torde rättsfrågor av mera principiell betydelse förekomma till avgörande.

Processlagberedningens förslag till ändrad fullföljd i utvisningsärenden upptogs icke, när övriga följdförfattningar till rättegångsbalken genomfördes. Chefen för justitidepartementet uttalade i en proposition till 1947 års riksdag (nr 297 sid. 33), att förslaget lämpligen borde behandlas i samband med en allmän revision av utlänningslagen.

Kommitténs förslag

I fråga om fullföljd mot *polismyndighets beslut i avvisningsärenden* synes någon anledning till ändring i nuvarande regler icke föreligga. Det förhållandet, att länsstyrelse enligt kommitténs förslag tillerkännes väsentligt ökade befogenheter i utlänningsärenden i allmänhet, torde icke utgöra tillräckligt skäl för att låta länsstyrelse få befattning med avvisningsärenden såsom fullföljdsinstans, en ordning som för övrigt avskaffades så sent som år 1945. Kommitténs förslag i denna del (34 § första st.) överensstämmer därför med Ul.

Några regler angående klagan över

polismyndighets beslut i ärende angående uppehållstillstånd och lokal arbetsmarknadsmyndighets beslut angående arbetstillstånd finnas ej i Ul. Detta har sin förklaring däri, att dessa myndigheter icke äga avslå ansökningar om tillstånd. Så är även förhållandet enligt kommitténs förslag och detta innehåller därför icke heller några bestämmelser angående överklagande i ifrågavarande fall. Något berättigat intresse av att överklaga en bifallen ansökan om tillstånd kan knappast tänkas föreligga annat än beträffande arbetstillstånd; en fackorganisation kan ur konkurrenssynpunkt motsätta sig att en

utlännning erhåller arbetstillstånd inom en bransch, där fara för arbetslöshet föreligger. I dylikt fall torde emellertid ärendet icke vara av sådan enkel beskaffenhet, att det bör avgöras av lokal myndighet. Har detta likväl skett och arbetstillstånd beviljats, finnes det möjlighet att vinna rättelse genom att den centrala utlänningsmyndigheten, där det är påkallat, med stöd av 25 § i förslaget återkallar tillståndet.

Erhåller som kommittén föreslår länsstyrelse befogenhet att i viss utsträckning avslå ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd, erfordras bestämmelser om överklagande av *länsstyrelsens beslut i tillståndsfrågor*. Att i detta fall den centrala utlänningsmyndigheten bör vara besvärinstans, synes vara självfallet (34 § andra st.).

I *utvisningsärenden* har högsta domstolen varit fullföljdsinstans alltsedan vår första utlänningslag. I den proposition (nr 55) till 1914 års riksdag, vari förslaget till denna lag framlades, föreslogs att fullföljd skulle ske till Kungl. Maj:t i statsrådet. Riksdagen ansåg emellertid, att då det i dessa ärenden föreläge frågor om rättstillämpning, borde enligt allmänna grunder prövningen tillkomma annan myndighet än Kungl. Maj:t i statsrådet. Med hänsyn till att målen vore av administrativ art, vore det enligt riksdagens mening i och för sig naturligtast att de i sista instans överlämnades åt regeringsrätten. Detta låte sig emellertid på grund av regeringsrättens arbetsformer icke göra. Riksdagen ansåg därför någon annan lösning ej stå till buds än att avgörandet skulle tillkomma högsta domstolen. Att detta skulle medföra en ytterligare

ökning av domstolens arbetsbörda, utgjorde enligt riksdagens mening icke något avgörande skäl mot den föreslagna ordningen, då denna syntes påkallad ur rättssäkerhetssynpunkt.

Det är enligt kommitténs mening uppenbart, att vid bedömande av frågan om fullföljd i utvisningsärenden det största avseende måste fästas vid rättssäkerhetssynpunkter. Det synes emellertid möjligt att beakta dessa även utan att följa den väg riksdagen valde 1914. Andra myndigheter än de som funnos då kunna numera komma i fråga som besvärinstans i utvisningsärenden. I främsta rummet kommer härvid den centrala utlänningsmyndigheten i åtanke. En prövning från denna myndighets sida, efter det att utlänningsnämnden avgivit yttrande och eventuellt förhör hållits med utlänningen, synes kunna tillfredsställa högt ställda rättssäkerhetsanspråk. Den centrala myndighetens ställning såsom ledande för utlänningspolitiken i dess helhet synes också påkalla att myndigheten icke uteslutes från befattning med en viss grupp av ärenden. Även om enligt kommitténs förslag prövningen av vad som motsvarar de nuvarande utvisningsärendena i viss utsträckning skall fördelas mellan länsstyrelse och den centrala utlänningsmyndigheten, torde det icke vara ändamålsenligt att utlänningsmyndigheten ställes vid sidan av den förhållandevis stora grupp utvisningsärenden, som i första instans skola avgöras av länsstyrelse.

Andra vägande skäl för att den centrala myndigheten blir överinstans föreligga i synnerhet i fråga om de ut-

visningsärenden, som motsvara de nuvarande förpassningsärendena och som enligt kommitténs förslag i första instans i viss utsträckning skola prövas av länsstyrelse. Dessa synas äga sådant samband med frågor om uppehålls- och bosättningstillstånd, att det framstår som nästan nödvändigt, att den myndighet som skall vara överinstans beträffande tillståndsfrågorna, alltså den centrala utlänningsmyndigheten, också blir det beträffande utvisningsfrågorna. Skulle därför högsta domstolen bliva besvärinstans i dessa utvisningsfrågor, finge den bliva det även beträffande tillståndsfrågorna. Att en sådan ordning icke skulle vara lämplig, ligger emellertid i öppen dag.

Vad som också synes utgöra ett motiv för att den centrala utlänningsmyndigheten bör bliva överinstans i förhållande till länsstyrelse i utvisningsärenden är den omständigheten, att i dessa ärenden enligt kommitténs förslag återkallelse av tillstånd skall vara ett alternativ till utvisning. Då någon annan myndighet än den centrala utlänningsmyndigheten icke bör meddela nytt tillstånd efter återkallelse, synes det ur denna synpunkt vara att föredraga, att samma myndighet är besvärinstans beträffande frågan huruvida utvisning eller återkallelse bör ske.

Såsom förut berörts ansåg processlagberedningen av vissa skäl en ändring påkallad i den nuvarande fullföljdsordningen i utvisningsärenden. Beredningen riktade sin kritik mot det förhållandet, att fullföljden går direkt från länsstyrelse till högsta domstolen, och föreslog därför, att hovrätt skulle

bli mellaninstans mellan länsstyrelse och högsta domstolen. De skäl, som förut anförts till stöd för att den centrala utlänningsmyndigheten och icke högsta domstolen bör vara besvärsmyndighet i utvisningsärenden, synas med samma styrka också tala emot att hovrätt erhåller befattning med dessa ärenden. Även andra invändningar kunna resas mot detta förslag. Kommittén har med hänsyn till det nu anförda funnit den bästa ordningen otvivelaktigt vara, att den centrala utlänningsmyndigheten blir fullföljdsinstans i förhållande till länsstyrelse i utvisnings- och återkallelseärenden (34 § andra st. i förslaget).

Vad härefter angår frågan om *fullföljd mot den centrala utlänningsmyndighetens beslut*, skulle det möjligen kunna ifrågasättas om icke högsta domstolen borde bliva högsta instans i utvisnings- och återkallelseärenden. Emellertid synas de omständigheter, som föranleda att den centrala utlänningsmyndigheten är att föredraga framför högsta domstolen som överinstans i förhållande till länsstyrelse, även utgöra bärande skäl mot att högsta domstolen blir högsta instans i dessa ärenden. Det må framhållas, att om såsom kommittén föreslår den nuvarande utvisningen förenas med förpassningen, man icke lämpligen kan anordna en särskild fullföljdsordning för vad som svarar mot de nuvarande utvisningsärendena och en annan för övriga utvisningsärenden. Och att låta även de nuvarande förpassningsärendena fullföljas till högsta domstolen är uppenbarligen icke motiverat.

Skall såsom kommittén funnit hög-

sta domstolen icke vara fullföljdsinstans i förhållande till den centrala utlänningsmyndigheten torde övervägande skäl tala för, att denna uppgift i stället bör tillkomma Kungl. Maj:t i statsrådet eller regeringsrätten. Med hänsyn till ärendenas beskaffenhet och i anslutning till vad som nu gäller i förpassningsärenden synes prövningen lämpligen böra ske hos Kungl. Maj:t i statsrådet. Den frågan uppställer sig, huruvida fullföljden till Kungl. Maj:t skall underkastas begränsningar motsvarande de nu gällande. Det synes kommittén uppenbart, att en obegränsad fullföljdsrätt skulle leda till en alltför stor arbetsbelastning för Kungl. Maj:t och vidare skulle medföra en väsentlig försening av verkställigheten i ärenden angående utlännings avlägsnande ur riket. En dylik försening skulle otvivelaktigt vara till allvarlig skada för utlänningspolitikens effektivitet. Det synes vidare böra framhållas, att den prövning av ärendena, som äger rum hos den centrala utlänningsmyndigheten och utlänningsnämnden, synes vara av så kvalificerad natur, att om myndigheten och samtliga ledamöter av nämnden varit ense om en utlännings avlägsnande ur riket, det regelmässigt icke torde vara av objektiva skäl påkallat med en ny prövning av ärendet hos högre myndighet. Ur rättssäkerhetssynpunkt torde någon berättigad invändning icke kunna resas mot det sätt på vilket fullföljdsreglerna i fråga om den centrala myndighetens beslut utformats, särskilt om hänsyn togs till den möjlighet Kungl. Maj:t äger att återbryta beslut.

De nuvarande fullföljdsbegränsningarna äro utformade efter två huvudlinjer. Vissa beslut få över huvud taget ej överklagas, och andra beslut få överklagas endast i den mån särskilda förutsättningar föreligga beträffande utlänningsnämndens yttrande. Grundprincipen för den förra begränsningen är, att i huvudsak endast beslut om utlännings avlägsnande ur riket få överklagas. Mot beslut i tillståndsärenden får sålunda talan icke fullföljas, såvida icke samtidigt beslut meddelats att utlänningen omedelbart eller vid tillståndstidens slut skall avlägsnas ur riket. Någon ändring i denna princip finner kommittén icke påkallad. Vad angår frågor om beviljande av bosättningstillstånd må anmärkas, att avgörandet av ett dylikt ärende visserligen är av den största betydelse för vederbörande utlännings, men att det likväl enligt kommitténs uppfattning icke torde finnas tillräckliga skäl att skapa större möjligheter till klagan över beslut i dessa än i andra ärenden angående beviljande av tillstånd. Skulle man skapa sådana möjligheter, måste klagorätten i allt fall — på liknande sätt som i fråga om andra beslut av den centrala utlänningsmyndigheten — anknytas till ett yttrande av utlänningsnämnden. Detta skulle emellertid medföra, att utlänningsnämnden regelmässigt finge höras, innan en ansökan om bosättningstillstånd avsloges, och en sådan ordning skulle tvivelsutan medföra en alltför stor arbetsbelastning för nämnden.

Särskild uppmärksamhet förtjänar frågan om fullföljd mot den centrala myndighetens beslut i ärenden angä-

ende återkallelse av uppehålls- eller bosättningstillstånd. Dylika beslut innebära ju icke att utläningen skall avlägnas ur riket, och det kan därför ifrågasättas, om besluten överhuvud böra kunna överklagas. En återkallelse av ett bosättningstillstånd är emellertid för vederbörande utläning av en så ingripande beskaffenhet, att den enligt kommitténs mening bör kunna få överklagas under samma förutsättningar som ett utvisningsbeslut. Mot den centrala myndighetens beslut om återkallelse av uppehållstillstånd bör talan däremot icke kunna föras.

Beträffande de fullföljdsbegränsningar i den gällande lagen, som anknyta till utlänningsnämndens yttrande, kan det ifrågasättas, om icke vissa invändningar kunna riktas mot deras ändamålsenlighet. Dessa invändningar ha sin grund i det *samband, som finnes mellan fullföljdsbegränsningarna och möjligheten att återbryta lagakraftvunna beslut*. Om en utläning, som enligt beslut av den centrala myndigheten skall avlägnas ur riket, på grund av fullföljdsbegränsningarna icke äger fullfölja talan till Kungl. Maj:t, kan han nämligen genom en ansökan om återbrytning av beslutet ändå bringa detta under Kungl. Maj:ts prövning. I praxis låter i sådant fall den centrala utlänningsmyndigheten verkställigheten anstå intill dess Kungl. Maj:t avgjort frågan om återbrytning av beslutet. Utläningen vinner således i fråga om verkställigheten samma resultat som genom ett överklagande. Inom kommittén har under hänvisning till nu berörda förhållande gjorts gällande, att det icke är motiverat att

fullföljdsbegränsningen kvarstår i lagen; den verkar vilseledande och skymmer bort möjligheten till återbrytning. Å andra sidan har också ifrågasatts, om det icke vore riktigare att — i stället för att taga bort fullföljdsbegränsningen — beskära möjligheten till återbrytning.

Nu berörda synpunkter göra det enligt kommitténs uppfattning nödvändigt att något närmare ingå på den nuvarande återbrytningen och dess förhistoria.

Bestämmelser om återbrytning av lagakraftvunna beslut i utlänningsärenden upptogs första gången i 1937 års utlänningslag. Enligt denna skulle Kungl. Maj:t, om det visade sig omöjligt att verkställa ett beslut om utlännings avvisning, förpassning eller utvisning, äga rätt att förklara att beslutet icke skulle lända till efterrättelse. Därutöver gällde emellertid, att ett förpassningsbeslut, om efter dess meddelande nya skäl yppats, fick återbrytas av den myndighet som meddelat beslutet, d.v.s. Kungl. Maj:t eller socialstyrelsen. Beträffande uttrycket "nya skäl" uttalades i motiven till stadgandet, att dessa skäl, om de förut varit kända, skolat påkalla en annan utgång av ärendet¹.

1943 års utlännings-sakkunniga framhöllo², att det finnes skäl för att även ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut borde kunna återbrytas, när nya skäl föreläge. I enlighet härmed ändrades också lagen 1945. Befogenheten att i dessa fall meddela beslut om återbrytning tillkom Kungl.

¹ Prop. 269/1937 sid. 55.

² 1944 års betänkande sid. 41.

Maj:t eller i fråga om beslut, som meddelats av den centrala utlänningsmyndigheten och ej överklagats, denna myndighet.

1947 erhöles 49 § andra och tredje styckena Ul sin nuvarande lydelse. I en inom justitiedepartementet utarbetad promemoria, som låg till grund för propositionen nr 297 till 1947 års riksdag, föreslogs att rätt för Kungl. Maj:t att återbryta beslut skulle föreligga, även om det icke kunde sägas, att "nya skäl" yppats efter beslutet. Det framhölls i promemorian, att efter en längre tids förlopp de skäl, som föranlett beslutet, kunde tillmätas en annan betydelse än tidigare och föranleda ett mildare bedömande. Lagtexten erhöles emellertid i propositionen en avfattning som innefattar mera omfattande ändringar än vad motiveringen giver vid handen. Kungl. Maj:t tillades nämligen enligt propositionen befogenhet att återbryta alla beslut om avvissning, förpassning eller utvisning, då skäl förelåg att beslutet icke längre borde lända till efterrättelse. Enligt den dittills gällande lagen hade Kungl. Maj:ts befogenhet att återbryta av annan myndighet meddelat avvissnings- eller förpassningsbeslut varit begränsad till de fall att verkställighetshinder förelagat. Propositionens förslag till lagtext upphöjdes till lag. Vad i promemorian anförts därom, att det efter en längre tids förlopp kunde föreligga anledning till ändrat bedömande, kom icke heller till direkt uttryck i lagtexten. Där står det nämligen endast "föreligga eljest skäl att beslutet icke längre skall lända till efterrättelse". — 1947 vidtogs också

sådan ändring av 24 § att den centrala utlänningsmyndigheten fick rätt att upphäva ett av polismyndighet meddelat avvissningsbeslut.

Även enligt *kommitténs mening* kan det inträffa att de skäl, som föranlett ett beslut om utlännings avlägsnande ur riket, efter en längre tids förlopp kunna tillmätas en annan betydelse än tidigare och att detta kan föranleda ett mildare bedömande. Det är likaledes givet, att nya skäl, som icke varit kända vid tiden för beslutet, kunna riva bort grunden för detta. Det är med hänsyn härtill enligt kommitténs uppfattning befogat, att lagen erbjuder möjlighet att i de nu angivna fallen återbryta ett lagakraftvunnet beslut. Det ligger i öppen dag, att så också bör kunna ske med beslut, som på grund av rådande förhållanden faktiskt icke kunna verkställas. Det är självfallet, att denna befogenhet att återbryta beslut icke kan tillkomma någon annan myndighet än Kungl. Maj:t, när det gäller beslut, som meddelats eller fastställts av Kungl. Maj:t. Även i fråga om beslut, som meddelats av andra myndigheter och som icke överklagats, synes det knappast kunna vara föremål för någon tvekan, att nämnda befogenhet bör tillkomma Kungl. Maj:t såsom den högsta myndigheten. Mera tveksamt är däremot, om den centrala utlänningsmyndigheten bör erhålla dylik befogenhet i fråga om beslut som meddelats av denna eller lägre myndighet. I det fall att nya skäl föreligga torde det emellertid i enlighet med vad den gällande lagen stadgar vara lämpligt, att den centrala utlänningsmyndigheten äger rätt att återbryta

sådana beslut. Så synes böra vara fallet även när verkställighetshinder föreligger. Verkställighetshinder torde ofta nog kunna anses vara ett nytt skäl, och dessutom kan ett dylikt hinder göra beslutet om utvisning eller avvísning verkningsslöst, varför det knappast torde finnas fog för några invändningar mot att den centrala myndigheten även i dessa fall tillägges befogenhet att återbryta besluten. Vad härefter angår det fall, att det efter en längre tids förlopp finnes anledning till ändrat bedömande utan att dock nya skäl föreligga, har kommittén icke funnit sig böra frångå den nuvarande lagens ståndpunkt, att endast Kungl. Maj:t äger återbryta besluten.

Även om icke någon längre tid förflutit från beslutet och även om skälen till ett ändrat bedömande icke kunna sägas vara nya, äger Kungl. Maj:t enligt gällande lag återbryta ett beslut om utlännings avlägsnande ur riket. Det är i detta avseende som befogenheten att återbryta beslut kan komma att motverka fullföljdsbegränsningarna och särskild uppmärksamhet bör därför ägnas däråt. Enligt kommitténs uppfattning kan ifrågavarande befogenhet betraktas som en motsvarighet till Konungens rätt att giva nåd i brottmål¹. Även på utlänningslagstiftningens område torde otvivelaktigt finnas behov av en möjlighet för Kungl. Maj:t att med hänsyn till särskilda omständigheter mildra lagkraftvunna beslut,

¹ Före tillkomsten av utlänningslagens bestämmelser om återbrytning av beslut, förekom det också, att Kungl. Maj:t "av nåd" förklarade, att utvisningsbeslut icke skulle gå i verkställighet; se t.ex. Nytt Jur. Arkiv. avd. I 1919 s. 210.

som innebära tvångsåtgärder mot den enskilde. Befogenheten för Kungl. Maj:t att i detta fall återbryta beslut måste också ses mot bakgrund av de starka begränsningarna av rätten att fullfölja talan mot den centrala utlänningsmyndighetens beslut. Denna befogenhet kan sägas fungera som ett slags säkerhetsventil; den hindrar en alltför formell och kanske ojämnt verkande begränsning av fullföljden till Kungl. Maj:t. Det är emellertid på detta område av vikt, att Kungl. Maj:ts befogenhet icke utövas annat än i undantagsfall; eljest föreligger en fara för att de begränsningar som ansetts nödvändiga i fråga om de ordinära besvärsmöden bli verkningsslösa.

Det bör i detta sammanhang framhållas, att Kungl. Maj:t äger återbryta ett beslut i ett utlänningsärende även utan att vederbörande utlännings sökande gör ansökan därom och att Kungl. Maj:t — så snart till prövning upptagits fråga om återbrytning skall ske — äger meddela beslut om att med vidare verkställighet skall anstå. Enbart det förhållandet att en utlännings sökande gör ansökan om återbrytning bör därför icke medföra, att den centrala utlänningsmyndigheten inställer vidare verkställighet, utan detta bör ske först då Kungl. Maj:t meddelar beslut därom. Härigenom ernås, att en utlännings sökande icke kan hindra verkställighet av ett lagkraftvunnet beslut om hans avlägsnande ur riket blott genom att till Kungl. Maj:t ingiva ansökan om återbrytning av beslutet.

Som det nu anförda giver vid handen, finner kommittén icke anledning föreslå någon ändring i de befogenheter

att återbryta beslut, som den gällande lagen tillerkänner Kungl. Maj:t (45 § första st. i förslaget). Kommittén anser också, att de nuvarande fullföljdsbegränsningarna i fråga om den centrala utlänningsmyndighetens beslut måste bibehållas, och kommittén finner sig kunna utgå från att Kungl. Maj:ts befogenhet att återbryta beslut kommer att utövas så, att den endast utgör ett ändamålsenligt komplement till dessa begränsningar. Beträffande den centrala myndighetens befogenhet att återbryta beslut har kommittén som förut berörts funnit den utvidgningen påkallad, att myndigheten bemyndigas återbryta egna beslut även vid verkställighetshinder och lägre myndighets beslut såväl då sådant hinder som då eljest nya skäl föreligga (45 § andra st.). Det må anmärkas, att enligt den nuvarande lagen den centrala utlänningsmyndigheten icke har någon befogenhet att återbryta utvisningsbeslut. Detta är motiverat med hänsyn därtill, att myndigheten ej är behörig att besluta om utvisning. I och med att myndigheten enligt kommitténs förslag erhåller behörighet härtill, finnes icke någon anledning att i förevarande avseende inskränka myndighetens befogenhet i fråga om återbrytning.

Det bör framhållas, att återbrytning av beslut såväl enligt gällande lag som enligt kommitténs förslag endast förekommer i fråga om beslut om utlännings avlägsnande ur riket. Kommittén har icke funnit några skäl för att möjliggöra återbrytning av beslut om återkallelse av tillstånd.

Beträffande den fullföljdsbegräns-

ning, som hänför sig till utlänningsnämndens yttrande, föreslår kommittén en viss jämkning. Enligt gällande rätt är som förut nämnts förutsättningen för att fullföljd skall föreligga, att utlänningsnämnden icke yttrat sig eller att nämnden eller någon dess ledamot yppat avvikande mening. Kommittén föreslår nu, att den avvikande meningen skall vara till utlännings förmån (36 § första st. i förslaget). Detta förslag är föranlett av att återkallelse införts som ett alternativ till utvisning. Har t.ex. utlänningsnämnden eller någon ledamot i nämnden förordat, att en utlänning med bosättningsstillstånd skall utvisas, medan den centrala myndigheten stannat för att endast återkalla bosättningsstillståndet, kan i denna skiljaktighet icke ligga något skäl att ge utlännings klagorätt.

I den nuvarande lagen finnes icke något stadgande om *besvär* för annan än vederbörande utlänning; har sålunda länsstyrelse lämnat en begäran av polismyndighet om utvisning av en utlänning utan bifall, kan polismyndigheten icke anföra besvär över beslutet. En ändring härutinnan har kommittén ansett påkallad. Skall såsom kommittén föreslår länsstyrelses befogenheter i utlänningsärenden ökas, synes det nödvändigt, att man också ökar möjligheterna för den centrala myndigheten att ompröva ärendena, så att myndigheten i erforderlig utsträckning kan leda utlänningspolitiken och åstadkomma enhetlighet i tillämpningen. En utväg vore att den centrala myndigheten tillerkändes rätt att oavsett att besvär icke anföres övertaga ärende

från länsstyrelse, så snart enligt den centrala myndighetens mening funnes anledning till ändring i länsstyrelses beslut. En sådan ordning skulle emellertid icke medföra den lättnad i den centrala myndighetens arbetsbörda som man velat åstadkomma genom decentraliseringen, eftersom den centrala myndigheten då finge granska varje beslut av den lägre myndigheten för att konstatera, huruvida det funnes skäl till en omprövning. Länsstyrelses prövning skulle också bliva skäligen osjälvständig. Kommittén föreslår därför — såsom förut berörts¹ — att en företrädare för det allmänna i vissa fall skall få överklaga länsstyrelses beslut. Har ett utlänningsärende upptagits av länsstyrelse efter anmälan av polismyndighet eller tjänsteman hos den centrala utlänningsmyndigheten, skall besvärsmåttet tillkomma förutom utlänningsjämväl den som gjort sådan anmälan

(34 § andra st.). Det kan måhända förefalla anmärkningsvärt, att en tjänsteman hos den centrala utlänningsmyndigheten skall äga att genom besvär draga ett ärende under den egna myndighetens prövning. Detta är emellertid icke något enastående förhållande (jämför t.ex. advokatfiskal i hovrätt). Den tjänsteman, som har att göra anmälan hos länsstyrelse och att anföra besvär, måste naturligtvis få en fullt fristående ställning inom myndigheten; det är självfallet, att han icke kan deltaga i besvärspövningen.

De motiv, som tala för att en representant för det allmänna tillerkännes klagorätt i fråga om länsstyrelses beslut, föreligga icke beträffande beslut av den centrala utlänningsmyndigheten. Kommitténs förslag innehåller därför icke någon bestämmelse om rätt till fullföljd för det allmännas företrädare i fråga om sistnämnda beslut.

¹ Sid. 123.

Kap. 8. Förhör

Förutsättningar för förhör och förhørsmyndighet

Enligt *gällande rätt* kan förhör med utlänning i utlänningsärende förekomma inför länsstyrelse, utlänningsnämnden eller domstol. Länsstyrelse skall hålla förhör med utlänning, när länsstyrelse finner anledning till utvisning föreligga (33 §). Enligt 50 § första stycket äger Kungl. Maj:t i ärende, som avses i Ul eller med stöd därav utfärdad författning, förordna om förhör med utlänning inför länsstyrelse. I ärende angående politisk utvisning skall enligt 37 § förhör hållas inför länsstyrelse. — Utlänningsnämnden äger hålla förhör med utlänning i förpassningsärende och annat ärende, där nämnden skall avgiva yttrande. Förhör skall hållas, när nämnden har att avgiva yttrande angående utlänningshållande i förvar över tre månader (50 § andra stycket). Beträffande utlänningsnämndens förhör gäller, att nämnden må uppdraga åt ledamot av nämnden eller suppleant att hålla förhöret. — Förhör inför domstol kan enligt 51 § första stycket äga rum efter Kungl. Maj:ts förordnande i ärende, som avses i utlänningslagen eller med stöd därav utfärdad författning. Förutsättning är, att utredning vid domstol erfordras rörande viss omständighet av betydelse för ärendets avgörande.

Enligt *kommitténs uppfattning* ha — som förut berörts¹ — förhör i utlänningsärenden en ur rättssäkerhetssynpunkt mycket viktig uppgift att fylla.

¹ Sid. 119

För den myndighet, som har att besluta i ett utlänningsärende, kan det vara av betydelse att få komplettera utredningen och att genom en personlig kontakt med utlänningen skapa en mera tillförlitlig grund för beslutet än vad ett enbart skriftligt material kan giva. Även ur utlänningsgarnas synpunkt är det naturligtvis av största vikt att de bästa förutsättningar skapas för att giva myndigheterna en tillförlitlig grund för deras bedömande. Genom ett förhör beredes utlänningen möjlighet att få själv framföra sina synpunkter inför vederbörande myndighet och av särskilt värde är detta, om han får taga del av och tillfälle att bemöta vad som återopas emot honom.

Det är självfallet, att förhör icke är erforderligt i varje utlänningsärende. Är det skriftliga materialet fullständigt eller är ett ärende av mindre vikt, är det med hänsyn till myndigheternas arbetsbörda önskvärt, att ärendet avgöres utan muntlig förhandling. En rent skriftlig procedur i utlänningsärenden är ofta mindre arbetskrävande för myndigheterna.

Enligt Ul skall länsstyrelse i utlänningsärende alltid hålla förhör med utlänningen. I förpassningsärenden är förhör däremot icke obligatoriskt, men utlänningsnämnden kan, om den finner skäl därtill, hålla förhör. Då kommittén nu föreslår en förening av utvisningen med förpassningen till ett institut och samtidigt föreslår en omläggning av behörigheten att avgöra dessa ärenden,

erfordras givetvis en nyreglering av bestämmelserna om förhör. Ett ställningstagande till frågan om förhör i ärenden angående återkallelse av uppehålls- eller bosättningstillstånd är också nödvändigt.

De gemensamma grunderna för utvisning och återkallelse ha i förslaget avfattats på sådant sätt, att de medgiva en tämligen vidsträckt tolkning, och det är med hänsyn härtill av särskilt värde med en muntlig förhandling. Genom en sådan skapas helt andra förutsättningar än genom en skriftlig procedur att komma fram till ett riktigt avgörande av frågan om de omständigheter, som åberopas emot utlänningen, äro av sådan beskaffenhet att han förverkat sin rätt att vistas i landet. Den bedömning av utlänningsens levnads- och familjeförhållanden, som enligt 24 § första stycket i förslaget liksom enligt gällande rätt skall ske i dessa ärenden, måste bliva av betydligt större värde om den beslutande myndigheten är i tillfälle att direkt få del av utlänningsens synpunkter. I den nuvarande utvisningsproceduren ingår som ett obligatoriskt moment såväl då det gäller politisk som vanlig utvisning förhör med utlänningen hos länsstyrelse, och det skulle enligt kommitténs uppfattning ur rättssäkerhetssynpunkt innebära en väsentlig tillbakagång att icke bibehålla möjligheten till förhör i dessa ärenden. I de i 23 § andra stycket av lagförslaget upptagna utvisningsfall, d.v.s. de som ha sin motsvarighet i nuvarande 25 §, synes icke föreligga samma behov av förhör som i övriga utvisningsärenden. De omstän-

digheter, som i dessa fall äro utvisningsgrundande, kunna på helt annat sätt objektivt konstateras. I dessa fall skall icke heller något sådant hänsynstagande till utlänningsens levnads- och familjeförhållanden äga rum, som föreskrives i 24 § första stycket i förslaget.

Kommittén har funnit sig kunna utgå från, att om utlänningen icke själv begär att förhör skall hållas och vederbörande myndighet icke finner skäl därtill, det med hänsyn till utlänningsens rättssäkerhet icke heller torde föreligga behov av förhör. Att å andra sidan anordna förhör i alla ärenden angående utvisning och återkallelse, så snart utlänningen begär det, torde föra för långt. I fråga om vissa utvisningsärenden torde det vara tillräckligt, om förhör hålles, när myndigheten finner skäl därtill. Så synes kunna ske beträffande de utvisningsärenden, som avses i 23 § andra stycket i kommitténs förslag, d.v.s. utvisning på grund av att utlännings saknar legitimationshandling, visering, uppehålls- eller bosättningstillstånd. För närvarande hålles i motsvarande ärenden, förpassningsärenden enligt 25 § UI, endast förhör, när utlänningsnämnden finner anledning därtill föreligga. I de ärenden, där fråga är huruvida med hänsyn till rikets säkerhet ett uppehållstillstånd bör kunna förbindas med nya villkor och föreskrifter (22 § andra st. i förslaget), synes det icke heller finnas anledning att anordna förhör annat än när myndigheten finner detta vara av omständigheterna påkallat. Upptages beträffande nu avsedda ärenden en föreskrift av innehåll, att myndigheten äger hålla förhör, när

anledning därtill föreligger, är det enligt kommitténs uppfattning självfallet, att myndigheten vid bedömande av fråga huruvida skäl till förhör föreligger, måste fästa särskilt avseende vid en begäran av utlänningsmyndigheten om förhör. I fråga om återkallelseärenden samt utvisningsärenden av annat slag än som avses i 23 § andra stycket av förslaget anser kommittén, att det skulle vara en god rättssäkerhetsgaranti att stadfästa den regeln, att förhör med utlänningsmyndigheten skall äga rum, om han begär det. Denna regel synes dock endast böra gälla för handläggningen i första instans. I fråga om utvisnings- eller återkallelseärenden, som handläggas av den centrala utlänningsmyndigheten i andra instans, torde utlänningsmyndigheten icke böra erhålla rätt att påkalla förhör, och detta även om förhör icke hållits i första instans.

Det är knappast troligt, att en utlänningsmyndighet kommer att begära förhör annat än då särskild anledning därtill föreligger. Såvitt angår de ärenden, som motsvara de nuvarande utvisningsfallen, är det därför snarast antagligt, att resultatet av en regel som den nyssnämnda om att utlänningsmyndigheten äger påkalla förhör, kompletterad med en bestämmelse att myndigheten äger hålla förhör då anledning därtill föreligger, skulle resultera i en minskning av antalet förhör. Detta motverkas visserligen i någon mån dels av att området för utvisningen utvidgas genom att däri upptages vissa ringare utvisningsfall och dels av att förhör även skall äga rum vid återkallelse. Det är likväl knappast att förvänta att för-

hörens antal skall stiga i någon mera väsentlig omfattning.

För tillämpningen av en föreskrift om att utlänningsmyndigheten äger påkalla förhör är av stor betydelse, att utlänningsmyndigheten vet om, att han äger dylik rätt. I de fall, då sådan rätt föreligger, bör därför vederbörande myndighet lämna utlänningsmyndigheten underrättelse därom.

Som framgår av det förut anförda är det angeläget, att förhör hålles inför den myndighet som avgör ärendet. Det är emellertid att märka, att enligt gällande rätt den centrala utlänningsmyndigheten icke äger hålla förhör. I ärenden, som den centrala utlänningsmyndigheten har att avgöra, hålles förhör i stället av utlänningsnämnden. Anledningen till denna ordning torde i främsta rummet vara att det ansetts möta organisatoriska svårigheter för den centrala utlänningsmyndigheten att hålla förhör. Det må i detta sammanhang anmärkas, att bestämmelser om att utlänningsnämnden äger hålla förhör icke upptogs i utlänningslagen förrän 1946. Redan vid nämndens tillkomst framhöll emellertid riksdagen¹ att nämnden ägde sådan befogenhet, fastän någon uttrycklig föreskrift här om icke funnes i lagen. I 1945 års lag angående utlänningsomhändertagande i anstalt eller förläggning stadgades, att utlänningsnämnden skulle vara förhörsorgan och då denna lag 1946 upphörde att gälla, upptogs i utlänningslagen det nuvarande stadgandet om förhör inför utlänningsnämnden. I den proposition (nr 270), varigenom förslag härom framlades för riksdagen, uttala-

¹ Första lagutskottets utlåtande nr 59/1937.

de föredragande departementschefen, att den centrala utlänningsmyndigheten kunde vända sig till utlänningsnämnden med anhållan om förhör i ärende, där myndigheten funne förhör behöfligt, och att föreskrift härom lämpligen kunde meddelas i administrativ ordning.

Kommitténs nyss berörda förslag att utlännings i vissa fall skall äga rätt att påkalla förhör torde visserligen på det hela taget icke komma att medföra någon mera väsentlig ökning av antalet förhör. Såvitt angår de ärenden, som den centrala utlänningsmyndigheten har att avgöra, måste man emellertid räkna med en ganska avsevärd ökning av förhören. Bibehålles den nuvarande ordningen med utlänningsnämnden som förhörmyndighet i stället för den centrala utlänningsmyndigheten, kommer till följd härav nämndens arbetsbörda att ökas. Man bör emellertid undvika en sådan belastning av nämnden, att den icke kan fullgöra sina uppgifter utan ändrad organisation. Nämndens nuvarande organisation — där ledamöterna ha ledamotskapet som en bisyssla — ger nämnden en självständig ställning, som det synes synnerligen angeläget att bibehålla. Det är naturligtvis omöjligt att göra något mera bestämt uttalande om, hur stor ökning av antalet förhör kommitténs förslag kan komma att medföra. Antalet är i första hand beroende av en så oviss faktor som utlänningsstockens blivande storlek. Om man med utgångspunkt från de senaste årens statistik över utvisnings- och förpassningsbeslut gör en överslagsberäkning över antalet förhör i de ärenden, som skola

handläggas av den centrala utlänningsmyndigheten¹, förefaller det emellertid, som om antalet förhör skulle bliva så pass stort, att det icke synes möjligt att nämnden med bibehållande av sin nuvarande organisation skulle kunna hinna med att hålla dessa. Kommittén har med hänsyn härtill ansett sig böra föreslå, att den centrala utlänningsmyndigheten erhåller befogenhet att hålla förhör. En sådan ordning har man tidigare icke velat införa, men enligt kommitténs mening är det lämpligt att nu, då även den centrala myndighetens organisation skall behandlas, så anpassa denna, att myndigheten själv kan hålla förhör. Kommittén anser emellertid, att utlänningsnämnden det oakttat bör bibehållas vid sin befogenhet att i ärende, där nämnden skall avgiva yttrande, hålla förhör med utlänningsnämningen.

Förhören böra enligt kommitténs mening fördelas mellan den centrala utlänningsmyndigheten och nämnden på följande sätt. I de ärenden, där utlänningsnämningen äger påkalla förhör, skall förhöret regelmässigt hållas av den centrala utlänningsmyndigheten. Finner den centrala utlänningsmyndigheten i annat ärende förhör erforderligt för att komplettera utredningen och föreligger icke sådant fall, att detta kan ske genom ett vanligt polisförhör, skall myndigheten också själv hålla förhöret. Om den centrala utlänningsmyndigheten skulle finna ett ärende vara av sådan beskaffenhet, att utlänningsnämnden uppenbarligen icke kan avgiva yttrande i ärendet utan att själv

¹ Se sid. 148—149.

höra utlänningen, skall myndigheten äga överlämna åt nämnden att hålla förhöret. Den centrala utlänningsmyndigheten skall också, då det är påkallat av särskilda skäl, såsom att utlänningen befinner sig å avlägsen ort i riket, kunna uppdraga åt länsstyrelse att hålla förhör. Den centrala utlänningsmyndighetens förhör bör äga rum, innan ett ärende överlämnas till nämnden för yttrande. Även om förhör hållits av den centrala utlänningsmyndigheten, bör nämnden, om den finner anledning därtill föreligga, kunna hålla förhör. Förhöret i ärende angående frihetsberövande av utlänning över tre månader (44 § första st. sista punkten i förslaget) skall hållas av utlänningsnämnden.

Den centrala utlänningsmyndighetens förhör bör i regel hållas av tjänsteman vid myndigheten, som äger deltaga i ärendets avgörande. Då den centrala utlänningsmyndigheten överlämnat åt nämnden att hålla förhör, bör sådan tjänsteman äga närvara vid förhöret.

De grundläggande reglerna angående när förhör skall hållas inför den centrala utlänningsmyndigheten, utlänningsnämnden eller länsstyrelse har kommittén upptagit i 55 § av förslaget. Bestämmelser angående det sätt på vilket den centrala myndigheten bör vara organiserad vid förhör synes böra lämnas i instruktionen för myndigheten. Det bör uppmärksammas, att kommittén icke i förslaget behandlar förhör inför polismyndighet. Beträffande dylika förhör, som givetvis måste förekomma i stor utsträckning i utlänningsärenden,

synas några särskilda regler icke erforderliga.

Ul innehåller icke något stadgande om att vid förhör inför länsstyrelse eller utlänningsnämnd andra personer än vederbörande utlänning kunna höras. Utlänningskungörelsen (71 a § tredje st.) förutsätter emellertid, att sådant förhör kan hållas av utlänningsnämnden. Detta har också i praxis skett i stor omfattning. Enligt kommitténs uppfattning kan det i utlänningsärenden vara av värde att ha möjlighet att höra andra än utlänningen. Särskilt i ärenden, där fråga är, huruvida utlänningen utan att ha begått brott genom allmän misskötsel förverkat sitt bosättningstillstånd eller överhuvud sin rätt att vistas i landet, synes det vara önskvärt att förhör med andra personer kan äga rum. Det kan vara av intresse ej blott för polismyndighet eller den centrala utlänningsmyndigheten att förebringa närmare utredning om vad som ligger utlänningen till last utan i icke mindre grad för utlänningen att motbevisa vad som åberopas emot honom. Det är själfallet, att vittnesförhör i egentlig mening icke kan äga rum inför länsstyrelse eller utlänningsnämnd, men trots detta torde de nu åsyftade förhören kunna vara betydelsefulla för utredningen. Kommitténs förslag innehåller på grund härav bestämmelser om att inför den centrala utlänningsmyndigheten, utlänningsnämnden och länsstyrelse kunna höras andra personer än utlänningen, om dessa kunna förväntas lämna upplysning av betydelse för ärendes bedömande (55 § första st.).

Sistnämnda bestämmelser göra icke

avgöra, huruvida det är erforderligt att statens intresse tillvaratages av någon särskild representant, samt att om så befinnes vara fallet, bestämma, huruvida denna uppgift skall fullgöras av vederbörande polismyndighet eller av särskilt förordnad person. Beträffande förhör inför den centrala utlänningsmyndigheten eller utlänningsnämnden torde i huvudsak samma regler böra gälla som angående förhör inför länsstyrelse. Det ligger emellertid

i sakens natur, att det endast torde bliva i sällsynta undantagsfall, som det kan föreligga skäl att lokal polismyndighet skall närvara vid förhör inför den centrala utlänningsmyndigheten eller utlänningsnämnden. Regelmässigt torde i de fall, då det föreligger behov av en företrädare för allmänt intresse, den centrala utlänningsmyndigheten böra förordna någon lämplig person därtill.

Utlännings rätt till biträde vid förhör

Enligt gällande lag äger vid förhör inför länsstyrelse i utvisningsärende utlännningen i vissa fall erhålla biträde på det allmännas bekostnad (33 § andra st.). Har utlännningen sålunda ej själv skaffat sig något biträde och anser länsstyrelsen, att han på grund av sakens beskaffenhet eller av annat skäl icke kan utan biträde tillvarataga sin rätt, skall länsstyrelse förordna lämpligt biträde. Är utlännningen ej på fri fot, skall länsstyrelse även eljest på begäran av utlännningen förordna biträde åt honom. I fråga om andra förhör i utlänningsärenden gälla motsvarande regler (50 §, 51 § tredje st.).

Kommittén vill erinra om, att de nu berörda bestämmelserna om utlännings rätt till biträde äro utformade efter mönster av nya rättegångsbalkens regler om offentlig försvarare (Jfr 21 kap. 3 § tredje st. rättegångsbalken). Det måste emellertid uppmärksammas, att det i förevarande avseende föreligger en icke oväsentlig skillnad mellan rättegångsbalkens och utlänningslagens system. Enligt rätte-

gångsbalken (31 kap. 1 §) skall som regel den tilltalade i ett mål, om han dömes för brottet, till statsverket återgälda arvode och ersättning till försvararen. Enligt utlänningslagen föreligger det däremot icke någon skyldighet för utlännningen att återgälda kostnaden för biträdet. Även om en utlännning kan betala biträdesersättning, erhåller han sålunda på statens bekostnad biträde vid förhör. Om utlännningen icke är på fri fot, torde det icke vara något att invända häremot. Är utlännningen på fri fot, synes det däremot riktigt, att han, om han själv kan bekosta sitt biträde, också skall göra det. Då det icke är möjligt att i ett utlänningsärende förplikta en utlännning, för vilken förordnats biträde, att till statsverket återgälda ersättningen till biträdet, föreslår kommittén, att rätten för utlännning, som är på fri fot, att åtnjuta biträde på det allmännas bekostnad inskränkes sålunda, att denna förmån icke tillkommer honom, om han kan antagas äga tillgång till gäldande av biträdesersättning eller hans

rätt på grund av sakens beskaffenhet eller eljest finnes kunna tillvaratagas utan biträde (56 § andra och 59 § tredje st.). Kommittén föreslår vidare, att det alltid skall bero på begäran från utlänningens sida, om biträde skall förordnas. Liksom enligt den nuvarande lagen bör utlänningen före förhöret underrättas om sin rätt att erhålla biträde.

Det må i detta sammanhang anmärkas, att kommitténs förslag icke innehåller några bestämmelser om utlännings rätt till *biträde vid fullföljd*. I Ul stadgas (35 § första och 47 § andra st.), att om utlänning, som vill anföra besvär, är intagen i fångvårdsanstalt eller häkte, besvären må ingivas till styresmannen för anstalten eller föreståndaren för häktet samt att denne skall tillse, att utlänningen ej saknar nödigt biträde vid besvarens anförande. Ett motsvarande stadgande rörande fullföljdsinlagor i vanliga rättegångsmål och nådeansökningar fanns före nya rättegångsbalkens ikraftträdande i 12 § promulgationslagen till 1901 års lag om vissa ändringar i rättegångsbalken. I nya rättegångsbalken regleras emellertid nu frågan om rätt till biträde vid fullföljd i brottmål (offentlig försvarare). Rätten att erhålla biträde vid avfattande av nådeansök-

ningar behandlas i en administrativ författning. [Instruktion för fångvårdsstyrelsen och fångvårdsanstalterna den 21 juni 1946 (nr 395)]. I administrativ ordning ha även utfärdats föreskrifter om skyldighet för styresman vid fångvårdsanstalt och häktesföreståndare att biträda i fråga om begäran om offentlig försvarare samt att vidarebefordra fullföljdsinlaga och annan dylik handling. [Se nyssnämnda instruktion och kungörelsen den 4 maj 1934 (nr 134) med vissa föreskrifter angående förvaring av personer i härads- och stadsfängelser samt polisarrester.] Enligt kommitténs uppfattning böra i administrativ ordning meddelas bestämmelser — motsvarande de nu i Ul upptagna — om skyldighet för styresman vid fångvårdsanstalt och föreståndare för häkte att tillse att där intagen utlänning, som vill fullfölja talan i utlänningsärende, erhåller erforderligt biträde vid besvarens anförande. Detsamma synes böra ske i fråga om skyldighet att vidarebefordra besvärshandlingar. Att införa bestämmelser om att utlänning, som är på fri fot, skall på statsverkets bekostnad erhålla biträde vid fullföljd eller i annat ärende än vid förhör, anser sig kommittén icke kunna tillstyrka.

Sekretess och offentlighet vid förhör

I 33 § tredje stycket Ul föreskrives, att utlänningen och hans biträde äga taga del av den utredning som åberopas vid förhör inför länsstyrelse i utvisningsärende. Detta stadgande skall enligt 50 § äga motsvarande tillämp-

ning i fråga om andra förhör inför länsstyrelse och i fråga om förhör, som utlänningsnämnden har att hålla.

En med stadgandet i 33 § tredje stycket överensstämmande bestämmelse fanns i 1945 års lag angående utlän-

nings omhändertagande i anstalt eller förläggning, och då denna lag 1946 upphörde att gälla, upptogs stadgandet i Ul. Bestämmelsen i 1945 års lag tillkom efter förslag av 1943 års utlänningssakkunniga, vilka uttalade¹, att rätt för utlänningen och hans biträde att taga del av den utredning som åberopades vid förhöret utgjorde en förutsättning för att utlänningen skulle kunna utföra sin talan. I yttranden över de sakkunnigas förslag framställdes åtskilliga invändningar mot ifrågasvarande bestämmelse, därvid bl.a. anfördes att obehöriga därigenom kunna få del av vår säkerhetstjänst och vad därmed sammanhängde. I den proposition, i vilken förslaget till 1945 års lag framlades för riksdagen (prop. 259/1945 sid. 109), framhöll föredragande departementschefen, statsrådet Bergquist, att invändningarna icke syntes tillräckligt beakta skäliga hänsyn till utlänningens rättsställning. Departementschefen ville därför under anslutning till de sakkunnigas förslag förutsätta att vid förhöret framlades alla omständigheter, som ansågos skola ligga till grund för ärendets prövning. — I lagrådet och riksdagen framställdes ej någon erinran mot dessa uttalanden.

Då förslag 1946 framlades att stadgandet skulle införas i utlänningslagen (prop. 270/1946), gjorde departementschefen, statsrådet Zetterberg — efter en redogörelse för en till grund för förslaget liggande promemoria jämte yttranden över densamma — bl.a. följande uttalande:

¹ 1944 års betänkande sid. 100.

I ett par yttranden ha emellertid uttalats betänkligheter mot att vid förhöret framlägga även material av politisk art. Såsom framhållits i promemorian torde emellertid vid förhöret åberopas endast utredning om sådana särskilda förhållanden, som röra utlännings person, och av dylik utredning bör han av principiella skäl få taga del. Vid ärendets slutliga avgörande kunna dessutom politiska hänsyn komma i betraktande, men det torde knappast förekomma, att vid förhör formlig utredning därom förebringas. Jag finner därför riktigast att bibehålla förslaget i denna del.

Även detta uttalande lämnades i lagråd och riksdag utan erinran.

Parts rätt att utbekomma allmän handling regleras numera i betydelsefulla delar i 39 § i lagen den 28 maj 1937 om inskränkning i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen) efter en 1947 vidtagen ändring av samma paragraf. Efter denna ändring föreskrives i paragrafen, att vad som stadgas i sekretesslagen ej länder till inskränkning i sökandes, klagandes eller andra parter rätt att i mål och ärenden hos domstol eller annan myndighet utbekomma dom, beslut och andra handlingar, dock att om det finnes av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen vara av synnerlig vikt att innehållet i annan handling än dom eller beslut icke uppenbaras, utlämnande av sådan handling till parten må med stöd av stadgande i sekretesslagen vägras. I den mån hinder ej möter på grund av sådant stadgande inskränker sålunda sekretesslagen icke utlännings rätt att taga del av handlingarna i ärende rörande honom. Att märka är att sekretesslagen ej reglerar befogenheten att muntligen giva annan del av innehållet i skriftlig handling.

I fråga om rättegång vid domstol gäller den principen, att part skall vid förhandling erhålla kännedom om alla de omständigheter som åberopas som bevis. Föredragande departementschefen framhöll 1947 (prop. 260/1947), att den i 39 § sekretesslagen föreslagna begränsningen av parts rätt att utfå handlingar icke innebure någon inskränkning i domstolens eller myndighetens skyldighet att vid förhandling eller annan handläggning låta parten erhålla kännedom om alla de omständigheter som åberopades till bevis. Tvärtom vore det, uttalade departementschefen, av vikt att denna princip noga iakttoges; endast i den mån så skedde kunde man nämligen bortse från de betänkligheter som kunde anföras mot att partens rätt att utfå handlingar begränsades.

Enligt *kommitténs mening* bör i fråga om utlännings rätt att utbekomma handlingar i ärende enligt utlänningslagen gälla de inskränkningar sekretesslagen stadgar. Vidare anser kommittén, att vägande skäl tala för att vid förhör i ärende angående utvisning eller återkallelse den principen bör gälla, att utlänningen bör erhålla kännedom om den utredning som åberopas i ärendet. Det är framför allt hänsyn till utlännings rättskydd som kräver, att han erhåller del av vad som åberopas emot honom, så att han får tillfälle att försvara sig och bemöta eventuellt oriktiga påståenden och anklagelser. Förhörets värde ur rättssäkerhetssynpunkt förminskas avsevärt, om utlänningen icke får vetskap om vad saken gäller. Det finnes olika vägar att välja

på, om man skall tillämpa den nämnda principen att utlänningen skall erhålla kännedom om vad som åberopas emot honom. Vid förhöret kan den myndighet som håller förhöret muntligen framlägga vad saken gäller. Om en företrädare för det allmänna är närvarande vid förhöret, kan denne lägga fram vad som åberopas emot utlänningen. Å andra sidan synes det icke erforderligt att vid förhör muntligen framlägga det mot utlänningen åberopade materialet om denne före förhöret tagit del av detta.

Emellertid har kommittén efter mycket ingående överläggningar funnit, att nämnda princip icke, såsom förbehållandena nu kommit att gestalta sig, bör gälla utan inskränkning. I utlänningsärenden inflyter i betydande omfattning informations- och utredningsmaterial, som kommit polisen tillhanda i dess av den utrikespolitiska utvecklingen framtvingna verksamhet för bekämpande av spioneri och sabotage m.m. Det skulle kunna få betänkliga konsekvenser, om utlännings, mot vilken sådana uppgifter åberopades, under alla förhållanden skulle tillerkännas rätt att få kännedom om desamma. Ur utrikespolitisk synpunkt kan det stundom vara olämpligt att de verkliga skälen till ett ingripande mot en utlännings bli kända i sådana fall, där detta grundar sig på misstankar om politisk verksamhet från utlännings sida. Utlännings, som antages arbeta illegalt till förmån för främmande makt, skulle vidare bli underrättad om de mot honom riktade misstankarna och genom utlännings även hans uppdragsgivare, som

skulle bliva i tillfälle att träffa ändrade dispositioner. Ur säkerhetssynpunkt skulle en sådan underrättelse till en misstänkt utlänning innebära, att redan nedlagt arbete kunde bliva utan värde och polisens möjlighet att i ett för landet kritiskt läge ingripa mot en främmande agent försvårades eller ginge om intet. Även röjande av polisens arbetsmetoder kan understundom få liknande följder. Slutligen måste framhållas, att det för polisens verksamhet är av största betydelse, att polisen icke nödgas för en utlänning yppa sina källor. Ett hävdande av utlänningens rätt att erhålla vetskap om samtliga åberopade omständigheter även i de fall, där detta skulle göra det möjligt för utlänningen att av uppgifternas sakinnehåll sluta sig till polisens sagesmän och upplysningsvägar, skulle beröva polisen dess uppgiftslämnarens förtroende och nedbringa dess effektivitet.

Kommittén har med hänsyn till det anförda ansett det nödvändigt att en viss inskränkning sker i principen, att utlänningen vid förhör skall erhålla kännedom om allt som åberopas emot honom. Det är utlänningens rättskyddsintresse, som kräver att principen upprätthålles, men detta intresse måste underordnas hänsyn till rikets säkerhet. Undantag från principen måste ske, då detta ur sistnämnda synpunkt är påkallat av tvingande skäl. Kommittén föreslår därför, att utlänning vid förhör skall erhålla kännedom om den utredning, som åberopas i ärendet, såframt icke annat finnes vara av tvingande skäl påkallat

med hänsyn till rikets säkerhet (57 § femte st.).

Det förtjänar uppmärksammas, att det föreslagna stadgandet icke på samma sätt som 32 § i förslaget (mot-svarande 37 § Ul) såsom alternativ till rikets säkerhet upptager statens intresse. Fastän åtskilliga omständigheter kunna åberopas till stöd för att förbudet för utlänningen att erhålla del av utredningen i ärendet utsträcker till att omfatta även det fall, att detta är påkallat i statens intresse, har kommittén likväl funnit övervägande skäl tala för att så icke sker. En så omfattande inskränkning i utlänningens rätt att erhålla del av utredningen skulle innebära stora faror ur rättssäkerhetssynpunkt.

Det må tilläggas, att det endast är i den mån det är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet, som utlänningens rätt att få kännedom om utredningen inskränkes. Kan någon del av utredningen yppas utan men för rikets säkerhet, skall det ock ske. Endast i undantagsfall bör utlänningen undanhållas kännedom om den mot honom riktade misstanken. Vidare må framhållas, att den föreslagna regeln icke innebär något eftersättande av kravet på erforderlig utredning.

Det bör beaktas, att det föreslagna stadgandet icke i lika stor omfattning inskränker utlänningens rätt att erhålla kännedom om utredningen, som den förut berörda bestämmelsen i sekretesslagen begränsar möjligheterna att till utlänning utlämna annan handling än dom eller beslut. Det kan sålunda inträffa, att utlänningen vid förhör muntligen kan erhålla del av material,

som finnes i handlingar, vilka enligt sekretesslagen icke kunna utlämnas till honom. Som förut berörts kan liknande förhållande föreligga i rättegångsmål. Det bör dock observeras, att där icke gäller någon inskränkning i principen, att part skall erhålla del av alla omständigheter som åberopas som bevis.

I fråga om *offentlighet vid förhör* innehåller Ul icke några bestämmelser. Med hänsyn härtill kunna förhören icke anses vara offentliga. Kommittén har funnit, att offentlighet vid förhör kan vara av värde för utläningen ur rättssäkerhetssynpunkt. Skulle emellertid utläningen föredraga att förhöret icke är offentligt, synes något annat icke heller vara påkallat ur allmän synpunkt. Det är å andra sidan självfallet, att det med hänsyn till olika allmänna intressen kan vara nödvändigt att, även om utläningen be-

går det, förhören icke äro offentliga. Kommittén föreslår därför, att det skall tillkomma den myndighet som håller förhör, att om utläningen begär att förhör skall vara offentligt, avgöra huruvida så bör ske (57 § fjärde st., 59 § tredje st.). Finnes icke särskilda omständigheter som föranleda till annat, bör emellertid, om utläningen begär det, förhör vara offentligt. Att i lagen angiva de omständigheter som kunna föranleda att ett förhör icke bör vara offentligt, har kommittén icke funnit påkallat. — Det förtjänar anmärkas, att bestämmelser om offentlighet vid administrativt förhör finnas i 21 § fjärde stycket alkoholistlagen. Sådana bestämmelser ha också föreslagits av 1946 års alkoholistvårdsutredning (SOU 1948:23) och av 1948 års lösdriveriutredning (SOU 1949:4).

Överslagsberäkning av antalet förhör i ärenden som den centrala utlänningsmyndigheten enligt kommitténs förslag skall handlägga.

A. Tillfällen då utläningen äger påkalla förhör.

1. Utvisning eller återkallelse i fall som avses i 22 § 1) i förslaget. Motsvarande bestämmelse i gällande lag (26 §) tillämpas praktiskt taget icke, men förutsättningar för dess tillämpning torde dock föreligga i ett antal fall, som kan uppskattas till högst 10 årligen. I samtliga fall torde förhör komma att begäras.

2. Utvisning eller återkallelse i fall som avses i 22 § 2) och 3) i förslaget. Endast i det fall, att utläning gör gällande politiskt flyktingskap, skall dock handläggningen i första instans tillkomma den centrala utlänningsmyndigheten. Under åren 1947—1949 ha i medeltal ca 180

utläningar årligen utvisats ur riket och av dessa ha i genomsnitt 42 fall överlämnats till utlänningskommissionen för beslut i verkställighetsfrågan. Av dessa ha i genomsnitt 18 ärenden eller 10 procent av samtliga utvisningar remitterats till utlänningsnämnden på grund av att utläningen gjort gällande politiskt flyktingskap. Med hänsyn till utvidgningen av utvisningsgrundernas omfattning och införandet av återkallelse kan hela antalet utvisningar och återkallelser i fall, som avses i 22 § 2) och 3), uppskattningsvis beräknas öka med 50 procent eller till 270 och av dessa ärenden skulle då 10 procent utgöras av ärenden angående politiska flyktingar. Dessa torde så gott som undantagslöst komma att påkalla förhör.

3. Utvisning enligt 23 § tredje stycket i förslaget. Denna utvisningsgrund utgör en del av

den nuvarande politiska utvisningen enligt 37 § Ul. Detta lagrum tillämpas dock ytterst sällan. Med hänsyn härtill kan det icke beräknas att 23 § tredje stycket i förslaget kommer att tillämpas i mer än högst 5 fall årligen. I samtliga dessa torde emellertid utlännningen komma att påkalla förhör.

B. Tillfällen, då förhör måste hållas för prövning av frihetsberövande åtgärd (44 § 1 st. i förslaget.)

Dylika förhör förekomma för närvarande ytterst sällan. Att uppskatta antalet förhör, som kan komma att hållas, är omöjligt.

C. Tillfällen, då förhör kan hållas, om särskild anledning därtill föreligger.

1. Ärenden — utom de under A upptagna — där den centrala utlänningsmyndigheten är första instans.

Dessa ärenden utgöras av dels vissa avvsningsärenden dels ock de nuvarande förpassningsärendena med undantag för dem, som decentraliserats till länsstyrelse.

Av de nuvarande förpassningsärendena utgöras c:a 60 % av ärenden rörande skandinaver o.d. och kunna därför vid ett genomförande av

kommitténs förslag beräknas gå till länsstyrelse.

Medeltalet ärenden hos utlänningsnämnden under åren 1946—1949 utgjorde 944 och till den centrala utlänningsmyndigheten kan beräknas gå 40 procent eller 377 ärenden. I hur många av dessa, som det kan finnas anledning att hålla förhör, ställer sig emellertid svårt att bedöma. F.n. håller nämnden endast ett fåtal förhör (25 i årligt medeltal för 1946—1949), men införandet av rätt för utlännningen att påkalla förhör i ärenden under A. 1—3 kan möjligen få som konsekvens, att förhör hålles i ett tämligen stort antal av dessa ärenden. Att uppskatta antalet förhör låter sig knappast göra.

2. Ärenden där den centrala utlänningsmyndigheten är andra instans.

I dessa ärenden, där det icke kan vara fråga om politiskt flyktingskap eller om politisk utvisning, och där förhör i ett stort antal fall hållits hos länsstyrelse, torde det ytterst sällan föreligga behov av nytt förhör. Någon uppskattning av antalet förhör kan icke göras. — Det kan anmärkas, att fullföljdsfrekvensen i fråga om utvisningsbeslut för närvarande är i medeltal c:a 11 %.

Kap. 9. Verkställighet och utlännings tagande i förvar m. m.

Gällande rätt

Som förut nämnts skall beslut om avvissning, som meddelats av polismyndighet, gå i verkställighet utan hinder av anförda besvär (23 § 3 st.). Andra beslut om utlännings avlägsnande ur riket må ej verkställas utan att de äga laga kraft (49 § första st.).

Avvisad person bör befordras till det land, varifrån han kommit (24 § andra st.) samt förpassad eller utvisad person i första hand till sitt hemland och i andra hand till det land, varifrån han kommit (30 § andra st. och 36 § andra st.). I fråga om verkställighet av beslut om politisk utvisning äger Kungl. Maj:t förordna efter omständigheterna (37 § andra st.). För samtliga fall gäller, att utläningen icke bör befordras till land, varifrån han av politiska orsaker flytt, eller till land, där han kan antagas icke åtnjuta trygghet mot att bli återsänd till land, varifrån han av politiska orsaker flytt. Vidare stadgas beträffande avvissning, förpassning och vanlig utvisning, att hänsyn skall tagas till om landet är avlägset, samt att utläningen ej bör befordras till land, varifrån han utvisats.

Verkställighet av avvissningsbeslut ankommer på polismyndighet (24 § första st.), medan förpassning och utvisning verkställas genom länsstyrels försorg (30 § första st., 36 § första st.). I tvivelaktiga fall eller då svårighet möter för verkställigheten, skall verkställighetsfrågan av polismyndighet respektive länsstyrelse överlämnas

till den centrala myndighetens avgörande.

Utlänning, som utvisats från riket men som återvänt utan tillstånd, skall sedan han i förekommande fall undergått straff därför, föras ur riket. Därvid skall förfaras enligt de i fråga om vanlig utvisning gällande grunderna (42 §).

För att underlätta utlännings avlägsnande ur riket ha i utlänningslagen meddelats föreskrifter om utlännings tagande i förvar eller ställande under uppsikt. Förfarandet avser ingripande av tillfällig art i avbidan på beslut om avlägsnande eller på verkställighet av sådant beslut.

Beslut om att utläning skall tagas i förvar må enligt gällande bestämmelser meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten, länsstyrelse eller polismyndighet.

Polismyndighet äger enligt utlänningslagen taga utläning i förvar i avvaktan på beslut av den centrala utlänningsmyndigheten angående utlännings avvissning från riket ävensom då avvissningsbeslut ej genast kan verkställas (20 § andra st., 24 § tredje st.). Vidare må polismyndighet meddela sådant förordnande, när fråga uppkommit om förpassning eller vanlig utvisning eller när beslut om sådan åtgärd icke genast kan verkställas samt det skäligen kan befaras att utläningen avviker (27 § andra st., 30 § tredje st., 32 § andra st. och 36 § tredje st.).

Länsstyrelse må taga utlänning i förvar, när fråga uppstått om förpassning eller utvisning (27 § andra st., 32 § andra st. och 38 § andra st.). Vidare må länsstyrelse meddela sådant förordnande, när beslut om förpassning eller vanlig utvisning ej genast kan verkställas (30 § tredje st. och 36 § tredje st.).

Den centrala utlänningsmyndigheten äger taga utlänning i förvar, när fråga uppkommit om förpassning eller politisk utvisning (27 § andra st. och 38 § andra st.) samt när fråga om avvisning eller om verkställighet av avvisning, förpassning eller utvisning överlämnats till myndighetens avgörande (20 § fjärde st., 24 § tredje st., 30 § tredje st. och 36 § tredje st.).

Har polismyndighet tagit utlänning i förvar, skall länsstyrelsen eller i fråga om avvisning den centrala utlänningsmyndigheten ofördröjligen underrättas. Länsstyrelse skall, så snart ske kan, underrätta den centrala utlänningsmyndigheten om förvarstagande, varom länsstyrelsen eller underordnad polismyndighet förordnat.

Vad här ovan sagts om tagande i förvar gäller även i fråga om befogen-

heten att ställa utlänning under uppsikt.

Beträffande förvarstagande — men icke ställande under uppsikt — gäller vidare enligt 49 § fjärde st. att fråga därom skall, om utlänningen skall hållas i förvar över en månad, inom samma tid underställas Kungl. Maj:ts prövning. Av Kungl. Maj:t meddelat beslut om utlännings hållande i förvar gäller för varje gång ej längre tid än tre månader.

I Ul ha icke meddelats föreskrifter om verkställighet av beslut om utlännings tagande i förvar eller ställande under uppsikt. I utlänningskungörelsen (67—70 §§) lämnas emellertid vissa bestämmelser om förvarstagande. Utlänning, som tagits i förvar, skall intagas i statens fängvårdsanstalt, polis-arrest eller härads- eller stadsfängelse. Utlänning, som intagits i annan anstalt än statens fängvårdsanstalt, skall med visst undantag så snart förhållandena det medgiva överflyttas till sådan anstalt. I fråga om behandlingen av utlänning som hålles i förvar skall i tillämpliga delar med mindre jämförelser gälla vad som är stadgat om behandlingen av den som är häktad.

Kommitténs förslag

Liksom i Ul göres i kommitténs förslag skillnad mellan beslut om utlännings avlägsnande ur riket och beslut om verkställighet därav. Får nämligen ett beslut om utlännings avlägsnande ur riket icke verkställas, förrän det vunnit laga kraft, kan det möta svårigheter att redan i samband med detta beslut förordna om verkställigheten.

Från principen att beslut om utlännings avlägsnande ur riket skall ha vunnit laga kraft, innan det får verkställas, har i kommitténs förslag gjorts vissa undantag. Kommittén bibehåller sålunda bestämmelsen i gällande lag, att beslut om avvisning, som meddelas av polismyndighet, skall gå i verkställighet utan hinder av anförda besvär (38 § första st. i lagförslaget). Beträf-

fande utvisningsbeslut föreslår kommittén en ändring i vad nu gäller i fråga om förpassning och den nuvarande utvisningen. För att förhindra att en utlänning genom klagan över länsstyrelsens beslut om utvisning åstadkommer onödigt uppskov med verkställigheten skall länsstyrelse nämligen enligt kommitténs förslag erhålla befogenhet att i beslut om utvisning förordna, att beslutet må gå i verkställighet utan hinder av anförda besvär (38 § andra st.). Förutsättning för sådant förordnande är, att det finnes vara uppenbart, att utlänningen icke äger kvarstanna i riket. Som exempel kan nämnas, att utresebeslut meddelats eller att utlänningen dömts för mycket grova förbrytelser. Har länsstyrelse meddelat förordnande som nu avses — vilket skall ske i samband med själva utvisningsbeslutet — må verkställigheten emellertid icke äga rum, förrän fjorton dagar efter det att utlänningen erhållit del av beslutet. Anledningen härtill är, att den centrala utlänningsmyndigheten, om utlänningen besvärar sig, skall ha tillfälle att pröva, huruvida det verkligen är uppenbart att utlänningen icke äger kvarstanna här, och om tveksamhet i denna fråga föreligger, meddela beslut om anstånd med verkställigheten. Meningen är icke, att den centrala utlänningsmyndigheten, så snart besvär anföres över nu ifrågavarande beslut, skall närmare pröva utvisningsbeslutet, ty detta torde i allmänhet icke kunna medhinnas inom en tid av fjorton dagar efter det att utlänningen erhållit del av länsstyrelsens beslut. Utlänningen har nämligen först en tid

av åtta dagar för att besvära sig och därefter skola besvären, om de ingivits till länsstyrelse, insändas till den centrala utlänningsmyndigheten. Denna skall inhämta utlänningsnämndens yttrande och först därefter kan en realprövning äga rum hos myndigheten. Enligt kommitténs förslag skall därför den centrala utlänningsmyndigheten inom fjortondagarstiden endast avgöra huruvida anstånd skall meddelas med verkställigheten eller icke, och detta kan ske utan att nämnden höres. Sedan denna fråga avgjorts, skall i vanlig ordning prövas, huruvida utvisningsbeslutet skall bestå.

Beträffande den senare prövningen kan det kanske anföras, att i det fall, då anstånd med verkställigheten icke meddelats, prövningen icke är av mycket värde för utlänningen, eftersom han vid tiden för denna redan avlägsnats ur riket. Särskilt för en utlänning, som har hemvist i något av våra grannländer, är denna prövning emellertid icke utan betydelse. Det bör å andra sidan framhållas, att sannolikheten för att utvisningsbeslutet skall komma att upphävas torde vara ytterst ringa, om länsstyrelse efter en grundlig och den centrala utlänningsmyndigheten efter en mera summarisk prövning funnit det vara uppenbart, att utlänningen bör avlägsnas ur riket. Det kan med hänsyn härtill icke anses obefogat, att utlänningen utom riket får avvakta utgången av denna prövning.

Den centrala utlänningsmyndigheten har enligt kommitténs förslag icke någon motsvarande befogenhet att förordna om omedelbar verkställighet av sina beslut. Skälet härtill är att dessa

beslut äro verkställbara, så snart utlänningsnämndens ledamöter äro ense med den centrala myndigheten. Föreligger icke sådan enighet, torde — om man bortser från de sällsynta fall, då nämndens yttrande icke inhämtats — det icke kunna anses uppenbart, att utlännningen bör avlägsnas ur riket. Med hänsyn härtill synes det riktiga vara, att man i dylika fall avvaktar klagotidens utgång, innan verkställighet äger rum.

Den gällande lagens regler om hur verkställighet av beslut om utlänningsavlägsnande ur riket skall ske och om vilka myndigheter som skola förordna om verkställighet ha — frånsatt vad som rör politisk flykting — med i allt väsentligt oförändrat innehåll översflyttats till förslaget (39 och 40 §§). Kommittén föreslår dock ändringar i följande två avseenden.

Vid verkställighet av avvissning skall enligt gällande lag som förut berörts utlännningen befordras till det land, varifrån han hit ankommit, såvida icke annat föranledes av särskilda skäl. Som ett sådant särskilt skäl nämnes i lagen, att utlännningen utvisats från det land, varifrån han ankommit hit. Enligt kommitténs mening bör emellertid den omständigheten, att en utlännning vid utvisning från ett främmande land sänts hit, icke utgöra något hinder mot att från svensk sida sända honom tillbaka, om grund till avvissning föreligger enligt svensk lag. Vid verkställighet av utvisning från Sverige bör det däremot liksom enligt gällande rätt icke komma i fråga att sända utlännningen till det land, varifrån han utvisats.

Den andra ändringen kommittén föreslår gäller verkställighet av avvissning eller utvisning av utlännning, som ankommit hit med fartyg eller luftfartyg. Enligt 53 § UI är befälhavare på fartyg eller luftfartyg under vissa förutsättningar skyldig att, då avvissning sker, återföra sådan utlännning till det land, varifrån han medtagits. Dessa förutsättningar äro dels att "omständigheterna uppenbarligen voro sådana att befälhavaren bort inse att utlännningen kunde komma att härifrån avvisas" och dels att fartyget inom kortare tid återvänder till landet ifråga. Innebörden av den första förutsättningen, d.v.s. närmast när befälhavaren bort inse förhållandet, framgår icke av förarbetena. Praxis ger icke heller någon ledning, eftersom man där synes bortse från nämnda förutsättning.

En förklaring till att i praxis befälhavare utan hänsyn till denna förutsättning anses skyldig att medtaga en utlännning kan ligga i följande förhållande. Nuvarande 53 § är — enligt vad motiven tydligt utvisa — icke tillämplig, när utlännningen vid avvissningen förhindras att landstiga här i landet. Det säges i motiven härom,¹ att situationen då är sådan, att myndigheterna icke hava något vidare att åtgöra utan det uteslutande blir en sak mellan fartygets befälhavare och den avvisade, vart denne skall bliva befordrad. Genom att företaga passkontrollen ombord på fartyg och förbjuda passagerarna att landstiga dessförinnan kunna på grund härav myndigheterna uppnå att befälhavaren måste medtaga utlän-

¹ Prop. nr 42/1913 sid. 119.

ningen, oavsett om omständigheterna äro sådana att befälhavaren bort inse att utlänningen kunde komma att härifrån avvisas.

Det synes kommittén icke rimligt, att avgörandet av om en befälhavare skall vara skyldig att medtaga en avvisad utlänning skall utfalla olika, beroende på den omständigheten om passkontrollen företages ombord på fartyget eller i land. Att fartyget återvänder till det land, varifrån det ankommit, synes icke heller böra vara av någon betydelse för frågan om utlänningen skall med fartyget föras ur riket eller icke. Avgörande bör i stället vara, om fartyget inom den närmaste tiden efter ankomsten lämnar riket, så att utlänningen med detta *kan* föras ur riket. Kommittén föreslår med hänsyn härtill (39 § tredje st.), att om utlänning, som skall avvisas, ankommer hit med fartyg, han bör återföras till detta, såframt fartyget omedelbart eller inom den närmaste tiden skall avgå till utlandet. Skall fartyget icke göra detta, men har fartygets ägare annat fartyg, som inom nämnda tid skall avgå till utlandet, bör utlänningen i stället kunna föras ombord på detta fartyg. Stadgande härom har också upptagits i förslaget. Vad nu sagts om fartyg synes böra äga motsvarande tillämpning i fråga om luftfartyg. — Även i vissa fall av utvisning bör enligt kommitténs mening en utlänning, som ankommit med fartyg eller luftfartyg, kunna återföras till detta. Så synes böra ske, om utlänningen vid inresan åsidosatt föreskriften i 6 § av förslaget att uppvisa sin legitimationshandling och genom att sålunda undandraga sig inresekon-

trollen omöjliggjort för myndigheterna att meddela avvisningsbeslut beträffande honom. För att utlänningen i nu avsedda fall skall få återföras till fartyg eller luftfartyg torde dock beslut om utvisning böra meddelas inom ej alltför lång tid efter inresan. Kommittén föreslår att denna tid bestämmes till sex månader.

Det bör här påpekas, att kommitténs förslag i denna del innehåller särskilda bestämmelser för utlänning, som gör gällande, att han är politisk flykting. Härmed sammanhängande spørsmål komma att behandlas i det följande kapitlet.

Då en utlänning enligt de nysberörda reglerna vid avvisning eller utvisning återföres till fartyg eller luftfartyg, skall han utan kostnad för statsverket föras ur riket. Denna skyldighet att föra utlänningen ur riket bör enligt kommitténs mening i första hand åvila fartygets eller luftfartygets ägare och icke som i förekommande fall enligt gällande lag befälhavaren (67 § andra st. i förslaget). Uppenbarligen bör, om fartyget är tidsbefraktat, nämnda skyldighet åvila befraktaren.

De föreslagna bestämmelserna innebära, att fartygsredare i större utsträckning än för närvarande bliva skyldiga att utan kostnad för statsverket föra en utlänning ur riket. I utländsk rätt finnas emellertid liknande stadganden. I den norska lagen föreskrives sålunda, att när en utlänning som avvisas har kommit med fartyg eller luftfartyg, detta är pliktigt att utan gottgörelse av det allmänna taga honom ombord igen eller på annat sätt föra honom ut ur landet.

Enligt den engelska utlänningslagstiftningen skall en utlänning, som icke erhållit tillstånd att inkomma i landet, föras ur landet av befälhavaren på det fartyg, med vilket han ankommit dit, eller, efter vederbörande myndighets bestämmande, av ägaren till eller representanterna för detta fartyg. I fråga om utvisning gäller enligt den engelska lagen, att befälhavaren på ett fartyg, som skall avgå till en hamn utom England, är om myndigheten så bestämmer skyldig att på resan medtaga en utvisad utlänning och hans familj. I andra länder, såsom Canada och U.S.A. har man ålagt fartygsbefälhavare och redare än mer omfattande förpliktelser. Vid sidan av skyldigheten att föra utlänningen ur landet förekomma i dessa länders lagstiftning bestämmelser om ersättningskyldighet för redare eller hans agenter för kostnader, som uppkomma vid avvisning eller utvisning.

Med gällande lagstiftning är Sverige ett av de länder i vilka redarnas förpliktelser för personer, som landsätts från deras fartyg eller luftfartyg, äro mest begränsade. Detta medför, att rederierna i stor utsträckning låta personer, som icke mottagas annorstädes, landstiga här och att statsverket sedan åsamkas stora kostnader för deras hemsändande. Det förekommer bland annat, att fripassagerare landsätts här från fartyg, som äro på väg från en utländsk hamn till en annan och endast tillfälligtvis anlöpa Sverige. Fall ha till och med inträffat, då svensk hamn angjorts endast för att låta fripassagerare landstiga. De av kommittén

föreslagna bestämmelserna äro ägnade att förekomma en dylik trafik.

Kommittén har övervägt, huruvida man bör införa stadganden om ersättningskyldighet för befälhavare eller redare i det fall att utlänning, som avvisas, icke kan återföras till fartyg eller luftfartyg. Bestämmelser av sådant innehåll finnas som förut berörts i utländsk rätt. Flera gånger ha också förslag varit uppe att införa en liknande bestämmelse i utlänningslagen,¹ men dessa förslag ha strandat. Kommittén har icke heller funnit skäl att föreslå något stadgande om ersättningskyldighet i nu avsedda fall. Utvidgas nämligen på sätt kommittén föreslår redares skyldighet att föra en avvisad utlänning ur riket, är behovet och den praktiska betydelsen av ett stadgande om ersättningskyldighet av mindre betydelse.

Den nu gällande lagens bestämmelser om utlännings tagande i förvar och ställande under uppsikt ha med endast oväsentliga ändringar i sak överförts till förslaget (se 18 § 1 och 2 st., 30 § 2 st., 32 § 3 st., 41 och 44 §§). Kommittén vill liksom tidigare utredningar framhålla att befogenheten att taga utlänning i förvar bör användas med största varsamhet. Förvarstagande bör icke ske om lindrigare åtgärder mot utlänningen kunna anses vara tillräckliga. Förutläggningarna för att en utlänning skall tagas i förvar eller ställas under upp-

¹ Se prop. nr 42/1913 sid. 39, 1936 års utredning sid. 68, prop. nr 269/1937 sid. 56 och utlänningskommissionens skrivelse till Konungen den 14 december 1946.

sikt ha i förslaget angivits på samma sätt som i den gällande lagen. Förvarstagande eller ställande under uppsikt får sålunda icke tillgripas annat än som ett led i ett förfarande för utlännings avlägsnande ur riket; det kan enligt förslaget äga rum i avbidan på dels beslut om avvisning eller utvisning och dels verkställighet av sådant beslut. Enbart den omständigheten att beslut om utlännings avlägsnande ur riket icke omedelbart kan verkställas får icke utgöra grund för att han tages i förvar eller ställes under uppsikt. För att sådan åtgärd skall få tillgripas måste vid sidan av verkställighets-hinder föreligga andra omständigheter, som göra denna påkallad t.ex. fara för att utlänningen håller sig undan eller för att han här kommer att bedriva för riket skadlig verksamhet. Förekomma icke sådana omständigheter, böra i avbidan på verkställigheten — såsom en lindrigare åtgärd än förvarstagande och ställande under uppsikt — särskilda föreskrifter utfärdas angående utlännings uppehåll i riket (41 § sista punkten). I sådant fall må utlänningen bl.a. åläggas att uppehålla sig t.o.m. på mindre område än viss kommun. Dylika föreskrifter få naturligtvis jämkas, när helst anledning därtill föreligger. Att en utlännings tages i förvar uteslutande i syfte att därigenom underlätta utredningen är icke försvarligt.

Liksom den gällande lagen innehåller förslaget icke någon föreskrift om viss maximitid för utlännings hållande i förvar. Till förslaget ha i sak oförändrade överflyttats de nuvarande bestämmelserna om att Kungl. Maj:t

skall ompröva förvarstagande, så snart detta varar mer än en månad, och att av Kungl. Maj:t meddelat beslut om utlännings hållande i förvar för varje gång ej gäller längre tid än tre månader från beslutets dag (44 § första st. i förslaget). Någon begränsning i fråga om Kungl. Maj:ts befogenhet att genom nya beslut förlänga förvarstagandet innehålla dessa bestämmelser icke. I enlighet härmed kan ett förvarstagande fortgå så länge detta kan anses utgöra ett led i ett förfarande för utlännings avlägsnande ur riket och det i övrigt finnes anledning till att utlänningen hålles i förvar. Det förekommer för närvarande, att vissa stater icke utan vidare äro villiga att mottaga egna medborgare, som vistas i Sverige, och att svårigheter därför föreligga att verkställa beslut om dylika utlännings avvisning, förpassning eller utvisning. Detta utgör dock enligt kommitténs mening icke något hinder mot att de hållas i förvar. Möjlighet till verkställighet till hemlandet eller annat land kan komma att yppa sig och det kan också inträffa att utlännings själv kan skaffa sig inresetillstånd till annat land.

Det ligger emellertid i sakens natur att ett förvarstagande, som utgör led i en verkställighetsåtgärd, icke kan fortsätta alltför lång tid. Uppenbart bör en avvägning äga rum mellan samhällets intresse och skälig hänsyn till utlännings. Skulle ett verkställighetshinder kvarstå under avsevärd tid, kunna skäl föreligga att tillämpa 45 § i förslaget, och Kungl. Maj:t eller den centrala utlänningsmyndigheten kan förordna, att beslutet om utlän-

ningens avlägsnande ur riket icke längre skall lända till efterrättelse. Nytt uppehållstillstånd med erforderliga begränsningar enligt 8 § kan då meddelas, eller ock kan Kungl. Maj:t jämlikt 46 § i samband med att beslutet om utlännings avlägsnande ur riket sättes ur kraft meddela de föreskrifter med avseende å utlännings uppehåll som prövas nödiga eller ock uppdraga åt den centrala utlänningsmyndigheten att utfärda sådana föreskrifter. Dessa föreskrifter kunna innefatta mera långtgående begränsningar i utlännings rörelsefrihet än som kunna förbindas med uppehållstillstånd.

I detta sammanhang förtjänar anmärkas, att utlänningskommissionen i skrivelse till Kungl. Maj:t den 24 januari 1950 framhållit de olägenheter, som föranleddes av svårigheterna att från landet avlägsna här icke önskvärda utläningar. Enligt kommissionens mening kunde det därför ifrågasättas, om icke möjlighet borde skapas att mera varaktigt än som kunde ske genom ett förvarstaggande omhändertaga dylika utläningar. Att i fredstid tillgripa så starka tvångsmedel, ville kommissionen emellertid för det dåvarande icke förorda. Kommissionen föreslog i stället, att uppehållstillstånd, begränsade till viss ort, och skärpta straff för överträdelse av sådana lokala begränsningar skulle komma till användning. En minoritet på fyra ledamöter inom kommissionen förordade dock införandet av lagbestämmelser, vilka möjliggjorde frihetsberövande i administrativ ordning av återfallsförbrytare och andra samhällsfarliga ut-

läningar genom deras omhändertaggande i anstalt.

Det bör påpekas, att kommitténs ståndpunkt, att förvarstaggande endast får användas i samband med åtgärder för utlännings avlägsnande ur riket, överensstämmer med Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I denna konvention, till vilken Sverige anslutit sig, stadgas nämligen (artikel 5 mom. 1 f), att ingen må berövas sin frihet utom i vissa i konventionen angivna fall. Bland dessa fall upptages, att 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.

Som förut berörts skall enligt UI, om polismyndighet tagit utläning i förvar eller ställt honom under uppsikt, underrättelse lämnas till länsstyrelse eller i fråga om avvísning till den centrala utlänningsmyndigheten. Länsstyrelse skall i sin tur underrätta den centrala utlänningsmyndigheten om sådan åtgärd, som vidtagits av länsstyrelsen eller enligt anmälan till länsstyrelsen av underordnad polismyndighet. Någon ändring i fråga om denna underrättelseskyldighet föreslår kommittén icke. Kommittén har emellertid till en paragraf (70 §) sammanfört de i UI på skilda ställen förekommande stadgandena om denna underrättelseskyldighet.

Kommittén vill erinra om, att enligt gällande rätt verkan av en underrättelse om förvarstaggande är i viss mån olika, beroende på om under-

rättelsen lämnas av polismyndighet eller länsstyrelse. Genom en anmälan från polismyndighet till högre myndighet överflyttas ansvaret för åtgärdens fortsatta bestånd på denna myndighet. Att länsstyrelsen under rättat den centrala utlänningsmyndigheten om förvarstagande medför däremot icke, att nämnda ansvar över-

går å den centrala utlänningsmyndigheten annat än i det fall då utvisnings- eller verkställighetsfrågan skall upptagas av denna myndighet. Kommittén ansluter sig till den gällande rättens ståndpunkt, och kommittén har upptagit ett stadgande i ämnet i 70 § andra stycket av förslaget.

Kap. 10. Politiskt flyktingskap

Inledande anmärkningar

Frågan om asylrätt för politiska flyktingar har sedan lång tid tillbaka varit ett av de mest betydelsefulla problemen inom utlänningslagstiftningen. Ehuru asylrättsbegreppet är av mycket gammalt datum, är det dock tämligen sent som asylrätten kommit att avse politiska flyktingar. Dessa voro nämligen länge undantagna från förmånen att åtnjuta asyl i det land, dit de flytt, och utlämnades staterna emellan, medan personer som flytt av annan orsak erhöles en fristad i tillflyktslandet. Först mot slutet av 1700-talet synes den meningen ha börjat vinna allmänare spridning att framför allt de som förföljdes på grund av att de begått politiska brott borde erhålla asyl. För närvarande torde också överallt inom den civiliserade världen den uppfattningen vara erkänd, att politiska flyktingar regelmässigt böra erhålla asyl i det land dit de flytt.

Det är att märka, att varken enligt den gängse folkrättsliga doktrinen eller enligt praxis i nära nog alla länder asylrätt anses innebära en rätt för en flykting att erhålla asyl i det land, dit han flytt. Asylrätten uppfattas i stället som en rätt för denna stat att giva flyktingen asyl utan att detta skall kunna anses som en ovänlig handling mot den stat, varifrån flykten skett. Tillflyktslandet äger att med hänsyn till föreliggande förhållanden pröva, huruvida asyl skall givas åt en flykting. Detta land kan nämligen icke anses skyldigt att mottaga flyktingar, vilka ur landets synpunkt icke äro önskvärda. Ehuru

ur rättslig synpunkt en stat måste anses ha full frihet att pröva om den skall mottaga en flykting eller icke, är det dock oförenligt med västerländsk uppfattning att vägra asyl annat än i de fall då ett verkligt statsintresse talar för att så sker.

I den av Förenta Nationernas generalförsamling antagna förklaringen om de mänskliga rättigheterna finnes en bestämmelse rörande asylrätt. Enligt deklarationens fjortonde artikel har envar rätt att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse. Denna rätt må dock, enligt vad som vidare stadgas i artikeln, icke åberopas vid laga åtgärder, reellt grundade på icke-politiska brott eller på handlingar, som strida mot Förenta Nationernas ändamål och grundsatser. Såsom närmare utvecklas i en av kommitténs ledamot, professor Åke Holmbäck, verkställd utredning "Förenta Nationerna och asylrätten", vilken såsom bilaga 4 fogats vid detta betänkande, kan artikeln emellertid icke anses giva den enskilde mer än en rätt att söka asyl och att åtnjuta asyl, om en stat ger honom denna. Däremot innebär artikeln icke att den enskilde får någon rätt att erhålla asyl. Icke heller i det konventionsförslag angående flyktingars rättsställning, som Förenta Nationernas generalförsamling den 14 december 1950 hänskjutit till behandling vid en diplomatisk konferens i Genève¹, eller

¹ Se Förenta Nationernas stenciler E 1618, E 1850, A 1682, 1685 och A/1751 samt bilagan 4 s. 299 ff.

i det reviderade förslag, som antogs vid denna konferens i juli 1951 och undertecknades av ombud för bl. a. Sverige¹, stadgas någon ovillkorlig skyldighet att mottaga en flykting, som söker asyl i landet.

Det förekommer i undantagsfall, att en stat i sin lagstiftning garanterar asyl åt politiska flyktingar eller vissa grupper därav. I inledningen till den franska konstitutionen förklaras sålunda, att envar som förföljes på grund av verksamhet för frihetens sak har rätt till asyl på franskt territorium. Liknande uttalanden förekomma i den italienska och den västtyska författningen. Även i de författningar, som gälla för Sovjetryssland och av Sovjetryssland behärskade stater, finnas asylrättsliga stadganden².

I den svenska lagstiftningen gavs först genom 1913 års lag om utlämning av förbrytare uttryck för principen att en politisk flykting borde erhålla asyl i vårt land. Enligt denna lag, som medgiver utlämning av utländsk medborgare till annat land för lagföring eller bestraffning av här begånget brott, får dock utlämning som regel icke ske, om brottet är att anse som politiskt. Vid lagens tillkomst var utlämnings rätt att inkomma i riket och att kvarstanna här ej beroende på särskild prövning. Dock ansågs — oaktat författningsbestämmelser härom saknades — utlämning kunna i administra-

tiv ordning utvisas ur riket och något skydd för politisk flykting förekom ej härvidlag. Genom 1914 års lag angående förbud för vissa utlämningar att här i riket vistas reglerades den administrativa rätten att ur landet avlägsna icke önskvärda utlämningar. Lagen innehöll icke några föreskrifter om uppehållstillstånd, och endast om förutsättningarna för avvisning eller utvisning voro för handen kunde en utlämning därför avlägsnas ur riket. Allenast i undantagsfall torde dessa förutsättningar ha varit tillämpliga på en utlämning, som på grund av politiskt brott flytt hit, och en sådan utlämning skulle därför som regel erhålla asyl här. I fråga om verkställighet av avvisning och utvisning stadgades i nämnda lag dessutom, att utlämningen icke fick befordras till land, där han sannolikt skulle tilltalas eller straffas för politiskt brott.

Sedan mot slutet av det första världskriget med stöd av ett fullmaktsstadgande i 1914 års utlämningslag meddelats föreskrift om visering och särskilda tillstånd för utlämning att vistas i riket, blev möjligheten för en flykting att erhålla asyl här i första hand beroende på om han erhöll tillstånd att inresa och uppehålla sig här. Så är också förhållandet enligt de följande utlämningslagarna och är det även enligt Ul. Även om utlämning icke kan äga rum därför att det brott, för vilket utlämning begäres, är av politisk beskaffenhet, kan sålunda enligt Ul en utlämning avlägsnas från riket på den grund att han icke erhållit visering eller uppehållstillstånd. Han får dock icke avlägsnas till land, var-

¹ Den i Genève antagna konventionen (United Nations Publications, Sales Nr 1951. IV. 4.) har blivit tillgänglig för kommittén först sedan kommitténs arbete i huvudsak slutförts och den har därför icke kunnat beaktas i vidare mån än som särskilt angivits i det följande.

² Se bilaga 4 sid. 287 f.

ifrån han av politiska orsaker flytt. Det förhållandet att en utlämningsbegäran avslagits på grund av att den avsett ett brott av politisk beskaffenhet berättigar enligt Ul icke utlämningen att erhålla uppehållstillstånd. Däremot tillmätas i praxis ett dylikt förhållande avgörande betydelse vid bedömning av om en utlämning med hänsyn till föreliggande omständigheter bör erhålla uppehållstillstånd.

Enligt 1914 års utlänningslag fick såsom nyss nämnades en utlämning icke avlägsnas till land, där han sannolikt skulle tilltalas eller straffas för politiskt brott. Det förelåg däremot enligt lagen icke något hinder mot att sända honom till land, där han — utan att ha begått något brott — enbart på grund av sin politiska uppfattning eller av liknande skäl kunde vänta att bli utsatt för förföljelse. Först i 1937 års utlänningslag utvidgades skyddet. En utlämning fick enligt denna lag icke avlägsnas till land, varifrån han av politiska orsaker flytt eller där han kunde antagas icke

åtnjuta trygghet mot att bli sänd till dylikt land. Lagen om utlämning av förbrytare står i förevarande avseende på en liknande ståndpunkt som 1914 års utlänningslag. Utlämning kan sålunda — om den begäres för icke-politiskt brott — ske även till land, varifrån utlämningen av politiska orsaker flytt.

Såsom torde framgå av det nu sagda är det vid behandlingen av frågan om politiskt flyktingskap nödvändigt att noggrant beakta det samband som i i förevarande avseende finnes mellan utlänningslagen och lagen om utlämning av förbrytare. Ehuru kommittén i förevarande kapitel företrädesvis kommer att behandla frågan om politiskt flyktingskap enligt utlänningslagen, måste åtskilliga för båda lagarna gemensamma frågor upptagas till bedömning i detta sammanhang. Även vid genomgången av lagen om utlämning av förbrytare komma emellertid vissa av de gemensamma frågorna att beröras.

Gällande rätt

Ul innehåller icke något stadgande, varigenom den som är politisk flykting tillförsäkras rätt till asyl här i riket. Termerna "politisk flykting" och "politiskt flyktingskap" förekomma över huvud taget icke i Ul. Lagen använder uttrycket "av politiska orsaker flytt från annat land". Den tillerkänner utlämning, som av sådana orsaker flytt hit, ett visst skydd mot att bli återsänd till det land varifrån han flytt eller till annat land, där han kan antagas ej åtnjuta trygghet mot att bli

återsänd till land, varifrån han flytt. Bestämmelser, som stadga förbud mot verkställighet av beslut om avlägsnande till land som nu sagts, finnas i fråga om avvissning i 24 § andra stycket, i fråga om förpassning i 30 § andra stycket samt i fråga om utvisning i 36 § andra stycket och 37 § andra stycket. I vissa andra paragrafer i Ul finnas även stadganden som röra politiskt flyktingskap. Sålunda stadgas i fråga om avvissning i 20 § andra stycket, att avvissningsärendet skall hänskjutas till

den centrala myndighetens prövning, om polismyndighet finner anledning till avvisning, men utlännningen påstår, att han av politiska orsaker flytt från annat land och att han ankommit därifrån eller från land, varest han kan antagas icke åtnjuta trygghet mot att bliva återsänd till förstnämnda land. Sådant hänskjutande skall dock ej ägarum, om påståendet uppenbarligen är oriktigt. I 46 a § d) och e) Ul finnas föreskrifter om att den centrala utlänningsmyndigheten skall inhämta utlänningsnämndens yttrande i vissa verkställighetsärenden. Sådant yttrande skall infordras, innan myndigheten meddelar beslut om verkställighet av avvisning, förpassning eller utvisning, där utlännningen som skäl mot åtgärden åberopar, att han av politiska orsaker flytt från det land till vilket han skall befordras eller att han i sistnämnda land kan antagas icke åtnjuta trygghet mot att bliva återsänd till land, från vilket han av dylika orsaker flytt, samt detta påstående ej är uppenbarligen oriktigt. I fråga om avvisning och förpassning förutsättes vidare, att påståendet ej prövats av utlänningsnämnden i avvisnings- och förpassningsärendet. Beträffande verkställighetsbeslut, i fall då utlänningsnämndens yttrande skall inhämtas, gäller enligt 47 § första stycket, att de — i motsats till andra verkställighetsbeslut — må överklagas, om övriga i nämnda stycke stadgade förutsättningar därför äro för handen. Ytterligare ett stadgande som berör politiskt flyktingskap finnes i 42 § Ul. Enligt detta lagrum skall straff icke ådömas utvisad utlännning, som åter-

vänt utan erforderligt tillstånd, om utlännningen av politiska orsaker flytt från det land, varifrån han ankommit hit.

Utläningar, som av politiska orsaker flytt hit, äro i fråga om sitt uppehåll i riket och rätten att antaga arbetsanställning underkastade samma regler som övriga utläningar. Beträffande dem kan också i samma mån som angående andra utläningar meddelas beslut om avvisning, förpassning och utvisning. Som framgår av det föregående är det — bortsett från prövningen av avvisningsärenden — först i fråga om verkställigheten av sådana beslut som särskilda regler gälla. Att märka är emellertid att dessa icke innebära att utlännning som av politiska orsaker flytt hit äger rätt att stanna kvar här utan endast att han skall sändas till annat land än det, varifrån han flytt eller där han kan befara att bliva återsänd till dylikt land.

Det måste vidare uppmärksammas, att Ul även ger en möjlighet att under särskilda omständigheter göra undantag från de nämnda verkställighetsreglerna. Enligt 56 § Ul äger Konungen i händelse av krig eller fara för krig eller där sådant för rikets försvar eller eljest på grund av särskilda omständigheter prövas erforderligt meddela särskilda bestämmelser angående utlänningskontrollen i olika avseenden. I sådant fall äger Konungen också att i fråga om utlännings avvisning, förpassning eller utvisning förordna efter omständigheterna.

I *praxis* har förbudet mot att avlägsna utlännning till land, varifrån han

av politiska orsaker flytt eller där han kan antagas bli va återsänd till dylikt land, erhållit en vidsträckt tolkning. Uttrycket politiska orsaker anses sålunda icke nödvändigtvis innebära, att flyktingen skall ha varit politiskt verksam eller ens att han skall hava en politisk uppfattning, som strider mot den som de härskande ansluta sig till i det land, varifrån han har flytt. Avgörande är om flyktingen i nyssnämnda land utsatts eller kan antagas bli va utsatt för förföljelse av orsak, som har politisk bakgrund. Grunden kan vara flyktingens ras, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp, politiska eller religiösa uppfattning. Icke heller ordet "flytt" tolkas bokstavligt. Även den anses hava flytt, som lämnat landet i vederbörlig ordning men som sedan på grund av de politiska förhållandena där icke anser sig kunna återvända (s.k. avhoppare). Något egentligt krav på bevisning om att flyktingen i ifrågavarande land verkligen blivit eller med säkerhet skulle bli va utsatt för förföljelse upprätthålles icke. Det fordras knappast mer än att det skäligen kan antagas att det finnes fara för förföljelse. Att närmare angiva vad det här använda ordet förföljelse i praxis anses innefatta, ställer sig svårt. De medel, som numera i diktaturstyrda stater användas gentemot politiska meningsmotståndare eller ur regimens synpunkt icke önskvärda individer, äro av alltför skiftande slag. Förföljelse kan möjligen sägas innefatta alla sådana tvångsåtgärder mot individen som ur västerländsk-demokratisk synpunkt icke kunna anses tillåtliga. Dessa åtgärder

måste — för att man överhuvud skall kunna tala om förföljelse — vara av en viss intensitet. Det kan vidare nämnas, att politiskt flyktingskap ansetts föreligga i fråga om utlännings, som flytt från ett land därför att han där — trots att han icke varit politiskt verksam — skulle blivit föremål för tvångsförflyttning. Den utvidgningen av uttrycket "av politiska orsaker flytt" har också förekommit, att under detta förts utlännings, som utan tillstånd lämnat sitt land endast av det skälet att han hoppats finna bättre utkomstmöjligheter här men som, om han återvände till sitt hemland, skulle straffas mycket strängt för att han lämnat landet. Det förtjänar också anmärkas, att chefen för inrikesdepartementet i ett svar på en interpellation i riksdagens första kammare den 9 november 1949 bl.a. uttalade¹, att begreppet politisk flykting givits en mycket vid tolkning. Han framhöll därvid, att i fråga om flyktingar från Öst-tyskland och Polen det egentligen endast vore de fall, där vederbörande utan att vara politiskt belastad flytt enbart därför att han vantrivts med de sociala och ekonomiska förhållandena i hemlandet eller därför att han hoppats på bättre försörjningsmöjligheter, som politiskt flyktingskap icke ansetts föreligga.

I praxis ha myndigheterna, som bakom sig ha haft en stark folkopinion, intagit den ståndpunkten att politiska flyktingar fått åtnjuta asyl här. Myndigheterna ha sökt tillämpa en human flyktingpolitik och det politiska flyktingskapet har därför an-

¹ Första kammarens protokoll 1949 nr 26 sid. 8.

setts vara en omständighet som såvitt möjligt bör föranleda att utlänningen får uppehålls- och arbetstillstånd. De politiska flyktingarna ha sålunda i praktiken blivit särskilt gynnade.

Beträffande tillämpningen av undan-tagsstadgandet i 56 § UI såvitt angår politiska flyktingar, må erinras om att Kungl. Maj:t med stöd av detsamma vidtog åtgärder till förhindrande av den flyktinginvasion som väntades 1945 i samband med avslutandet av andra världskriget. Även senare har från de svenska statsmakternas sida givits uttryck för att vårt land icke kan i obegränsad omfattning mottaga flyktingar, som vilja söka sig hit. Så- lunda yttrade chefen för inrikesde- partementet i berörda interpellations- svar härom bl.a. följande¹:

När man skall taga ställning till vår flyk- tingspolitik, måste man bl.a. taga hänsyn till att en okontrollerad flyktingsström kan kom- ma att få en sådan storleksordning, att den även ur arbetsmarknadspolitiska synpunkter kan bli svår att bemästra. Blir det bekant i östzonen, att vi — i motsats till Danmark — inte skickar tillbaka några flyktingar till öst- zonen, kan det tänkas, att ett stort antal rena försörjningsfall söka sig till vårt land i förhopp- ning om en bättre utkomst. Sannolikt skulle icke ens med nuvarande läge på arbetsmarkna- den samtliga dessa flyktingar kunna placeras i arbete och erhålla bostäder. Vi skulle i ett sådant läge kanske nödgas att inrätta särskilda läger och hålla ett relativt stort antal män- niskor kasernerade kanske för en längre tid. Jag har svårt att tänka mig, att vi själva skulle känna oss till freds med ett sådant arrangemang.

Det må vidare framhållas, att Kungl.

¹ Första kammarens protokoll 1949 nr 26 sid. 10.

² Prop. 259/1945 sid. 120.

³ Prop. 259/1945 sid. 49.

Maj:t vid slutet av andra världskriget tog fullmaktssadgandet i bruk för att avvisa och härifrån avlägsna personer, som ansågos ha "i sin gärning utma- nat den civiliserade världens samvete eller uppträtt som förrädare mot sitt eget land". Angående denna praxis ut- talade föredragande departementsche- fen i 1945 års proposition med förslag till utlänningslag m.m. bland annat följande:²

Vårt land har under de senaste åren fört en mot flyktingar välvillig politik. Vi ha där- under av flera skäl nödgats mottaga även icke önskvärda personer, såsom quislingar från Norge och danska samarbetsmän från Dan- mark. Redan i början av september 1944 har emellertid givits offentligt uttryck däråt, att vi icke ämna bereda en fristad åt personer som i sin gärning utmanat den civiliserade världens samvete eller uppträtt som förrädare mot sitt eget land. — — —

Beträffande möjligheten att låta föra ur landet sådana icke önskvärda personer som faktiskt lyckats komma in i riket vill jag fram- hålla, att den omständigheten att de eventuellt återopa politiskt flyktingskap icke skäligen bör utgöra hinder mot att avlägsna dem till det land varifrån de kommit, därest det före eller vid deras ankomst tydligt givits tillkänna att vårt land icke vill ge dem skydd eller en var- aktig fristad. Sådan deklaration har såsom nyss nämnts blivit offentligen avgiven. Denna ståndpunkt bör vidare komma till uttryck genom att vederbörande formellt blir föremål för avvisnings- eller förpassningsbeslut, även om detta ej kan gå i omedelbar verkställighet. Ett sådant beslut torde tydligt giva till känna att vi ej tagit ansvar för vederbörande utlänn- ning utan ha för avsikt att när så lämpligen kan ske avlägsna honom ur riket. Det tillväga- gångssätt som nu antytts förutsätter, att Kungl. Maj:t för ändamålet tager i bruk full- maktssadgandet i utlänningslagen.

Det förtjänar anmärkas, att departe- mentschefen vidare framhöll³, att full-

maktsstadgandet icke borde begagnas för att i uppkommande särskilda ärenden behandla enskilda utlännningar på ett sätt som avveke från lagens stadganden.

1945 års riksdag¹ godkände departementschefens nyss återgivna uttalande angående flyktingspolitiken, därvid riksdagen emellertid betonade, att uttalandet icke ägde tillämplighet beträffande andra förhållanden eller andra kategorier av flyktingar än de då ifrågavarande. Ej heller kunde det anses innebära ett rättesnöre för asylrättens blivande innebörd, enär åt spörsmål om politiskt flyktingskap icke kunde ges en för alla förhållanden likartad lösning.

I en proposition till 1946 års riksdag med förslag till ändring i utlänningslagen framhöll föredragande departementschefen², att vid tillämpningen av fullmaktsstadgandet i 56 § utlänningslagen måste asylrätten uppenbarligen respekteras. Enligt departementschefens mening borde en utlännning, som avlägsnas ur riket, icke befordras till land, varifrån han av politiska orsaker flytt, eller till land, från vilket han kunde antagas riskera att bli återsänd till det förra landet. Vad nu sagts borde dock, enligt vad departementschefen vidare uttalade, icke kunna åberopas av dem som i sin gärning utmanat den civiliserade världens samvete eller uppträtt som förrädare mot eget land.

¹ Se första lagutskottets utlåtande nr 40 sid. 32.

² Prop. 270/1946 sid. 23.

³ Se första lagutskottets utlåtande nr 45.

⁴ Första kammarens protokoll 1949 nr 26 sid. 7—8.

I en vid 1946 års riksdag väckt motion (II:358) hemställdes om utredning angående sådan ändring av fullmaktsstadgandet i 56 § utlänningslagen, att Kungl. Maj:t fränkandes befogenhet att befordra utlännning till land, varifrån han av politiska orsaker flytt, eller till land, varest han kunde antagas icke åtnjuta trygghet mot att bli återsänd till förstnämnda land. Riksdagen³, som behandlade motionen i samband med nyssnämnda proposition, förklarade sig dela den till grund för motionen liggande uppfattningen att asylrätten måste respekteras av Kungl. Maj:t vid tillämpning av fullmaktsstadgandet men avsåg motionen under hänvisning till att departementschefen givit uttryck åt samma uppfattning och att en revision av utlänningslagen vore nära förestående.

Beträffande tillämpningen av utlänningslagens asylrättsstadganden under senare år förtjänar framhållas, att chefen för inrikesdepartementet i förut nämnda interpellationssvar bland annat uttalade⁴, att vårt land sedan gammalt tillämpat den grundsatsen, att personer, som flytt hit av politiska orsaker, skola få åtnjuta asyl. Det funnes, yttrande han vidare, ingen tanke på att rubba denna grundsats.

Antalet vuxna flyktingar, som den 1 januari 1951 uppehöll sig i landet, uppskattas till omkring 42.000. Eftersom utländska barn under sexton år regelmässigt sakna egen legitimationshandling och erhålla uppehållstillstånd gemensamt med sina föräldrar, finnes icke någon mera exakt siffra på totalantalet flyktingar i landet. Uppskatt-

ningsvis torde den emellertid kunna sättas till närmare 50.000. Tillströmningen av flyktingar har varit ganska varierande de senaste åren. Den uppgick emellertid under 1949 och 1950 icke till så höga siffror som de två före-

gående åren. Närmare uppgifter angående flyktingströmmens storlek de senaste åren finnas i den vid betänkandet fogade bilagan 1, till vilken kommittén hänvisar.

Grundlinjer för en ny lagstiftning

När kommittén skall dra upp grundlinjerna för en ny lagstiftning på detta område, utgår kommittén från att den nya lagen skall bereda skydd åt politiska flyktingar i minst samma utsträckning som den nuvarande. Någon inskränkning torde icke böra ifrågakomma. Snarare synes frågan vara den, om skyddet för politiska flyktingar skall utsträckas så långt, att man i en ny lag skall stadga att en politisk flykting har rätt till asyl här i riket. Såsom framgår av den förut lämnade framställningen har enligt gällande lag politisk flykting icke rätt till asyl här. I praxis ha visserligen politiska flyktingar i största omfattning erhållit asyl, men därifrån och till att i lagen garantera rätt därtill är steget långt, och kommittén anser lika med 1943 års utlänningsakkunniga det utslutet, att vårt land i alla lägen skall vara berett att utan gallring mottaga alla utlänningar, vilka av skilda orsaker önska lämna sitt hemland. En begränsning bör kunna ske med hänsyn till utlänningsens personliga förhållanden. Vidare kunna sådana extraordinära förhållanden uppkomma, att det på grund därav blir nödvändigt att mera allmänt avvisa flyktingar. Så kan bliva fallet då riket befinner sig i krig eller krigsfara, och ändrade

politiska situationer i andra länder kunna åstadkomma flyktingströmmar, som vi icke ha möjlighet eller önska att taga emot.

Utlänningslagens bestämmelser om politiskt flyktingskap böra enligt kommitténs mening vara avfattade på sådant sätt, att vår flyktingpolitik icke stelt fastläses utan kan anpassas efter växlande lägen och förhållanden. Samtidigt som reglerna skola medgiva en smidig tillämpning, måste de erbjuda betryggande säkerhet för att den som påstår politiskt flyktingskap icke under normala förhållanden avlägsnas ur landet utan att hans sak blivit föremål för en grundlig prövning av en väl kvalificerad myndighet. Vidare måste gälla, att den som av politiska orsaker flytt från annat land — i den uttolkning detta uttryck fått i praxis — icke annat än i undantagsfall, då ett viktigt statsintresse talar därför, bör kunna sändas tillbaka till det land, varifrån han flytt.

Vid utarbetandet av en ny utlänningslagstiftning måste, såsom förut berörts, eftersträvas, att skyddet för politiska flyktingar såvitt möjligt korresponderar med det skydd, lagen om utlämning av förbrytare skall giva. Kan sålunda en utlämning icke utlämnas därför att det brott för vilket ut-

lämning begäres är politiskt, bör han principiellt icke heller kunna avlägsnas enligt utlänningslagen till det land, som begärt hans utlämnande. Utlänningslagen får icke ge möjlighet att kringgå det skydd lagen om utlämning av förbrytare avser att bereda föröware av politiskt brott. Anses åter en utlämning icke kunna avvisas eller utvisas till ett visst land, bör han som regel icke heller kunna utlämnas till detta land. Angeläget är, att viss likformighet vinnes mellan lagarna i fråga om de undantag, som må kunna ske från grundprincipen att politisk flykting bör åtnjuta asyl i vårt land.

Vid tillämpning av utlänningslagen böra vissa politiska flyktingar på grund av sina personliga förhållanden vägras asyl. Starka skäl tala nämligen för att en politisk flykting, som är farlig för rikets säkerhet eller är svårt kriminellt belastad, skall kunna avvisas eller oavsett utlämningsbegäran kunna sändas tillbaka till sitt hemland, åtminstone om den politiska förföljelse, som han kan antagas bli utsatt för, måste anses tämligen lindrig. I fråga om de kriminellt belastade kan det antingen förhålla sig så, att en flykting begått mycket grova brott, innan han kommit hit och erhållit asyl här, eller också på det sättet att han, medan han åtnjuter asyl i riket, begår grova brott. En kombination av dessa fall är också tänkbar.

Det nu anförda berör frågan om förverkande av asyl. Det synes vara en allmänt erkänd grundsats, att en politisk flykting, som erhållit asyl i ett land, är skyldig att underkasta sig de regler för hans uppehåll som gälla där

och att han, om han bryter mot dessa, kan avlägsnas ur landet. Denna grundsats har i viss mån vunnit tillämpning i praxis, och det är enligt kommitténs uppfattning angeläget att den kommer till direkt uttryck i utlänningslagstiftningen.

Vid behandlingen av lagstiftningen om utlämning av förbrytare (avdelning II) skall kommittén upptaga frågan om undantag inom ramen för denna lagstiftning från principen att politiska flyktingar skola åtnjuta asyl i vårt land.

Enligt Ul är det principiellt den centrala utlänningsmyndigheten som prövar, om en utlämning som politisk flykting skall erhålla asyl här i riket. Även utlänningsnämnden deltar i prövningen genom att dess yttrande som regel skall inhämtas, innan en utlämning avlägsnas härifrån. Den centrala utlänningsmyndigheten och utlänningsnämnden ha emellertid icke någon befattning med ärenden angående utlämning av förbrytare. Enligt lagen om utlämning av förbrytare är det Kungl. Maj:t som avgör om en utlämningsframställning skall bifallas. Utlämning får emellertid icke ske om högsta domstolen funnit hinder möta däremot, t.ex. därför att brottet är politiskt. Ehuru detta förhållande — att prövningen av asylrättsfrågor ligger hos olika myndigheter enligt Ul och lagen om utlämning av förbrytare — i tillämpningen kan tänkas leda till vissa skiljaktigheter, skulle dock ett sammanförande av prövningen hos en myndighet enligt kommitténs uppfattning medföra avsevärda svårigheter. Då den nuvarande ordningen för pröv-

ningen på det hela taget också fungerat tillfredsställande, föreslår kommittén därför, att den i princip bibehålles oförändrad.

Som nyss nämnts måste vid krig eller krigsfara eller andra extraordinära förhållanden finnas möjlighet att göra avvikelser från de regler, som eljest skola gälla i fråga om behandlingen av politiska flyktingar. Dessa avvikel-

ser bli helt avhängiga av vad olika uppkommande lägen kunna kräva och det torde icke låta sig göra att på förhand draga upp några allmänna riktlinjer angående innehållet i dessa undantagsbestämmelser. Självfallet är det emellertid även för dylika situationer av största vikt att den principen upprätthålles att politiska flyktingar såvitt möjligt erhålla asyl i vårt land.

Kommitténs förslag till bestämmelser

Vad ovan anförts om grundprinciperna för reglerna om politiskt flyktingskap i en ny utlänningslag innebär icke, att några mera betydande sakliga ändringar i bestämmelserna i U1 skulle vara erforderliga. Dessa bestämmelser ha möjliggjort en human flyktingpolitik, och även i fortsättningen bör lagen givetvis skapa förutsättningar för en sådan politik. Det måste emellertid uppmärksammas, att nuvarande praxis i vissa hänseenden går utöver lagens ordalag. Sålunda behandlas såsom politiska flyktingar även andra än dem, som enligt lagens uttryckssätt "av politiska orsaker flytt hit". Det synes önskvärt att bringa lagens ord till närmare överensstämmelse med praxis. Därigenom skapas säkerhet för att de kategorier, som enligt nuvarande praxis behandlas som politiska flyktingar, även framgent komma att erhålla sådan behandling.

Såväl 1936 års som 1943 års utlännings-sakkunniga ha framhållit, att någon absolut, en gång för alla given definition av politisk flykting icke kan upprätthållas. Detta äger otvivelaktigt sin riktighet. Givet emellertid defini-

tionen en mera allmän avfattning och upptages icke någon bestämmelse om att den som är politisk flykting skall erhålla asyl, torde en dylik definition kunna vara användbar lång tid framåt. Införande i utlänningslagen av en definition på politisk flykting skulle enligt kommitténs uppfattning vara värdefull. En sådan definition skulle giva bestämmelserna om politiskt flyktingskap ett mera konkret innehåll. Lagen skulle komma att vinna i enkelhet och överskådlighet, eftersom de särskilda bestämmelser, som gälla för politiska flyktingar, genom hänvisningar kunde anknyta till definitionen.

Av nu anförda skäl har kommittén i sitt lagförslag upptagit en definition på politisk flykting. Vid definitionens utformning har kommittén utgått från nuvarande praxis och sökt finna en formulering, som överensstämmer med denna. Vid dess utarbetande har viss hänsyn tagits till den förut berörda, vid den diplomatiska konferensen i Genève antagna konventionen angående flyktingars rättsställning. Denna konvention innehåller i artikel 1 en definition på politisk flykting. I svensk

översättning lyder den grundläggande bestämmelsen i definitionen sålunda:

A. För denna konventions syften skall termen flykting vara tillämplig på varje person som: — — —

2¹. Som resultat av händelser, vilka inträffat före den 1 januari 1951, och på grund av välgrundad fruktan att bli förföljd på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska uppfattning vistas utanför det land, där han är medborgare, och är ur stånd, eller på grund av sådan fruktan är ovillig att begagna sig av det landets skydd; eller beträffande den som icke är medborgare i något land och som vistas utanför det land, där han tidigare haft stadigt hemvist, är ur stånd eller på grund av sådan fruktan är ovillig att återvända till sistnämnda land.

I det fall att en person är medborgare i mer än ett land skall det nämnda uttrycket land, där han är medborgare, avse vart och ett av de länder, där han är medborgare, och en person skall icke anses sakna skydd av det land, där han är medborgare, om han utan något giltigt skäl, baserat på välgrundad fruktan, har underlåtit att begagna sig av skyddet av något av de länder, där han är medborgare.

Anmärkas må, att i definitionen vidare upptagas flera stadganden som inskränka eller utvidga den grundläggande bestämmelsen. Sålunda skall konventionen bland annat ej gälla för person, beträffande vilken det finnes grundad anledning antaga, att han gjort sig skyldig till någon av följande gärningar, nämligen dels brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot

¹ I mom. 1 upptagas vissa flyktingkategorier, som genom särskilda, redan existerande fördrag erhållit en internationell status, såsom tsarryska och armeniska flyktingar (de s.k. "Nansenflyktingarna") samt av nazistregimen från Tyskland och Österrike fördrivna personer.

² Förenta Nationernas stenciler A 1682, resolution A och A 1750.

mänskligheten, dels grov icke-politisk förbrytelse, begången utanför tillflyktslandet och innan han såsom flykting inkommit i detta, dels ock gärningar, som strida mot Förenta Nationernas syften och principer.

Den i konventionen använda definitionen torde icke kunna oförändrad användas i vår utlänningslag. Den överensstämmer icke helt med vår nuvarande praxis och dess uppställning bryter alltför mycket mot svensk lagstil. Den tar vidare endast sikte på dem som blivit flyktingar på grund av händelser under en viss förfluten tidsperiod, låt vara att själva flykten kan ha skett senare, och syftar sålunda icke som kommitténs förslag att täcka alla framtida förhållanden.

Det förtjänar anmärkas, att i de av Förenta Nationernas generalförsamling i december 1950 antagna statuterna för flyktingadministrationen² ingår också en definition på vad som enligt dessa statuter skall förstås med flykting. Denna definition överensstämmer icke helt med den som upptagits i Genève-konventionen.

Enligt kommitténs förslag (47 §) skall en utlänning anses som politisk flykting, om det finnes anledning antaga, att han i sitt hemland på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religion eller politiska uppfattning eller på grund av politiskt brott eller eljest på grund av politiska förhållanden skulle bli utsatt för fara för liv eller frihet eller för därmed jämförlig förföljelse.

Det i den nuvarande lagen använda uttrycket att utlänningen "flytt" har icke upptagits i förslaget, som i denna del också överensstämmer med nyssnämnda konvention. Även utlän-

ningar, som i vanlig ordning lämnat sitt land men som sedermera av sådana orsaker som angivas i definitionen icke våga återvända dit, äro, såsom jämväl sker i praxis, att hänföra till politiska flyktingar.

Det i kommitténs definition använda uttryckssättet "fara för liv eller frihet eller för därmed jämförlig förföljelse" motsvaras i konventionstexten närmast av "välgrundad fruktan att bli förföljd". Sistnämnda uttryck har emellertid synts kommittén alltför obestämt och passar i allmänhet icke heller för det fall, att utlämningen hotas av straff för politiskt brott. Kommittén har därför valt den nämnda formuleringen, som i viss mån ansluter sig till ett annat stadgande i konventionstexten. Detta stadgande (artikel 33 moment 1) lyder i svensk översättning. "Ingen fördragsslutande stat skall utvisa eller avvisa, på vilket sätt det vara må, en flykting till ett territorium, där hans liv eller frihet skulle vara hotade på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska uppfattning". Kommittén har emellertid icke ansett tillräckligt att i lagförslaget endast använda "fara för liv eller frihet". Även åtgärder av annan art kunna enligt nuvarande praxis konstituera politiskt flyktingskap och häri har kommittén — som förut anmärkts — icke avsett att göra någon ändring. Uttrycket "därmed jämförlig förföljelse", som i definitionen avser dessa åtgärder av skilda slag, innefattar krav på en diskriminering av viss intensitet av särskilda folkgrupper eller individer. Under förföljelse torde kunna ingå

sådana förfaranden som förbud mot religionsutövning, förbud att använda vanliga skolor, avsevärt lägre livsmedelsransoner än folket i övrigt o.s.v.

Det är att märka, att en person, som förövat ett politiskt brott, kan vara utsatt för fara för liv eller frihet eller för förföljelse, även om man icke kan antaga att han skulle bli utsatt här för enbart på grund av sin politiska uppfattning. Som förut antytts kan anledningen till att en utlämning flytt eller icke vill återvända till sitt hemland vara att vederbörande hotas av tvångsförflyttning till avlägsen ort. Därmed bör likställas tvång att utföra särskilt pressande arbete. Dylika fall avses genom uttrycket "politiska förhållanden". Under detta uttryck eller under politiskt brott torde också kunna föras de situationer, där en flykting, som kommit hit endast i avsikt att här vinna en bättre försörjning, icke kan återvända utan att drabbas av mycket strängt straff för att han flytt från sitt hemland. — Orden "ras" och "nationalitet", som användas i konventionstexten, ha i definitionen i kommitténs lagutkast utbytt mot "härstamning", varigenom överensstämmelse uppnåtts med stadgandet angående hets mot folkgrupp i 11 kap. 7 § strafflagen.

Beträffande politiskt brott må här anmärkas, att kommittén — såsom i avdelning II nedan närmare utvecklas — föreslår att utlämning i undantagsfall även skall få äga rum för politiskt brott. En utlämning, som begäres utlämnad för ett politiskt brott av nu avsett slag, skall således icke erhålla asyl här i riket. Det kan med hänsyn härtill ifrågasättas, huruvida icke i de-

definitionen på politisk flykting bör upptagas den reservationen, att det skall vara politiskt brott, för vilket utlämning ej må äga rum. Kommitén anser emellertid, att den som på grund av ett politiskt brott flytt hit bör behandlas som politisk flykting enligt utlänningslagen. Endast i de former som föreskrivas i lagen om utlämning av förbrytare bör bedömas, om sådant undantagsfall är för handen som förutsättes för att föröfver av politiskt brott skall vägras asyl här. Det synes sålunda icke nödvändigt, att i detta avseende råder full paritet mellan utlänningslagen och lagen om utlämning av förbrytare; ehuru en flykting erhållit asyl enligt utlänningslagen, bör han i nu avsedda fall — med hänsyn till de särskilda rättssäkerhetsgarantier, som det judiciella förfarandet enligt lagen om utlämning av förbrytare erbjuder — kunna utlämnas. Har å andra sidan en utlämningsframställning avslagits, därför att brottet funnits vara av sådan politisk beskaffenhet att utlämning ej kan ske, böra de myndigheter, som enligt utlänningslagen ha att pröva asylrättsfrågan anses bundna av denna bedömning av brottets beskaffenhet. Har framställning gjorts om utlämning av utlämning, som påstår sig vara politisk flykting, synes den centrala utlämningsmyndigheten lämpligen böra uppskjuta ett definitivt ståndpunktstagande beträffande detta påstående, till dess utlämningsframställningen blivit avgjord.

Det är att märka, att enligt definitionen endast den är politisk flykting som i sitt hemland kan antagas bliva

utsatt för sådan fara eller förföljelse som här åsyftas. Skulle han i annat land hotas av sådan fara eller förföljelse, skall han visserligen icke sändas tillbaka till dylikt land, men han är icke att anse som politisk flykting här (t.ex. en engelsman, som av politiska orsaker flytt hit från Sovjet). Då han kan återvända till hemlandet, finnes det icke något skäl att tillerkänna honom företrädesrätt att stanna här i landet, därför att han av nämnda orsaker flytt från annat land.

I definitionen angives icke vad som skall förstås med hemland. Även i gällande utlänningslag finnes emellertid samma uttryck utan något angivande av innebörden och utan att detta synes hava föranlett några egentliga svårigheter i praxis. I den nysnämnda konventionen användes icke beteckningen hemland. Där förutsättes, att flyktingen icke kan återvända till det land, där han är medborgare, eller om han saknar medborgarskap i något land, till det land, där han tidigare haft stadigt hemvist. Har flyktingen medborgarskap i mer än ett land, förutsättes att han icke kan återvända till något av dessa länder. I svensk praxis torde hemland ha erhållit en innebörd som i huvudsak överensstämmer med vad som föreskrives i denna konvention och något skäl att ändra denna praxis synes icke föreligga. Det är givet, att det i de fall, då utlämningen är statslös, kan vara svårt att avgöra vilket land som skall anses vara hans hemland. Det är emellertid för dylika fall av vikt att uttrycket icke tolkas alltför snävt.

Minderåriga barn till politiska flyk-

tingar hava ofta nog icke samma hemland som dessa; föräldrarna kunna vara statslösa och barnen födda i landsflykt. Barnen kanske icke heller riskera samma fara eller förföljelse i det land som är deras eller föräldrarnas hemland. Som regel torde emellertid minderåriga barn böra bedömas som politiska flyktingar i samma mån som föräldrarna.

Att politiskt flyktingskap är en omständighet av väsentlig betydelse vid tillståndsprövningen, har ansetts böra komma till direkt uttryck i lagen. I 49 § av förslaget har därför upptagits en föreskrift om att vid prövning av fråga om uppehålls- eller bosättningsstillstånd särskild hänsyn skall tagas till om utlänningsen såsom politisk flykting har behov av en fristad i riket. Det bör anmärkas, att endast den som är politisk flykting i förslagets bemärkelse och således av nu avsedda orsaker icke kan återvända till sitt hemland, bör stå i denna särställning vid tillståndsprövningen. Det bör också framhållas, att om en politisk flykting fått en fristad i annat land, han icke har behov av en fristad här och han bör följaktligen icke heller erhålla någon särskilt gynnad ställning vid tillståndsprövningen.

I detta sammanhang synes även böra beröras frågan, huruvida icke den omständigheten att en politisk flykting erhållit tillstånd att vara här någon tid för honom skapar en rätt att få stanna i landet, även sedan möjlighet uppkommit att befordra honom till land, där han icke blir utsatt för förföljelse. Denna fråga måste besvaras nekande, ehuru längden av den tid en utlänning tidigare vistats i landet alltid

måste vara av den största betydelse vid prövning av fråga om nytt uppehållstillstånd. Har möjlighet uppkommit att befordra flyktingen till hans hemland, är han icke längre att betrakta som politisk flykting. Det förhållandet att myndigheterna vid en tidpunkt funnit politiskt flyktingskap föreliggande är icke bindande för framtiden utan en omprövning kan äga rum när helst anledning därtill förekommer.

Med hänsyn till att politiska flyktingar ofta sakna giltig legitimationshandling och då denna omständighet icke bör föranleda att de avlägsnas ur riket, har i 48 § i förslaget intagits en föreskrift om att svensk myndighet enligt de bestämmelser Kungl. Maj:t meddelar må utfärda legitimationshandling. Det har icke ansetts lämpligt att stadga, att det åligger myndigheten att utfärda dylik handling.

Kärnpunkten i utlänningslagstiftningens bestämmelser om politiskt flyktingskap är, att en politisk flykting icke bör sändas tillbaka till sitt hemland. Han bör emellertid icke heller sändas till annat land, där han kan antagas bli utsatt för fara eller förföljelse av nu avsett slag, eller där han kan antagas icke åtnjuta trygghet mot att bli sänd till dylikt land. Det är härvidlag att märka, att även andra utlänningsar än dem som i förslagets bemärkelse äro politiska flyktingar måste beredas motsvarande skydd. En utlänning, som i annat land än sitt hemland kan antagas bli utsatt för nu avsedd fara eller förföljelse, är visserligen enligt förslaget icke att anse som politisk flykting, eftersom han kan återvända till hemlandet, och han står därför icke i

någon särställning, när det gäller att pröva om han skall erhålla tillstånd att vistas här. Om beslut meddelas om hans avvisning eller utvisning, får detta emellertid icke verkställas på sådant sätt, att utläningen befordras till land, där han av nämnda orsaker kan antagas bli utsatt för fara för liv eller frihet eller för därmed jämförlig förföljelse, och ej heller till land, där han kan antagas icke åtnjuta trygghet mot att bli sänd till land som nu nämnts. I förevarande avseende blir skyddet detsamma för politiska flyktingar som andra utläningar och en gemensam bestämmelse i ämnet har också upptagits i 52 § första stycket av förslaget. Kommittén kommer i det följande att använda beteckningen "politiskt verkställighetshinder" för att angiva att beträffande en utläning föreligger sådant hinder mot verkställighet som nu sagts. Det kan anmärkas, att då politiskt verkställighetshinder föreligger utan att utläningen enligt förslagets terminologi är att beteckna som politiskt flykting, det aldrig kan vara fråga om att utläningen skall erhålla asyl här; han kan nämligen då — om han icke får tillstånd att vistas här — avlägsnas till sitt hemland.

I det fall att utläning vid avvisning eller utvisning enligt de särskilda regler som förut behandlats kan återföras till fartyg eller luftfartyg (sid. 153 ff), är det givetvis av största betydelse att det tillses, att detta icke — direkt eller via land, där utläningen ej får landstiga — skall avgå till sådant land, dit utläningen på grund av politiskt verkställighetshinder icke får avlägsnas. Skall fartyget eller luftfartyget

avgå till sådant land, får man i första hand söka föra utläningen till annat fartyg eller luftfartyg, tillhörande samma ägare, beträffande vilket sådant hinder icke föreligger. Finnes icke något sådant fartyg eller luftfartyg att tillgå, får verkställigheten ske i annan ordning.

Såsom förut anförts måste det i en ny utlänningslag, liksom i den gällande, finnas bestämmelser, som öppna möjlighet att i särskilda fall avlägsna en utläning även till land, där han antages bli utsatt för sådan fara eller förföljelse som konstituerar politiskt flyktingskap.

Beträffande *förverkande av asyl* har förut berörts den grundsatsen att en politisk flykting, som erhållit asyl, är skyldig att följa de bestämmelser för hans uppehåll som gälla i asyllandet och att han kan avlägsnas ur landet, om han bryter däremot. 1936 års utläningssakkunniga, som behandlade denna fråga, gävo uttryck för liknande synpunkter¹. De erinrade om att även en politisk flykting kunde bli föremål för förpassnings- eller utvisningsbeslut men att asylrättssynpunkter och humanitära skäl som regel uteslöte återsändning till hemlandet. De hänvisade vidare till möjligheten att i dylikt fall tillgripa internering. De sakkunniga ansågo, att en flykting icke finge bedriva politisk agitation, och att det vore självklart att stämplingar vare sig mot vårt eget eller annat land icke finge förekomma.

I senare svensk praxis har som nämnts principen att asyl kan för-

¹ 1936 års utredning sid. 59—61.

verkas vunnit tillämpning. Utlänningsnämnden har sålunda uttalat,¹ att asyl kan förverkas, då utlänningens fortsatta vistelse här i landet utgör en allvarlig fara för rikets säkerhet eller utlänningen eljest grovt åsidosatt sina förpliktelser mot asyllandet. Även i sådana fall, då det politiska flyktingskapet vore svagt utvecklat och den fara som i hemlandet hotade utlänningen vore av jämförelsevis lindrig beskaffenhet, syntes enligt utlänningsnämndens mening några betänkligheter icke böra möta mot avlägsnande ur landet av en utlänning, som under sin vistelse här genom sin kriminalitet eller asocialitet visat sig utgöra en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet. I dessa fall borde, uttalade nämnden vidare, en avvägning äga rum. — Den centrala utlänningsmyndigheten synes i sin praxis hava anslutit sig till den uppfattning, varåt nämnden givit uttryck.

I det vid Genève-konferensen antagna konventionsförslaget (artikel 32) stadgas, att en flykting, som tillåtits inkomma i en stat, icke må utvisas från denna stat av andra skäl än hänsyn till statens säkerhet eller allmän ordning. Denna konvention innehåller vidare — som förut anmärkts — i artikel 33 moment 1 ett förbud mot att avlägsna politisk flykting till land, där han av politiska och därmed jämställda orsaker kan bli utsatt för fara för liv eller frihet. Enligt moment 2 i sistnämnda artikel skall emellertid detta förbud icke få åberopas av någon, beträffande vilken det finnes skäligen or-

saker att anse att han är en fara för det landets säkerhet, där han vistas, eller som genom slutligt utslag övertygats om ett särskilt allvarligt brott och utgör en fara för samhällslivet i landet.

Kommittén hyser den bestämda uppfattningen, att en politisk flykting icke skall erhålla asyl eller, om han redan åtnjuter asyl, icke tillåtas kvarstanna här, när hans vistelse här i ena eller andra avseendet skulle vara till skada för riket. Han bör då kunna avlägsnas ur riket, även om han icke kan befordras till annat land än där han kan bli utsatt för sådan fara eller förföljelse, som konstituerar politiskt flyktingenskap. Bestämmelser härom har kommittén upptagit i 52 § andra och tredje styckena i lagförslaget. Kommittén skiljer mellan å ena sidan det fall, att en flyktings kvarblivande här skulle innebära en fara för rikets säkerhet, och å andra sidan de fall, då en flykting genom brott här i riket eller på annat sätt visat sig utgöra en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet eller då han grovt förbrutit sig mot meddelade föreskrifter angående hans uppehåll i riket. Beträffande det första fallet synes det uppenbart, att flyktingens intresse av att kvarbliva och åtnjuta skydd måste underordnas intresset av rikets säkerhet. Flyktingen bör dock aldrig befordras till land, där han av politiska och därmed jämställda orsaker skulle vara hotad till sitt liv. Kommittén vill också framhålla, att faran för rikets säkerhet måste vara påtaglig, innan man får skrida till en för flyktingen så ingripande åtgärd som att han avlägsnas till land, där han kan bli utsatt för

¹ Skrivelse till utlänningskommissionen den 4 november 1950.

fara eller förföljelse av nu avsett slag. Det måste på grund av flyktingens föregående verksamhet finnas grundad anledning antaga, att han här kommer att utöva för rikets säkerhet farlig verksamhet. Vad åter angår de fall, då en politisk flykting genom brott här i riket eller på annat sätt visat sig utgöra en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet eller då han grovt förbrutit sig mot meddelade föreskrifter angående hans uppehåll i riket, måste en noggrann avvägning ske mellan, å ena sidan, intresset av att han avlägsnas och, å andra sidan, den fara eller förföljelse som hotar honom i hemlandet. Flyktingen får endast avlägsnas, om den fara eller förföljelse som hotar honom i det land, till vilket han skall befordras, är att anse som ringa i förhållande till den skada, som kan föränledas av hans vistelse i riket. Det är med hänsyn härtill tydligt, att flyktingen även i dessa fall aldrig kan sändas till land, där hans liv skulle vara i fara. Jämväl i andra fall är det naturligtvis icke osannolikt, att avvägningen kan utfalla på det sättet att flyktingen får stanna här. Förefintligheten av en möjlighet att i nu avsedda fall ur landet avlägsna politiska flyktingar, torde vara av mycket stor betydelse för att förmå dessa att underkasta sig den här gällande ordningen.

Befinnes det vid den nyss berörda avvägningen att en politisk flykting icke kan avlägsnas ur riket, får man — i avbidan på att möjlighet yppas att avlägsna flyktingen — taga honom i förvar eller ställa honom under uppsikt eller ock få särskilda bestämmelser

utfärdas angående hans uppehåll här. Kommittén hänvisar härutinnan till vad som anförts i det föregående (sid. 156 ff).

I fråga om samtliga här ovan behandlade tillfällen, då en utlänning, ehuru han är politisk flykting, bör avlägsnas ur riket, gäller att bedömningen är av ytterst ömtålig beskaffenhet. Det synes med hänsyn härtill kunna ifrågasättas, om icke i princip bör gälla, att beslutanderätten skall tillkomma Kungl. Maj:t. I det fall, att en flykting genom kriminalitet visat sig utgöra en allvarlig fara för ordning och säkerhet eller grovt förbrutit sig mot föreskrifterna angående hans uppehåll i riket, anser emellertid kommittén, att den centrala utlänningsmyndigheten bör kunna tillerkännas befogenhet att avgöra om flyktingen skall avlägsnas ur riket. I detta fall skall nämligen den fara eller förföljelse som hotar flyktingen vara ringa i förhållande till den skada, som kan föränledas av flyktingens vistelse i riket. Givetvis bör i ifrågavarande ärenden yttrande inhämtas från utlänningsnämnden.

Såsom förut berörts har fullmaktsstadgandet i 56 § Ul tagits i anspråk för att på ett från denna lags allmänna regler avvikande sätt behandla personer, vilka i sin gärning utmanat den civiliserade världens samvete eller uppträtt som förrädare mot sitt eget land. I det läge som förelåg vid andra världskrigets slut framstod det som angeläget för vårt land att kunna förvägra asyl åt vissa flyktingar, som "uppträtt som förrädare mot sitt eget

land". Det förefaller emellertid tvivelaktigt, om det numera finnes behov av eller över huvud taget är lämpligt att bibehålla denna möjlighet. Det nämnda uttrycket är obestämt och kan göra det skydd som lagen avser att beredapolitiska flyktingar tämligen illusoriskt. Den andra flyktinggruppen, "de som i sin gärning utmanat den civiliserade världens samvete", är icke lika omfattande, men bestämmningen synes så vag, att den lämnar rum för tämligen skiftande subjektiva bedömningar. Flyktingar, som objektivt sett tillhöra denna grupp, böra visserligen icke åtnjuta asyl i vårt land. Fördenskull erfordras emellertid icke något fullmaktsgående. Personer som i sin gärning utmanat den civiliserade världens samvete torde nämligen enligt kommitténs förslag regelmässigt icke komma att betraktas som politiska flyktingar, och något hinder mot verkställighet till det land, varifrån de flytt, föreligger i sådant fall icke. I regel torde de ha begått brott av sådan beskaffenhet som enligt kommitténs förslag till ändring i lagen om utlämning av förbrytare icke är att anse som politiskt. Enligt detta förslag skall såsom politiskt brott icke anses brott, som avses i konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord (genocide). Såsom politiskt brott skall icke heller anses brott, vilket i någon av Genève-konventionerna angående förbättrande av sårades och sjukas behandling vid stridskrafterna i fält, angående förbättrande av behandlingen av sårade, sjuka och skeppsbrutna tillhörande stridskrafterna till sjöss, angående krigsfångars behand-

ling och angående skydd för civilpersoner under krigstid angivits såsom svår överträdelse av konventionen. Det måste antagas bliva i ett ringa antal fall, som nu avsedda utlämningar kunna anses som politisk flyktingar, och då kunna förutsättningar för tillämpning av 52 § andra eller tredje stycket i förslaget vara för handen. Det bör också framhållas, att kommittén — som förut berörts — föreslår en sådan ändring av lagen om utlämning av förbrytare att i vissa fall kommer att finnas möjlighet att medgiva utlämning för politiskt brott av särskilt grov beskaffenhet.

Det nu anförda har bibragt kommittén den uppfattningen, att bestämmelserna i 52 § andra och tredje styckena i lagförslaget för normala förhållanden äro tillräckliga för att täcka de tillfällen, då ett verkligt behov föreligger att avlägsna en politisk flykting ur riket, fastän han icke kan sändas till annat land än där han kan komma att utsättas för fara för liv eller frihet eller därmed jämförlig personlig förföljelse. I andra fall än som avses med dessa bestämmelser bör enligt kommitténs mening en politisk flykting icke under normala förhållanden kunna sändas till sådant land.

Såsom anförts vid genomgången av grundlinjerna för hithörande bestämmelser måste vid krig eller krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden finnas möjlighet att kunna göra undantag från de regler, som eljest skola gälla i fråga om behandlingen av politiska flyktingar. Bedömningen av om dylika avvikelser böra ske är av sådan politisk karaktär och så betyd-

sefull, att den icke lämpligen kan tillkomma annan myndighet än Kungl. Maj:t. Liksom enligt gällande lag synes denna Kungl. Maj:ts befogenhet böra utövas med stöd av ett fullmaktsstadgande. Att i ett sådant stadgande draga upp några gränser för Kungl. Maj:ts befogenhet i vidare mån än som skett i gällande lag torde knappast vara möjligt, eftersom syftet med stadgandet just skall vara att lämna rum för en anpassning efter vad växlande förhållanden och tidslägen kunna kräva. Vad angår befogenheten att vidtaga nödiga åtgärder för att hindra en alltför stor flyktinginvasion att söka sig hit må erinras om att under förarbetena till 1945 års utlänningslag framkom det förslaget, att fullmaktsstadgandet borde begränsas till att avse den situationen, att strömmen av flyktingar toge en sådan omfattning, att det av praktiska skäl ej läte sig göra att tillämpa lagens bestämmelser. I propositionen till 1945 års riksdag (nr 259) framhöll föredragande departementschefen, att det icke torde vara möjligt att binda stadgandets tillämplighet vid en viss omfattning av flyktingströmmen, ehuru flyktingarnas antal självfallet vore en omständighet av största betydelse för frågan, huruvida och på vad sätt fullmakten skulle tagas i anspråk. Till detta uttalande vill kommittén giva sin avslutning.

Beträffande fullmaktsbestämmelsen i kommitténs förslag, vilken upptagits i 71 §, hänvisar kommittén i övrigt till vad som anföres nedan i kap. 11.

Kommitténs förslag innehåller förutom de nu behandlade bestämmel-

serna även vissa *andra regler angående politiskt flyktingskap*. I huvudsak överensstämna de med gällande lag men vissa ändringar föreligga dock.

Stadgande om att frågor om politiskt flyktingskap skola prövas av den centrala utlänningsmyndigheten finnes i 50, 51 och 53 §§ av förslaget. Enligt 50 §, vars innehåll i allt väsentligt överensstämmer med 20 § andra stycket Ul, skall sålunda polismyndighet hänskjuta avvsningsfråga till den centrala myndighetens prövning, om utlänningen gör gällande, att politiskt verkställighetshinder föreligger för hans avlägsnande, och detta påstående icke är uppenbarligen oriktigt. Kommittén vill i detta sammanhang framhålla, att polismyndighet vid bedömningen av frågan huruvida ett av en flykting begånget brott är av politisk beskaffenhet bör iakttaga den största varsamhet; förekommer anledning att brottet är av sådan beskaffenhet, som avses i konventionen om folkmord eller i de nyssnämnda Genève-konventionerna, torde sålunda polismyndigheten böra överlämna ärendet till den centrala utlänningsmyndighetens prövning.

I 51 § av förslaget stadgas, att om utlännings påstår att han är politisk flykting, ärende angående återkallelse av tillstånd eller utvisning må prövas av länsstyrelse endast om påståendet uppenbarligen är oriktigt. I denna del innebär förslaget en ändring av reglerna i Ul. Länsstyrelse är nämligen enligt denna ensam behörig att pröva fråga om vanlig utvisning, oavsett om vederbörande utlännings är politisk flykting eller icke. Det är enbart fråga

om verkställighet av utvisning, som av länsstyrelse kan hänskjutas till den centrala utlänningsmyndighetens prövning. Den av kommittén föreslagna ordningen är motiverad av dessa ärendens ömtåliga beskaffenhet och av vad förut anförts därom, att den som påstår politiskt flyktingskap icke bör avlägsnas ur landet utan att hans sak blivit föremål för en grundlig prövning av en väl kvalificerad myndighet. Utlänningsnämnden bör också höras innan en politisk flykting avlägsnas ur riket och detta kan icke lämpligen ske vid en handläggning hos länsstyrelse. — Kommittén vill framhålla, att enligt förslaget är länsstyrelse behörig att pröva utvisningsärende, då utlänningen utan att påstå att han är politisk flykting gör gällande att politiskt verkställighetshinder föreligger för hans avlägsnande till visst land. Anledningen härtill är, att vid utvisning utlänningen — i motsats till vad som gäller vid avvisning — i första hand skall befordras till sitt hemland; dit föreligger icke hinder att befordra den som icke är politisk flykting.

I 53 § av förslaget finnas bestämmelser om handläggningen av ärende angående verkställighet av avvisning eller utvisning, där utlänningen som skäl mot verkställigheten framställt påstående om politiskt verkställighetshinder. Sådant ärende skall av polismyndighet eller länsstyrelse överlämnas till den centrala utlänningsmyndighetens avgörande, där påståendet ej tidigare prövats av sistnämnda myndighet och påståendet ej uppenbarligen är oriktigt. Har den centrala myndigheten själv avgjort

avvisnings- eller utvisningsärende, torde myndigheten regelmässigt jämlikt 40 § ha meddelat anvisningar angående verkställigheten och då tagit ställning till frågan om politiskt verkställighetshinder föreligger. Har verkställighetsärende överlämnats till den centrala myndighetens prövning, skall yttrande inhämtas från utlänningsnämnden. Är ett verkställighetsärende synnerligen brådskande och finner myndigheten icke politiskt verkställighetshinder föreligga för utlänningsens befordrande till ifrågakommande land, må dock verkställighet ske utan att nämndens yttrande inhämtas. Utan att nämnden yttrat sig får den centrala myndigheten icke förordna om verkställighet med tillämpning av 52 § andra stycket i förslaget. I de fall då frågan huruvida en politisk flykting bör avlägsnas ur riket jämlikt 52 § tredje stycket skall prövas av Kungl. Maj:t, skall den centrala utlänningsmyndigheten med bifogande av yttrande från utlänningsnämnden överlämna ärendet till Kungl. Maj:t. — Det förtjänar anmärkas, att de föreslagna bestämmelserna om att polismyndighet och länsstyrelse skola överlämna verkställighetsärende till den centrala myndighetens prövning i sak icke skilja sig mycket från vad nu gäller. I Ul föreskrives dock icke att överlämnande skall äga rum vid påstående om politiskt flyktingskap; det stadgas endast att ärende skall överlämnas "i tvivelaktiga fall eller där svårighet möter". I praxis torde emellertid detta tillämpas på så sätt, att överlämnande äger rum i de fall kommittén föreslagit. Bestämmelserna i 46 a § d) och e) Ul

synas också bygga på den förutsättningen att så sker.

Har utläningen som skäl mot verkställighet av avvisning eller utvisning åberopat politiskt verkställighetshinder och har den centrala myndigheten i strid häremot förordnat om verkställighet, bör utläningen äga klagorätt

under de förutsättningar som i allmänhet skola gälla för klagan över myndighetens beslut. Härom har stadgande upptagits i 54 § av förslaget. Enligt den nuvarande lagen gäller också i huvudsak detsamma (jfr 47 § första stycket UI).

Kap. 11. Fullmaktsstadgande

Ul innehåller — såsom i det föregående berörts — i 56 § ett fullmaktsstadgande. Där föreskrives, att i händelse av krig eller fara för krig eller där sådant för rikets försvar eller eljest på grund av särskilda omständigheter prövas erforderligt, äger Kungl. Maj:t med avseende å utlännings rätt att inkomma eller uppehålla sig i riket eller att vistas å viss ort inom riket eller att här i riket antaga eller innehava arbetsanställning meddela de särskilda bestämmelser som må finnas nödiga. Vidare stadgas, att i fall varom i paragrafen sägs Kungl. Maj:t må i fråga om utlännings avvisning, förpassning ur riket eller utvisning förordna efter omständigheterna.

Redan i 1914 års lag angående förbud för vissa utläningar att här i riket vistas fanns en fullmaktsbestämmelse, som i fråga om förutsättningarna för dess tillämpning helt överensstämde med det nuvarande stadgandet. Med vissa jämkningar överfördes denna bestämmelse till 1927 års utlänningslag, varifrån den oförändrad överflyttades till 1937 års lag. Fullmaktsstadgandet i dessa båda lagar ansågs under angivna förutsättningar innefatta befogenhet för Kungl. Maj:t att utfärda bestämmelser om internering av utläningar. Angående innebörden av uttrycket "särskilda omständigheter" uttalade 1936 års sakkunniga bland annat, att detta, ehuru endast inrymmande förhållanden av extraordinär karaktär, dock icke måste innebära en med krig eller krigsfara jämförbar förutsättning. 1936 års sak-

kunniga förmenade jämväl, att lagrummet borde kunna tillämpas, även där särskilda omständigheter föreläge beträffande viss utläning.

1943 års utlännings-sakkunniga funno det nödvändigt, att lagen innehöll ett fullmaktsstadgande för extraordinära förhållanden. Med hänsyn till det förslag till särskild lagstiftning angående omhändertagande av utläning i anstalt eller förläggning, som de sakkunniga framlade, ansågo de att i fullmaktsbestämmelsen icke vidare borde inrymmas befogenhet att förordna om frihetsberövande åtgärder på längre tid mot utläningar. Att så icke skulle vara fallet, kom också till direkt uttryck i fullmaktsstadgandet i 1945 års lag i dess ursprungliga lydelse. Då lagrummet år 1946 erhöll sin nuvarande avfattning i samband med att lagen om omhändertagande upphörde att gälla, framhöll föredragande departementschefen, att det då föreslagna stadgandet icke heller i fortsättningen skulle innefatta någon sådan befogenhet.

Det synes vidare böra erinras om, att föredragande departementschefen i 1945 års proposition (nr 259) med förslag till utlänningslag framhöll, att fullmaktsstadgandet enligt hans uppfattning icke borde begagnas för att i uppkommande särskilda ärenden behandla enskilda utläningar på ett sätt som avveke från lagens stadganden.

Kommittén anser lika med 1943 års utlännings-sakkunniga, att det för oförutsedda situationer av extraordinär natur måste finnas möjlighet för Kungl.

Maj:t att utfärda särskilda föreskrifter som avvika från eller komplettera lagens regler. Kommittén föreslår att befogenhet i detta hänseende liksom hittills tillägges Kungl. Maj:t genom att ett fullmaktsstadgande upptages i utlänningslagen. Förutsättningar för stadgandets tillämpning böra enligt kommitténs mening vara att riket befinner sig i krig eller krigsfara eller att andra utomordentliga förhållanden av allmängiltig karaktär föreligga. Att särskilda omständigheter föreligga beträffande viss utlännning utan att utomordentliga förhållanden av allmängiltig art äro för handen, anser kommittén icke böra vara skäl till undantag från lagens vanliga regler. Med uttrycket "andra utomordentliga förhållanden" åsyftas i främsta rummet det fall, att en så stark flyktingström skulle söka sig hit att extraordinära åtgärder bliva nödvändiga.

Vid tillämpning av fullmaktsstadgandet bör Kungl. Maj:t enligt kommitténs mening som regel utfärda särskilda bestämmelser av allmängiltig karaktär för det läge varom fråga är. Enskilda utlännningar böra däremot icke i särskilda fall med stöd av fullmaktsstadgandet behandlas på ett sätt som avviker från eljest tillämpade principer.

Det nuvarande fullmaktsstadgandet kan tillämpas bl.a. under förutsättning, att det för rikets försvar prövas erforderligt att utfärda särskilda bestämmelser. Denna förutsättning är av annan karaktär än de övriga med hänsyn därtill att den icke innebär något extraordinärt förhållande. Den har utgjort grunden för tillämpning av fullmakts-

stadgandet, då Kungl. Maj:t med stöd av detsamma utfärdat kungörelsen den 12 januari 1939 (nr 28) angående särskilda villkor för utlänningsvistelse inom skyddsområde för fästning eller motsvarande försvarsanläggning samt för utlännings tillträde till etablissemment vid försvarsväsendet m.m. Denna kungörelse, vars giltighet icke är begränsad till krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden, innefattar väsentliga inskränkningar i utlännings rätt att vistas i vissa delar av riket. Bestämmelser av det innehåll, som finnes i kungörelsen, äro uppenbarligen av behovet påkallade, och Kungl. Maj:t måste därför bibehållas vid befogenheten att utfärda dylika föreskrifter. Ett bemyndigande härtill synes emellertid icke ha sin rätta plats i det stadgande, som reglerar Kungl. Maj:ts befogenhet att utfärda särskilda bestämmelser för utomordentliga förhållanden. I stället synes det böra upptagas i kapitlet om utlännings uppehåll i riket och där lämpligen införas såsom ett andra stycke i 13 §. Enligt den bestämmelse kommittén föreslår skall Kungl. Maj:t, om det med hänsyn till rikets försvar prövas erforderligt att inskränka utlännings rätt att vistas inom vissa områden, äga utfärda erforderliga bestämmelser därom. Med det i förslaget använda uttrycket "områden", som till sin innebörd är ganska obestämt, har kommittén närmast avsett sådana områden, som nu äro skyddade enligt 1939 års kungörelse. De inskränkningar, varom Kungl. Maj:t skall äga meddela föreskrift, kunna avse såväl totalt förbud att uppehålla sig inom dylikt område som

föreskrift om särskilda villkor för uppehåll där, t.ex. fotograferingsförbud eller förbud att innehava sprängämnen, särskild anmälningsskyldighet e.d.

Det kan ifrågasättas, huruvida icke i det föreslagna stadgandet i 13 § "hänsyn till folkförsörjningen" borde upptagas som alternativ till "hänsyn till rikets försvar". Stadgandet skulle emellertid då öppna möjlighet för synnerligen omfattande inskränkningar i utlännings rörelsefrihet och kommittén vill därför för fredstid icke förorda en sådan formulering. Anmärkas må, att anläggningar, som äro av särskild betydelse för folkförsörjningen, ofta också äro av största vikt för rikets försvar, t.ex. oljeupplag, och att de i sådant fall kunna skyddas med tillämpning av stadgandet i den föreslagna avfattningen.

Beträffande omfattningen av de befogenheter det förut berörda fullmaktsstadgandet för extraordinära förhållanden bör giva åt Kungl. Maj:t torde det framför allt vara i fråga om frihetsberövande åtgärder, som begränsningar kunna ifrågasättas. Av vad som förekom då fullmaktsbestämmelsen i U1 år 1946 erhöi sin nuvarande avfattning framgår, att denna bestämmelse icke innefattar något bemyndigande för Kungl. Maj:t att utfärda föreskrifter om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning. Om riket befinner sig i krig, torde det emellertid vara ofrånkomligt att omhändertaga sådana utlännningar, som kunna befaras utöva för landet skadlig verksamhet, om de lämnas på fri fot. Möjligheterna att avlägsna icke önskvärda utlännningar till annat land

torde i krigstid komma att väsentligt minskas. Det synes med hänsyn härtill vara tydligt, att de bestämmelser om frihetsberövande åtgärder mot utlännningar, som kommittén förut behandlat, icke äro tillräckliga under ett krig. Även under krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden torde det kunna bli nödvändigt att utlännningar, som kunna utgöra en fara för rikets säkerhet, berövas friheten under andra förutsättningar än under normala förhållanden. Med hänsyn till de frihetsberövande åtgärdernas karaktär framstår det som ett befogat önskemål, att sådana åtgärder icke vidtagas utan att förutsättningarna och formerna därför reglerats i lag, men för det fall att riket kommer i krig eller en överhängande krigsfara hastigt uppkommer torde de faktiska förhållandena omöjliggöra att i form av lag då utfärda erforderliga bestämmelser. Att på förhand meddela dylika bestämmelser i en särskild lag skulle visserligen låta sig göra, men den snabba anpassning efter växlande lägen och förhållanden, som vid krig eller dylik krigsfara är av särskild vikt, skulle i så fall icke vara möjlig. Fullmaktsstadgandet bör därför enligt kommitténs mening även giva Kungl. Maj:t befogenhet att vid krig eller överhängande krigsfara meddela föreskrifter om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning. Dylik krigsfara bör anses föreligga, då beredskapstillstånd inträtt, och härom bör föreskrift intagas i lagen. Det må anmärkas, att vad som skall förstås med beredskapstillstånd anges i 27 kapitlet 16 § första stycket strafflagen. För andra

fall än krig eller beredskapstillstånd anser kommittén icke att Kungl. Maj:t bör utan riksdagens hörande kunna vid sidan av lagen utfärda bestämmelser om frihetsberövande åtgärder.

En i enlighet med det nu anförda utformad fullmaktsbestämmelse för extraordinära förhållanden har av kommittén upptagits i 71 § av lagförslaget.

Kommitten vill i detta sammanhang betona, att frihetsberövande åtgärder mot utläningar icke ens under extraordinära förhållanden böra komma till användning annat än då rikets säkerhet eller andra allmänna intressen av synnerlig vikt påkalla det.

Vilka avvikelser från den för normala förhållanden avpassade lagstiftningen, som vid sidan av de frihetsberövande åtgärderna kunna bli erforderliga i olika situationer, ställer sig svårt att säga. Det ligger i sakens natur, att för det fall att riket råkar i krig avvikelserna måste bli mycket omfattande och att de bestämmelser, som då skola gälla, måste innefatta väsentliga skärpningar i kontrollen och begränsningar i olika avseenden av den frihet utläningar under fredstid åtnjuta i vårt land. Under ett krig kunna sålunda icke heller de utläningar, vilka det icke finnes skäl att omhändertaga, medgivas den rörelsefrihet inom riket, som utläningar i allmänhet åtnjuta under fred. Det torde nämligen då ofta bli nödvändigt, att en i Sverige vistande utläning förbjödes att uppehålla sig annat än på viss ort eller inom visst av myndigheterna anvisat område. En vidsträckt anmälningsskyldighet tor-

de också böra åläggas utläningarna. Det är vidare önskvärt, att reglerna angående utlänningskontrollen i krig bli särskilt enkla och lätta för myndigheterna att tillämpa. Förfarandet i utlänningsärenden under krig torde därför såvitt möjligt böra förenklas. Sålunda torde flera av de rättssäkerhetsgarantier, som under fredstid finnas till utläningarnas skydd, i ett krigsläge med hänsyn till intresset av lagstiftningens effektivitet och enkelhet icke kunna upprätthållas. På grund av nu berörda förhållanden och kanske än mer med hänsyn till risken för förbindelseavbrott mellan den centrala och de lokala myndigheterna lär det också bli nödvändigt, att handläggningen av utlänningsärenden i görligaste mån decentraliseras.

Under krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden än krig torde icke lika vittgående undantag bli nödvändiga och omfattningen av dessa undantag måste bli beroende på vad olika lägen och förhållanden kunna kräva. I vissa situationer kan det t.ex. tänkas vara lämpligt att tillägga arbetsmarknadsmyndighet vidgad befogenhet i arbetstillståndsärenden.

Kommittén vill till slut erinra om sina uttalanden i den föregående framställningen angående politiskt flyktingskap. Där har framhållits, att vid krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden visserligen avvikelser från de vanliga reglerna angående behandlingen av politiska flyktingar kunna vara påkallade, men att även i dylika situationer politiska flyktingar såvitt möjligt böra erhålla asyl i vårt land.

Kap. 12. Specialmotivering

Lagens rubrik och disposition.

Kommittén föreslår, att den nuvarande rubriken "lag om utlänningsrätt att här i riket vistas (utlänningslag)" förkortas till den allmänt brukliga benämningen "utlänningslag". Det förhåller sig visserligen så, att i åtskilliga andra lagar regleras frågor angående utlännings ställning här i riket, t.ex. lagen om utlämning av förbrytare, lagen den 8 juli 1904 om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, förmynderskap och adoption och lagen den 30 maj 1916 om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag. Bestämmelser om utlännings rätt att inresa till riket, att uppehålla sig här och att här antaga och innehava arbetsanställning synas emellertid vara av så grundläggande betydelse för utlännings rättsställning, att det måste anses berättigat att för den lag, som innehåller dessa bestämmelser, använda benämningen utlänningslag.

Kommitténs lagförslag är i fråga om innehållet byggt på den gällande lagens grund och även beträffande uppställningen i formellt hänseende följer förslaget delvis denna lag. Avsevärda omgrupperingar ha företagits i syfte att vinna större överskådlighet och tydlighet och att undvika upprepningar. De viktigaste av dessa omgrupperingar äro att till särskilda kapitel utbrutits samtliga de bestämmelser som röra dels besvär, underställning hos Konungen och verkställighet (7 kap.), dels politiskt flyktingskap (8 kap.) dels ock

förhör (9 kap.). I 1 kap. ha upptagits vissa stadganden av mera allmänt innehåll; 1 § innehåller en principförklaring angående utlännings likställighet i vissa avseenden med svensk medborgare och i 2 och 3 §§ finnas bestämmelser angående den centrala utlänningsmyndighetens och utlänningsnämndens uppgifter. I 10 kap. ha upptagits ansvarsbestämmelserna i nuvarande 7 kap. och vidare de stadganden om ersättningskyldighet, vilka nu finnas i 8 kap. under rubriken "Särskilda bestämmelser". Sistnämnda kapitel, som för närvarande innehåller bestämmelser av mycket olikartat innehåll och otvivelaktigt är tämligen svåröverskådligt, har genom nu nämnda omplaceringar kunnat väsentligt begränsas (11 kap.).

Att alla stadganden rörande behandlingen av utlänningar, som göra gällande politiskt flyktingskap, sammanföras till ett kapitel, har kommittén ansett innebära en avgjord fördel med hänsyn till den överskådlighet över stadgandenas innehåll som därigenom vinnes. Den som läser en särskild bestämmelse i ett annat kapitel i lagen måste emellertid uppmärksamma denna allmänna disposition av lagen, så att han t.ex. icke läser bestämmelserna om avvissning i 5 kap. utan att lägga märke till de undantag härifrån som finnas i 8 kap. om politiskt flyktingskap. Kommittén har icke ansett det vara lämpligt att på varje ställe i lagen, där ett beaktande av reglerna om politiskt flyktingskap kan vara erforderligt, intaga en hänvisning till dessa

regler. Detta skulle nämligen tynga lagtexten alltför mycket. Den olägenhet avsaknaden av dessa hänvisningar möjligen kan innebära, anser kommittén väga lätt i förhållande till de fördelar, som ur andra synpunkter ett sammanförande av bestämmelserna synes medföra.

De ändringar i fråga om lagens avfattning, vilka kommittén föreslår, äro i främsta rummet betingade av de nyheter med avseende å utlänningskontrollen, som kommittén förut i betänkandet föreslagit och motiverat. Det må anmärkas, att åtskilliga paragrafer i Ul praktiskt taget oförändrade eller med endast obetydliga formella jämkningar ha överförts till den nya lagen. I den följande framställningen av de särskilda bestämmelserna i förslaget har det som regel icke ansetts erforderligt att anmärka när formella jämkningar skett.

1 Kap. Inledande bestämmelser.

1 §.

Denna paragraf, som saknar motsvarighet i Ul, innehåller vad kommittén ansett böra vara grundprincipen för utlänningslagstiftningen. En motivering till bestämmelsen har lämnats i det föregående (sid. 45). Kommittén vill här endast anmärka, att i fråga om rätten att utresa ur riket kunna särskilda inskränkningar gälla för vissa svenskar, vilka inskränkningar icke gälla för utlänningar. Sålunda kunna värnpliktiga svenskar under vissa förutsättningar vara betagna rätten att lämna riket. Kommittén har emellertid icke ansett erforderligt att

i lagtexten beröra dylika speciella förhållanden.

2 §.

Även denna paragraf saknar motsvarighet i Ul. Den har motiverats i det föregående (sid. 50).

I 58 § sista stycket Ul stadgas, att Konungen förordnar vilken myndighet som skall vara central utlänningsmyndighet. För kommittén, som anser att utlänningskommissionen bör omorganiseras till ett fast ämbetsverk, finnes det icke anledning att upptaga något motsvarande stadgande i lagen. I 58 § sista stycket föreskrives vidare, att där så med hänsyn till särskilda förhållanden finnes påkallat, må Konungen förordna att med avseende å frågor om arbetstillstånd vad i Ul stadgas om den centrala utlänningsmyndigheten i stället skall gälla den centrala arbetsmarknadsmyndigheten. Sedan denna bestämmelse 1945 upptogs i lagen, har något dylikt förordnande icke meddelats, och särskilt med hänsyn till den decentralisering av tillståndsgivningen i arbetstillståndsärenden till lokala arbetsmarknadsorgan, som enligt förslaget kan äga rum, anser kommittén, att det saknas behov att bibehålla bestämmelsen.

3 §

motsvaras av 46 § Ul, därvid emellertid — som berörts i den allmänna motiveringen (sid. 50) — gjorts det tillägget att nämnden i sin verksamhet särskilt skall beakta utlänningsbehov av rättsskydd.

Stadgandet i 46 a § Ul om de ärenden, i vilka den centrala utlänningsmyndigheten skall inhämta yttrande

från utlänningsnämnden, har med hänsyn till lagens ändrade disposition uppdelats på de kapitel, där de olika ärendena i övrigt behandlas. Bestämmelser om nämndens hörande finnas i 8, 20, 29, 35, 44, 45 och 53 §§. Kommitténs förslag innehåller ej någon motsvarighet till stadgandet i 46 a § sista stycket Ul. Där föreskrives, att om beslut meddelas i ärende, i vilket nämnden skall yttra sig, utan att sådant yttrande dock inhämtats, skall beslutet snarast möjligt anmälas för nämnden. Enligt kommitténs mening böra bestämmelser av motsvarande innehåll utfärdas i administrativ ordning.

2 kap. Om utlännings inresa.

4 §

motsvarar 1 § Ul. Vad i sistnämnda paragraf stadgas om visering för uppehåll har kommittén emellertid ansett ha sin rätta plats i kapitlet om utlännings uppehåll i riket.

Såsom anförts i den allmänna motiveringen (sid. 112) anser kommittén, att en utlännings med bosättningsstillstånd icke bör underkastas viseringstvång.

Närmare bestämmelser om visering meddelas för närvarande i utlänningskungörelsen (3 kap.), och kommittén förutsätter, att liknande bestämmelser komma att upptagas i en tillämpningskungörelse till den nya utlänningslagen. Liksom hittills torde visering böra, när skäl föreligga därtill, kunna återkallas av den myndighet som meddelat viseringen ävensom av den centrala utlänningsmyndigheten. Det är emellertid önskvärt, att återkallelse av

visering icke utan att särskilt vägande skäl därtill föreligga äger rum i det fall att utlännings redan ankommit till riket.

5 och 6 §§

motsvaras av 2 och 3 §§ Ul.

3 Kap. Om utlännings uppehåll i riket.

I detta kapitel har den förändringen av dispositionen vidtagits, att stadgandena angående tillstånd för utlännings att vistas i riket — med hänsyn till den grundläggande betydelse de äga — placerats först i kapitlet.

7 §.

Första och sista styckena motsvaras av 7 § Ul. Andra stycket har i viss mån en motsvarighet i 1 § Ul. Det innehåller i övrigt — med den modifikation, som införandet av bosättningsstillstånd påkallar — endast vad som utan uttryckligt stadgande ändå anses gälla.

Paragrafens första stycke har jämkats något i fråga om de kategorier av utlännings, som skola äga vistas här sex månader utan uppehållstillstånd. Enligt Ul gäller denna tid för utlännings, som på grund av födseln varit svensk medborgare ävensom dennes make och ogifta barn i äktenskap under tjuogoett år. De ändringar kommittén föreslår äro i främsta rummet föranledda av 1950 års lag om svenskt medborgarskap. I anledning av denna lag har Kungl. Maj:t med stöd av 58 § Ul genom kungörelse den 15 december 1950 (nr 653) förordnat, att nämnda tid av sex månader skall gälla även för utlännings, som är gift med svensk

medborgare, ävensom sådan utlän-
nings ogifta barn i äktenskap under
tjuugoett år. Kommitténs förslag in-
nehär bl.a. att innehållet i denna kun-
görelse upptages i lagen.

För att klarlägga skälen till de före-
slagna ändringarna skall kommittén
göra en jämförelse mellan förhållan-
dena under den äldre medborgarskaps-
lagen, som gällde fram till den 1 janua-
ri 1951, och den nya lagen, som trädde
i kraft sistnämnda dag.

Vad först angår det fall att utländsk
kvinna gifter sig med svensk man, blev
kvinnan enligt den äldre lagen svensk
medborgare och behövde sålunda efter
äktenskapets ingående icke längre up-
pehållstillstånd. Enligt den nya med-
borgarskapslagen erhåller hon däremot
icke genom äktenskapet svenskt med-
borgarskap och är sålunda underkastad
utlänningens regler om bl.a. up-
pehållstillstånd. Enligt stadgandet i 7
§ UI skall, om hon tillhör viseringsfri
nation, den vanliga 3-månaderstiden
gälla för henne och hon är sålunda en-
ligt UI — ehuru gift med svensk med-
borgare — i detta avseende i sämre
läge än om hennes man upphört att
vara svensk medborgare. Härav fram-
går, att utländsk kvinna, som är gift
med svensk man, uppenbarligen bör
tillhöra de kategorier, för vilka den
uppehållstillståndsfria 6-månadersti-
den skall gälla. Ett skäl härtill är ock-
så — som riksdagen uttalat vid den
nya medborgarskapslagens antagande¹
— att endast mycket starka skäl böra
hindra att en sådan kvinna får bo-
sätta sig i Sverige och att hon icke

heller bör betungas med ansöknings-
förfaranden mer än som är absolut
nödvändigt.

Vidkommande det fall, att utländsk
man gifter sig med svensk kvinna, för-
höll det sig enligt den äldre medborgar-
skapslagen så, att kvinnan förlorade
sitt svenska medborgarskap, om hon
genom giftermålet eller eljest blev
medborgare i annat land och där hade
eller efter förvärvet av medborgarska-
pet tog sitt hemvist. Enligt den nya
medborgarskapslagen behåller kvin-
nan principiellt sitt svenska medbor-
garskap, även om hon tager hemvist i
mannens hemland. En svensk kvinna,
som efter giftermålet med utländsk
man behåller sitt hemvist här i riket,
förblir sålunda enligt både den äldre
och den nya medborgarskapslagen
svensk medborgare. Har kvinnan där-
emot tagit hemvist i mannens hem-
land, förlorade hon enligt den äldre
lagen i regel sitt svenska medborgar-
skap. Enligt den nya lagen förblir hon
oberoende av denna omständighet
svensk medborgare och hennes rätt
att vistas här kommer sålunda icke
att beröras av utlänningsslagstiftning-
en. Vad åter angår den utländske man-
nen, har i berörda avseende läget blivit
förändrat efter den nya medborgar-
skapslagens ikraftträdande. Bestäm-
melserna i 7 § föra nämligen till det
egendomliga resultatet, att utländsk
man, som är gift med kvinna som varit
svensk medborgare, äger vistas här
utan uppehållstillstånd under sex må-
nader från ankomsten, medan utländsk
man, som är gift med kvinna som är
svensk medborgare, endast äger uppe-
hålla sig här tre månader utan uppe-

¹ Första lagutskottets utlåtande nr 27/1950.

hållstillstånd. Under den äldre medborgarskapslagens giltighetstid torde det hava varit tämligen sällsynt, att en svenskfödd kvinna bibehållit sitt svenska medborgarskap efter giftermålet med en utomlands bosatt utländsk man. Efter den nya medborgarskapslagens ikraftträdande torde vid äkenskap mellan utländsk man och svensk kvinna denna däremot regelmässigt komma att förbli svensk medborgare, och det är därför av stor praktisk betydelse, att hennes man i fråga om rätten att vistas här utan tillstånd icke är i sämre läge än en utländsk man, som är gift med kvinna som varit svensk medborgare. Med hänsyn härtill föreslår kommittén, att utländsk man, som är gift med svensk kvinna, i fråga om rätten att uppehålla sig i riket utan uppehållstillstånd likställes med utländsk man, som är gift med kvinna som varit svensk medborgare. Med detta förslag vinnes, att den uppehållstillståndsfria tiden kommer att bli densamma för utländsk man, gift med svensk kvinna, och för utländsk kvinna, gift med svensk man.

Det må anmärkas, att om det äktenskap, som är anledningen till att vederbörande utlänning kommit i åtnjutande av den tillståndsfria 6-månaders-tiden, upplöses genom dödsfall eller skilsmässa, bortfaller grunden till för-månen för maken och 3-månaderstiden bör gälla.

Av skäl likartade med de ovan anförda torde barn i äktenskap, där en av föräldrarna är svensk medborgare, i förevarande avseende böra jämsställas med barn i äktenskap, där en av föräldrarna varit svensk medborgare.

Att minderåriga barn i äktenskap få vistas i riket utan uppehållstillstånd i samma utsträckning som föräldrarna eller en av dem, torde vara baserat på den naturliga uppfattningen, att medlemmar i samma familj såvitt möjligt böra i fråga om rätten att uppehålla sig här behandlas på samma sätt. Ur denna synpunkt är det omotiverat, att enligt Ul barn utom äktenskap icke i samma mån som sin moder kunna vistas här utan uppehållstillstånd. Kommittén föreslår därför, att lagen ändras, så att i fråga om ogifta barn utom äktenskap den uppehållstillståndsfria tiden blir sex månader, om dess moder som utlänning kommer i åtnjutande av denna tid eller är svensk medborgare.

I den nya medborgarskapslagen har den åldersgräns, vid vilken barn upphöra att behandlas som bipersoner till föräldrarna vid dessas förvärv av medborgarskap, sänkts från 21 till 18 år. Enligt kommitténs mening synes detta böra föranleda, att motsvarande sänkning sker av åldersgränsen i fråga om barns likställighet med föräldrar eller en av dem beträffande den uppehållstillståndsfria tiden.

8 §

har sin motsvarighet i 8 § Ul och, såvitt angår sista stycket sista punkten, i 46 a § b) Ul. De sakliga ändringar paragrafen innehåller ha behandlats i den allmänna motiveringen (Se angående första st. särskilt sid. 75f. och angående andra st. sid. 79—84). Paragrafens första stycke innehåller emellertid även en ändring i förhållande till Ul, som icke tidigare motiverats. I detta stycke har nämligen intagits ett stad-

gande om att utlänning, som kvarstannar i riket efter det hans tillstånd upphört att gälla, skall vara underkastad den begränsning i fråga om vistelseort och de föreskrifter i övrigt, som tidigare varit gällande för honom, intill dess nya föreskrifter angående hans vistelse meddelas. Ett sådant stadgande synes ha betydelse bl.a. för det fall, att nytt uppehållstillstånd icke meddelas omedelbart vid utgången av giltighetstiden för ett äldre tillstånd, som varit förbundet med lokal begränsning. Vid överträdelse av lokal begränsning eller annat villkor, som på grund av det föreslagna stadgandet skall fortfara att gälla, inträder ansvarspåföljd enligt 62 § eller 63 § första stycket i förslaget.

9 §.

I fråga om denna paragraf hänvisas till den allmänna motiveringen (sid. 66 ff.).

10 §

motsvaras av 4 § Ul. Motiveringen till det i fråga om utlänning med bosättningsstillstånd stadgade undantaget från skyldigheten att innehava vederbörlig legitimationshandling har lämnats i det föregående (sid. 72).

11 §

saknar motsvarighet i gällande Ul. Beträffande föreskriften om den tid en utlänning med uppehålls- eller bosättningsstillstånd äger vistas utom riket utan att tillståndet förfaller hänvisas till den allmänna motiveringen (sid. 71, 75). Vad som skall förstås med bosättning har behandlats i den allmänna motiveringen (sid. 97—99).

12 §.

Första stycket motsvaras av 6 § och andra stycket av 12 § Ul.

Beträffande andra stycket anmärkes, att enligt 12 § Ul är föreskriften om att utlänning vid avresan till utlandet skall uppvisa sin legitimationshandling ovillkorlig. Om emellertid en utlänning, som önskar lämna riket, skulle sakna vederbörlig legitimationshandling, finnes det ur utlänningskontrollens synpunkt knappast någon anledning att på den grund hindra honom att utresa. Även utan pass torde en utlänning regelmässigt kunna komma in i sitt hemland. Med hänsyn till det nu anförda anser kommittén det icke erforderligt att uppställa ett ovillkorligt krav på att utlänning som utreser, skall uppvisa sådan legitimationshandling som föreskrives i 4 §. Det synes emellertid vara nödvändigt att utläningen på något sätt styrker sin identitet, så att icke för brott efterlysta utläningar eller utläningar, som av annat skäl icke få lämna landet, likväl begiva sig ur riket. Utlänningens identitet är även av betydelse i de fall då utreseuppgift skall avgivas.

13 §.

Första stycket överensstämmer med 5 § Ul. Andra stycket har behandlats i den allmänna motiveringen (s. 181 f.).

4 Kap. Om arbetsanställning för utlänning.

14 §.

Första stycket motsvarar med vissa ändringar 13 § Ul, medan andra och tredje styckena sakna motsvarighet i gällande lag.

Beträffande motiveringen till att arbetstillstånd icke erfordras för utläningar med bosättningstillstånd hänvisas till vad som anförts i den allmänna motiveringen (sid. 70). I fråga om det undantag från reglerna om arbetstillstånd, som föreslås för utländsk kvinna som är gift med svensk man, må anmärkas, att riksdagen vid antagandet av den nya medborgarskapslagstiftningen uttalade att för sådan kvinna borde genomföras lättnader i kravet på arbetstillstånd. Kommittén, som hyser den uppfattningen att reglerna om arbetstillstånd icke har någon uppgift att fylla i fråga om nu avsedda kvinnor, föreslår att de — i enlighet med vad som nu stadgas i utlänningskungörelsen — helt befrias från skyldigheten att innehava arbetstillstånd.

I paragrafens första stycke stadgas i överensstämmelse med 13 § andra stycket Ul, att arbetstillstånd icke erfordras för anställning i statens tjänst. Angående lämpligheten av att bibehålla detta undantag har viss tvekan yppat sig inom kommittén. Andra statliga myndigheter än den centrala utlänningsmyndigheten och arbetsmarknadsstyrelsen ha nämligen ej samma kompetens att pröva frågor om anställande av utländsk arbetskraft, som dessa myndigheter besitta. Enligt ett kungligt cirkulär av den 15 juni 1945 (nr 318) åligger det emellertid statlig myndighet, som ämnar anställa utläning, att där ej ärendet är synnerligen brådskande eller andra särskilda omständigheter föreligga, samråda med statens utlänningskommision, innan utläningen anställs. Detta cirkulär förbises visserligen under-

stundom av myndigheterna. Uppställandet av krav på arbetstillstånd även för statliga anställningar skulle dock enligt kommitténs uppfattning vara alltför omständligt. Kommittén anser att det är tillräckligt, om det samråd äger rum som föreskrives i nämnda cirkulär. Kommittén vill därför framhålla angelägenheten av att detta cirkulär noggrant efterföljes. Kommittén vill vidare påpeka, att statlig myndighet uppenbarligen icke äger anställa utläning utan att först förvissa sig om att utläningen äger uppehålla sig i riket och att för honom icke gäller något förbud att vistas på den ort, där arbetet skall utföras.

Paragrafens andra stycke har behandlats å sid. 71 i den allmänna motiveringen och tredje stycket å sid. 46.

15 §

motsvaras av 14 § Ul.

16 §.

Första stycket överensstämmer med 15 § sista stycket Ul, medan andra och tredje styckena motsvaras av första resp. andra styckena i nämnda paragraf.

Beträffande motiveringen till de ändringar i förhållande till gällande lag, som andra stycket i förevarande paragraf innehåller, hänvisas till vad som anförts i det föregående (sid. 82 ff).

Samråd mellan den centrala utlänningsmyndigheten och arbetsmarknadsstyrelsen — varom föreskrift finnes i 15 andra stycket Ul — behöver enligt kommitténs mening icke äga rum i varje särskilt arbetstillståndsärende.

Det synes i allmänhet tillräckligt, att myndigheterna träffa överenskommelse angående de allmänna principerna för tillståndsgivningen och att de särskilda ärendena endast prövas av båda myndigheterna i de fall, där så enligt dessa principer bör ske. Vad nu anförts utgör grunden till den jämkning av ordalagen i 15 § andra stycket Ul som vidtagits vid överflyttningen till 16 § sista stycket i förslaget.

5 Kap. Om utlännings avvisning från riket.

En allmän motivering till de ändringar kommittén föreslår i fråga om avvisningsbestämmelserna har lämnats i det föregående (sid. 109—113).

17 § 1) — 3).

Här ha upptagits de avvisningsgrunder av huvudsakligen formell karaktär, som finnas i 19 § 4) — 7) Ul.

17 § 4).

Detta stadgande motsvarar 19 § 1) och 2) Ul. Den nuvarande kasuistiska utformningen har ersatts av en mera generell avfattning. Den föreslagna lydelsen innebär å ena sidan i viss mån en utvidgning av avvisningsgrunderna men omfattar å andra sidan icke alla de fall, som upptagas i den nuvarande lagen.

Att utlänningsgrunden är zigenare, är enligt 19 § 1) Ul avvisningsgrund. En dylik, allenast på tillhörigheten till viss ras grundad diskriminering av en utlänningsgrunden kan enligt kommitténs mening icke anses överensstämma med svensk

rättsuppfattning, och kommittén har därför icke medtagit denna avvisningsgrund i sitt förslag. I denna del ansluter sig förslaget också till den mening, åt vilken riksdagen gav uttryck år 1945¹ och utlänningskommissionen år 1946.² Några särregler skola alltså icke gälla för zigenare utan de skola behandlas på samma sätt som andra utlänningsgrunder. Finnes det skäligen anledning antaga att en zigenare ej kommer att försörja sig genom ärligt arbete utan t.ex. med spådom, signeri e.d., kan avvisning ske enligt förevarande stadgande.

Utlänning, som enligt 19 § 1) Ul "uppenbarligen har för avsikt att söka sitt uppehälle genom bettlande", nämnes icke särskilt i det föreslagna stadgandet, men avvisning torde kunna ske enligt förevarande stadgande.

Utlänning, som kan avvisas enligt 19 § 1) Ul därför att han uppenbarligen har för avsikt "att under vandring från ort till annan vinna sin utkomst genom utförande av musik, förevisande av djur eller annan dylik sysselsättning", kan enligt förslaget icke avvisas, såvida det icke kan antagas, att denna sysselsättning är en täckmantel för någon asocial verksamhet eller den icke kan giva utlänningsgrunden hans ärliga försörjning. Om sådana omständigheter icke föreligga, finnes det enligt kommitténs uppfattning icke någon anledning att avvisa utlänningsgrunden.

Under förevarande stadgande torde regelmässigt också komma det fall, som upptages i 19 § 3) Ul, nämligen att utlänningsgrunden gjort sig skyldig till yrkes-

¹ Första lagutskottets utlåtande nr 40/1945 sid. 28.

² Skrivelse till Konungen den 14 dec. 1946.

mässigt hasardspel och det skäligen kan antagas att han skulle komma att här i riket fortsätta sådan osedlig verksamhet.

17 § 5).

Enligt gällande lag kan en sinnessjuk utlänning icke på grund av sin sjukdom avvisas från riket. Avvisning kan icke ske, även om utlänningen gjort sig skyldig till grova brott, för vilka han på grund av sinnessjukdom eller annan själslig abnormitet ej ådömts straff. Detta har kommittén ansett vara ett missförhållande, som bör undanröjas. Att å andra sidan förbjuda en utlänning att komma in i riket, så snart han lider av sinnessjukdom, anser kommittén icke kunna komma i fråga. En sådan avvisningsgrund skulle för övrigt vara nästan omöjlig att upprätthålla i praktiken. Kommittén föreslår i stället, att som avvisningsanledning upptages, att utlänning på grund av sinnessjukdom eller annan själslig abnormitet kan antagas komma att här i riket utgöra fara för allmän ordning eller säkerhet. Det må anmärkas, att om en utlänning under sin vistelse i riket blir sinnessjuk, kan han icke utvisas på denna grund, såvida han icke begår brott [jfr 24 § 1) i förslaget]. Han kan däremot under vissa förhållanden återföras till sitt hemland [jfr kungörelsen den 26 januari 1951 (nr 35) angående underrättelser om utländska medborgares intagande å sinnessjukhus m.m.].

17 § 6).

En motsvarighet till de i detta stadgande upptagna avvisningsgrunderna finnes i 19 § 3) Ul. Det där förekom-

mande uttrycket "samt det skäligen kan antagas att han skulle komma att här i riket fortsätta sådan brottslig eller osedlig verksamhet" motsvaras i kommitténs förslag av en fast tidsperiod "inom loppet av de närmast förlutna fem åren". Det må anmärkas, att stadgandet såvitt angår olovlig in- eller utförsel jämkats för att möjliggöra avvisning även av den som gjort sig skyldig till olovlig in- eller utförsel av valuta.

17 § 7).

Även detta stadgande har sin motsvarighet i 19 § 3) Ul. I vad sistnämnda bestämmelse avser brott omfattar den endast vissa brottsarter. Såsom anförts i den allmänna motiveringen (sid. 110) synes det emellertid mest ändamålsenligt, att avvisningen omfattar alla sådana omständigheter, som föreligga redan vid inresan och som göra att en utlänning framstår som icke önskvärd i landet, även om sannolikheten för att en dylik omständighet skall upptäckas vid inresan ej är så stor. Konstateras det vid en utlännings inresa, att han är en grov förbrytare av annat slag än i den nuvarande lagen angives, t.ex. att han är en mördare eller grov sedlighetsförbrytare, synes det vara större anledning att avvisa honom än om han är dömd för exempelvis snatteri, vilket faller under gällande lag. Å andra sidan böra naturligtvis icke brott av vad slag det vara må medtagas. En lämplig gränsdragning har kommittén ansett vara den som skett i fråga om utvisning [jfr 31 § 5) Ul och 22 § 2) i kommitténs förslag]. För att ett brott skall vara utvisningsgrund förutsättes,

att utlänningen för detta dömts till frihetsstraff, samt att enligt den gällande lagen om utlämning av förbrytare utlämning må äga rum. En enbart på så sätt angiven avvisningsgrund skulle emellertid bliva mycket omfattande, och kommittén har därför ansett det nödvändigt att göra vissa begränsningar. Den brottsliga gärningen bör sålunda icke ligga alltför långt tillbaka i tiden, och kommittén föreslår, att samma tidsgräns upptages som i fråga om utvisning d.v.s. att dom meddelats inom de närmast förflutna fem åren eller att utlänningen inom denna tid avtjänat omedelbart ådömt straff för brottet. Vidare föreslår kommittén såsom villkor för avvisning, att det på grund av beskaffenheten av den gärning, för vilken utlänningen dömts, kan antagas, att genom utlämnings vistelse i riket kan uppstå fara för allmän ordning, säkerhet eller sedlighet. En motsvarande bestämmelse i fråga om utvisning finnes i 31 § 4) Ul och har av kommittén därifrån överflyttats till 23 § första stycket i förslaget. Icke minst vid tillämpning av förevarande stadgande synes det vara av värde, att den centrala utlämningsmyndigheten enligt 18 § sista stycket i förslaget kan utfärda närmare anvisningar till ledning för polismyndigheterna. Dessa anvisningar böra giva erforderlig ledning i fråga om vilka brott som kunna utgöra grund för avvisning.

17 § 8).

Det har framstått som en brist i den gällande lagen, att möjlighet icke finnes att avvisa utlämning som på goda

grunder misstänkes för spioneri eller annan dylik statsfientlig verksamhet. Det kan förekomma sådana omständigheter i fråga om en utlämning, att det är tämligen uppenbart, att han kommer att här i riket bedriva sådan verksamhet som nyss sagts. En dylik utlämning kan visserligen utvisas enligt 37 § Ul, liksom enligt de bestämmelser kommittén föreslår, men det är givetvis bättre om han avvisas, innan han kommit åt att bedriva någon farlig verksamhet i riket. Kommittén föreslår därför, att utlämning skall kunna avvisas, om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller eljest skäligen bör antagas att han kommer att här i riket bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet. Det torde ofta nog vara svårt att få full bevisning om utlämnings avsikt med vistelsen i riket, och det bör vara tillräckligt, att det föreligger misstankar om nu avsedd brottslig verksamhet. Kommittén vill emellertid understryka, att dessa misstankar måste vara objektivt grundade. Det måste föreligga någon påtaglig grund för misstanken såsom t.ex. att utlämningen är känd såsom yrkesspion, sabotör e.d.

18 §.

Denna paragraf överensstämmer med 20 § Ul utom att vad som stadgas om politiskt flyktingskap utbrutits och överförs till 50 § i förslaget. I sista stycket av förevarande paragraf har upptagits det förut berörda stadgandet om att den centrala utlämningsmyndigheten har att utfärda närmare anvisningar till ledning för polismyndigheterna vid tillämpningen av 17 §.

19 §
motsvarar 21 § Ul.

20 §
överensstämmer med 46 a § a).

21 §
har sin motsvarighet i 22 § Ul. Den skillnaden föreligger mellan den nuvarande lagen och förslaget, att enligt den förra beslut om avvísning skall innehålla de skäl, å vilka beslutet grundas, medan i förslaget stadgas, att i sådant beslut skall angivas grunden till beslutet. Kommittén vill med den valda formuleringen utmärka, att i ett avvísningsbeslut icke behöver lämnas någon egentlig motivering utan att det är tillräckligt med en hänvisning till den bestämmelse i 17 § som åberopas.

6 Kap. Om återkallelse av tillstånd samt om utlännings utvisning från riket.

Detta kapitel, som ersatt nuvarande femte kapitlet "Om utlännings förpassning ur riket" och sjätte kapitlet "Om utlännings utvisning från riket" innehåller genomgripande ändringar av gällande rätt. Bland dessa bör främst erinras om införandet av institutet återkallelse samt sammanförandet av utvisningen och förpassningen. Motiveringen till de viktigaste ändringarna finnes i det föregående (sid. 103—123).

22 — 24 §§.

Beträffande dessa paragrafer hänvisas till den allmänna motiveringen (sid. 113 ff.).

I fråga om 22 § 1), som har sin när-

maste motsvarighet i 26 § Ul, anmärkes, att ett specialfall regleras i 23 § andra stycket i förslaget.

22 § 2) överensstämmer helt med 31 § 5) Ul.

Den i 22 § 3) åsyftade misskötsamheten exemplifieras i 24 § andra stycket. Bestämmelserna i detta stycke äro delvis utformade på grundval av 31 § 1) — 4) Ul. Stadgandet i 22 § 3) täcker icke alla fall, som avses i 31 § 1) — 4) Ul, men har å andra sidan på grund av sin generella avfattning i vissa avseenden ett vidsträcktare tillämpningsområde.

Med utgångspunkt från 31 § 1) — 4) Ul vill kommittén göra en jämförelse mellan nämnda stadganden och förslaget.

I 31 § 1) Ul upptages såsom utvisningsgrund, att utlännen är zigenare. Enligt förslaget kan en zigenare utvisas, om han på ett eller annat sätt visat sig vara asocial, men om någon sådan omständighet icke föreligger, kan utvisning icke äga rum. Beträffande motiveringen härtill hänvisas till vad som anförts under 17 § 4) ovan.

Lösdrivare eller bettlare, som också nämnas i 31 § 1) Ul, kunna enligt förslaget utvisas med stöd av 22 § 3), jämfört med 24 § 3) och 4). Utlänning, 'som under vandring från ort till annan söker sin utkomst genom utförande av musik, förevisande av djur eller annan dylik sysselsättning' kan enligt förslaget — i motsats till vad nu gäller — icke utvisas, såvida han icke ådaga-lagt asocialitet i någon form. I denna del överensstämmer förslaget också med vad som förordats beträffande avvísning [jfr 17 § 4) ovan].

De i 31 § 2) upptagna utvisningsanledningarna torde i allt väsentligt vara täckta av 22 § 3), jämfört med 24 § 1), 3) eller 4) i förslaget. Det kan möjligen ifrågasättas, om yrkesmässigt hasardspel, som icke är straffbart enligt svensk lag och därför icke kan falla under 24 § 1) eller 2), alltid är av sådan beskaffenhet att det inbegripes under 24 § 3) och 4). Det måste emellertid understrykas, att den i 24 § förekommande uppräknings av olika fall icke är att anse som uttömmande utan endast exemplifierande till 22 § 3).

Vad härefter angår 31 § 3) Ul har detta stadgande ej någon direkt motsvarighet i förslaget. Endast om en utlänning vid upprepade tillfällen gör sig skyldig till sådan brottslighet, som avses i detta lagrum eller denna eljest är förenad med försvårande omständigheter eller av annat skäl är uttryck för asocial livsföring, torde utvisning eller återkallelse av tillstånd kunna äga rum [jfr 24 § 1) och 2)].

31 § 4) Ul motsvaras av 24 § 1) i förslaget. Det senare stadgandet har dock av skäl, för vilka tidigare redogjorts, betydligt vidare omfattning än 31 § 4) Ul.

I fråga om 22 § andra stycket må anmärkas, att stadgandet ger möjlighet att såväl tillfoga en lokal begränsning till ett uppehållstillstånd som skärpa en förut meddelad föreskrift om sådan begränsning. Likaså böra villkor av annat slag kunna knytas till ett tillstånd, som meddelats utan förbehåll, och föreskrivna villkor kunna skärpas eller ändras på annat sätt. Givetvis måste därvid föreskrifterna i 8 § angående de villkor, som kunna an-

knytas till uppehållstillstånd, iakttagas.

25 §

motsvarar 17 § Ul.

26 §.

Första stycket har en motsvarighet i 25 § Ul. Andra stycket motsvaras av 28 § första stycket och 34 § första stycket Ul. I fråga om motiveringen hänvisas till vad som anförts i det föregående (sid. 113 f.).

27 §.

Beträffande denna paragraf hänvisas till den allmänna motiveringen (sid. 118 ff.).

Det måste uppmärksammas, att om en utlänning påstår att han är politisk flykting, länsstyrelse enligt 51 § i förslaget äger pröva ärende angående återkallelse av tillstånd eller utvisning endast om påståendet uppenbarligen är oriktigt. Det förhållandet att en utlänning gör gällande, att han i det land från vilket han flytt hit kan bli utsatt för fara eller förföljelse av orsak som avses i 47 §, är däremot, om detta land icke är att anse som utlänningens hemland, icke av beskaffenhet att föranleda att ärendet skall prövas av den centrala utlänningsmyndigheten. Detta sammanhänger med att vid utvisning utlänningen regelmässigt skall befordras till sitt hemland.

I de fall som avses i tredje stycket av förevarande paragraf föreligger behörighet för såväl den centrala myndigheten som länsstyrelse, och även om den centrala myndigheten icke i allmänhet bör upptaga ärenden, vilka länsstyrelse är behörig att

pröva, är det likväl tänkbart, att den centrala myndigheten och länsstyrelse samtidigt kunna upptaga fråga om utvisning av samme utlänning. I sådant fall torde den centrala myndigheten böra bestämma, i vilken ordning ärendet skall handläggas. För att förebygga att både den centrala myndigheten och länsstyrelse upptaga samma utvisningsärende synes det lämpligt att i administrativ ordning utfärdas bestämmelser om att länsstyrelse, så snart ett utvisnings- eller återkallelseförfarande inledes, skall insända underrättelse därom till den centrala utlänningsmyndigheten.

Dessa underrättelser skulle kunna vara av värde icke endast i förhållandet mellan den centrala myndigheten och länsstyrelse utan även i förhållandet mellan olika länsstyrelser. Utvisnings- eller återkallelseförfarande bör visserligen upptagas av länsstyrelsen i det län, där en utlänning vistas, men det kan i något sällsynt fall tänkas inträffa, att flera länsstyrelser kunna igångsätta förfarande för utvisning av samme utlänning eller återkallelse av tillstånd för honom. I dylika fall bör den centrala myndigheten, som genom nyss berörda underrättelser erhållit kännedom om saken, avgöra vilken länsstyrelse som bör fullfölja förfarandet.

28 §.

Motiveringen till denna paragraf finnes i det föregående (sid. 122).

29 §.

Beträffande denna paragraf hän-

visas till den allmänna motiveringen (sid. 122).

30 §.

Paragrafen motsvaras av 27 §, 32 § och 33 § första stycket UI. Motiveringen till de ändringar i fråga om initiativrätten, som paragrafen innehåller, finnes i det föregående (sid. 123).

31 §.

Första stycket har sin motsvarighet i 33 § fjärde stycket UI, medan andra stycket motsvaras av 28 § andra stycket och 34 § första stycket UI.

32 §

motsvarar 37 och 38 §§ UI.

7 Kap. Om besvär, underställning hos Konungen och verkställighet.

33 §.

I UI stadgas på åtskilliga ställen (11, 18, 23, 28 och 47 §§) att klagan över vissa beslut ej må föras annat än i särskilt angivna fall. Kommittén har ansett det vara till fördel att på ett ställe i lagen direkt utsäges, att klagan över myndighets beslut i ärende enligt lagen ej må föras i andra fall än i lagen angivas. Ett stadgande här om har därför upptagits i första stycket av förevarande paragraf. Det må påpekas, att detta stadgande givetvis icke innefattar något hinder mot fullföljd i mål om ansvar enligt utlänningslagen. Denna fråga regleras i rättegångsbalken. Icke heller avser stadgandet fullföljdsrätten i fråga om vissa ersättningsanspråk, som icke närmare regleras i själva lagen, t.ex. frågor om

ersättning åt tolk, biträde åt utlänn-
ning vid förhör eller den som inställt
sig för att upplysningsvis höras vid
förhör. Fullföljdsrätten i dylika frågor
är i första hand beroende av innehållet
i de bestämmelser Kungl. Maj:t enligt
60 § utfärdar.

34 §.

Första stycket, som har sin motsva-
righet i 23 § första stycket Ul, har be-
handlats i den allmänna motiveringen
(sid 128).

Vad andra stycket innehåller om
fullföljd mot länsstyrelses beslut till
den centrala myndigheten har be-
handlats i den allmänna motiveringen
(sid. 129 ff.). Motiveringen till att be-
svärsrätt tillerkänts även annan än
vederbörande utlännning finnes också
i det föregående (sid. 135—136).

36 §

motsvarar 47 § Ul. Paragrafen har be-
handlats i den allmänna motiveringen
(sid. 130 ff.).

37 §.

Denna paragraf har, såvitt angår
förpassning och utvisning, sin motsva-
righet i 29 § resp. 36 § första punkten
Ul. Kommittén föreslår att nöjdför-
klaring skall kunna avgivas även i
fråga om avvsningsbeslut. Det är när-
mast i fråga om den centrala utlänn-
ningsmyndighetens avvsningsbeslut,
som en nöjdförklaring är av betydelse,
eftersom dessa avvsningsbeslut — i
motsats till vad som gäller polismyn-
dighets beslut — gå i verkställighet
först sedan de vunnit laga kraft.

Efter mönster av bestämmelserna

om nöjdförklaring i 1945 års lag om
verkställighet av frihetsstraff föreslår
kommittén vidare vissa jämkningar i
vad som enligt Ul gäller om sådan för-
klaring.

38 §.

Första stycket överensstämmer helt
med 23 § sista stycket Ul.

Andra stycket första och andra
punkterna motsvaras av 49 § första
stycket Ul. Den tredje punkten i sam-
ma stycke innehåller en nyhet, som be-
handlats i den allmänna motiveringen
(sid. 152).

39 §.

Denna paragraf har i Ul motsvarig-
het i 24 § andra st., 30 § andra st., 36 §
andra st. och 37 § andra st. Vad nämnda
stadganden innehålla om politiskt
flyktingskap har överförts till 52 §
första stycket. Motiveringen till före-
varande paragraf finnes i det föregå-
ende (sid. 153 ff.).

40 §.

Innehållet i denna paragraf överens-
stämmer med första och tredje styc-
kena i 24, 30 och 36 §§ Ul.

41 §.

I denna paragraf är det endast sista
punkten, som innehåller en nyhet i
förhållande till Ul, och i denna del har
motiveringen lämnats i det föregående
(sid. 156). Gällande bestämmelser om
utlännings tagande i förvar eller stäl-
lande under uppsikt i avbidan på verk-
ställighet av beslut om avvsnung och
utvisning finnas i 24 § tredje st., 30 §
tredje st. och 36 § tredje st. Ul.

42 §.

Första stycket motsvaras av 42 § andra punkten UI, där det stadgas, att utlänningen skall, sedan han undergått straff, omedelbart föras ur riket. Med den ändrade formuleringen i förslaget avses att täcka även de fall, där utlänningen av någon anledning (t.ex. villkorlig dom eller straffriförklaring) icke skall avtjäna straff, innan han avlägsnas ur riket.

Beträffande andra stycket av förevarande paragraf hänvisas till den allmänna motiveringen (sid. 76—77).

43 §

överensstämmer med 48 § UI.

44 §.

Första stycket motsvarar 49 § sista stycket UI. Andra stycket, som saknar motsvarighet i UI, har motiverats i det föregående (sid. 85 ff).

Beträffande paragrafens första stycke må framhållas, att den myndighet, som är ansvarig för att en utlännings hålles i förvar (Jfr 70 § andra stycket), också har att tillse att underställning äger rum.

45 och 46 §§.

Dessa paragrafer, som motsvaras av 49 § andra och tredje st. UI, ha behandlats i den allmänna motiveringen (sid. 132 ff.).

8 Kap. Om politiskt flyktingskap.

Beträffande detta kapitel hänvisar kommittén till den allmänna motiveringen (sid. 159—179).

9 Kap. Om förhör.

Beträffande detta kapitel hänvisar kommittén till den allmänna motiveringen (sid. 137—149).

10 Kap. Om ansvar och ersättningskyldighet.

61 §

upptager i huvudsakligen oförändrad form bestämmelserna i 39 § UI.

62 §

innehåller, som förut berörts (sid. 76), en straffskärpning beträffande vissa av de överträdelser, som nu behandlas i 40 § första stycket UI.

63 §

överensstämmer med 40 § UI utom såtillvida att vissa av de i sistnämnda paragraf avsedda fall utbrutits till särskild behandling i 62 §.

64 §

är lika med 41 § UI.

65 §

motsvarar 42 § UI. Vad sistnämnda paragraf innehåller om att utlännings skall föras ur riket har, som förut anmärkts, upptagits i 42 § första stycket av förslaget.

66 §

motsvarar 43 § UI. För tillämpning av sistnämnda stadgande, där straffskalan är fängelse i högst sex månader, förutsättes att ifrågavarande förseelse begåtts i avsikt att bereda utlännings möjlighet att obehörigen vistas i riket och att omständigheterna äro försvärande. Enligt kommitténs mening bör

möjlighet att ådöma fängelse finnas så snart endera av dessa förutsättningar äro för handen. Detta innebär en straffskärpning, som kommittén anser vara av behovet påkallad. Kommittén föreslår emellertid samtidigt att straffskalans minimum nedsättes, så att böter skola kunna ifrågakomma även när nämnda förutsättningar äro för handen. Härigenom möjliggöres en bättre anpassning efter de växlande förhållanden, som kunna föreligga.

67 §.

Första stycket motsvarar 52 § Ul. Jämkningsar i det nuvarande stadgandet ha vidtagits dels med hänsyn till att utlänningsar, som jämlikt 42 § i förslaget föres från område, där han icke äger vistas, bör vara skyldig att gälda kostnaden därför och dels med hänsyn till den nya form för verkställighet av avvissning och utvisning som behandlas i 39 § tredje stycket.

Andra stycket, som också innehåller en följdändring till 39 § tredje stycket, har behandlats i den allmänna motiveringen (sid. 154).

68 §

överensstämmer med 54 § Ul.

11 Kap. Särskilda bestämmelser.

69 §.

Enligt 55 § Ul avses med polismyndighet i utlänningslagen bl.a. i Stockholm chefen för kriminalavdelning samt i övriga städer och å landet polischefen i orten eller landsfogden. Med obetydliga jämkningar har detta stadgande överflyttats till förevarande pa-

ragraf i förslaget. I förslaget har angivits, att i stad, där kriminalpolisintendent finnes, skall denne vara polismyndighet enligt utlänningslagen. Finnes kriminalpolisintendent, är denne regelmässigt chef för den avdelning inom polisen, där utlänningsärendena handläggas, och det synes med hänsyn härtill lämpligast att han då också i utlänningslagens mening är polismyndighet. I fråga om landsfogdens ställning som polismyndighet i förevarande avseende har en jämkning skett i anslutning till innehållet i polisreglementet den 4 juni 1948 (nr 332).

70 §.

Beträffande denna paragraf hänvisas till den allmänna motiveringen (sid. 157—158).

71 §.

Beträffande denna paragraf hänvisas till den allmänna motiveringen (sid. 180—183).

72 §

upptager i oförändrad form bestämmelserna i 57 § Ul.

73 §.

Paragrafen motsvarar 58 § Ul, enligt vilken Konungen äger medgiva undantag från bestämmelserna om inresekontroll, uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Undantag må medgivas för visst fall eller mera stadigvarande för vissa grupper av utlänningar. Uttrycket "vissa grupper av utlänningar" har — som förut berörts (sid. 57) — i fråga om arbetstillstånd i tillämpningen givits en så vidsträckt tolkning,

att det även ansetts innefatta alla medborgare i ett visst land.

Kommittén har ansett det riktigt att Kungl. Maj:t, såvitt angår medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge, skall ha obegränsad rätt att göra undantag från ifrågavarande bestämmelser. Vad angår utländska medborgare i övrigt böra generella undantag från andra stadganden än dem som röra arbetstillstånd icke meddelas annat än i mån av ömsesidighet (jfr 1 § andra stycket i förslaget och vad som anförts i den allmänna motiveringen sid. 59—60). I enlighet med det nu anförda har en omarbetning av bestämmelserna i 58 § första och andra styckena Ul ägt rum.

Angående 58 § tredje stycket Ul, som saknar motsvarighet i förslaget, jämför motiveringen till 2 § här ovan.

74 §

har en viss motsvarighet i 31 § tredje stycket Ul, där det stadgas, att Konungen beslutar om hemsändande av utlänning, som faller fattigvården till last.

Bestämmelser om hemsändande av utlänning finnas nu i kungörelsen den 9 mars 1951 (nr 124) angående anmälan om fattigvård åt utlänningar m.m. En utlänning, som erhållit fattigvård här i riket eller här omhändertagits jämlikt barnavårdslagen, kan enligt dessa bestämmelser under vissa förutsättningar hemsändas. Som förut anförts (sid. 47) har kommittén icke ansett sig böra upptaga hemsändningsinstitutet till närmare behandling. Den jämkning av stadgandet i 31 § tredje stycket Ul, som skett vid dess över-

förande till förslaget, kan icke heller anses innebära någon saklig ändring. Det åt Konungen i utlänningslagen givna bemyndigandet att meddela bestämmelser om hemsändande av utlänning har uttryckligen angivits omfatta även hemsändning av den som omhändertagits enligt barnavårdslagen. Det undantag som i det föreslagna stadgandet skett beträffande politisk flyktning torde överensstämma med tillämpningen av de nuvarande reglerna om hemsändning. I nämnda kungörelse föreskrives — i likhet med föregående kungörelser i ämnet — att framställning om hemsändning icke skall göras om humanitära synpunkter tala däremot.

75 §

motsvarar 59 § första och andra styckena Ul. Tredje stycket i 59 § Ul har upptagits i 60 §.

Övergångsbestämmelser.

Enligt kommitténs förslag skall den nya utlänningslagen träda i kraft den 1 juli 1952 och det är icke erforderligt att upphäva Ul, vars giltighetstid utgår den 30 juni 1952. Utan att särskild föreskrift lämnas därom synas beslut, som meddelats med stöd av Ul och reglera förhållanden, behandlade på ett likartat sätt i den nya lagen (t.ex. beslut om beviljande av tillstånd, om avvisning eller utvisning, om förvarstagande) fortfarande äga giltighet, oavsett att Ul upphört att gälla. Härmed bör jämföras, att i fråga om uppehålls- och arbetstillstånd i lagen den 2 mars 1951 (nr 106) angående förlängning

av giltighetstiden för utlänningslagen t.o.m. den 30 juni 1952 stadgas, att uppehålls- eller arbetstillstånd må meddelas även för tid efter sistnämnda dag.

Ehuru beslut om uppehålls- och arbetstillstånd, som meddelats före nya lagens ikraftträdande, även efter denna tidpunkt fortfarande skola äga giltighet, synes detta förhållande dock icke giva anledning till att Ul fortfarande skall tillämpas beträffande utlänningar med sådana tillstånd. Särskilt med hänsyn till att denna lag haft tidsbegränsad giltighet kan det icke anses, att dessa utlänningar genom tillstånden tillförsäkrats någon rätt till uppehåll eller arbete här i riket, oberoende av vad som föreskrives i den nya lagen. Vad nu sagts synes också böra äga tillämpning i fråga om visering, som meddelats före nya lagens ikraftträdande.

I ett avseende synes emellertid den nya lagen icke utan inskränkning böra gälla för utlänningar med visering eller uppehållstillstånd, som meddelats med stöd av äldre lag. Har en omständighet, som enligt den nya lagen utgör grund för återkallelse av tillstånd eller utvisning, inträffat före denna lags ikraftträdande, synes det icke skäligt att i fråga om dylika utlänningar på denna omständighet grunda beslut om återkallelse eller utvisning under annan förutsättning än att omständigheten enligt Ul utgör förpassnings- eller utvisningsanledning. I fråga om utlänningar, som vid lagens ikraftträdande icke inneha visering eller uppehållstillstånd eller som där efter erhålla ny visering eller nytt uppehållstillstånd, torde även omstän-

digheter, som inträffat före nämnda tidpunkt, kunna läggas till grund för beslut om utvisning och — i förekommande fall — beslut om återkallelse.

Förpassningsinstitutet har icke upptagits i nya lagen, men beslut om förpassning, som meddelats före lagens ikraftträdande utan att verkställighet dock skett, böra naturligtvis gälla och kunna verkställas även efter nämnda tidpunkt. I fråga om verkställigheten av dylika beslut, liksom av utvisningsbeslut som meddelats med stöd av Ul synes dock den nya lagens regler lämpligen böra gälla. Vad i nya lagen stadgas om verkställighet av utvisning synes därvid böra tillämpas även beträffande förpassning.

Vill en utläanning, som med stöd av äldre lag förpassats med förbud att återvända eller utvisats, åter inresa till riket, synes prövningen av om detta skall tillåtas, böra ske i ordning som föreskrives i nya lagen. Härom har stadgande upptagits i tredje stycket av övergångsbestämmelserna.

Kommittén vill anmärka, att bestämmelserna i 42 § första stycket, 65 § och 67 § av förslaget bliva tillämpliga å utläanning som utvisats enligt äldre lag. Stadgandet i 17 § 2) av förslaget om avvisning av den som icke äger inresa utan visering eller uppehållstillstånd måste tydligen gälla även beträffande den som enligt äldre lag förpassats med förbud att återvända eller utvisats.

Har före den nya lagens ikraftträdande i uppehållstillstånd meddelats föreskrift att utläanning icke må uppehålla sig utom viss kommun eller visst landsfiskalsdistrikt, och uppkommer

efter det lagen trätt i kraft fråga om förlängning av sådan föreskrift, torde det vara skäl att den tid före ikraftträdandet, som föreskriften varit gällande, medräknas vid bedömande av om utlänningsnämndens yttrande jämlikt 44 § andra stycket skall inhämtas.

Det förtjänar framhållas, att i fråga om överträdelse av dylik föreskrift, som meddelats innan lagen trätt i kraft, bliva bestämmelserna i 42 § andra stycket, 62 § och 67 § första stycket nya lagen tillämpliga.

LAGSTIFTNINGEN OM UTLÄMNING AV FÖRBRYTARE

Gällande rätt

Lagen den 4 juni 1913 angående utlämning av förbrytare innehåller regler om villkoren för och förfarandet vid utlämning från Sverige till en främmande stat av personer, som uppehålla sig här och som äro för brott miss-tänkta, tilltalade eller dömda. Lagen reglerar däremot icke utlämning från en främmande stat till Sverige. Utlämning kan äga rum antingen för lagföring och, om rättegången resulterar i fällande dom, för verkställighet av straffet eller för enbart verkställighet av ett före utlämningen ådömt straff.

I lagens första kapitel behandlas *villkoren för utlämning*. Enligt 1 § andra stycket må utlämning äga rum, även om icke till stöd för framställningen därom föreligger någon överenskommelse med den främmande staten. Finnes det icke någon överenskommelse, skall dock, såvida ej särskilda omständigheter föranleda undantag, utlämning endast medgivas under den förutsättningen att den främmande staten utfäster sig att i liknande fall villfara från Sveriges sida gjord framställning.

Svensk medborgare får icke utlämnas (2 §). Har det brott, för vilket utlämning begäres, förövats inom Sverige

eller å svenskt fartyg utom riket må som regel utlämning ej heller beviljas (3 §). Hinder mot utlämning är vidare, att brottet här blivit föremål för dom eller åtal eller att straff för brottet enligt svensk lag skulle vara preskriberat (9 §). För att utlämning skall kunna äga rum, måste brottet vara av tämligen svår beskaffenhet. I detta avseende uppställer lagen det kravet, att den brottsliga gärningen är eller, om den hade begåtts i Sverige och under motsvarande förhållanden, skulle vara att anse som brott, varå enligt den svenska allmänna strafflagen eller sjölagen svårare straff än fängelse kan följa (4 § första stycket). Vissa brott äro dock undantagna från utlämning. Så är fallet med gärningar, varom förmäles i 10 kap. strafflagen eller i sådan bestämmelse i 26 eller 27 kap. samma lag, som avser brott av krigsman, såvida icke gärningen, bedömd enligt strafflagen i övrigt eller sjölagen, skulle vara att anse som brott varför utlämning må ske (4 § andra st.). Medgives utlämning beträffande sådan gärning, skall enligt 11 § andra stycket uppställas det villkoret att den utlämnade icke får straffas för denna gärning i vidare mån än den varit av

beskaffenhet att kunna föranleda utlämning. För tryckfrihetsbrott får utlämning ej äga rum (5 §). Utlämning får icke heller ske för politiskt brott (7 §). Innefattar den gärning, för vilken utlämning begäres, brott av såväl politisk som icke politisk beskaffenhet, må utlämning dock medgivas, för såvitt gärningen med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet prövas övervägande äga karaktären av ett icke politiskt brott. Beviljas utlämning för gärning, vilken övervägande äger karaktären av ett icke politiskt brott, skall den betingelse göras, att den utlämnade icke må för gärningen straffas såsom för politiskt brott (11 § andra stycket).

7 § andra stycket innehåller den s.k. belgiska attentatsklausulen. Enligt detta stadgande skall såsom politiskt brott i intet fall anses mord, mordförsök eller dråp å främmande statsöverhuvud eller någon till en främmande suveräns familj hörande person.

Som villkor för utlämning upptager lagen vidare i 8 § första stycket, att till stöd för utlämningsframställningen förebragts antingen av domstol meddelat fällande utslag eller ock av domstol eller annan behörig myndighet meddelat beslut, som innebär förordnande om häktning. Detta villkor är dock icke oeftergivligt. Enligt andra stycket må utlämning medgivas även utan att sådan handling företetts under förutsättning att den som begäres utlämnad icke bestrider, att han gjort sig skyldig till ifrågavarande brott, eller ock att sannolika skäl föreligga till misstanke att han gjort sig skyldig till brottet. Efter överenskommelse

med främmande stat och under förutsättning av ömsesidighet må utlämning emellertid äga rum utan att sådan bevisning som nu sagts förebragts.

I 10 § behandlas vissa tillfälliga hinder mot utlämning (straffverkställighet eller häktning här i riket) samt provisorisk utlämning till en främmande stat. 11 § innehåller bestämmelser om de villkor som skola uppställas vid beviljande av utlämning. Vissa av dessa ha redan berörts i samband med förbudet mot utlämning för politiskt brott och för brott som avses i 10, 26 och 27 kap. strafflagen. Vidare gäller (11 § 1.), att den utlämnade icke i den stat, till vilken utlämningen sker, må åtalas eller straffas för någon annan före utlämningen begången straffbar handling än den, för vilken han utlämnats, eller utlämnas vidare till en tredje stat. Detta får dock ske under förutsättning att antingen från svensk sida lämnats medgivande därtill i den ordning lagen (27 §) föreskriver eller ock den utlämnade inför domstol eller eljest fritt och offentligen givit sitt samtycke därtill. Likställt med sådant samtycke är att den utlämnade, sedan han slutligen frikänts eller efter till fullo avtjänt straff försatts på fri fot, antingen, oaktat hinder icke mött, underlåt att lämna landet inom loppet av en månad eller ock återvänt dit, sedan han en gång lämnat det. Under denna tid av en månad må enligt 11 § 2. den utlämnade, såvida han icke gör sig skyldig till nytt brott, icke hindras att lämna landet. Enligt 11 § 3. må den utlämnade icke för det ifrågavarande brottet ställas under tilltal inför domstol, vilken endast för tillfället eller för

särskilda undantagsförhållanden för länsats befogenhet att döma i mål av sådan beskaffenhet.

I 12 och 13 §§ givas regler för det fall, att flera stater begära utlämning av samme person. I 12 § är det fråga om ett och samma brott, medan 13 § är tillämplig, när utlämningsframställningarna avse olika brott.

Lagens andra kapitel innehåller bestämmelser om *förfarandet i utlämningsärendet*. Framställning om utlämning skall göras av den främmande statens regering på diplomatisk väg och den prövas av Kungl. Maj:t i statsrådet (1, 14, 15 och 23 §§). En utlämningsbegäran kan av Kungl. Maj:t omedelbart avslås, om det av de inkomna handlingarna framgår att den icke är av beskaffenhet att lagligen kunna efterkommas eller om Kungl. Maj:t eljest finner anledning föreligga att icke bifalla densamma. Finner Kungl. Maj:t ej skäl att på detta sätt avslå framställningen, skall den som begäres utlämnad häktas samt inställas till förhör inför länsstyrelse (16 §). Förklarar den häktade vid förhöret, att han icke har något att invända mot bifall till framställningen om hans utlämnande, skall protokollet över vad som förekommit insändas till Kungl. Maj:t (17 § andra stycket). Även om den häktade medgivit utlämning, tillkommer det Kungl. Maj:t att pröva, huruvida framställningen skall beviljas eller icke. Härvidlag har Kungl. Maj:t fri prövningsrätt, såvida icke på grund av traktat föreligger förpliktelse att utlämna. Medgiver icke den häktade vid förhöret att utlämning må ske, skall ärendet av länsstyrelsen hänskjutas till allmänna underrätten

i residensstaden (17 § tredje stycket). Rätten skall verkställa utredning, huruvida sådant förhållande föreligger som enligt 2—9 §§ utgör hinder mot utlämning. När handläggningen hos rätten avslutats, skall rätten insända protokoll och övriga handlingar i ärendet till högsta domstolen. Högsta domstolen tillkommer att pröva huruvida mot utlämning möter sådant hinder som nyss sagts (19 § första st.). Kungl. Maj:t är bunden av högsta domstolens prövning på så sätt, att utlämning ej må medgivas, om högsta domstolen funnit hinder mot utlämning föreligga (23 § första st.). Anser högsta domstolen, att hinder mot utlämning icke möter, har Kungl. Maj:t att fritt pröva huruvida utlämning skall beviljas, dock med undantag för det fall att en traktatmässig förpliktelse att utlämna föreligger.

24 § innehåller bestämmelser om provisorisk häktning i avbidan på formlig utlämningsframställning. Huvudregeln är, att sådan häktning kan äga rum, om begäran därom framställts av främmande stats regering på diplomatisk väg. Efter avtal med främmande stat och under förutsättning av ömsesidighet äger emellertid Kungl. Maj:t förordna, att dylik begäran må av myndighet i den främmande staten framställas omedelbart hos polismyndighet här i riket.

Enligt 25 § kan — utan att framställning om utlämning gjorts och utan att sådan häktningsbegäran föreligger som nyss sagts — häktning ske av den som i främmande stat är efterlyst för sådant brott som enligt lagen kan föranleda utlämning. Har häktning skett enligt

24 eller 25 §, skall inom viss tid göras framställning om utlämning. Sker icke detta, skall den häktade försättas på fri fot.

Förutom de bestämmelser, för vilka nu redogjorts och som innefatta huvudgrunderna för förfarandet, innehåller andra kapitlet i lagen stadganden bl.a. om den häktades rätt till biträde vid förhör inför länsstyrelsen (17 § första st.) och inför den allmänna underrätten (18 § tredje st.), om förordnande av särskild åklagare vid förhör inför underrätten (18 § andra st.), om den häktades kvarhållande i häkte (22 §), om den tid inom vilken den häktade skall av den främmande staten avhämtas (23 § andra st.) samt om beslag och utlämnande av föremål (26 §).

Tredje kapitlet har rubriken "Om vissa i samband med utlämningsväsendet stående framställningar från främmande stater". I 27 § lämnas regler för det fall, att främmande stat vill erhålla tillstånd att — utan hinder

av sådant villkor varom förmåles i 11 § 1. — ställa en utlämnad till ansvar för något annat före utlämningen förövat brott än det varför utlämning skett eller utlämna honom vidare till en tredje stat. 28 § behandlar frågan om tillstånd att genom riket föra person, som av en främmande stat till annan utlämnas.

Lagens fjärde kapitel med rubriken "Övriga bestämmelser" innehåller i 29 § en bestämmelse, som i fråga om utlämning till Danmark och Norge öppnar möjlighet till undantag från vissa av de förut angivna villkoren för utlämning, samt i 30 § ett stadgande om att vad i lagen är stadgat icke skall äga tillämpning å framställningar om återförande av sjömän, som rymt ur tjänsten.

Lagen trädde i kraft den 1 juli 1913. Enligt övergångsbestämmelserna skola emellertid traktater, som gälla vid lagens ikraftträdande, lända till efterrättelse även i den mån de strida mot vad som stadgas i lagen.

Traktater

Såsom av det föregående framgått kunna även bestämmelser i traktater vara av betydelse för den svenska utlämningsrätten. Intill senaste tid har Sverige varit bundet av ett tämligen stort antal utlämningstraktater, men flertalet av dessa har uppsagts under år 1950 och 1951. De, som icke uppsagts, äro konventionerna med Danmark den 17 juni 1913, med Norge den 21 februari 1907 och med Finland den 29 november 1923 (en med Belgien den 26 april 1870 avslutad konvention med tilläggsdeklaration den

6 november 1877 skall enligt överenskommelse med Belgien tills vidare behållas i kraft men med möjlighet till uppsägning med omedelbar verkan). Uppsägningarna ha skett från svensk sida och under hänvisning till den pågående revisionen av lagstiftningen om utlämning av förbrytare.

Konventionerna med Danmark och Norge gällde vid ikraftträdandet av lagen om utlämning av förbrytare och även de bestämmelser i dessa, som strida mot lagens stadganden, skola

jämlikt övergångsbestämmelserna till lagen lända till efterrättelse. Den danska konventionen överensstämmer emellertid i stort sett med lagen. De avvikelser från denna, som konventionen med Norge innehåller, äro mera omfattande, men på viktigare punkter överensstämmer även denna konvention med lagen. Förbudet mot utlämning för politiskt brott har i konventionen med Norge angivits på följande sätt: "Utlämning må icke påfordras för någon politisk förbrytelse eller för någon allmän förbrytelse, som är förövad i förbindelse med en politisk förbrytelse och i avsikt att tjäna

det med denna åsyftade ändamålet". Till detta förbud anknytes dock ett stadgande, motsvarande den belgiska attentatsklausulen. Någon bestämmelse om att utlämning må ske, om ett brott visserligen är av politisk karaktär men av övervägande icke-politisk beskaffenhet, har icke uppdragits i konventionen. I konventionen saknas vidare det i lagen stadgade undantaget i fråga om brott mot 10 kap. strafflagen och tryckfrihetsbrott. Icke heller finnes i konventionen föreskrift om att vid utlämning skola uppställas de villkor varom förmåles i 11 § 2. och 3. i lagen.

Utländsk rätt m. m.

Beträffande den utländska lagstiftningen på förevarande område kan kommittén hänvisa till den redogörelse därför, som lämnas i den proposition (nr 50) till 1913 års riksdag, varigenom förslag till den nuvarande lagen framlades. En del ändringar ha emellertid sedan dess inträffat och kommittén anser det därför vara av värde att lämna några uppgifter angående innehållet i utländsk lag (Bilaga 5).

Det har länge varit ett angeläget önskemål inom utlämningsrätten att åstadkomma större likformighet staterna emellan. Åtskilliga försök ha också gjorts att få en internationell reglering till stånd genom avslutandet av multilaterala överenskommelser angående utlämning. Endast i mycket begränsad omfattning ha emellertid dessa försök krönts med framgång. Det är egentligen endast de central- och sydamerikanska staterna, som avslutat

dylika överenskommelser. — Av stor betydelse för vinnande av likformighet inom utlämningslagstiftningen är det arbete som nedlagts av olika sammanlutningar, icke minst genom upprättande av konventionsförslag, avsedda att tjäna som mönster vid avslutandet av multi- eller bilaterala överenskommelser. Bland dem, som tillkommit under senare tid, må nämnas de typfördrag som framlagts av Commission internationale pénale et pénitentiaire år 1935 (ett preliminärt utkast publicerades 1931)¹ och av Harvard Law School år 1935². I motiven till det senare förslaget finnes en omfattande framställning av såväl utländsk lag-

¹ Se Recueil de documents en matière pénale et pénitentiaire, 1931 sid. 314, 1936 sid. 188 samt 1947 sid. 194. — Detta förslag har med vissa mindre jämkningar godtagits av internationella kriminalpolis-kommissionen vid dess sammanträde i Prag 1948.

² Se American journal of international law, Supplement, Vol. 29. 1935.

stiftning som förekommande konventioner och de uppgifter i dessa hänseenden, som kommittén lämnar, äro till

stor del hämtade från denna framställning.

Omfattningen av revisionen av lagen

I kommitténs direktiv framhålles det samband som föreligger mellan å ena sidan utlänningslagen och å andra sidan lagstiftningen om utlämning av förbrytare. Det erinras att sedan proposition vid 1937 års riksdag framlagts med förslag till förlängning av den då gällande utlänningslagen samt till vissa ändringar däri, bl.a. innefattande viss omarbetning av asylrättsbestämmelserna, i vissa motioner påpekades, att detta ämne berörde även lagen om utlämning av förbrytare och att en revision därför borde äga rum även av den senare lagen, särskilt i syfte att asylrätten skulle få vidsträcktare räckvidd än tidigare och att jämväl i övrigt rättssäkerhetens krav skulle bli bättre tillgodosedda. I direktiven anföres vidare, att riksdagen med bifall till motionerna i skrivelse (nr 356) till Kungl. Maj:t begärde sådan revision, och det framhålles, att denna av riksdagen begärda utredning bör komma till stånd i anslutning till översynen av utlänningslagen.

I den i direktiven omnämnda riksdagsskrivelsen åberopas som skäl för den begärda revisionen av utlänningslagen vad som anförts i första lagutskottets utlåtande nr 60/1937. Från detta utlåtande må därför här återgivas följande.

Med hänsyn till den nya utformningen av utlänningslagens ställning till flyktfrågan

torde föreligga anledning att taga under övervägande huruvida icke, såsom motionärerna föreslagit, en revision jämväl av 1913 års lag angående utlämning av förbrytare bör vidtagas. Utskottet vill för sin del förorda att en undersökning verkställes i motionens syfte. Att märka är emellertid att bestämmelserna i 1913 års lag i viss utsträckning få träda tillbaka för däremot stridande bestämmelser i äldre traktater, ingångna med olika främmande stater. Sålunda kunna t.ex. enligt nämnda traktater i allmänhet ej vid utlämnings beviljande uppställas så stränga villkor som de i 11 § av 1913 års lag upptagna. Under förarbetena till 1913 års lag förelåg även till bedömande frågan huruvida ej lagens antagande borde föranleda uppsägning av samtliga de gällande traktaterna. Det ansågs emellertid att skiljaktigheterna mellan traktaterna och lagen icke vore av den betydelse att de borde föranleda omedelbar uppsägning av någon traktat. De nu rådande förhållandena ha dock såsom känt är givit en hög grad av aktualitet åt flyktingsbegreppet och vad därmed sammanhänger. Vid undersökning angående en omarbetning av 1913 års lag synes därför böra tagas under förnyat övervägande jämväl frågan huruvida en revision av de på förevarande område gällande traktaterna lämpligen kan genomföras.

I samband med nyssnämnda undersökning torde också böra beaktas den i motionen berörda synpunkten att för medgivande av utlämning till främmande stat bör krävas, att straffprocess, straffmätning och straffverkställighet i denna stat icke alltför mycket avvika från de för svensk rätt normerande principerna å sagda områden.

Kommittén har i likhet med den uppfattning, som göres gällande i direktiven, ansett revisionen av lagen om utlämning av förbrytare i främsta

rummet böra inriktas på att i görligaste mån vinna likformighet mellan denna lag och utlänningslagen i fråga om behandlingen av utläningar, som av politiska orsaker sökt en fristad här. Kommittén, som granskat lagen jämväl ur andra synpunkter, har också funnit frågor om politiskt flyktingskap vara de där en revision synes mest påkallad. Kommittén har undersökt och beaktat lagstiftningen i vissa utländska stater och de nyss berörda utländska konventionsförslagen med deras motiv.

Vid sin granskning av den gällande svenska lagen om utlämning av förbrytare har kommittén funnit denna i stort sett väl motsvara nutida krav. Sedd ur den synpunkten att utlämningsförfarandet skall erbjuda tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier åt den som begäres utlämnad kan den

svenska lagen ingalunda anses underlägsen utländsk lagstiftning i ämnet. På samma gång synes den utgöra ett verksamt medel i det internationella bekämpandet av kriminaliteten. Kommittén har därför ansett den nuvarande lagens grundprinciper böra bestå orubbade ehuru kommittén funnit vissa ändringar i lagen påkallade. Dessa ändringar beröra ett stort antal av de nuvarande bestämmelserna, men äro icke mera genomgripande än att de enligt kommitténs mening kunna genomföras inom den gällande lagens ram.

Då kommittén av nu anförda skäl anser att den nuvarande lagen bör bibehållas med vissa ändringar, har kommittén icke funnit det erforderligt att i fråga om varje bestämmelse, där någon ändring icke föreslås, framlägga någon motivering för sin uppfattning.

Synpunkter på rättssäkerheten vid utlämning

För en nutida rättsuppfattning framstår det som självklart, att den som förövat ett brott av icke-politisk beskaffenhet ej skall undslippa straffpåföljd genom att begiva sig från det land där brottet begåtts. Med denna utgångspunkt har man att välja mellan att bestraffa en flyende brottsling i det land, där han sökt sin tillflykt, eller ock att utlämna honom för bestraffning i gärningslandet eller i annat land, till vilket han har särskild anknytning t.ex. på grund av medborgarskap. Det första av dessa alternativ överensstämmer icke med den princip som de flesta stater upprätthålla i fråga om sin strafflags tillämplighet. I allmänhet

bestraffar nämligen en stat icke brott, som begåtts inom en annan stats territorium, såvida icke brotten förövats av en medborgare i den egna staten eller åtminstone äro riktade mot den staten eller dess medborgare. Denna princip är grundad både på uppfattningen om varje stats överhöghet över sitt territorium och på praktiska hänsynstaganden; det är i allmänhet lämpligast, att ett brott beivras i det land, där det begåtts. Ur denna synpunkt sett borde utlämning icke ägarum, om det icke kan antagas, att beivrande av ett brott sker på ett mera ändamålsenligt sätt i den stat, dit utlämning sker, än i den utlämnande sta-

ten. Vidare borde utlämning icke medgivas, om rättskipningen i det land, som begär utlämning, icke tillfredsställer befogade anspråk på rättssäkerhet. Vårt land bör, enligt kommitténs mening, icke medverka i ett förfarande, som för den enskilde individen är av så djupt ingripande betydelse som utlämning, om icke i huvudsak samma rättssäkerhetsgarantier förefinnas som enligt svensk rätt. Kommittén delar därför helt den åsikt, som framförts i första lagutskottets ovan återgivna utlåtande, nämligen att för utlämning till främmande stat bör krävas att straffprocess, straffmätning och straffverkställighet i denna stat icke alltför mycket avvika från de för svensk rätt normerande principerna å sagda områden.

Kommittén har då att undersöka, huruvida den nuvarande svenska utlämningslagen garanterar att utlämning icke sker utan att dylika rättssäkerhetsynpunkter äro tillgodosedda. Att märka är därvid, att lagen visserligen icke innehåller några bestämmelser om att utlämning skall vägras om den som begäres utlämnad kan antagas icke komma att åtnjuta rättssäkerhet, men å andra sidan icke föreskriver att utlämning *skall* äga rum; lagen upp-tager endast de villkor som måste föreligga för att Kungl. Maj:t skall kunna medgiva utlämning. Lagens ståndpunkt är alltså principiellt den, att även om de i lagen föreskrivna förutsättningarna för utlämning äro för handen, det tillkommer Kungl. Maj:t att pröva om en utlämningsframställning skall bifallas eller icke. Vid denna prövning kan Kungl. Maj:t därför taga

erforderlig hänsyn till rättssäkerhets-synpunkter. Utlämning kan sålunda vägras, om det skulle befinnas, att i det land, till vilket utlämning begäres, straffprocess, straffmätning och straffverkställighet i väsentlig mån avvika från svensk rätt.

Det måste emellertid uppmärksammas, att denna fria prövning bortfaller, om genom en utlämningstraktat uppkommit förpliktelse att utlämna. Även om vårt land icke skulle avsluta utlämningstraktater med andra länder än sådana, där individens anspråk på rättssäkerhet kunna anses i lika hög grad tryggade som hos oss, kan det, sedan en traktat ingåtts, inträffa sådana genomgripande ändringar i ifrågavarande lands samhällsordning, att rättssäkerhetsgarantierna komma att försvinna. En uppsägning av traktaten kan visserligen äga rum, men ur utrikespolitisk synpunkt kan en uppsägning vara ömtålig, och vidare är att märka, att då den verkar först efter någon tid, under mellantiden utlämning måste ske, fastän det finnes anledning antaga att den utlämnade icke kommer att åtnjuta den rättssäkerhet, varå han skäligen bör kunna göra anspråk.

Med hänsyn till det anförda synes det kunna ifrågasättas, om det icke vore mest ändamålsenligt, att man från svensk sida icke avslöte några traktater angående utlämning. Vissa länder ha emellertid i sin lagstiftning bestämmelser om att utlämning icke får medgivas annat än med stöd av traktat. Så är t.ex. fallet med England, U.S.A. och Belgien. Om utlämningstraktat icke finnes mellan Sverige och ett land, vars lagstiftning har sådant innehåll som

nu sagts, kan utlämning visserligen ske till detta land, men utlämning kan icke ske till Sverige. En sådan ordning är naturligtvis icke önskvärd och då det knappast torde vara att förvänta, att dessa länder skola ändra sin lagstiftning i denna del, synas starka skäl tala för, att man från svensk sida ingår överenskommelser angående utlämning med länder med dylik lagstiftning. Även i andra fall kan det av särskilda skäl vara lämpligt att avsluta utlämningstraktater. Det synes på grund härav nödvändigt att undersöka, huruvida man icke, även när traktat finnes, kan skapa en spärr mot att utlämning sker till land, där den utlämnade icke kommer i åtnjutande av den rättssäkerhet, varå han enligt svensk samhällsuppfattning kan göra anspråk. Kommittén har övervägt, att i lagen upptaga en bestämmelse, som uttryckligen förbjuder utlämning i dylika fall. Ehuru vissa skäl otvivelaktigt tala för en sådan lösning, är det av andra orsaker icke lämpligt att upptaga ett dylikt stadgande i lagen. Det skulle sålunda uppenbarligen möta mycket stora svårigheter att intaga en sådan bestämmelse i traktater. Det skulle likaledes möta stora svårigheter att i ett särskilt fall göra gällande en dylik bestämmelse, som faktiskt influtit i en traktat. Ett avslag på en utlämningsframställning av det skälet, att utlämning med hänsyn till innehållet i stadgandet icke kan äga rum, skulle lätt kunna uppfattas som en deklarerings eller kränkning av den stat, som begärt utlämning. Som i det följande skall närmare utvecklas föreslår kommittén, att i lagen upptages ett

stadgande, varigenom ett skydd skapas mot att någon utlämnas till ett land, där han kan antagas bliva av andra orsaker än politiskt brott utsatt för sådan fara eller förföljelse som konstituerar politiskt flyktingskap. Genom detta stadgande torde i viss mån även kunna beaktas den synpunkten att utlämning endast bör ske till land, där den utlämnade kan komma i åtnjutande av samma rättssäkerhet som i vårt land. Kommittén vill emellertid framhålla, att denna synpunkt bäst tillgodoses genom att återhållsamhet iakttages vid avslutande av utlämningstraktater.

En fråga, som också är av stor betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt, är vilket mått av bevisning angående vederbörandes skuld, som skall krävas för att utlämning skall medgivas. Enligt den gällande lagen, 8 §, må som förut nämnts utlämning i regel ej medgivas utan att i ärendet förebringas av domstol meddelat fällande utslag eller ock av domstol eller annan behörig myndighet meddelat beslut, som innebär förordnande om häktning och som föregåtts av förundersökning inför domstol eller undersökningsdomare. Utan sådan handling som nu sagts må utlämning mot vederbörandes bestridande ej beviljas, såvida icke sannolika skäl föreligga till misstanke att han är skyldig till det uppgivna brottet. Med stöd av ömsesidiga överenskommelser kan dock kravet på bevisning eftergivas.

Den gällande ordningen är enligt kommitténs mening icke tillfredsställande. Utlämning är för den person, som blir föremål för en sådan åtgärd,

av mycket ingripande betydelse, och även om utlämningen icke skulle resultera i fällande dom och straffverkställighet, medför den alltid ett tämligen långvarigt frihetsberövande. Med hänsyn härtill anser kommittén att det för utlämning alltid bör krävas åtminstone så mycket bevisning, att sannolika skäl föreligga till misstanke, att vederbörande är skyldig till brottet. Det är att märka, att ett liknande krav på bevisning enligt rättegångsbalken gäller i fråga om häktning på grund av misstanke om brott (RB 24 kap. 1 §). Då kommittén som förutsättning för utlämning vill uppställa kravet att sannolika skäl till misstanke skola föreligga, innebär detta icke, att det enligt kommitténs mening i varje utlämningsärende skall förebringas bevisning genom vittnen e.d. om sannolikheten för att vederbörande är skyldig till brottet. Ett fällande domstolsutslag eller sådant häktningsbeslut, som avses i den gällande lagen, torde ofta vara tillräckligt för att sannolika skäl skola anses vara för handen. Emellertid kunna sådana förhållanden föreligga att fastän dylikt utslag eller beslut förebragts, anledning finnes att hysa starka tvivel om vederbörandes brottslighet. Det ligger uppenbarligen i dens intresse som begäres utlämnad att förebringa sådana omständigheter, som kunna utgöra grund för att ifrågasätta riktigheten av det bevis om hans brottslighet en dom eller ett häktningsbeslut regelmässigt måste anses utgöra. Den tilltro, som skall fästas till dylika bevis om hans skuld, blir givetvis i mycket stor utsträckning beroende på vilken uppfattning man hyser om till-

förlitligheten av rättsskipningen i allmänhet i det land, där domen eller beslutet meddelats.

Kommittén har övervägt, om man icke genom ömsesidig överenskommelse med främmande stat borde kunna lätta på det krav på utredning i skuldfrågan som nu föreslagits. En allmän regel härom anser emellertid kommittén icke böra upptagas i lagen. Även om man vid den tidpunkt då en överenskommelse ingås, hyser det största förtroende för rättsskipningen i den andra staten, kunna dock som förut berörts sådana omvälvningar inträda att förtroendet förbytes i misstro. Det är vidare att märka, att i det fall att rättsskipningen i det land, som begär utlämning, är att anse som likvärdig med den svenska torde det krav på bevisning som kommittén uppställer icke komma att verka tyngande på utlämningsförfarandet. I fråga om oss i rättsligt hänseende särskilt närstående stater såsom Danmark och Norge anser kommittén emellertid, att möjlighet bör skapas att genom ömsesidig överenskommelse göra avsteg från den av kommittén föreslagna huvudregeln (29 § 3.).

Med kommitténs ställning till bevisfrågan sammanhänger kommitténs förslag till ändring av 27 §. Denna paragraf avser möjlighet att ge tillstånd för en främmande stat att åtala eller bestraffa en dit utlämnad person för annat brott än det, för vilket utlämning skett, eller utlämna honom vidare till en tredje stat. Det föreskrives i paragrafen i dess gällande lydelse bl.a., att sådant tillstånd må ej givas, om hinder mot utlämning för den upp-

givna förbrytelsen skulle ha mött. Vidare stadgas, att prövningen ej under någon förutsättning må omfatta frågan om den utlämnades brottslighet. Enligt kommitténs mening kunna befogade invändningar riktas mot sistnämnda stadgande, som gör det lättare att få tillstånd enligt 27 § än det skulle varit att få tillstånd till utlämning för samma brott. Även om praktiska svårigheter naturligtvis möta att i nu avsedda fall verkställa en prövning av skuldfrågan — med hänsyn till att vederbörande icke befinner sig i landet — synes det dock ur rättssäkerhetssynpunkt icke tillfredsställande, att i detta fall frågan om bevisningen skall helt lämnas å sido. Kommittén föreslår därför att nämnda stadgande borttages ur lagen.

Utän sådant tillstånd som nu berörts må — enligt de villkor som jämlikt 11 § 1. skola uppställas — åtal eller bestraffning för nytt brott eller utlämning till tredje stat äga rum, om den utlämnade inför domstol i den främmande staten eller eljest fritt och offentligen givit sitt samtycke därtill. Lämpligheten av att den utlämnades samtycke skall ha sådan verkan anser emellertid kommittén kunna starkt ifrågasättas. Under den tid en person kvarhålls i en främmande stat efter att ha blivit utlämnad dit, är det ytterst svårt för en annan stat att kontrollera att han verkligen av fri vilja lämnat ett sådant samtycke. Kommittén föreslår på grund härav att vad 11 § 1. innehåller om den utlämnades samtycke skall utgå.

Tillstånd att genom riket föra per-

son, som av en främmande stat till annan utlämnas, må enligt 28 § meddelas av Konungen under förutsättning att fråga icke är om svensk medborgare. Enligt kommitténs mening är det emellertid icke överensstämmande med svensk rättsuppfattning att medgiva tillstånd till genomtransport av personer, som icke skulle kunna utlämnas härifrån, t.ex. om utlämning sker för politiskt brott. Kommittén föreslår därför, att såsom förutsättning för tillstånd för genomtransport uppställas att hinder mot utlämning icke skulle ha mött enligt den svenska lagen. Prövningen av en framställning om genomtransport bör enligt kommitténs uppfattning liksom hittills kunna ske av Konungen i statsrådet utan att högsta domstolen yttrar sig i ärendet. Det må anmärkas, att flygtrafikens utveckling medfört att bestämmelserna om genomtransport fått avsevärt minskad praktisk betydelse.

I detta sammanhang vill kommittén behandla frågan, huruvida det icke är mest överensstämmande med svensk rättsuppfattning att icke medge utlämning annat än under förbehåll, att dödsstraff icke får komma till användning. Bestämmelser av dylikt innehåll äro icke ovanliga i utlämningstraktater och ha även förekommit i svenska traktater, t.ex. Sverige—Polen. Kommittén finner det vara i hög grad önskvärt, att dylikt förbehåll göres både i traktater om utlämning från Sverige och då utlämning ifrågasättes oberoende av traktat.

Utlämning av svensk medborgare

Frågan huruvida en stat bör utlämna egna undersåtar har besvarats olika i olika länders lagstiftning. Enligt den svenska lagen, 2 §, må svensk medborgare icke utlämnas. Denna regel överensstämmer principiellt med den ståndpunkt, som lagstiftningen i de flesta länder intager. Som exempel härpå kunna nämnas Frankrike, Norge och Schweiz. I några stater tillåter lagstiftningen att genom ömsesidig överenskommelse öppnas möjlighet att utlämna egna undersåtar (t.ex. Italien), och i andra länder (t.ex. England, Canada, Chile, U.S.A.) innehålla lagarna icke några bestämmelser om att egna undersåtar icke kunna utlämnas, till följd varav något hinder häremot icke anses föreligga. Det kan också anmärkas, att båda de förutnämnda, av respektive Commission internationale pénale et pénitentiaire och Harvard Law School framlagda konventionsförslagen uttryckligen ansluta sig till den uppfattningen, att en stat även bör kunna utlämna egna undersåtar.

Vissa skäl kunna anföras för en ändring av den svenska lagen på denna punkt. Att en stat medger utlämning även av egna undersåtar kan sägas överensstämma med den princip, som tidigare sagts vara en grundval för utlämning, nämligen att det är mest ändamålsenligt om ett brott bestraffas i det land, där det begåtts. Endast om förtroende finnes för rättsskipningen i den stat, som begär utlämning, bör utlämning kunna beviljas. Finnes sådant förtroende, synes det ur denna synpunkt sett knappast vara motiverat att vägra att utlämna egna under-

såtar, som begått brott i den främmande staten. Å andra sidan kan till stöd för att utlämning av egna undersåtar ej skall medges bl.a. anföras, att en svensk medborgare anses äga rätt att få kvarstanna på den egna statens territorium. I detta sammanhang måste också beaktas, att den svenska strafflagen möjliggör svensk medborgares bestraffning även för brott, som förövats utomlands. Med hänsyn härtill och då något verkligt behov av ändring icke torde ha förekommit, anser kommittén icke att det finnes anledning att frångå lagens hävdvunna inställning. I fråga om utlämning till Danmark och Norge synes dock icke vara så mycket att invända mot utlämning av svensk medborgare, och av praktiska skäl (t.ex. ligabrottslighet) kan utlämning vara motiverad. Kommittén anser därför, att det bör skapas möjlighet att efter ömsesidiga överenskommelser med dessa länder medge utlämning även av svenska medborgare. En sådan möjlighet synes naturlig med hänsyn till de nordiska ländernas nära gemenskap på rättslivets område. Den ligger också i linje med den mellan Sverige, Danmark och Norge den 8 mars 1948 avslutade konventionen om erkännande och verkställighet av domar i brottmål samt den därpå grundade lagstiftningen i samma ämne. På grund av det anförda föreslår kommittén, att i 29 § av lagen intages en föreskrift om att såvitt angår utlämning till Danmark eller Norge må under förutsättning av ömsesidighet utlämning medgivas jämväl av svensk medborgare.

Politiskt brott

Som förut anförts må enligt den gällande utlämningslagen (7 §) utlämning icke äga rum för politiskt brott. Om den gärning, för vilken utlämning begäres, innefattar brott av såväl politisk som icke politisk beskaffenhet må emellertid — enligt vad som vidare stadgas i 7 § — utlämning ske, såvida gärningen med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet prövas övervägande äga karaktären av ett icke-politiskt brott. Jämlikt 11 § sista stycket skall dock vid utlämning för sådan gärning det villkoret uppställas, att den utlämnade icke må för gärningen bestraffas såsom för politiskt brott. Omfattningen av begreppet politiskt brott inskränkes genom ett stadgande, motsvarande den belgiska attentatsklausulen. Enligt detta, som upptages i 7 § andra stycket, skall såsom politiskt brott i intet fall anses mord, mordförsök eller dråp å främmande statsöverhuvud eller någon till en främmande suveräns familj hörande person.

I lagen om utlämning av förbrytare definieras icke begreppet politiskt brott. I den proposition (nr 50), varigenom förslag till lagen framlades för 1913 års riksdag, behandlade föredragande departementschefen innebörden av begreppet politiskt brott och från denna framställning synes här böra återgivas följande.

Såsom i det föregående antytts gäller inom alla länders utlämningsrätt, att utlämning ej medgives för s.k. politiska brott. Men om innebörden av detta begrepp och vad därunder rätteligen bör innefattas råda mycket divergerande meningar. Klart är, att därunder ingå

de brott, som enbart på den grund att de rikta sig direkt mot staten, vare sig dess integritet, dess författning eller statsmaktens representanter, äro underkastade straff (absolut-politiska brott). Det är, när man kommer till de gärningar, som fränsett det politiska momentet däri, äro straffbara även såsom vanliga brott, mord, stöld etc. (relativt-politiska brott), som åsikterna skilja sig. Härvidlag göres å ena sidan gällande, att varje brott, som begåtts i politiskt syfte, bör föras in under begreppet politiskt brott och sålunda undantagas från de utlämningsbara. Å andra sidan framhålles såsom det riktigaste att fatta detta begrepp objektivt, att alltså föra därunder utom de brott, som utgöra direkta angrepp mot staten (d.v.s. ungefärligen de brott, som i vår strafflag upptagas i 8 och 9 kapitlen) vare sig gärningen tillika konstituerar ett vanligt brott eller icke, dessutom endast sådana brott, som förövas i samband med en dylik statsförbrytelse och i avsikt att främja densamma. Ett brott, som begåtts utan dylikt faktiskt samband med en statsförbrytelse, är alltså enligt sistnämnda åsikt, oavsett att gärningsmannen velat främja ett politiskt mål, av beskaffenhet att föranleda utlämning. — — — Men otvivelaktigt är, att allmänna meningen bland dem, som sysslat med hithörande frågor, sådan denna mening framträtt inom lagstiftningen, vetenskapen eller eljest, dock går i riktning mot en inskränkning i begreppet politiska brott; åtminstone såtillvida att icke i varje fall brott, endast därför att det skett i politiskt syfte, skall anses vara av beskaffenhet att utlämning därför förbjudes. — — —

I schweiziska lagen lyder regeln rörande de politiska brotten: 'Utlämning beviljas icke för politiskt brott. Utlämning skall dock medgivas, även om gärningsmannen åberopar ett politiskt motiv eller syfte, när den handling, för vilken utlämningen begäres, i övervägande mån har karaktären av en allmän förbrytelse. Förbundsdomstolen skall i det särskilda fallet efter sitt fria bedömande bestämma brottets karaktär på grundval av de föreliggande omständigheterna.' — — —

Av den nu givna redogörelsen torde framgå,

vilka svårigheter möta att på ett tillfredsställande sätt genom bestämmelser i lagen lösa frågan om behandlingen av de relativt-politiska brotten. Det synes mig därför som det vore lämpligast att stanna på den schweiziska lagens ståndpunkt och att alltså överlåta åt domstolen att med ledning av doktrin och praxis i det särskilda fallet avgöra, huruvida handlingen skall anses vara av övervägande politisk beskaffenhet eller icke, med påföljd att utlämning i förra fallet vägras och i senare fallet medgives. Att märka är, att den praxis, som den schweiziska förbundsdomstolen följt, synes gå i riktning mot att tillerkänna de objektiva omständigheterna vid brottets förövande en avgörande betydelse, så att t.ex. mord av politisk hämnd eller brott (mord eller stöld), som eljest begåtts utan samband med något verkligt försök att omstörta den bestående politiska ordningen, icke ansetts böra medföra frihet från utlämning.

Vad departementschefen sålunda anfört måste alltjämt anses vägledande för innebörden av begreppet politiskt brott i utlämningslagen. Det förtjänar i detta sammanhang anmärkas, att i lagen den 17 december 1948 (nr 758) om erkännande och verkställighet i vissa fall av dom, som i brottmål meddelats i Danmark eller Norge, stadgas, att framställning om verkställighet bör avslås, om denna finnes gälla en politisk förbrytelse eller överhuvud en straffbelagd handling, som är förövd för att främja ett politiskt ändamål. Angående anledningen till det i denna lag använda uttryckssättet anföres i motiven¹, att vad som skall förstås med politisk förbrytelse är — såsom framgått av tillämpningen av utlämningslagen — icke entydigt och att försiktigheten därför ansetts bjuda att, i viss anslutning till konventionen med

¹ SOU 1947:16 sid. 19.

Norge om utlämning av förbrytare, med politisk förbrytelse jämställa straffbelagd handling överhuvud, som är förövd för att främja ett politiskt ändamål.

Inom såväl den utländska rätten som litteraturen göra sig olika uppfattningar gällande i fråga om innebörden av begreppet politiskt brott. I lagstiftningen gives i allmänhet endast i negativ form anvisning om vad som skall förstås med politiskt brott. Liksom i den svenska lagen sägs icke vilka brott som äro politiska utan endast att vissa brott äro att anse som icke-politiska. Det synes endast vara i den tyska utlämningslagen av år 1929, som man finner en definition i positiv form. Den lyder i översättning sålunda: "Politiska brott äro straffbara gärningar, riktade direkt mot en stats existens eller säkerhet, mot statsöverhuvud eller medlemmar av regeringen i denna deras egenskap, mot medlemmar av den lagstiftande församlingen, mot den medborgerliga rösträtten eller mot fredliga förbindelser med en främmande stat".

I det förut omnämnda amerikanska typfördraget har man också sökt giva en positiv definition på politiskt brott. I svensk översättning skulle denna närmast motsvaras av följande: "I denna konvention omfattar termen politiskt brott förräderi, uppror och spioneri vare sig dessa brott förövats av en eller flera personer; den omfattar varje brott som äger samband med den verksamhet en organiserad grupp riktar mot säkerheten eller regeringsystemet i den stat, från vilken framställningen om utlämning skett; den ute-

sluter icke heller andra brott som ha ett politiskt objekt". Det förtjänar anmärkas, att i detta förslag icke upptagits den belgiska attentatsklausulen. I förslagets motiv erinras om den kritik som riktats mot denna bestämmelse och det framhålles, att det lämpligaste synes vara att i traktater icke förbjuda utlämning för politiskt brott utan endast stadga att någon förpliktelse att utlämna icke föreligger i fråga om politiskt brott; om särskilda skäl föreligga kan en stat då medge utlämning även för sådant brott. Det erinras i dessa motiv också om att det inom den internationella rätten icke anses finnas någon allmänt erkänd regel som ovillkorligen förbjuder utlämning för politiskt brott.

I det av Commission internationale pénale et pénitentiaire upprättade konventionsförslaget angives icke vad som skall förstås med politiskt brott; det föreskrives endast att vissa brott skola anses vara icke-politiska.

Enligt kommitténs mening bör regeln att utlämning ej skall äga rum för politiskt brott i princip bibehållas. Gällande lag upptager ej någon positiv bestämmelse om vad som skall förstås med politiskt brott och kommittén anser anledning icke föreligga att frångå denna ståndpunkt. Begreppet politiskt brott bör även framgent bestämmas i huvudsaklig överensstämmelse med vad som skett i det nyss återgivna departementschefsuttalandet. I vissa hänseenden bör dock för framtiden begreppet politiskt brott bestämmas annorlunda.

Det må anmärkas, att en inskränkning av omfattningen av begreppet

politiskt brott i själva verket kommer att i praktiken verka på samma sätt som ett undantag från förbudet mot utlämning för politiskt brott. Vilken väg som i det ena eller det andra fallet bör väljas synes i övertvägande grad vara en lagteknisk lämplighetsfråga. I utländsk rätt synes man visserligen i allmänhet hava valt den förra vägen men även den senare synes i viss utsträckning hava kommit till användning.

Kommittén vill framhålla, att en ledande grundsats för kommittén varit att frågan om en utlämnings avlägsnande på grund av politiskt brott skall uteslutande regleras i lagen om utlämning av förbrytare och icke i utlämningslagen. Kommittén har således sökt förhindra att förbudet mot utlämning för politiskt brott kringgås genom att brottslingen med stöd av utlämningslagen vägras tillstånd att vistas här i riket samt avvisas eller utvisas till det land, som begärt hans utlämning.

Den belgiska attentatsklausulen har regelmässigt sådan utformning, att den innebär en inskränkning i vad som eljest vore att anse som politiskt brott. Dess lämplighet och ändamålsenlighet har sedan gammalt varit en stridsfråga inom utlämningsrätten. Vid tillkomsten av den svenska lagen var klausulens upptagande i denna också föremål för mycket delade meningar¹. Redan i den proposition, varigenom förslag till lagen förelades riksdagen, uttalades viss tvekan om klausulens lämplighet. Såväl lagutskottet som

¹ Jfr lagutskottets utlåtande nr 25, FK III nr 25 sid. 50—55 och AK V nr 36 sid. 19—47, allt 1913.

starka minoriteter i riksdagens båda kamrar avstyrkte att den medtogs. Den ansågs icke överensstämma med demokratiska principer och det åberopades bl.a., att tillämpningen av den skulle kunna leda till mycket stötande resultat. Som skäl för att klausulen skulle upptagas i lagen anfördes, att den hade hävd inom icke blott den svenska utan de flesta europeiska staters utlämningsrätt. En politisk strid borde, uttalades det vidare, föras med andra medel än mord och dråp och den som använde dylika medel borde därför icke skyddas mot utlämning. Statsöverhuvuden vore också mera än andra människor föremål för dylika brott och det vore därför nödvändigt att bereda dem ett särskilt skydd.

Ehuru kommittén hyser den uppfattningen att mord och dråp äro medel som i en demokratisk stat icke böra komma till användning i en politisk strid, anser kommittén förden skull icke att detta utgör ett tillräckligt skäl för den belgiska attentatsklausulens bibehållande i lagen. Enligt kommitténs mening har klausulen på en gång en för inskränkt och för vid omfattning. Den är för inskränkt ur den synpunkten, att den endast medger utlämning av den som begår våldshandlingar av avsett slag mot statsöverhuvud eller någon till främmande suveräns familj hörande person, medan däremot sådana våldsverkare, om de rikta sig mot ej så högt uppsatta personer, kunna undgå utlämning. Den är för vittomfattande med hänsyn därtill att den förklarar att nu avsedda brott aldrig kunna vara av politisk beskaffenhet, vilka de föreliggande om-

ständigheterna än må vara. Det må också framhållas, att ehuru klausulen finnes i många länders lagstiftning, det dock icke är så få länder, där den saknas. Den finnes sålunda icke i utlämningslagstiftningen i Argentina, Canada, England, Frankrike, Finland, U.S.A. och Schweiz.

Efter ingående överläggningar har kommittén kommit till den slutsats, att den svenska lagstiftningen icke på denna punkt vidare bör bygga på den belgiska attentatsklausulen. Det undantag från förbudet mot utlämning för politiskt brott, som kommittén enligt vad vidare nedan utvecklas föreslår, synes i viss mån kunna tillgodose de syften som attentatsklausulen skall tjäna.

Vad som skall förstås med politiskt brott i lagen om utlämning av förbrytare synes kunna påverkas av Sveriges anslutning till *vissa konventioner*, i vilka intagits klausuler rörande utlämning. De konventioner, kommittén åsyftar, äro den av Förenta Nationernas generalförsamling den 9 december 1948 antagna konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord (genocide) samt Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 angående förbättrande av sårades och sjukas behandling vid stridskrafterna i fält, angående förbättrande av behandlingen av sårade, sjuka och skeppsbrutna tillhörande stridskrafterna till sjöss, angående krigsfångars behandling och angående skydd för civilpersoner under krigstid. Dessa fem konventioner ha visserligen ännu icke ratificerats från svensk sida, men en ratifikation

torde vara att vänta inom en icke alltför avlägsen framtid.

Enligt konventionen om folkmord förstås med folkmord vilken som helst av följande gärningar, som begåtts i avsikt att helt eller delvis förgöra en nationell, etnisk, rasmässigt bestämd eller religiös grupp såsom sådan: a) att döda medlemmar av gruppen; b) att tillfoga medlemmar av gruppen svår kroppslig eller själslig skada; c) att uppsåtligen påtvinga gruppen levnadsvillkor, som äro avsedda att medföra dess fysiska undergång helt eller delvis; d) att genomföra åtgärder, som äro avsedda att förhindra födelser inom gruppen; samt e) att med våld överföra barn från en grupp till en annan. I artikel III i konventionen förklaras, att följande gärningar skola vara straffbara, nämligen folkmord, stämpling till folkmord, omedelbar och offentlig uppmaning till folkmord, försök till folkmord samt delaktighet i folkmord. I artikel VII föreskrives, att folkmord och övriga i artikel III uppräknade gärningar icke skola betraktas såsom politiska brott, när fråga uppkommer om utlämning. De fördragsslutande parterna förplikta sig att i hithörande fall medgiva utlämning i överensstämmelse med sina gällande lagar och traktater. — Om Sverige skall kunna ratificera konventionen, måste man därför tillse att brott som avses i konventionen ej bliva att anse som politiska brott. Detta synes enklast kunna ske genom att i lagen intaga en direkt föreskrift om att i överensstämmelse med konventionen skola som politiska brott icke anses brott, som omförmälas i denna (6 § andra st.).

I Genèvekonventionerna föreskrives (art. 49 i konventionen angående sårade och sjuka vid stridskrafterna i fält, art. 50 i konventionen angående sårade, sjuka och skeppsbrutna tillhörande stridskrafterna till sjöss, art. 129 i konventionen ang. krigsfångars behandling och art. 146 i konventionen ang. skydd för civilpersoner), att varje fördragsslutande stat skall vara skyldig att åtala personer, som begått vissa angivna svåra överträdelser av konventionerna. Part äger dock, om den det föredrager, med iakttagande av föreskrifterna i sin lagstiftning utlämna sådan person till annan fördragsslutande part. Som exempel på de åsyftade överträdelserna kunna nämnas uppsåtligt dödande, tortyr eller annan omänsklig behandling av sårade eller sjuka, krigsfångar eller civilpersoner i ockuperat land, tvingande av sistnämnda personer att tjänstgöra i den fientliga maktens stridskrafter, lagstridig deportation eller tagande av gisslan samt olaglig och egenmäktig förstörelse och tillskansande av egendom i stor omfattning, vilket icke berättigas av militär nödvändighet. — Det må anmärkas att det bl.a. med hänsyn till överträdelsernas karaktär av krigsförbrytelser förefaller, såvida Sverige icke är direkt part i en konflikt, att vara ur svensk synpunkt önskvärt att icke behöva åtala förbrytelserna här i riket annat än om de begåtts av svensk medborgare. Utlämning torde då vara att föredraga, och på liknande sätt som i fråga om konventionen om folkmord synes därför böra förebyggas att brotten komma att anses som poli-

tiska i utlämningslagens mening (6 § andra st. i lagförslaget).

Som berörts i framställningen av den utländska rätten förekomma i vissa länders lagstiftning *andra jämkningar i fråga om bestämningen av vad som skall förstås med politiskt brott*. Av särskilt intresse synes i detta sammanhang också vara det av Commission internationale pénale et pénitentiaire upprättade typfördraget. I detta angives nämligen att som politiskt brott skall icke anses mord eller mordförsök, som förövas med särskild råhet eller grymhet. Det kan anmärkas, att i typfördraget även upptagits den belgiska attentatsklausulen och att kommissionen understrukit nödvändigheten av att utvidga undantagen från regeln att utlämning icke må äga rum för politiskt brott. Kommissionen framhåller, att den icke betraktar de undantag den upptagit som slutgiltiga och att den icke skulle vilja föregripa ansträngningarna att uppnå en överenskommelse beträffande terrorhandlingar och liknande brott, för vilka asylrätten icke kan åberopas. — Som skäl för ståndpunkten beträffande brott, som förövas med särskild råhet eller grymhet, anför kommissionen bl.a., att i attentatsklausulen ligger fröet till den mera långtgående idén, att människolivet är så värdefullt att dess förintande ovillkorligen måste vara förbjudet i den politiska striden och detta även ur en tredje stats synpunkt. En regel om att mord aldrig skulle kunna betraktas som ett politiskt brott ansåg kommissionen beklagligtvis ha alltför små utsikter att godkännas för att den skulle upptagas i

typfördraget. En viss inskränkning måste därför ske. En sådan stode enligt kommissionens mening att finna i särskild råhet eller grymhet vid brottets begående, d.v.s. i omständigheter, som aldrig kunde ursäktas och än mindre vara berättigade, varken av politiska skäl eller med hänsyn till det politiska objektet för brottet. Dylika omständigheter ökade i stället gärningsmannens skuld och farlighet och gjorde det uppenbart, att han icke borde åtnjuta den förmån, som frihet från utlämning innebure.

Det förtjänar vidare nämnas, att i ett av kommissionens tidigare utkast, vilket publicerats 1931, hade upptagits en bestämmelse om att alla brott, som vore riktade icke mot en särskild statlig ordning utan mot varje statlig ordning överhuvud, icke skulle betraktas som politiska brott. Denna bestämmelse, som åsyftade anarkistiska brott, uteslöts i det slutliga utkastet, sedan mot densamma anmärkts, att den vore förlegad, eftersom anarkistiska brott icke längre förekomme.

Kommittén har ansett vissa skäl tala för att i den svenska lagen göra *undantag från förbudet mot utlämning för politiskt brott* i sådana fall, då brott förövas med särskild råhet eller grymhet. En sådan bestämmelse är emellertid så obestämd, att den skulle inbjuda till alltför skiftande tolkningar. Kommittén föreslår i stället ett annat undantag från förbudet mot utlämning för politiskt brott. Detta undantag har delvis sin grund i en liknande tanke som den som ligger bakom nämnda bestämmelse i konventionsförslaget.

Det är enligt kommitténs uppfattning tvivelaktigt, om förbudet mot utlämning för politiskt brott har något verkligt stöd i den allmänna rättsuppfattningen i vårt land, då fråga är om mycket grova politiska brott, t.ex. mord eller dråp, som förövas i land, där man lever under samma demokratiska förhållanden som här i riket. Användandet av dylika gärningar som medel i en inre politisk strid framstår nämligen — om striden kan föras med de i en demokratisk stat tillåtna medlen — som något ur svensk rättsuppfattning absolut förkastligt. I en demokratisk stat kan förövaren av en sådan gärning förutsättas åtnjuta i huvudsak samma rättssäkerhet som enligt den svenska rättsordningen, och det kan därför förefalla, som om det icke vore så mycket att erinra mot att utlämning skedde. Det måste emellertid beaktas, att utlämningslagstiftningen därigenom skulle ställa lagtillämparen inför stora svårigheter. Under utlämningsförfarandet finge undersökas, huruvida i den stat som begärde utlämning dels möjlighet funnes för en opposition att med demokratiska medel giva uttryck för sin mening och dels rättsordningen erbjöde tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier. Det är tydligt, att i det särskilda fallet ett ställningstagande till dessa frågor icke endast skulle kunna vara svårt utan även ur utrikespolitisk synpunkt mycket ömtåligt.

Beträffande politiska brott av viss särskild beskaffenhet kan det emellertid ifrågasättas, om det är sakligt motiverat att upprätthålla ett oinskränkt förbud mot utlämning. Politiska brott

kunna nämligen vara uttryck för en politisk uppfattning som syftar till omstörtning av samhällsordningen icke endast i den stat där brottet begåtts utan även i andra stater med likartat samhällsskick. Att de senare staterna skola förhålla sig fullständigt neutrala till dessa brott, måste ur deras synpunkt vara oriktigt. För dessa stater med likartat samhällsskick är det ett gemensamt intresse och ett utslag av självbevarelsedrift att biträda varandra i bekämpandet av brott som äro uttryck för en dylik politisk uppfattning. Samma skäl som tala för utlämning i fråga om icke-politiska brott kunna sålunda tala för utlämning beträffande dessa brott. Den politiska karaktären av nu avsedda brott torde icke innefatta något skäl till att förövaren skall erhålla asyl i ett land, vars samhällsordning han också vill omstörta.

Nu antydda förhållanden hade — såsom förut nämnts — på visst sätt beaktats i det av Commission internationale pénale et pénitentiaire år 1931 publicerade typfördraget. I detta tog man emellertid endast sikte på anarkistiska brott. Även andra revolutionära rörelser i vår tid synas emellertid vara av sådan internationell karaktär, att visst fog finnes för den uppfattningen att stater med ett samhällsskick, som dessa rörelser vända sig mot, knappast kunna förhålla sig helt passiva till de politiska brott rörelsens anhängare föröva, så snart detta blott sker utanför staten i fråga.

Skall man beträffande nu avsedda brott göra undantag från förbudet

mot utlämning för politiska brott, kan detta givetvis icke komma i fråga annat än beträffande brott av förhållandevis grov beskaffenhet. Så länge man icke förbjuder dessa revolutionära rörelser överhuvud, torde det icke vara skäl att medgiva utlämning för lindriga brott av dylik karaktär.

Med hänsyn till nu anförda synpunkter har kommittén funnit skäl framlägga förslag till ett stadgande om undantag från förbudet mot utlämning för politiskt brott i nu avsedda fall (6 § tredje stycket första punkten). Som nyss nämnades bör utlämning endast äga rum under förutsättning att brotten i fråga äro av grov beskaffenhet. Var gränsen i detta hänseende skall dragas, kan givetvis diskuteras, men kommittén har stannat för att endast medtaga mord, dråp, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse och grovt sabotage. För att utlämning skall få ske bör det, enligt vad som föreskrives i den föreslagna bestämmelsen, kunna med hänsyn till gärningsmannens politiska syfte och omständigheterna i övrigt antagas, att han här i riket kommer att utöva verksamhet, som innebär fara för den svenska samhällsordningen.

Det förtjänar anmärkas, att vår lagstiftning på ett utlämningsrätten närliggande område vid ett tillfälle övergivit den neutrala ståndpunkten till andra länders inre politiska förhållanden. Detta har skett i den förut berörda lagen om erkännande och verkställighet i vissa fall av dom, som i brottmål meddelats i Danmark eller Norge. I en övergångsbestämmelse till lagen stadgas nämligen, att regeln om

att verkställighet icke bör ske, då fråga är om politisk förbrytelse eller om en straffbelagd handling, förövad i syfte att främja ett politiskt ändamål, icke skall äga tillämpning, om domen meddelats i samband med den i anledning av kriget åren 1939—1945 i Danmark och Norge anställda räfsten mot dem som gjort sig skyldiga till landsförräderi eller annan landsskadlig verksamhet. I motiven till denna bestämmelse uttalades¹, att det syntes stå i överensstämmelse med de principer, som hävdats av de svenska statsmakterna i fråga om utlämning, att tillåta verkställighet i dessa fall. Dessa principer angåvos vara, att asylrätt icke skulle i Sverige åtnjutas av dem som i sin gärning utmanat den civiliserade världens samvete eller uppträtt som förädare mot sitt eget land.

Den frågan uppställer sig, huruvida icke införandet av en sådan undantagsbestämmelse som den av kommittén föreslagna kan komma att utnyttjas av en främmande stat för att med maktspråk söka ernå utlämning av politiska förbrytare som flytt hit. Då emellertid bedömningen av om utlämning i förevarande fall skall äga rum, skall ske med hänsyn framför allt till faran för den svenska samhällsordningen, synes bestämmelsen icke giva den främmande staten stöd för sådana påtryckningar. Att märka är också, att bedömningen av bestämmelsens tillämplighet bör verkställas av högsta domstolen.

Det kan komma att möta svårigheter att i utlämningstraktater upp-

¹ SOU 1947:16 sid. 20.

taga något stadgande som svarar mot denna undantagsbestämmelse. Något hinder mot att sluta traktater utan denna föreligger naturligtvis icke. Upp- tagas någon motsvarande bestämmelse icke i en utlämningstraktat eller finnes

icke någon traktat med vederbörande land, får Kungl Maj:t ändå möjlighet att om omständigheterna skulle för- anleda därtill, medge utlämning för politiskt brott av nu avsett slag.

Politiskt flyktingskap

I gällande lag om utlämning av förbrytare behandlas icke det fall att utlämningen i det land, som begär hans utlämning, kan — utan att straffas för politiskt brott — bliva utsatt för sådan fara eller förföljelse som enligt utlämningslagen konstituerar politiskt flyktingskap. Att sådant förhållande föreligger, utgör därför icke något hinder mot utlämning. Denna lagens ståndpunkt har sin naturliga förklaring däri, att det vid dess tillkomst knappast förekom att personer av annan orsak än politiskt brott utsattes för politisk förföljelse. — I detta sammanhang förtjänar anmärkas, att i våra tidigare utlämningslagar upptogs politiskt brott som den enda orsaken till politiskt flyktingskap. — I någon mån bereder dock lagen om utlämning av förbrytare den utlämnade ett visst skydd mot sådan fara eller förföljelse som nu avses. Detta sker genom vad som föreskrives i 11 § om de betingelser som skola uppställas vid utlämning. Sålunda skall bl. a. föreskrivas, att den utlämnade icke må åtalas eller straffas för någon annan före utlämningen begången handling än den för vilken han utlämnats, och vidare att den utlämnade, sedan han slutligen frikännts eller efter till fullo avtjänat straff försatts på fri fot, skall äga frihet

att under en månad lämna landet. Det sist nämnda skall dock icke gälla, om den utlämnade gör sig skyldig till nytt brott. Det torde emellertid vara uppenbart, att uppställandet av dessa villkor icke utgör tillräckligt skydd för en flykting mot sådan i vidsträckt mening politisk förföljelse som nu utövas i många länder.

Enligt kommitténs mening bör som regel gälla att om en utlämning på grund av fara för politisk förföljelse icke kan avvisas eller utvisas till ett visst land, bör han i allmänhet ej heller kunna utlämnas dit. Frågan är då hur man skall åstadkomma, att utlämning icke sker i dylikt fall. Finnes icke utlämningstraktat, föreligger ju icke någon förpliktelse att utlämna och Kungl. Maj:t kan då taga hänsyn till förhållanden av antydd art och, om omständigheterna därtill föranleda, vägra utlämning. Som förut nämnts torde det dock icke vara möjligt att helt avvara traktater. För övrigt synes principen om förbud mot utlämning i förevarande fall vara så viktig att den bör upptagas i lagen. Kommittén föreslår därför att där införes ett stadgande i ämnet. Detta stadgande (7 §) har utformats i anslutning till den definition å politisk flykting, som finnes i förslaget till utlämningslag. För tillämpning

av det föreslagna stadgandet förutsättes sålunda, att det i ärende angående utlämning för brott av icke-politisk beskaffenhet finnes anledning antaga, att den som begäres utlämnad på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religion eller politiska uppfattning eller på grund av politiskt brott eller eljest på grund av politiska förhållanden skulle i den stat som begär utlämning bliva utsatt för fara för liv eller frihet eller därmed jämförlig förföljelse. Föreligger denna förutsättning, skall under beaktande av å ena sidan faran eller förföljelsen samt å andra sidan brottets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt prövas, huruvida utlämning må ske. Kommittén har icke ansett det lämpligt att stadga ett ovillkorligt förbud mot utlämning i dessa fall. Det viktigaste skälet är, att utlämning när den begäres för brott av synnerligen grov beskaffenhet icke bör hindras, om den fara eller förföljelse som hotar utlämningen är ringa i förhållande till det straff som kan följa på brottet. På detta område göra sig sålunda liknande synpunkter gällande som i de fall, då en politisk flykting enligt utlämningslagen bör vägras asyl på grund av sina individuella förhållanden. Då fråga är om utlämning för sådana brott som avses i de förut berörda Genèvekonventionerna och konventionen om straff för genocide, torde utlämning kunna äga rum, även om faran eller förföljelsen kan antagas vara mera avsevärd. Detta får emellertid liksom eljest bero på ett hänsynstagande till omständigheterna i det särskilda fallet.

Det förtjänar framhållas, att det

föreslagna stadgandet — såsom framgår av ordalydelsen — icke är tillämpligt, då fråga är om utlämning för politiskt brott. Att så icke heller bör vara fallet, torde ligga i sakens natur.

Det kan måhända mot ett sådant stadgande som det nu föreslagna framställas den erinran, att det kan komma att verka som en diskriminering av den stat, som begär utlämning, om dess utlämningsbegäran avslås på den grund att den utlämnade kan antagas där bliva utsatt för fara eller förföljelse av antytt slag. Denna anmärkning är ej utan fog, särskilt om det vore Kungl. Maj:t som motiverade avslaget med dylika skäl. I sådant fall kan tänkas, att påtryckningar skulle komma att utövas av den främmande staten. Om emellertid frågan huruvida sådant hinder mot utlämning föreligger, bedömes av annan myndighet än Kungl. Maj:t och utlämning — i enlighet med vad som för närvarande gäller i fråga om högsta domstolens yttrande — icke får ske mot denna myndighets veto, synes befogad erinran ej kunna göras mot ett stadgande av det föreslagna innehållet.

Frågan är då vilken myndighet som lämpligen bör pröva om detta hinder mot utlämning föreligger. Valet synes stå mellan högsta domstolen, å ena, samt den centrala utlämningsmyndigheten eller utlämningsnämnden å andra sidan. För det förra alternativet talar att högsta domstolen för närvarande har att pröva utlämningsframställningar och speciellt huruvida politiskt brott utgör hinder mot utlämning. Högsta domstolen har också en så självständig ställning, att man icke

behöver befara att den skulle ge efter för påtryckningar från något håll. Högsta domstolen saknar emellertid den speciella sakkunskap som den centrala utlänningsmyndigheten och utlänningsnämnden måste anses besitta i fråga om bedömandet av påståenden om politiskt flyktingskap. Det vore naturligtvis möjligt att ordna förfarandet så, att den centrala utlänningsmyndigheten eller nämnden prövade om politiskt flyktingskap utgjorde hinder för bifall till en utlänningsframställning, varefter framställningen i övrigt (särskilt frågan huruvida politiskt brott förelåge) bedömdes av högsta domstolen. Det senare spörsmålet är nämligen enligt kommitténs mening av sådan natur, att det icke bör prövas av annan myndighet än högsta domstolen. Det måste emellertid beaktas, att frågan om politiskt flyktingskap stundom kan vara svår att avgränsa från frågan om det brott, för vilket utlämning begäres, är politiskt, och att det därför måste vara lämpligast om båda frågorna prövas av samma myndighet. På grund härav och med hänsyn till betydelsen av att den prövande myndigheten äger en, även i förhållande till regeringsmakten, självständig ställning, synes det vara att föredraga, att högsta domstolen tillerkännes befogenhet att pröva frågan om politiskt flyktingskap. Den särskilda sakkunskap, som ur en synpunkt giver utlänningsmyndigheten och utlänningsnämnden ett visst företräde, kan tillgodoföras högsta domstolen genom yttrande från dessa myndigheter.

Genom det föreslagna stadgandet

kan i viss mån även tillgodoses den förut berörda synpunkten att utlämning icke bör ske till land, där den som begäres utlämnad icke kommer i åtnjutande av den rättssäkerhet, varå han enligt svensk samhällsuppfattning kan göra anspråk. Det torde nämligen framför allt vara i de fall, då politisk förföljelse hotar, som rättssäkerhetssynpunkterna kunna befaras icke bliva tillräckligt beaktade.

Kommittén är medveten om att det kan komma att möta svårigheter att i utlämningstraktater få införda bestämmelser som motsvara det föreslagna stadgandet. Något liknande stadgande förekommer nämligen — såvitt kommittén har sig bekant — icke i utländsk rätt och utlämningstraktaterna äro regelmässigt reciproka. Kommittén vill emellertid framhålla, att stadgandet kommer att innefatta en begränsning av de förpliktelser att utlämna som upptagas i en traktat och att det därför icke torde möta hinder för en stat att, fastän den saknar motsvarande stadgande i sin lagstiftning, ansluta sig till en traktat, som innehåller en dylik bestämmelse. I betraktande av de svårigheter som stadgandet kan väntas giva anledning till vid avslutande av traktater har kommittén övervägt, om detta icke skulle kunna vara fakultativt; utlämningstraktater skulle kunna slutas både med och utan stadgandet. Detta skulle vara motiverat ur den synpunkten att traktater, enligt vad förut anförts, icke böra avslutas annat än i undantagsfall och då endast med länder, vars rättsordning erbjuder tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier

åt den som utlämnas. Emellertid kunna — som den senaste tidens utveckling visar — omvälvningar hastigt rycka bort grunden för rättssäkerheten även i stater, där den tidigare ansetts vila säkert. Just i dylika situationer kan det vara av stor betydelse att en sådan bestämmelse som den av kommittén föreslagna upptagits i en ut-

lämningstraktat. Vidare är att märka, att om bestämmelsen icke göres fakultativ, måste alla stater i förevarande avseende behandlas lika och detta förhållande torde vara ägnat att minska svårigheterna att få bestämmelsen upptagen i traktater. Enligt kommitténs mening bör stadgandet därför icke vara fakultativt.

Utvidgning av strafflagens tillämplighetsområde

Genom det av kommittén föreslagna stadgandet i 7 § utlämningslagen komma från utlämning att undantagas vissa förövare av icke-politiska brott och det kan med hänsyn härtill ifrågasättas, huruvida man icke då bör vidga möjligheterna att här i riket bestraffa dylika brott. En utlämning kan enligt strafflagen 1 kap. 2 § här i riket dömas för brott, som han begått utomlands, endast om brottet begåtts emot Sverige eller svensk man och Konungen förordnar om åtal. Härutöver föreskrives i samma kap. 3 a § beträffande brott begångna utom riket, där avdelning av krigsmakten befinner sig, viss utvidgning av den svenska straffrättens tillämplighetsområde.

Det skulle stundom vara stötande, om en flykting, som utomlands förövat ett grovt brott, skulle kunna undgå straff genom att han av sådana skäl som sägs i den föreslagna 7 § icke utlämnas. Detta förhållande synes tala för att man för nu avsedda fall bör införa en möjlighet att lagföra en flykting här i riket. Även om bevisningssvårigheter icke så sällan kunna antagas leda till att åtal icke med framgång kan anställas här, motsäger icke

detta, att det i andra fall kan vara påkallat att möjlighet till lagföring finnes. Det kan i särskilda fall framstå som ett svenskt samhällsintresse att tillse att förövaren av ett utomlands begånget grovt brott icke får ostraffad uppehålla sig här. Ett vägande skäl för den ifrågasatta reformen är också, att Kungl. Maj:t, då en utlämningsframställning avslås med hänsyn till faran för politisk förföljelse, skulle kunna hänvisa till att brottslingen komme att lagföras här i riket. Avslaget skulle härigenom kunna verka mjukare.

Enligt kommitténs uppfattning böra vidgade möjligheter skapas att här i riket lagföra en utlämning för utomlands begånget brott. Denna fråga om utvidgning av den svenska strafflagens tillämplighet har emellertid enligt kommitténs uppfattning sådant samband med andra allmänstraffrättsliga spörsmål, att det synes mest ändamålsenligt att den löses vid den omarbetning av strafflagens allmänna del, varmed straffrättskommittén är sysselsatt. Det må anmärkas, att strafflagskommissionen i sitt år 1923 avgivna betänkande föreslog en utvidgning av strafflagens tillämplighet för det fall att utläm-

ning på grund av krig eller annat hinder ej kunde komma till stånd. Behovet av den nu ifrågasatta ändringen synes icke vara mera trängande än att därmed torde kunna anstå till dess straffrättskommittén slutfört nämnda omarbetning. Efter samråd med straffrättskommittén anser sig utlänningskommittén därför icke böra framlägga något lagförslag i denna del. Kommittén vill emellertid framlägga några synpunkter på frågan.

Det är givet att i här avsedda fall bestraffning i Sverige icke bör ske annat än när ett starkt allmänt intresse talar därför. Med hänsyn härtill och i betraktande av de svårigheter och olägenheter, som städse äro förbundna med en lagföring här i riket av utomlands begångna brott, anser kommittén, att det bör ankomma på Kungl. Maj:t att förordna om åtal. Det kan ifrågasättas, huruvida icke denna Kungl. Maj:ts befogenhet bör direkt anknytas till att framställning om utlämning avslagits med stöd av den föreslagna 7 §. En tänkbar gränsdragning vore vidare, att åtal icke finge äga rum annat än för brott av sådan svårhetsgrad som förutsättes för utlämning. Åtal bör icke anställas

för utomlands förövat brott av politisk beskaffenhet. Sådant åtal skulle kunna medföra åtskilliga olägenheter. Vid domstolsprövningen av brottet torde domstolen ofta bliva nödsakad att taga i bedömning de politiska förhållanden, som influerat på brottet och givit det dess karaktär av politiskt brott. Såsom exempel kan anföras, att en utlämning, som anklagas för dråp av en utländsk tjänsteman, åberopar att gärningen varit nödvändig för att avvärja att han själv eller andra våldfördes av politiska orsaker. Ett sådant förhållande måste uppenbarligen ha inverkan på straffmätningen och borde därför prövas av domstolen. Med hänsyn särskilt till vikten av att domstolarnas opolitiska ställning bibehålles torde emellertid en domstol icke böra ingå på en dylik bedömning. — Det kan även befaras, att möjligheten av att bestraffa ett politiskt brott här i riket kunde föranleda en främmande makt till att utöva påtryckning på vårt land i avsikt att få brottet bestraffat här — kanske just i fall då lagföringen för svensk rättsuppfattning skulle te sig särskilt stötande.

Förfarandet i utlämningsärende

Enligt den gällande lagen handlägges en framställning om utlämning — om den icke omedelbart avslås eller ock medgives av den som begäres utlämnad — först av Kungl. Maj:t och därefter i tur och ordning av länsstyrelse, allmän underrätt och högsta domstolen samt sedan åter av Kungl. Maj:t. Vid

en granskning av detta förfarande är det naturligt, att den frågan uppställer sig, om det är motiverat att ärendet handlägges av så många olika myndigheter. Kommittén har icke funnit detta vara fallet. De uppgifter, som nu tillkomma länsstyrelse, skulle nämligen enligt kommitténs mening med fördel

kunna överflyttas på allmän underrätt. Länsstyrelse har nu att vid förhör allenast tillfråga den häktade, om han är den person, vars utlämnande begärts, och om han har något att invända mot bifall till utlämningsframställningen. Det synes kommittén lämpligare att dessa frågor framställas till den häktade vid ett förhör inför den allmänna underrätten. Medgiver den häktade vid förhöret att han är den, som begäres utlämnad, och förklarar han sig ej ha något att invända mot bifall till utlämningsframställningen, bör rätten — liksom nu gäller för länsstyrelse — insända protokollet och övriga handlingar i ärendet till Kungl. Maj:t. Lämnar den häktade ej sådant medgivande och sådan förklaring, bör rätten fortsätta handläggningen av ärendet och verkställa utredning på sätt nu stadgas i 18 §. I enlighet med det anförda ha reglerna i 16—18 §§ i förslaget avfattats. Det må anmärkas, att numera gäller icke det skäl, som vid lagens tillkomst torde ha talat för att det första förhöret icke borde hållas av rätten — nämligen att rätten, som bestod av flera personer, hade svårare att sammanträda än länsstyrelsen. Nu skall rätten vid handläggning av ärende av ifrågavarande slag bestå av endast en domare och förhör kan därför lika lätt ordnas inför rätten som länsstyrelse.

Kommittén anser, att högsta domstolen i vissa fall bör personligen höra den om vars utlämnande är fråga. Detta är motiverat icke minst med hänsyn därtill, att domstolen enligt kommitténs förslag skall pröva frågor om politiskt flyktingskap. Icke blott

för domstolen utan även för den person, vars utlämnande begäres, skulle ett förhör kunna vara av stort värde. Det kan dock icke anses påkallat, att högsta domstolen håller förhör i varje utlämningsärende. Det synes fullt tillräckligt om förhör äger rum, när det begäres av den om vars utlämnande är fråga eller när högsta domstolen eljest finner anledning därtill föreligga (19 § 3 st.). Förhöret bör hållas av den avdelning, som prövar ärendet. Om högsta domstolen finner skäl därtill, äger högsta domstolen, utan att särskilt stadgande därom behöver utfärdas, vid sådant förhör höra vittnen och andra vilka kunna lämna upplysning i saken.

Som förut nämnts bör högsta domstolen i ärenden, som röra frågor om politiskt flyktingskap, kunna inhämta yttrande från den centrala utlämningsmyndigheten och utlämningsnämnden. Någon särskild bestämmelse härom i lagen torde icke erfordras.

Så snart en utlämningsframställning inkommit, skall enligt den gällande lagen, om framställningen icke omedelbart avslås, häktning ske av den som begäres utlämnad. Endast om det under utlämningsärendets fortgång konstateras att den häktade ej är den person, vars utlämnande begärts, eller om framställningen avslås, kan den häktade lösgivas. Särskilt med hänsyn till den långa tid behandlingen av ett utlämningsärende i regel tager i anspråk, framstår det emellertid enligt kommitténs mening som önskvärt att inskränka användningen av häktning.

Det ligger i sakens natur att i utlämning, som innebär att en person

överböras från en stat till en annan, måste ingå som ett led att den förra staten försäkras sig om vederbörandes person. Det kan emellertid likväl ifrågasättas om det för den skull skall vara nödvändigt att alltid hålla denne häktad under prövningen av en utlämningsframställning och om det icke skulle vara möjligt att använda lindrigare åtgärder för att säkra sig mot att vederbörande flyr. Inom den vanliga straffprocessen förekommer vid sidan av häktning reseförbud som ett medel för att förebygga flykt, och enligt kommitténs uppfattning skulle det vara möjligt att även på förevarande område använda reseförbud. I allmänhet torde det visserligen vara erforderligt att häktning äger rum, men, då flyktfaran är att anse som ringa, kan ett frihetsberövande framstå som onödigt och reseförbud vara till fyllest för att förekomma att vederbörande avviker. Då beslut om utlämning meddelats, synes det dock vara lämpligast att den som skall utlämnas hålles häktad i väntan på överlämnandet till den främmande staten. Gäller reseförbud för utlämningen måste han sålunda häktas i samband med utlämningsbeslutet. På grund av det anförda förslår kommittén, att i lagen upptages ett stadgande (26 a §) att reseförbud må användas i stället för häktning, därest det med hänsyn till särskilda förhållanden icke finnes erforderligt att häktning sker. Som exempel på de särskilda förhållanden som åsyftas i det föreslagna stadgandet må nämnas, att vederbörande har stadigt hemvist å viss ort i riket och uppehåller sig där, eller att han är svårt sjuk. Viss hänsyn

måste naturligtvis i dylika fall även tagas till brottets beskaffenhet. I fråga om unga brottslingar kan reseförbud vara särskilt motiverat. Betyrägande övervakning över dessa kan i allmänhet ordnas på annat sätt än genom häktning (Jfr 24 kap. 3 § rättegångsbalken).

Efter mönster av motsvarande bestämmelser i rättegångsbalken (25 kap. 1 och 2 §§) har i det föreslagna stadgandet angivits reseförbudets innebörd och de villkor som må anknytas därtill. Bland de i stadgandet icke särskilt nämnda villkor, som kunna komma till användning, vill kommittén peka på möjligheten att ålägga vederbörande att lämna ifrån sig pass eller annan legitimationshandling.

Har reseförbud meddelats och ställer sig vederbörande icke till efterrättelse de föreskrifter detta innehåller eller förekommer eljest anledning till häktning, bör när som helst under ärendets gång häktning kunna träda i stället för reseförbudet; beviljas utlämning, skall häktning äga rum (26 a § andra st.). Beslut om reseförbud eller dess ersättande med häktning synes böra meddelas av den myndighet, där ärendet är anhängigt (26 a § tredje st.). Som regel blir det då först Kungl. Maj:t och därefter allmän underrätt eller högsta domstolen, som har att meddela sådant beslut.

I 26 a § sista stycket har intagits föreskrift om att vad i förevarande lag stadgas angående svensk myndighets beslut om häktning och angående den som häktats skall äga motsvarande tillämpning i fråga om reseförbud och

den för vilken reseförbud meddelats. I stället för vad i 16 § stadgas om att den som häktats skall inställas till förhör, skall, då reseförbud meddelats, gälla att den förbudet avser skall kallas till förhöret. I enlighet med förstnämnda föreskrift bör stadgande att häktad skall lösgivas eller att häktad skall förbliva i häkte, i fall då reseför-

bud meddelats, tillämpas på det sättet, att reseförbudet upphäves respektive skall bestå. Utan att något särskilt stadgande därom lär behöva meddelas torde vara tydligt att, om den för vilken reseförbud meddelats underlåter att efterkomma kallelse till förhör och laga förfall ej föreligger, häktning bör äga rum.

Lagens ikraftträdande

Kommittén föreslår, att lagändringarna skola träda i kraft samtidigt med den föreslagna nya utlänningslagen eller den 1 juli 1952.

De av kommittén föreslagna ändringarna i lagen innebära på betydelsefulla punkter avvikelser från innehållet i de traktater, som ännu äro i kraft. Enligt kommitténs mening böra dessa traktater uppsägas för att möjliggöra överensstämmelse med den nya lagstiftningen. Om emellertid vid lagens ikraftträdande någon traktat ännu skulle vara gällande, bör en framställning om utlämning, som gjorts eller göres med stöd av denna, behandlas i enlighet med traktaten. Härom

torde ett stadgande böra upptagas i övergångsbestämmelserna. Det må framhållas, att om en traktat uppsagts, den likväl bör anses vara gällande i fråga om framställningar om utlämning, som gjorts före uppsägningstidens utgång men som icke slutbehandlats dessförinnan.

Är då nya lagen träder i kraft ärende angående utlämning anhängigt hos svensk myndighet, synes den formella behandlingen av ärendet böra fortsättas i enlighet med bestämmelserna i den nu gällande lagen. Ett stadgande av detta innehåll finnes i sista stycket av övergångsbestämmelserna.

Specialmotivering

4 §.

I första stycket av denna paragraf i dess gällande lydelse stadgas, att utlämning ej må ske, såvida icke den brottsliga gärningen är eller, om den hade begåtts i Sverige och under motsvarande förhållanden, skulle vara att anse såsom brott, varå enligt den svenska allmänna strafflagen eller den svenska sjölagen svårare straff än

fängelse kan följa. Det föreskrives vidare, att till brott, varom nu sagts, skola hänföras jämväl brott, som allenast där de äro med försvarande omständigheter förenade förskylla svårare straff än fängelse. Sistnämnda föreskrift skall enligt kommitténs förslag utgå ur lagen. Den utsäger nämligen icke något annat än vad som får anses gälla utan något särskilt stadgande.

Även enligt förslaget skall alltså vid bedömning av vilket straff som kan följa å en gärning hänsyn tagas till den förhöjning av strafflatituden, som kan vara föreskriven vid försvårande omständigheter; är den högre latituden beroende av en särskild straffskärpningsgrund, inverkar däremot denna höjning vid bedömningen endast för det fall, att förutsättningar för dess tillämpning i det särskilda fallet anses föreligga.

Vid den nu pågående revisionen av strafflagens speciella del, som inleddes med revisionen av förmögenhetsbrotten, ha i tämligen stor utsträckning olika brottstyper sammanförts till mera omfattande brottsbegrepp med vidare straffskala. Samtidigt har också en gradindelning av vissa brott införts. Genom dessa ändringar ha förutsättningarna för utlämning på en omväg kommit att ändras; brott som tidigare icke varit utlämningsbara ha blivit det och även det motsatta förhållandet har inträffat. Det finnes emellertid enligt kommitténs mening icke någon anledning att nu söka åstadkomma en återgång till utlämningslagens tidigare innehåll i denna del.

Om utlämning begäres för verkställighet av straff, är det enligt gällande lag utan betydelse vilket straff som i det föreliggande fallet ådömts. Utlämning kan sålunda medgivas för verkställighet av ett mycket kortvarigt frihetsstraff, om blott brottet är av sådan art att i den svenska straffskalan ingår svårare straff än fängelse. En sådan ordning anser kommittén icke vara tillfredsställande, och kommittén föreslår därför, att såsom förutsättning för

utlämning för verkställighet av straff upptages — utöver att i den svenska straffskalan ingår svårare straff än fängelse — att det ådömda straffet är svårare än frihetsstraff i tre månader. Det må anmärkas, att en liknande bestämmelse upptagits i det förut omnämnda, av Commission international pénal et pénitentiaire framlagda typfördraget. Begäres utlämning för verkställighet av ett återstående straff (på grund av att brottslingen flytt under verkställigheten eller att en villkorligt medgiven frihet förverkats), torde det föreslagna stadgandet böra tillämpas så, att det återstående straffet skall vara svårare än frihetsstraff i tre månader.

Enligt 4 § andra stycket gällande lag må utlämning bl.a. ej medgivas för gärning, varom förmåles i 10 kap. strafflagen, såvida ej gärningen, bedömd enligt strafflagen i övrigt eller sjölagen, skulle vara att anse såsom brott, varför utlämning jämlikt bestämmelserna i paragrafen må ske. Som motiv till detta stadgande anfördes (prop. nr 50/1913 sid. 31.), att nu avsedda brott "synas stå de s.k. politiska brotten så nära, att enahanda synpunkter, som föranleda dessas undantagande från utlämning, ansetts böra tilläggas sådan verkan att, om gärningen är straffbar allenast i sin egenskap av brott mot offentlig myndighet eller gärningen, bortsett från denna dess egenskap, och sålunda bedömd t.ex. endast som misshandelsbrott, icke förskyller så högt straff att brottet enligt huvudregeln är utlämningsbart, utlämning skäligen i dessa fall icke bör ifrågakomma".

Efter tillkomsten av lagen om utlämning av förbrytare har 10 kap. strafflagen fått ett delvis annat innehåll än tidigare. Vissa bestämmelser som haft sin plats i detta kapitel ha flyttats till andra kapitel i strafflagen. Å andra sidan ha i kapitlet införts nya bestämmelser och bestämmelser, som förut upptagits i andra kapitel. Åtskilliga av de nu i 10 kap. upptagna brotten stå icke de politiska brotten så nära. Som exempel på sådana brott kunna nämnas dem som avses i 10 kap. 9—11 och 13 §§. Enligt kommitténs mening äro därför de nyss återgivna motiven till att brott enligt 10 kap. strafflagen undantagits från utlämning icke längre bärkraftiga. Är ett brott, som avses i 10 kap. strafflagen, icke att anse som politiskt, synes dess hänförelse till nämnda kapitel icke utgöra anledning att undantaga det från utlämning. Är ett brott enligt 10 kap. av politisk beskaffenhet, torde åter bestämmelserna om politiskt brott vara tillräckliga. Med hänsyn till det anförda föreslår kommittén, att undantaget beträffande 10 kap. strafflagen utslutes ur förevarande paragraf.

6 §.

Beträffande motiveringen till denna paragraf hänvisas till vad ovan anförts under rubriken "Politiskt brott".

7 §.

I fråga om denna paragraf hänvisar kommittén till vad som anförts under rubriken "Politiskt flyktingskap". (sid. 223 ff.)

8 §.

De ändringar denna paragraf inne-

håller ha motiverats under rubriken "Synpunkter på rättssäkerheten vid utlämning".

9 §.

Endast i tämligen sällsynta undantagsfall torde åtalseftergift komma att meddelas här i riket i fråga om brott, som kan föranleda utlämning. Har emellertid eftergift meddelats, synes utlämning därefter icke böra beviljas. Ett stadgande härom har intagits i förevarande paragraf. Då häktning enligt nya rättegångsbalken icke innebär anställande av åtal, har som hinder mot utlämning även upptagits det förhållandet, att häktning här i riket ägt rum för den förbrytelse, för vilken utlämning begäres. Det må anmärkas, att jämlikt 26 a § i förslaget reseförbud i samma mån som häktning kommer att utgöra hinder mot utlämning.

10 §.

Som hinder mot utlämning har i första stycket av förevarande paragraf — vid sidan av icke verkställt frihetsstraff — upptagits dom på förvaring eller internering. Vidare har föreskriften i detta stycke, att utlämning ej må ske, innan vederbörande "till fullo undergått det ådömda straffet", jämkats till att han "frigivits eller utskrivits från fängvårdsanstalten". Att en person som begäres utlämnad är villkorligt frigiven eller på prov utskriven från fängvårdsanstalt, synes nämligen icke böra utgöra hinder mot utlämning.

Den ändring, som andra stycket av förevarande paragraf undergått, är föranledd av att häktning enligt nya rättegångsbalken icke innebär anstäl-

lande av åtal. Även beträffande stadgandet i detta stycke är att märka, att reseförbud får samma betydelse som häktning.

11 §.

Vad denna paragraf i dess nuvarande lydelse innehåller om samtycke från den utlämnades sida har — av skäl som anförts under rubriken "Synpunkter på rättssäkerheten vid utlämning" — uteslutits. Därjämte föreslår kommittén den ändringen av paragrafen, att den under 1. och 2. angivna tid av en månad utsträcker till tre månader. Motivet härtill är, att det under nuvarande förhållanden stundom kan taga avsevärd tid att erhålla tillstånd av myndigheterna i ett land att resa in i detta. Den föreslagna 3-månaders-tiden överensstämmer med vad som gäller enligt vissa främmande länders lagstiftning, bl.a. den schweiziska lagen.

14 §.

Ändringen av denna paragraf är en följdändring till 8 §.

16—18 och 23 §§.

De ändringar, som föreslås i dessa paragrafer, ha i främsta rummet för- anletts av kommitténs förslag att för- hör inför länsstyrelse icke längre skall förekomma i utlämningsärende. Den huvudsakliga motiveringen till dessa ändringar återfinnes här ovan under rubriken "Förfarandet i utlämnings- ärende". Emellertid har frågan om utlämnings rätt till biträde i utläm- ningsärende icke berörts. Enligt 17 § gällande lag äger vid förhör inför läns- styrelse den häktade, där han begär

det, åtnjuta hjälp. Säger han sig ej själv kunna anskaffa biträde, skall länsstyrelsen förordna lämplig person att biträda honom. Angående hand- läggningen hos underrätten stadgas i 18 § tredje stycket, att den häktade skall vid sin talans utförande åtnjuta biträde av försvarare. Utser han ej själv försvarare, skall rätten förordna offentlig försvarare för honom. Dessa bestämmelser lämpa sig icke för det av kommittén föreslagna förfarandet, enär underrätten även skall hålla det förhör, som nu hålles av länsstyrelse. Kommittén föreslår för såväl sistnämnda förhör som andra förhör i utläm- ningsärende den regeln, att den häkta- de, om han begär det, äger åtnjuta bi- träde av försvarare och att, om han icke själv kan anskaffa försvarare, rätten skall förordna offentlig försva- rare för honom. Beträffande det första förhöret inför rätten överensstämmer denna regel i huvudsak med vad som nu gäller i fråga om förhör inför läns- styrelse. Vad beträffar senare förhör i utlämningsärende föreligger den skill- naden i förhållande till gällande lag, att det enligt förslaget i motsats till vad som nu gäller blir beroende på begäran av den häktade, om han skall åtnjuta biträde av försvarare. Kommittén an- ser sig nämligen kunna utgå från, att den häktade kommer att begära offent- lig försvarare, så snart han är i behov av biträde och icke själv kan skaffa sig hjälp. — Anmärkas må, att enligt kommitténs förslag (26 a §) likställes med häktad den för vilken reseförbud gäller.

Enligt 18 § andra stycket gällande lag skall länsstyrelse förordna särskild

åklagare för att i ärendet tillvarataga den främmande statens intresse. Enligt kommitténs mening bör riksåklagaren, som har ledningen för åklagarväsendet i riket, vara den som förordnar sådan särskild åklagare.

Det bör uppmärksammas, att enär stadgandet i 26 a § uppställer reseförbud som ett alternativ till häktning, Kungl. Maj:t redan i samband med att utlämningsärende enligt 16 § hänskjutes till domstol kan förordna om reseförbud.

19 §.

Beträffande motiveringen till den ändring, som föreslås i tredje stycket av denna paragraf och som gäller förhör inför högsta domstolen i utlämningsärende, hänvisas till vad ovan anförts under rubriken "Förfarandet i utlämningsärende".

20 och 21 §§.

Enligt 20 § gällande lag skola frågor om ersättning åt vittne eller annan, som kallats att meddela upplysning i ärendet, eller åt tolk avgöras av högsta domstolen i samband med huvudsaken. I 21 § av lagen stadgas åter, att Konungen förordnar, huru ersättning åt åklagare samt biträde och försvarare må bestämmas. Enligt kungörelsen den 24 oktober 1947 (nr 790) angående ersättning till åklagare samt biträde åt häktad i ärende rörande utlämning av förbrytare skall ersättning åt biträde, som förordnats av länsstyrelse, bestämmas av denna, medan ersättning till annat biträde och åklagare skall bestämmas av underrätten. Skälet till att ersättning åt vittnen och personer,

som höras upplysningsvis, skall bestämmas av högsta domstolen i samband med huvudsaken är enligt vad som anföres i motiven, att dylik ersättning kan böra utgå av allmänna medel icke blott då vederbörandes hörande påkallats av åklagaren utan jämväl då den häktade begärt förhöret och de uppgifter som därvid lämnas bidraga till konstaterandet av förefintligt hinder mot utlämning. Nu anförda förhållande utgör emellertid enligt kommitténs mening icke något motiv för att ersättning åt tolk jämväl skall bestämmas av högsta domstolen. Ersättning till tolk torde alltid böra gäldas av allmänna medel. Kommittén föreslår, att frågan om dylik ersättning regleras på samma sätt som ersättning åt åklagare och offentlig försvarare.

Ersättning åt vittne eller åt den, som kallats att höras upplysningsvis, bör enligt kommitténs mening förskjutas av allmänna medel i det fall att förhöret påkallats av åklagaren eller rätten. Detta kommer att gälla på grund av innehållet i 18 § första stycket andra punkten, om såsom kommittén föreslår 20 § jämkas till att endast avse kostnadens slutliga gäldande.

24 §.

Ändringen i första stycket av denna paragraf är en följd av ändringen i 8 §.

Den i paragrafens sista stycke angivna maximitid, inom vilken framställning om utlämning skall göras när provisorisk häktning skett, har synts kommittén kunna utan olägenhet väsentligt förkortas, och kommittén före-

slår därför, att den bestämmes till en månad eller, där fråga är om utlämning till utomeuropeisk stat eller eljest för undergående av rannsaking eller straff å ort utom Europa, till två månader från det den främmande staten erhållit underrättelse om häktningen.

25 §.

I denna paragraf har gjorts det förtydligande tillägget, att det angivits att det är polismyndighet som i där avsedda fall har att besluta om häktning.

26 a §.

Motiveringen till denna paragraf finnes under rubriken "Förfarandet i utlämningsärende".

27 och 28 §§.

Beträffande dessa paragrafer hänvisas till vad som anförts under rubriken "Synpunkter på rättssäkerheten vid utlämning".

29 §.

Beträffande ändringen i denna paragraf under 1. hänvisas till vad som i det föregående anförts under rubriken "Utlämning av svensk medborgare". Vad angår ändringen under 3. har motivering lämnats under rubriken "Synpunkter på rättssäkerheten vid utlämning".

Enligt 30 § i den gällande lagen skall vad som stadgas i denna icke äga tillämpning å framställningar om återförande av sjömän, som rymt ur tjänsten. Vid tiden för lagens tillkomst var

rymning enligt sjölagen under vissa förutsättningar belagt med sådant straff att ur den synpunkten hinder ej mötte för utlämning. I motiven till stadgandet anfördes, att åtgärder för återförande av rymda sjömän, varom överenskommelser plögade ingå i handels- och sjöfartstraktater eller andra konventioner, tjänade väsentligen att framtvinga uppfyllelse av en civil förpliktelse, således ett annat ändamål än utlämning. Kommittén anser, att det saknas anledning att låta detta stadgande kvarstå i lagen. Sjöman, som rymmer ur tjänsten, kan numera under vissa förutsättningar bestraffas enligt sjömanslagen och straffet är högst fängelse i ett år. Brottet är alltså icke av sådan beskaffenhet att utlämning därför kan äga rum. Utan något särskilt stadgande synes det med hänsyn härtill uppenbart, att lagen icke kan vara tillämplig å återförande av sjömän som rymt ur tjänsten.

Kommittén vill i detta sammanhang beröra en närliggande fråga. I sjömanslagen, som innehåller stadgande om polismyndighets skyldighet att återföra förrymda sjömän till deras fartyg, finnas icke några bestämmelser om förfarandet i det fall, att en utländsk sjöman som skäl mot att han återföres till fartyget gör gällande, att han i det land, dit fartyget skall avgå, kan befara att bliva utsatt för politisk förföljelse. Enligt nu rådande praxis överlämnar polismyndigheten, om utlämningsens påstående icke är uppenbart oriktigt, ärendet till den centrala utlämningsmyndigheten för prövning av frågan om utlämningen skall erhålla asyl här eller återföras till fartyget.

Med vissa länder ha emellertid — såsom nyss antytts — ingåtts traktater angående återförande av förrymda sjömän. Det kan i dylika fall möjligen förefalla stridande mot traktaterna att vägra att återföra en sjöman, därför att han gör gällande att han kan bli utsatt för politisk förföljelse. Enligt kommitténs mening skulle det dock vara fullständigt oförenligt med svensk

rättsuppfattning att återföra en rymd sjöman till ett fartyg, som skall avgå till land där han kan antagas bli utsatt för politisk förföljelse. Kommittén vill därför ifrågasätta, huruvida det icke från svensk sida bör uttryckligen tillkännagivas, att man icke anser ifrågakomna traktater innebära förpliktelse att i här avsedda fall återföra förrymda sjömän.

Sammanfattning

Kommittén behandlar i särskilda avdelningar av betänkandet utlänningslagstiftningen och lagstiftningen om utlämning av förbrytare.

Vad först *utlänningslagstiftningen* angår framlägger kommittén ett förslag till ny utlänningslag. Den föreslagna lagen är avsedd att den 1 juli 1952 avlösa den nuvarande lagen av den 15 juni 1945 om utlännings rätt att här i riket vistas (utlänningslag).

Kommittén föreslår, att den nya lagen skall gälla utan tidsbegränsning. Den nuvarande lagen (för vilken här användes beteckningen U1) har — liksom sina närmaste föregångare — endast gällt för viss bestämd tid och anledningen härtill har framför allt varit, att det ansetts att man genom att göra lagen permanent skulle övergiva förhoppningarna om en återgång till de tidigare, mera fria förhållandena på detta område. Enligt kommitténs uppfattning böra lagens bestämmelser avfattas på sådant sätt, att de giva rum för denna önskvärda återgång till friare förhållanden; lagen måste passa för olika lägen och för en utlänningsstock av varierande storlek och sammansättning. Även om de politiska förhållandena i världen skulle bli annorlunda än nu, torde en utlänningslagstiftning icke kunna undvaras. Utlänningslagen innehåller nämligen icke endast bestämmelser, varigenom vissa band läggas på det fria folkutbytet mellan länderna. Den skapar också rättssäkerhet och skydd för utlämningarna. (Sid. 43 ff.).

Kommittén fastslår, att idén om det fria folkutbytet bör utgöra grundvalen för den nya lagstiftningen. Endast sådana inskränkningar i det fria folkutbytet böra göras, som med hänsyn till vissa nationella intressen äro nödvändiga. En utlämning bör således få fritt resa in i landet och uppehålla sig här, var han vill, om icke i eller med stöd av lagen stadgats något hinder däremot. Motsvarande bör gälla om hans rätt att antaga eller innehava arbetsanställning. Likaså bör någon inskränkning i hans rätt att lämna landet icke kunna av någon myndighet föreskrivas utan stöd av lag. Kommittén har ansett den nu angivna principen vara av så grundläggande betydelse, att den bort komma till uttryck i lagen (1 § första stycket i lagförslaget). (Sid. 45—46.)

Behovet att anpassa lagen efter olika förhållanden tillgodoses enligt kommitténs förslag genom att Kungl. Maj:t — i något större utsträckning än vad nu är fallet — tillerkännes befogenhet att medgiva undantag från flertalet av de bestämmelser, som innehålla föreskrifter om restriktioner i de fria förbindelserna mellan folken. Å andra sidan skola vissa bestämmelser, varigenom en starkare kontroll kan läggas på resetrafikerna mellan länderna (viseringstvång, skyldighet att vid inresa innehava arbetstillstånd), liksom nu vid behov kunna sättas i tillämpning genom ett förordnande av Kungl. Maj:t. I fråga om Kungl. Maj:ts befogenhet att medgiva undantag från lagens regler föreslår kommittén den

utvidgningen, att Kungl. Maj:t under förutsättning av ömsesidighet må med främmande makt träffa överenskommelse att de i lagen stadgade inskränkningarna, helt eller delvis, icke skola äga tillämpning å dess medborgare. (Sid. 47.)

Kommittén anser det i nuvarande läge nödvändigt att bibehålla vissa inskränkningar i de fria förbindelserna mellan folken. Till skydd för svenska intressen, i främsta rummet landets säkerhet och svensk arbetskraft, måste tillströmningen av utlänningar till riket under överskådlig tid framåt kontrolleras och i viss mån också begränsas. Vid kontrollsystemets utbyggnad ha de ledande grundsatserna för kommittén varit dels att en utlänning icke för kontrollens genomförande skall åläggas andra inskränkningar i sin frihet eller andra förpliktelser än som i samhällets intresse är nödvändigt och dels att reglerna utformas så, att utlänningens rättskyddsintresse blir tillgodosett. (Sid. 47—48.)

En central utlänningsmyndighet skall enligt kommitténs förslag fortfarande ha ledningen av och kontrollen över utlänningsärendenas handläggning och själv avgöra principiellt viktiga eller mera svårbedömda ärenden, medan ärenden av annan beskaffenhet i regel skola handläggas av lokala myndigheter. Kommitténs förslag innebär i stort sett en decentralisering av utlänningsärendenas handläggning. (Sid. 49.) Vid sidan av den centrala utlänningsmyndigheten skall liksom hittills utlänningsnämnden stå som ett självständigt organ med sina sär-

skilt ur utlänningsmyndigheternas rättssäkerhets-synpunkt viktiga uppgifter i huvudsak orubbade. Nämndens yttrande skall sålunda inhämtas, innan den centrala utlänningsmyndigheten avgör vissa för utlänningsarna betydelsefulla frågor och nämndens mening är av utslagsgivande betydelse för besvär-rätten. (Sid. 50.)

Bestämmelserna om utlänningsinresa till riket överensstämman i allt väsentligt med Ul (sid. 51 ff.). Kommittén anser sålunda, att skyldigheten för utlänning att inneha pass eller annan legitimationshandling för närvarande måste i princip kvarstå. I den mån en särskild inresekontroll över utlänningar är erforderlig, kan denna nämligen icke upprätthållas utan att en utlänning vid inresan innehar legitimationshandling. Liksom enligt gällande lag skall Kungl. Maj:t enligt kommitténs förslag äga befogenhet att för visst fall eller mera stadigvarande för vissa grupper av utlänningar medgiva undantag från legitimationsskyldigheten. Kungl. Maj:t skall också äga bestämma om lättnader i fråga om kravet på legitimationshandlingens beskaffenhet, t.ex. resekort i stället för pass. Kommittén, som understryker angelägenheten av att resetraffiken mellan de nordiska länderna främjas, diskuterar frågan huruvida ett återinförande av nordiska resekort i en eller annan form är den mest ändamålsenliga åtgärden på vägen mot vad som i fråga om de nordiska länderna icke synes behöva ligga så långt borta eller fullständig legitimationsfrihet. (Sid. 54.) Kommittén uttalar sig också för att i samråd med danska och

norska myndigheter undersökes, huruvida en lättnad i resetrafi ken mellan Sverige och dessa länder kan vinnas genom att i viss utsträckning sammanföra den svenska pass-, tull- och valutakontrollen med grannlandets kontroll. (Sid. 54—55.)

Kommittén har ej funnit möjligt att för närvarande eftergiva kravet på särskilt tillstånd för att en utlänning skall få vistas i riket utöver en viss kortare tid. Liksom hittills skall dock Kungl. Maj:t äga befria vissa utlänningar eller vissa särskilda grupper av utlänningar från skyldigheten att innehava sådant tillstånd. I mån av ömsesidighet böra medborgare i ett land generellt kunna medgivas sådan befrielse. I fråga om medborgare i de nordiska länderna anser kommittén t.o.m. att kravet på ömsesidighet bör kunna eftergivas. (Sid. 57—60.)

Beträffande skyldigheten för utländska arbetstagare att inneha arbetstillstånd har kommittén funnit, att det i vissa konjunkturlägen är nödvändigt att genom upprätthållandet av denna skyldighet skydda svenska arbetssökande mot konkurrens utifrån. Då brist på arbetskraft råder i landet, få däremot reglerna om arbetstillstånd icke skapa hinder mot ett tillskott av önskvärd utländsk arbetskraft. Enligt kommitténs mening måste med hänsyn härtill utlänningslagen utformas så, att det regelmässigt fordras arbetstillstånd för utlänning, som vill antaga arbetsanställning i riket. Möjlighet bör dock finnas att i vissa lägen medgiva utlänningar i större eller mindre utsträckning samma frihet på arbetsmarknaden som svenskar. (Sid. 60.)

Enligt UI skall uppehållstillstånd meddelas för viss tid. Kommittén föreslår ett system med icke-tidsbegränsade uppehållstillstånd vid sidan av sådana tillstånd för viss tid. (Sid. 60 ff.) Tillstånd utan tidsbegränsning, i kommitténs förslag benämnt bosättningsstillstånd, må meddelas för utlänning, vars bosättning i riket på grund av hans föregående vistelse här kan anses bliva till gagn för samhället eller då eljest särskilda skäl föreligga. Några sådana villkor och begränsningar, som enligt såväl UI som kommitténs förslag skola kunna intagas i uppehållstillstånd (begränsning till visst område e.d.), skola icke kunna anknyttas till bosättningstillstånd (sid. 69). Bestämmelserna om arbetstillstånd skola icke gälla för utlänningar med bosättningstillstånd (sid. 70). Dessa utlänningar skola nämligen redan vid tillståndens meddelande som regel vara fast knutna till den svenska arbetsmarknaden. Vidare skola utlänningar med bosättningstillstånd i fråga om rätten att driva näring i stort sett vara likställda med svenska medborgare. Detta föranleder vissa ändringar i 1864 års näringsfrihetsförordning. Förslag härtill framlägges av kommittén efter samråd med näringsrättsutredningen. (Sid. 88—90 och bilaga 3.)

Bosättningstillstånd skola enligt kommitténs förslag meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten. Eftersom utlänningar med dylika tillstånd skola vara befriade från skyldigheten att inneha arbetstillstånd, skall den centrala utlänningsmyndigheten samråda med arbetsmarknadsstyrelsen angående riktlinjerna ur arbetsmark-

nadspolitisk synpunkt för beviljande av bosättningstillstånd. (Sid. 84—85.)

Prövningen av ärenden angående uppehållstillstånd skall enligt Ul principiellt ske hos den centrala utlänningsmyndigheten. På grund av Kungl. Maj:ts förordnande äger polismyndighet dock upptaga och bevilja vissa typer av ansökningar om uppehållstillstånd. Polismyndighet äger emellertid icke avslå en ansökan om uppehållstillstånd. Anser polismyndigheten att en ansökan ej bör bifallas, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Kommitténs förslag (sid. 79—84) ansluter sig till den gällande ordningen. Det innebär dock den ändringen, att länsstyrelse skjutes in som ett mellanled mellan polismyndighet och den centrala utlänningsmyndigheten samt tillerkännes vidsträcktare befogenheter än nu tillkomma polismyndighet. Liksom hittills skall Kungl. Maj:t äga förordna att polismyndighet må upptaga och bevilja vissa grupper av ansökningar. Ansökningar som polismyndighet finner sig ej böra bevilja skola enligt kommitténs förslag överlämnas till länsstyrelse. Länsstyrelse skall hava befogenhet att bifalla eller avslå en dit överlämnad ansökan. Befogenheten att avslå en ansökan föreslår kommittén emellertid skola begränsas till de fall, då vissa särskilda grunder för avslag föreligga (bl.a. asocialitet). Anser länsstyrelse att en ansökan på annan grund bör avslås, skall ärendet överlämnas till den centrala utlänningsmyndighetens prövning.

I fråga om prövningen av ärenden angående arbetstillstånd föreslår kom-

mittén motsvarande ändring. Sådana ärenden skola sålunda principiellt prövas av den centrala utlänningsmyndigheten. I den omfattning Kungl. Maj:t förordnar må de emellertid upptagas och avgöras av polismyndighet, lokal arbetsmarknadsmyndighet eller länsstyrelse. Sådant förordnande må ej innehålla bemyndigande för polismyndighet eller lokal arbetsmarknadsmyndighet att avslå ansökan om arbetstillstånd. (Sid. 82—83.)

I ärenden angående arbetstillstånd behöver enligt kommitténs mening samråd mellan den centrala utlänningsmyndigheten och arbetsmarknadsstyrelsen icke äga rum i varje särskilt arbetstillståndsärende. Det synes i allmänhet tillräckligt, att myndigheterna träffa överenskommelse angående de allmänna principerna för tillståndsgivningen och att de särskilda ärendena endast prövas av båda myndigheterna i de fall där så enligt dessa principer bör ske. (Sid. 190—191.)

Med hänsyn därtill att i bosättningstillstånd, som meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten, ingår rätten att driva sådan näring som avses i näringsfrihetsförordningen, har det befunnits lämpligt att till den centrala utlänningsmyndigheten överflytta befogenheten att meddela även andra utlänningar tillstånd till dylik näringsutövning. (Sid. 90 och bilaga 3).

Som ett komplement till inresekontrollen och för möjliggörande av tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna om tillstånd för uppehåll och arbete har kommittén funnit nödvändigt att bibehålla skyldigheten att göra anmälan om upplåtelse av bostad åt ut-

lämning och om arbetsanställning av utlämning. Kommittén föreslår dock, att anmälningsskyldighet icke skall föreligga i fråga om vederlagsfria bostadsupplåtelser av tillfällig karaktär (högst en vecka) till danskar och norrmän samt ej heller i fråga om bostadsupplåtelser till utlämningar med bosättningstillstånd. (Sid. 93—96.)

Ul skiljer mellan tre former för utlämnings avlägsnande från riket, avvisning, förpassning och utvisning. Medan avvisningen innebär att utlämningen vid ankomsten till riket hindras att inresa (på grund av asocialitet, felande legitimationshandling, visering e.d.), äro formerna för avlägsnande av utlämning som tillåtits komma in i landet förpassning eller utvisning. Under det att utvisningen främst avser brottslingar, lösdrivare och andra utlämningar, som på grund av asocialitet ej äro önskvärda här i riket, är syftet med förpassningen att avlägsna utlämningar, som icke äro asociala men som av andra skäl, företrädesvis immigrationspolitiska, icke kunna få vistas här.

Kommittén bibehåller avvisningen i huvudsak oförändrad med bl.a. mera allmänt avfattade avvisningsgrunder (sid. 103, 109—113). Förpassningen och utvisningen sammanföras däremot till ett institut, vilket kommittén benämner utvisning (sid. 103—107). Som grund för denna utvisning har kommittén upptagit de nuvarande förpassnings- och utvisningsskälerna och även lindrigare former av misskötsamhet (sid. 113 ff.). En nyhet i förslaget är att i flertalet fall, då utvisning kan ske, myndigheten i stället skall kunna

återkalla uppehålls- eller bosättnings-tillstånd för omprövning av villkoren för utlämningens fortsatta vistelse i riket. Införandet av återkallelse är närmast föranlett av att bosättningstillstånd skola gälla utan tidsbegränsning (sid. 105). När en utlämning med bosättningstillstånd missköter sig, ehuru ej så grovt, att han omedelbart bör avlägsnas ur riket, kan det vara ändamålsenligt att myndigheterna ställa honom under noggrannare uppsikt än som kan åvägabringas med bosättningstillstånd, till vilket som förut nämnts några villkor ej kunna anknytas. En sådan uppsikt kan åstadkommas genom att bosättningstillståndet återkallas och uppehållstillstånd för lämplig tid meddelas med erforderliga villkor och begränsningar. Även i fråga om uppehållstillstånd har kommittén ansett det föreligga behov av en möjlighet att återkalla tillståndet och meddela nytt tillstånd med andra villkor och begränsningar. Genom återkallelsen kan en utlämning, som iakttagit ett mindre gott uppförande, erhålla en allvarlig varning, innan den mera radikala åtgärden att avlägsna honom ur riket tillgripes. Det är att märka att endast utlämningens individuella förhållanden och icke allmänt immigrationspolitiska skäl få vara grund för återkallelse. (Sid. 114 ff.)

Befogenheten att pröva ärenden angående utvisning eller återkallelse skall enligt förslaget fördelas mellan den centrala utlämningsmyndigheten och länsstyrelse på så sätt, att länsstyrelse skall pröva de ärenden som motsvara de nuvarande utvisningsfallen, de nyss berörda lindrigare fallen av missköts-

samhet och vidare vissa av de nuvarande förpassningsfallen, i främsta rummet dem där länsstyrelse äger avslå ansökan om uppehållstillstånd. Alla ärenden rörande utvisning eller återkallelse av tillstånd för utlännning, som gör gällande politiskt flyktingskap, skola dock, såvida icke påståendet uppenbarligen är oriktigt, prövas av den centrala utlänningsmyndigheten. Den centrala myndigheten skall även pröva alla andra utvisnings- och återkallelseärenden, vilka icke falla inom länsstyrelsens behörighet. (Sid. 118 ff.)

I länsstyrelsens avgörande av vissa utvisnings- och återkallelseärenden bör, enligt vad kommittén förordar, deltaga lekmannabisittare. Kommittén framlägger emellertid icke något förslag till författningsbestämmelser angående lekmäns medverkan i utlänningsärenden. Erforderliga bestämmelser härom böra upptagas i den av 1948 års länsstyrelseutredning föreslagna lagen om särskilda bisittare i länsstyrelserna. (Sid. 123 ff.)

Kommittén bibehåller den s.k. politiska utvisningen, d.v.s. Kungl. Maj:ts befogenhet att, då det är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse, meddela beslut om utvisning. Att märka är emellertid, att den centrala utlänningsmyndigheten i förslaget tillerkänts befogenhet att utvisa utlännning som bedriver verksamhet av sådan art, att den kan medföra allvarligt men för rikets säkerhet. (Sid. 114.)

Över länsstyrelsens beslut i ärende angående ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd eller angående utvisning eller återkallelse må utlännningen

klaga hos den centrala utlänningsmyndigheten. I ärende angående utvisning eller återkallelse, som länsstyrelse upptagit efter anmälan av polismyndighet eller tjänsteman hos den centrala utlänningsmyndigheten, må jämväl den som gjort anmälan fullfölja talan till den centrala utlänningsmyndigheten. (Sid. 129—130, 135—136.)

Beträffande fullföljd mot den centrala utlänningsmyndighetens beslut skola hittillsvarande regler gälla i stort sett oförändrade. Talan skall sålunda endast få fullföljas i ärende, som innefattar beslut om utlännings avlägsnande ur riket eller beslut om återkallelse av bosättningsstillstånd. För att fullföljdsrätt skall föreligga förutsättes vidare, att utlänningsnämnden eller någon dess ledamot yppat avvikande mening, som är till utlänningsens förmån. (Sid. 130 ff.)

Även reglerna om verkställighet av beslut om utlännings avlägsnande ur riket bibehållas i huvudsak utan ändring. Förutsättning för verkställighet är som regel att beslutet vunnit laga kraft. Liksom hittills skall dock polismyndighets beslut om avvisning få verkställas utan hinder av förd klagan. I vissa fall skall detsamma gälla i fråga om länsstyrelsens utvisningsbeslut. (Sid. 151 ff.)

En nyhet i förslaget är att verkställighet av avvisning av utlännning, som ankommit hit med fartyg eller luftfartyg skall kunna ske på så sätt, att utlännningen återföres till fartyget eller till annat fartyg, som tillhör samme ägare, såvida fartyget inom den närmaste tiden skall avgå till utlandet. Även i vissa fall av verkställighet av

utvisning skola motsvarande regler gälla. (Sid. 153 ff.).

Kommittén har i förslaget till utlänningslag i ett särskilt kapitel (8 Kap.) sammanfört bestämmelser om politiskt flyktingskap. Vid utformningen av dessa bestämmelser har utgångspunkten för kommittén varit, att politiska flyktingar skola erhålla skydd i minst samma utsträckning som för närvarande. Den nuvarande flyktingpolitiken skall också fortsättas och om möjligt utvecklas ytterligare i human riktning. Kapitlet inledes med en definition på politisk flykting. En utlännning skall anses som politisk flykting, om det finnes anledning antaga, att han i sitt hemland på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religion eller politiska uppfattning eller på grund av politiskt brott eller på grund av politiska förhållanden skulle bliva utsatt för fara för liv eller frihet eller därmed jämförlig förföljelse. Det är att märka att en politisk flykting — i likhet med vad som anses vara fallet enligt gällande rätt — icke får någon ovillkorlig rätt att erhålla asyl i riket. Någon skyldighet att mottaga utlännningar som äro politiska flyktingar finnes icke i den internationella rätten och kommittén har icke ansett sig kunna föreslå att Sverige genom en bestämmelse i utlänningslagen skall påtaga sig en dylik skyldighet. Skälen härför äro av tvingande natur. Enligt förslaget skall emellertid vid prövning av fråga om uppehålls- eller bosättningsstillstånd särskild hänsyn tagas till om utlännningen såsom politisk flykting har behov av fristad i riket. Vid verkställig-

het av avvissning eller utvisning får en utlännning som regel icke befordras till land, där han kan antagas bliva utsatt för sådan fara eller förföljelse som enligt förslaget konstituerar politiskt flyktingskap eller till land, där han kan antagas icke åtnjuta trygghet mot att bliva sänd till land som nu nämnts. Även om sådant hinder mot verkställighet som nu sagts skulle föreligga, skall en utlännning dock kunna avlägsnas härifrån, när hans vistelse i angivna hänseenden skulle vara till skada för riket. (Sid. 159—179.)

Enligt Ul skall länsstyrelse hålla förhör i varje utvisningsärende och i förpassningsärenden kan förhör hållas av utlänningsnämnden. Den centrala utlänningsmyndigheten kan däremot enligt gällande ordning själv icke hålla förhör. — Förhör i utlänningsärenden ha en ur rättssäkerhetssynpunkt mycket viktig uppgift att fylla. För den myndighet, som har att besluta i ett utlänningsärende, kan det vara av betydelse att få komplettera utredningen och att genom en personlig kontakt med utlännningen skapa en mera tillförlitlig grund för beslutet än vad ett enbart skriftligt material kan giva. Även ur utlänningsärendenas synpunkt är det av största vikt att bättre förutsättningar skapas för myndigheternas bedömande. Genom ett förhör beredes utlännningen möjlighet att själv få framföra sina synpunkter inför vederbörande myndighet och av särskilt värde är detta, om han får taga del av och tillfälle att bemöta vad som åberopas emot honom. Kommittén föreslår, att utlännning i utvisnings- eller återkallelseärende skall äga rätt att

påkalla förhör i första instans, vare sig denna är länsstyrelse eller den centrala utlänningsmyndigheten. Skall en utlänningsavlägsnas ur riket därför att han icke erhållit uppehålls- eller bopättningsstillstånd eller därför att han icke innehar giltig legitimationshandling, skall han dock icke äga rätt att påkalla förhör. Även om en utlänningsavlägsnas begär att förhör skall hållas, kan den centrala utlänningsmyndigheten, utlänningsnämnden eller länsstyrelse likväl anordna förhör. Förhör kan äga rum icke blott med utlänningsavlägsnas utan även med annan person, som förväntas kunna lämna upplysning av betydelse för ärendes bedömning (Sid. 137—142.)

Beträffande utlänningsavlägsnas rätt till biträde vid förhör föreslås en mindre jämkning i vad nu gäller. I fråga om bestämmelserna angående förhör är vidare att märka, att utlänningsavlägsnas vid förhöret skall erhålla kännedom om den utredning som återberättas i ärendet, såframt icke annat av tvingande skäl finnes vara påkallat med hänsyn till rikets säkerhet (sid. 146 ff.)

Liksom hittills skall Kungl. Maj:t genom ett fullmaktstadgande erhålla befogenhet att vid oförutsedda situationer av extraordinär natur utfärda särskilda föreskrifter, som avvika från eller komplettera lagens regler. Förutsättningar för stadgandets tillämpning skola enligt kommitténs förslag vara att riket befinner sig i krig eller krigsfara eller att andra utomordentliga förhållanden av allmängiltig karaktär föreligga. Med uttrycket "andra utomordentliga förhållanden" åsyftas i främsta rummet det fall, att en så stark flyktingström skulle söka sig

hit att extraordinära åtgärder äro ofrånkomliga. Fullmaktstadgandet skall enligt kommitténs förslag icke innefatta befogenhet för Kungl. Maj:t att meddela särskilda bestämmelser om frihetsberövande åtgärder mot utlänningsavlägsnas annat än under krig och sådana krigsfara, att beredskapsstillstånd inträtt. (Sid. 180—183.)

Vad härefter angår lagstiftningen om utlämning av förbrytare har kommittén funnit åtskilliga ändringar påkallade i den gällande lagen av år 1913. Dessa äro dock icke mera genomgripande än att de kunna genomföras inom den gällande lagens ram och kommittén framlägger därför förslag till lag om ändring i vissa delar av denna lag.

En grundprincip i den gällande lagen är, att utlämning icke skall äga rum för politiskt brott. Räckvidden av denna princip begränsas emellertid i viss mån genom ett stadgande, motsvarande den s.k. belgiska attentatsklausulen. Enligt stadgandet skall såsom politiskt brott i intet fall anses mord, mordförsök eller dråp å främmande statsöverhuvud eller någon till en främmande suveräns familj hörande person. Enligt kommitténs förslag skall principen om att utlämning ej skall ske för politiskt brott fortfarande gälla. Attentatsklausulen föreslås skola utgå (sid. 218). I överensstämmelse med vad som stadgas i den av Förenta Nationernas generalförsamling antagna konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord skall brott som avses i denna konvention icke anses som politiskt brott (sid. 219).

Såsom politiskt brott skall enligt förslaget icke heller anses vissa svåra överträdelser av de s.k. Röda Korskonventionerna av år 1949 (sid. 219). Kommittén föreslår även ett direkt undantag från förbudet mot utlämning för politiskt brott (sid. 222). Motivet till detta undantag är att vissa politiska brott äro uttryck för en politisk uppfattning som syftar till omstörtning av samhällsordningen icke endast i den stat där brottet begåtts utan även i andra stater med likartat samhällsskick. Dessa senare stater böra icke då förhålla sig neutrala till dessa brott endast därför att brotten äro att anse som politiska och begåtts utanför statens område. Undantaget från förbudet mot utlämning har i kommitténs förslag begränsats till vissa grova brott och såsom förutsättning för att utlämning skall medgivas har angivits, att det med hänsyn till gärningsmannens politiska syfte och omständigheterna i övrigt kan antagas, att han här i riket kommer att utöva verksamhet som innebär fara för den svenska samhällsordningen.

Enligt den gällande lagen är det icke något hinder mot utlämning för icke politiskt brott att utlämningen i det land, som begär hans utlämning, kan bliva utsatt för sådan fara eller förföljelse som enligt utlämningslagen konstituerar politiskt flyktingskap. Kommittén anser emellertid att utlämning som regel icke bör äga rum om utlämningen kan bliva utsatt för dylik fara eller förföljelse. Något ovillkorligt förbud mot utlämning i dessa fall föreslås icke. Under beaktande av å ena sidan faran eller förföljelsen och

å andra sidan brottets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt bör prövas, huruvida utlämning skall beviljas. (Sid. 223—226).

Genom den nu antydda ändringen komma från utlämning att undantagas vissa föröfvare av icke politiska brott och kommittén förordar därför en utvidgning av möjligheterna att i dylikt fall här i riket bestraffa en utlämning för utomlands begångna brott (sid. 226).

Med avseende å måttet av den bevisning angående utlämnings brottslighet, som kräves för utlämning, tillerkänner den gällande lagen i allmänhet av domstol meddelat fällande utslag eller ock — under vissa villkor — av domstol eller annan myndighet meddelat häktningsbeslut ovillkorligt vitsord. Med hänsyn till utlämnings ingripande betydelse för den som blir föremål för en dylik åtgärd finner kommittén denna ordning icke tillfredsställande. Kommittén anser, att i utlämningsärendet skall ske en prövning av vederbörandes brottslighet. För utlämning bör regelmässigt krävas åtminstone så mycket bevisning, attsannolika skäl föreligga till misstanke att utlämningen är skyldig till brottet. (Sid. 212)

Enligt gällande lag må svensk medborgare icke utlämnas. Detta skall enligt kommitténs förslag fortfarande vara huvudregeln men i fråga om utlämning till oss i rättsligt avseende så närstående länder som Danmark och Norge föreslår kommittén att möjligheter skapas att efter ömsesidiga överenskommelser medge utlämning även av egna medborgare. En sådan möjlighet synes särskilt värdefull i fråga om ligabrottslighet. (Sid. 214).

Förfarandet vid prövning av utlämningsframställningar skall enligt kommitténs förslag endast undergå några smärre ändringar. (Sid. 227—230.) Enligt den gällande lagen skall, då en utlämningsframställning inkommit och denna icke omedelbart avslås, den som begäres utlämnad, häktas och inställas till förhör inför länsstyrelse. Kommittén föreslår nu den ändringen, att detta förhör i stället skall äga rum inför allmän underrätt, där redan enligt nuvarande ordning fortsatt förhör skall

hållas. Enligt förslaget må i stället för häktning användas reseförbud, därest det med hänsyn till särskilda förhållanden icke anses nödvändigt med häktning. Liksom hittills skall högsta domstolen pröva huruvida hinder möter mot bifall till en utlämningsframställning men en nyhet i förslaget är, att om vederbörande utlämning begärd eller högsta domstolen eljest finner skäl därtill, skall högsta domstolen hålla förhör med honom.

Särskilda yttranden

1:o herr Curtman

Förevarande förslag till utlänningslag har av kommittén utformats så, att lagen i görligaste mån skall passa för olika lägen och förhållanden och för en utlänningsstock av varierande storlek och sammansättning. Kommittén har också uttalat, att den ansett sig böra sträva efter att få lagen så beskaffad, att det är möjligt att utan lagändring anpassa utlänningspolitiken efter de krav, som vid olika tidpunkter kunna göras gällande.

Till dessa principer har jag anslutit mig. Jag anser också, att förslaget till utlänningslag innehåller avsevärda förbättringar i förhållande till nu gällande lagstiftning, t.ex. att vissa utläningar skola kunna beviljas bosättningsstillstånd.

Emellertid har jag ansett, att kommittén vid utformandet av sitt förslag i allt för ringa grad beaktat arbetsmarknadssynpunkterna och behovet för arbetsmarknadsstyrelsen att kunna bevaka dessa och alltså öva inflytande, när det gäller utlänningsars sysselsättande på den svenska arbetsmarknaden. Flertalet av de utläningar, som mera varaktigt uppehålla sig i Sverige, äro ju sysselsatta inom vårt näringsliv. Lagförslaget är så utformat, att det skall ankomma på utlänningsmyndigheten eller, om beslutanderätten decentraliserats, på polismyndighet eller länsstyrelse att bevilja såväl uppehålls- som arbetstillstånd, därvid dock den centrala eller — vid decentraliserad handläggning — lokala arbetsmarknadsmyndigheten först hörts i arbetstillståndsfrågan. Kommittén har

emellertid förutsatt, att samråd mellan den centrala utlänningsmyndigheten och arbetsmarknadsstyrelsen icke skall behöva äga rum i varje särskilt arbetstillståndsärende utan att det i allmänhet skall vara tillräckligt, att myndigheterna träffa överenskommelse angående de allmänna principerna för tillståndsgivningen och att de särskilda ärendena endast prövas av båda myndigheterna i de fall, där så enligt dessa principer bör ske.

Även om denna ordning i viss utsträckning kan bli gällande, så måste dock, enligt min uppfattning, arbetsmarknadsstyrelsen ensam bestämma i vilken utsträckning styrelsen vill avstå från att avgiva yttrande i varje särskilt arbetstillståndsärende. Om behov av utländsk arbetskraft finns inom visst näringsområde, bör detta icke alltid få leda till att vilken arbetsgivare som helst inom näringsområdet ifråga av utlänningsmyndigheten förhjälpes till utländsk arbetskraft; särskilda förhållanden kunna böra vara avgörande, t.ex. bostadsbrist i orten eller att den utländska arbetskraften ur produktions-synpunkt kan behövas bättre inom annat företag, vilka förhållanden arbetsmarknadsstyrelsen men näppeligen utlänningsmyndigheten kan känna till.

Jag har hävdad, att liksom i nu gällande lag (58 § sista stycket andra punkten) borde i förslaget till ny lag — i förslagets 73 § — ha intagits ett stadgande om, att Konungen, där så med hänsyn till särskilda förhållanden finnes påkallat, må förordna, att med avseende å frågor om arbetstillstånd vad

i lagen stadgas om den centrala utlänningsmyndigheten i stället skall gälla arbetsmarknadsstyrelsen.

Det har synt mig vara i linje med den inledningsvis i detta särskilda yttrande omnämnda principiella utformningen av den nya utlänningslagen, att ett sådant stadgande intagits. Det skulle också möjliggöra, att Kungl. Maj:t för särskilda fall skulle kunna förenkla handläggningen av arbetstillståndsärendena för utläningar. Såsom exempel härå må nämnas, att just i dessa dagar utläningar, som inneha arbetstillstånd för anställning inom textilindustrien, blivit arbetslösa till följd av driftsinskränkning. För att dessa skola kunna överföras till arbete inom andra näringsområden, där de väl behövas och av arbetsförmedlingen kunna placeras, måste de först beviljas arbetstillstånd för annat yrke. Frågan härom måste emellertid nu prövas av den centrala utlänningsmyndigheten eller av polismyndighet, sedan arbetsmarknadsmyndighet först hörts.

Kommitténs förslag förutsätter visserligen, att länsarbetsnämnd — men ej arbetsmarknadsstyrelsen — genom decentralisering skall kunna erhålla befogenhet att bifalla arbetstillståndsansökan, men härom må framhållas — förutom det principiellt oriktiga i att lokal arbetsmarknadsmyndighet men ej dess chefsmyndighet kan få befogenhet på området — att länsarbetsnämnd redan enligt nu gällande lagstiftning (UL § 15 och UK § 45) må pröva arbetstillståndsansökan enligt utlänningskommissionens bestämmande, men att kommissionen ej meddelat bestämmelser. Det kan icke vara nå-

gon tvekan om att dessa ärenden skulle kunna handläggas snabbare, därest arbetsmarknadsstyrelsen, åtminstone för särskilda förhållanden, kunde givas befogenhet att vara central utlänningsmyndighet med avseende å frågor om arbetstillstånd. Nu kan icke ens Kungl. Maj:t medgiva detta, ty stadgandet i lagförslagets 71 § kan icke tillämpas. För att Kungl. Maj:t skall kunna tillämpa detta stadgande och sålunda bemyndiga arbetsmarknadsmyndighet att bevilja arbetstillstånd gäller, att riket är i krig eller befinner sig i krigsfara eller att andra utomordentliga förhållanden äro rådande, och detta kan näppeligen nu göras gällande.

Jag anser att lagen bör innehålla stadgande därom, att Kungl. Maj:t skall kunna bemyndiga arbetsmarknadsstyrelsen att i den centrala utlänningsmyndighetens ställe besluta i arbetstillståndsärenden, och att arbetsmarknadsstyrelsen, då sådant förordnande icke är meddelat, skall äga att få sig underställt arbetstillståndsärenden i den omfattning, som styrelsen finner erforderligt för att utöva sina befogenheter såsom centralt arbetsmarknadsorgan.

2:o herrar Leche och Thulin

Innehavare av bosättningstillstånd kommer enligt förslaget att intaga en i förhållande till övriga utläningar i landet mycket markerad undantagsställning. Tillståndet skall ej kunna begränsas till tid eller ort och kan icke förbindas med villkor. Innehavare av bosättningstillstånd behöver icke vara

försedd med legitimationshandling. Ej heller behöves arbetstillstånd. Vederbörande må ej avvisas annat än om han vid inresan saknar legitimationshandling eller uraktlåter vad honom åligger enligt 6 § förslaget eller vid fullgörande därav mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift. Tillståndet må återkallas endast på de i 22 § första stycket angivna grunderna. För innehavare av bosättningstillstånd återstår således endast utvisning, antingen enligt 23 § eller politisk utvisning enligt 32 §. För utvisning enligt 23 § första stycket kräves beträffande utlänning med bosättningstillstånd i flertalet fall att faran är att anse som allvarlig eller eljest synnerliga skäl föreligga till utvisning. Vidare är att märka att den anmälningsplikt i fråga om upplåtelse av och avflyttning från bostad, varom föreskrift nu finnes i utlänningskungörelsen, enligt kommitténs mening icke bör gälla beträffande utlänning med bosättningstillstånd.

Det synes av motiveringen till kommitténs förslag icke klart framgå, i vilken omfattning kommittén anser att bosättningstillstånd skola givas. Kommittén har uttalat att den ansett vara riktigast att icke alltför stränga krav uppställas för erhållande av bosättningstillstånd. Förutsättningarna för erhållande av tillståndet böra enligt kommitténs mening icke låsas fast i snäva linjer i lagen (sid. 67). Av detta och andra uttalanden i förslaget finnes enligt vår mening anledning förmoda att kommitténs mening är att bosättningstillstånd skola beviljas i ett avsevärt antal fall i förhållande till utlänningsarnas totala antal. Med utgångs-

punkt från det förhållandet att de utlänningskontrollerande myndigheterna de facto äga tämligen liten kännedom om utlänningsklientelet är förslaget i denna del ur säkerhetssynpunkt otillfredsställande. Endast i undantagsfall torde de kontrollerande myndigheterna känna till en utlännings förhållanden från tiden före ankomsten till riket. Om man med någorlunda säkerhet skall kunna bilda sig en uppfattning om en utlännings vandel sedan han ankommit hit förutsättes — även under gynnsamma förhållanden — att utlänningen vistats här under en ganska avsevärd tid samt att tillförlitliga upplysningar om utlänningen kunna erhållas från vederhäftiga och omdömesgilla personer, som i och för sig icke ha något intresse av att utlänningen erhåller ett tillstånd av ett eller annat slag. Den som sysslat med utlänningsärenden torde snart ha kommit till insikt om, huru värdelösa intyg och uttalanden ofta äro i utlänningsärenden. Även möjligheten att genom polisförhör utröna en utlännings förhållanden är vanligen tämligen begränsad. Såsom ytterligare skäl till försiktighet må framhållas det oroliga utrikespolitiska läget. Under åberopande av dessa skäl kan institutet bosättningstillstånd av oss — och även då med tvekan — tillstyrkas endast under den uttryckliga förutsättningen att utlänningsens bosättning här i riket påtagligen blir till gagn för samhället samt att stora fordringar uppställas för tillståndets erhållande (se sid. 66 första spalten första stycket).

Slutligen kunna vi icke dela kommitténs uppfattning (sid. 95 och 96) att

lättnad i anmälningsskyldigheten må
ske beträffande tillfälliga bostadsupp-
låtelse till danska och norska med-
borgare utan vederlag. De skäl, som

kommittén anført till stöd för försla-
get, äro enligt vår mening icke bärande
och kunna ur säkerhetssynpunkt icke
tillrädas.

Statistiska uppgifter angående utlänningar i Sverige

Sammanställning, utarbetad inom statens utlänningskommission.

Efter den starka emigrationen under senare delen av 1800-talet och början av 1900-talet har Sverige från och med år 1930 blivit ett invandringsland, d.v.s. antalet till riket inflyttade överstiger de utflyttade. Immigrationen, som endast till en mindre del består av återvandrande svenskar, har fram till det senaste världskriget varit av jämförelsevis ringa omfattning. Under krigs- och efterkrigsåren har emellertid invandringen, till följd av en betydande hitflyttning av utlänningar, ökat i mycket hög grad. De båda senaste decennierna visa för vårt land ett invandringsöverskott på cirka 180.000 personer, varav omkring 2/3 faller på de senaste sex åren (1945—50). Till följd av den svenska befolkningsutvecklingen samt landets internationellt sett höga levnadsstandard torde immigrationstendensen vara att betrakta som en långtidsföreteelse.

Antalet utlänningar i Sverige har fram till det senaste världskriget varit jämförelsevis obetydligt. Först genom flyktingströmmen under krigsåren nådde utlänningsstocken större omfattning. I början av år 1939 var totalantalet utlänningar i riket knappt 24.000 men uppgick vid tidpunkten för vapenstillståndet till inemot 195.000 (se tabell 1). Det övervägande flertalet av dessa utgjordes således av flyktingar,

främst från de nordiska grannländerna och från Balticum ävensom av finska barn (tillsamman överstigande 160.000).

Den återgång till läget före kriget i fråga om utlänningarna här i landet, vilken man på flera håll ansett trolig, inträffade emellertid ej. Visserligen möjliggjordes hemresa för stora delar av flyktingklientelet efter krigstillståndets slut. Sålunda nedgick under sommaren 1945 antalet norrmän från omkring 44.000 till 2.500, under det att antalet danskar minskade från 18.000 till 5.000. Även beträffande de väst-europeiska nationaliteterna inträffade en nedgång. Minskningstendensen motverkades i någon mån av hittransporten efter framställning från UNRRA av ett 10.000-tal konvalescenter från tyska koncentrationsläger. Den politiska oron och ändrade förhållanden särskilt i östra och mellersta Europa hade emellertid medfört, dels att en del härvarande flyktingar icke kunde eller icke önskade återvända till hemlandet, dels ock att flyktingströmmen hit icke helt avstannade även om dess styrka avtog. (Tabell 4).

På hösten 1945 hade siffran över totalantalet utlänningar sjunkit till 120.000, och på denna nivå höll den sig i stort sett oförändrad i drygt ett och ett halvt år, till försommaren 1947,

om man bortser från en säsongmässig stegring till följd av turismen under sommaren 1946. Alltsedan försommaren 1947 har emellertid en ökning av utlänningsstocken skett. De säsongmässiga förändringarna av denna äro betydande, men efter det att dessa utrensats, framgår den kontinuerliga, strukturella ökningen klart. Enklast ernås detta genom sammanställning av siffrorna vid årsskiftena, då utlänningsantalet regelbundet når ett bottenläge. Ökningen sedan 1947 omfattar icke mindre än 93.000 personer och är relativt jämnt fördelad på de senaste fyra åren. Utvecklingen är icke enhetlig för de olika nationaliteterna, vilkas fördelning även framgår av tabell 1. Av ökningen sedan 1946 faller ej mindre än cirka 95 % på de nordiska nationaliteterna. Siffrorna i tabell 1 omfatta samtliga utläningar i landet, alltså även barn och tillfälligt besökande.

Efter vistelsens varaktighet kunna utläningarna uppdelas i tre kategorier. Den första utgöres av korttidsbesökande, exempelvis turister. Den andra består av personer, som vistas i landet jämförelsevis längre tid utan avsikt att kvarstanna för alltid. Som exempel härpå kan nämnas större delen av de arbetstagande från våra nordiska grannländer. Den tredje kategorien slutligen bildas av dem, som ha för avsikt att definitivt bosätta sig här; dit torde exempelvis höra den övervägande delen av balterna och troligen ett flertal andra politiska flyktingar men också många härvarande medborgare i de nordiska länderna. Gränserna mellan dessa tre huvudgrupper

äro flytande och förskjutningar förekomma givetvis. Omsättningen inom icke blott den första kategorien utan även den andra är synnerligen livlig. Så ha under vartdera av de båda senaste åren av utläningar företagits över 2 miljoner inresor och något färre utresor.

En bild av den ur vistelsesynpunkt stabilare gruppen kan man få genom en sammanställning av antalet utläningar med uppehållstillstånd. Utvecklingen därvidlag alltsedan den 1 januari 1946 årsvis efter nationalitet framgår av tabell 2. Denna kännetecknas av en kraftig stegring (70 %), som är starkare i periodens förra, svagare i dess senare del.

Krigsårens flyktingar kunde till största delen snabbt beredas arbete i det rådande läget. Även under åren efter kriget har det utländska inslaget i svenskt arbetsliv stadigt ökat. Antalet utläningar på arbetsmarknaden uppskattades per den 1 juli 1945 till omkring 35.000 och per den 1 januari 1946 till 40.000. Under år 1946 upplades en särskild statistik över arbetsansmällda utläningar. Dessa redovisas i tabell 3 dels efter yrkesgrupp dels efter nationalitet årsvis alltsedan den 1 januari 1947. Stegringen av utläningssiffrorna är mest markant på detta område, huvudsakligen beroende på den starka tillströmningen av arbetskraft från de nordiska grannländerna, till en början mest danskar och norrmän, senare främst finnar. Erinras må här också om den genom statlig försorg kollektivt hitförda arbetskraften av italienare, sudettyskar och ungrare.

Tabell nr 1. Totalantalet utlänningar i Sverige

Nationalitet	Feb. 1939	8/5 1945	1/1 1946	1/1 1947	1/1 1948	1/1 1949	1/1 1950	1/1 1951
Dansk	2.560	18.300	10.450	18.600	28.250	28.540	34.000	33.340
Finsk	4.360	65.500 ^a	33.400 ^a	24.300 ^a	21.460	25.800	30.000	40.510
Isländsk	—	—	150	200	210	180	100	180
Norsk	3.510	43.300	9.500	14.800	25.440	44.040	56.800	67.520
Baltisk	1	33.850	32.100	29.900	29.100	29.450	28.000	27.440
Belgisk	1	140	530	160	270	290	320	110
Brittisk	1.040	1	740	1.100	1.470	1.830	2.100	2.720
Fransk	178	670	1.420	1.060	1.110	1.280	1.450	1.680
Holländsk	1	850	3.020	1.290	1.400	1.440	1.630	1.990
Italiensk	340	1	370	410	1.060	1.560	2.500	2.840
Polsk	1	8.200	10.100	9.350	7.000	7.420	7.100	6.890
Schweizisk	307	1	190	300	980	1.020	1.150	1.400
Tjeckoslovak.	1	860	1.650	1.730	1.400	1.320	1.500	1.460
Tysk	5.973	4.730	8.100 ^b	7.870 ^b	7.900 ^b	10.870 ^b	11.950 ^b	14.960 ^b
Ungersk	1	1	2.370	1.550	1.490	1.750	1.220	1.380
USA-medborg.	2.207	1	480	3.080	3.660	2.060	1.930	1.860
Österrikisk	1	1.010	1.210	1.130	850	900	1.200	1.250
Övriga	3.247	17.490	4.220	3.670	6.950	7.550	6.050	5.690
Samtliga	23.722	194.900	120.000	120.500	140.000	167.300	189.000	213.220

¹ ingå i "övriga".

² därav 39.900 barn och 19.730 evakuerade från Nordfinland.

³ därav 24.900 barn och 450 evakuerade.

⁴ därav 16.980 barn.

⁵ inkl. sudettyskar och invånare från förutvarande fristaten Danzig.

Tabell nr 2. Utlänningar med uppehållstillstånd i Sverige

Nationalitet	1/1 1946	1/1 1947	1/1 1948	1/1 1949	1/1 1950	1/1 1951
Dansk	2.729	10.383	15.637	17.799	15.928	14.643
Finsk	6.293	5.680	7.621	8.274	13.404	16.839
Isländsk	179	191	173	132	117	96
Norsk	4.537	8.746	10.110	11.590	12.741	12.121
Baltisk	25.977	26.688	24.971	24.699	21.537	21.926
Belgisk	82	55	67	73	69	74
Brittisk	901	756	739	812	819	915
Fransk	509	354	403	548	544	615
Holländsk	679	535	687	798	793	904
Italiensk	332	315	722	987	1.678	1.960
Polsk	3.822	4.827	6.930	7.022	6.342	6.146
Schweizisk	316	378	546	688	710	894
Tjeckoslovakisk	—	1.093	1.255	1.298	1.216	1.262
Tysk	6.250	5.505	6.491	7.945	9.735	11.527
Ungersk	805	688	1.113	1.714	1.391	1.388
USA-medborgare	669	2.180	2.081	1.667	1.212	1.258
Österrikisk	—	501	624	942	1.096	1.167
Övriga	4.565	3.171	4.128	5.696	5.681	5.853
Samtliga	58.645	72.046	84.298	92.684	95.013	99.588

Tabell nr 3. Arbetsanmälda utlänningar i Sverige

Efter yrkesgrupp	1/1 1947	1/1 1948	1/1 1949	1/1 1950	1/1 1951
Jordbruk, fiske och skogsbruk . . .	6.351	7.291	9.228	8.104	9.727
Industri och hantverk	29.623	33.282	41.074	41.150	48.354
Samfärdsel	2.586	4.244	4.989	5.202	6.181
Handel	5.412	6.526	9.057	11.333	13.307
Förvaltning, arbetsledning och fria yrken	5.161	6.478	7.152	6.718	7.272
Hälso- och sjukvård	3.249	3.485	4.860	5.333	5.966
Husligt arbete	5.454	5.993	8.247	8.693	9.120
Arbete, ej hänfört till annan grupp	3.155	2.630	2.858	3.391	3.976
Tillhoppa	60.991	69.929	87.465	89.924	103.903
Efter nationalitet					
Danskar	13.231	17.379	21.852	18.448	19.705
Norrmän	8.889	9.582	12.798	13.357	13.444
Finnar	5.793	7.409	11.492	16.006	25.494
Balter	18.413	17.985	18.203	17.191	16.715
Polacker	5.831	5.900	6.446	6.048	5.637
Tyskar	2.371	2.765	5.059	6.528	9.335
Övriga	6.463	8.909	11.615	12.346	13.573
Tillhoppa	60.991	69.929	87.465	89.924	103.903

**Tabell nr 4. Flyktingar, angående vilka statens utlänningskommission
meddelat beslutet: icke avvisning**

	1946	1947	1948	1949	1950
Balter	88	350	247	53	51
Finnar	129	32	417	16	35
"Ingermanländare"	24	313	1.036	76	348
Övriga ryssar	214	121	345	19	37
Polacker	296	457	631	380	80
Tyskar	55	127	220	517	187
Statslösa och övriga	133	55	268	34	72
Samtliga	939	1.455	3.164	1.095	810

Huvuddragen av utlänningslagstiftningen i Danmark, Finland, Norge och Schweiz

Danmark.

De grundläggande bestämmelserna om utlännings rätt att uppehålla sig i Danmark finnes i en lag av år 1875 med däri senare vidtagna ändringar. I fråga om utlännings skyldighet att vid inresan vara försedd med legitimationshandling och visering, i fråga om uppehållstillstånd och rätten för viseringsfri utlännning att utan tillstånd uppehålla sig tre månader i landet överensstämmer den danska lagstiftningen i huvudsak med den gällande svenska lagen. Utan arbetstillstånd äger utlännning icke taga arbete eller utöva annan förvärvsverksamhet. Svenska arbetare äro emellertid fritagna från skyldigheten att inneha arbetstillstånd. Upphålls- och arbetstillstånd meddelas av rikspolischefen eller justitieministeriet. Innan arbetstillstånd meddelas, inhämtar rikspolischefen som regel yttrande från vederbörande fackmyndighet eller fackorganisation, och arbetstillstånd meddelas i allmänhet icke, om det av dessa yttranden framgår, att kvalificerad dansk arbetskraft finnes att tillgå för ifrågavarande arbete.

Vid gränskontrollen skall polisen avvisa utlännningar, vilka äro yrkes- eller vaneförbrytare eller beträffande vilka det finnes grundad anledning an-

taga att de begivit sig till Danmark i avsikt att begå brott. Polisen äger också avvisa utlännningar, som icke ha tillräckliga medel till sitt uppehälle. Rikspolischefen äger förordna om avvisning av utlännning, som han på grund av begångna brott eller statens säkerhet eller annan liknande grund icke finner önskvärd i landet. Har en utlännning lyckats passera gränskontrollen, fastän avvisningsanledning förelegat, skall uppehållstillstånd vägras. Det samma skall ske, om en utlännning gör sig skyldig till någon mot staten eller dess institutioner riktad fientlig agitation.

En utlännning, som olovligen inkommit i landet eller som icke har tillräckliga medel för sitt uppehälle, kan utvisas ur landet genom beslut av vederbörande polismästare eller rikspolischefen. Justitieministern kan utvisa en utlännning, så snart utlännings förhållanden giva anledning därtill. Enligt den danska allmänna strafflagen gäller, att när en utlännning dömes till fängelsestraff kan (och under vissa förutsättningar skall) i domen intagas föreskrift om att utlänningen efter straffverkställighetens slut skall avlägsnas ur riket.

Den danska lagstiftningen innehåller icke några bestämmelser om asylrätt

och politiska flyktingar. Enligt praxis är det alltid justitieministeriet, som bestämmer huruvida en utlänning, som vid inresan gör gällande att han är politisk flykting, skall avvisas eller icke.

Finland.

Motsvarigheten till den svenska utlänningslagen är en förordning av den 30 januari 1942 angående utlänningsinresa till Finland och vistelse i landet. Enligt denna förordning föreligger pass- och viseringstväng. Från viseringstväng kan dock medgivnas undantag. Avvisningsgrunderna överensstämmer i huvudsak med vad som stadgas i 19 § 1), 2), 4)—7) Ul. Därjämte föreskrives, att utlänning kan avvisas i följande fall, nämligen *om* han polismyndigheten vederligen är yrkesförbrytare, *om* det skäligen kan antagas att han kommer till landet i brottsligt syfte, *samt om* hans ankomst med hänsyn till statens säkerhet eller till förebyggande av för staten eller samhället skadlig uppvigling eller av annan därmed jämförlig orsak ej är önskvärd. Avvisning beslutas av polismyndighet. Avvisningsfrågan skall emellertid underställas ministeriet för inrikesärenden, om utläningen uppgivit sig hava ankommit till landet för att åtnjuta "asylrätt" och därför företett sannolika skäl eller om hans avvisande eljest uppenbarligen skulle vålla honom oskälig olägenhet.

Utlänning, som tillhör viseringsfri nation, äger utan särskilt tillstånd vistas tre månader i landet. För tiden därefter måste han liksom viseringsskyldiga ut-

lämningar ha vistelsetillstånd. Sådant tillstånd, som beviljas av ministeriet för inrikesärendena i form av en vistelsebok, kan avse högst ett år men kan sedan förlängas för högst tre år i sänder. Om särskilda skäl därtill föreligga, kan vistelsetillstånd återkallas. Ministeriet för inrikesärendena äger, där sådant av statens säkerhet eller andra viktiga skäl påkallas, förordna om utvisning av utlänning. Utlänning, som vistas i landet utan vistelsebok, kan genom beslut av samma myndighet förpassas ur landet. Som förpassnings-skäl ha bl.a. upptagits, *att* utläningen försörjer sig genom bettleri, *att* han icke är i stånd att ärligen vinna sin utkomst i landet och *att* han genom sitt uppförande eljest ådagalagt att hans vistelse i landet ej är önskvärd.

Utlänning, som önskar resa till Finland i avsikt att där utföra förvärvsarbete, vare sig som löntagare eller självständig utövare av förvärvsverksamhet, skall före sin ankomst till landet anskaffa arbetstillstånd. Söker han arbetstillstånd senare, kan det beviljas endast om synnerliga skäl därtill föreligga. Arbetstillstånd beviljas för viss tid men kan i undantagsfall, bl.a. för utlänning, som i landet åtnjuter "asylrätt", beviljas tills vidare.

Några bestämmelser om politiska flyktingar — i vidare mån än vad ovan berörts — innehåller den finska utlänningsförordningen icke.

Norge.

Den norska utlänningslagen, som är av den 22 april 1927, innehåller be-

stämmelser om legitimationsskyldighet och viseringstvång i huvudsak överensstämmande med de svenska föreskrifterna. En utlänning kan avvisas vid gränsen, om polismyndigheten finner skäl därtill. Zigenare och "andra landsstrykare" skola alltid avvisas. — Har en utlänning för avsikt att mera stadigvarande bosätta sig i Norge, skall han inom sex dagar efter ankomsten anmäla sig hos polisen. Om han icke har för avsikt att bosätta sig där, kan han utan uppehållstillstånd uppehålla sig två månader i landet, såvida han icke söker arbete. Upphållstillstånd meddelas av vederbörande polismästare för bestämd tid, högst ett år åt gången. Har en utlänning uppehållit sig i Norge i minst två år, kan han dock erhålla uppehållstillstånd på obestämd tid. Upphållstillstånd kan när som helst återkallas, om det finnes skälig anledning därtill, eller — om det meddelats för obestämd tid — göras tidsbegränsat.

Utlänning, som reser till Norge i avsikt att taga arbete, skall före inresan ha skaffat sig arbetstillstånd. Sådant tillstånd kan dock under vissa förhållanden även meddelas efter inresan. Arbetstillstånd meddelas av centralpasskontoret och ges i allmänhet för ett bestämt arbete hos en bestämd arbetsgivare och för en bestämd tid, högst ett år. Har en utlänning uppehållit sig i landet i minst två år, kan han få arbetstillstånd på obestämd tid. Arbetstillstånd innefattar även uppehållstillstånd. Utlänningar, som vilja driva självständig näringsverksamhet, behöva icke arbetstillstånd men bestämmelserna om uppehållstillstånd

möjliggöra en viss kontroll även över dylik verksamhet.

Utvisning beslutas av vederbörande polismästare eller av annan polistjänsteman på dennes vägnar. Utvisningsanledning är bl.a., att utlänningen brutit mot utlänningslagens föreskrifter, att utlänningen faller det allmänna till last, att det finnes anledning antaga att han försörjer sig genom någon olaglig eller ohederlig verksamhet samt att han dömts för förbrytelse mot lösdriveri- eller rusdryckslagstiftningen eller till frihetsstraff för förbrytelse av annat slag. Utvisning må dock icke ske på grund av en utomlands begången politisk förbrytelse eller gärning som förövats i samband med en politisk förbrytelse och i avsikt att främja syftet med den politiska förbrytelsen. Är utvisning påkallad av hänsyn till rikets säkerhet och intresse, kan beslut om utvisning meddelas av regeringen.

Polismyndighets beslut om utvisning eller om avslag å ansökan om uppehållstillstånd kan överklagas till centralpasskontoret. Centralpasskontoret har en tämligen självständig ställning men vissa ärenden underställas justitiedepartementets polisavdelning. Detta sker med bl.a. ärenden av principiell eller politisk betydelse och ärenden rörande flyktingar. Centralpasskontoret kan i tveksamma ärenden inhämta yttrande från en rådgivande nämnd, bestående av fem personer. I denna nämnd är centralpasskontorets chef sekreterare utan att dock ha rösträtt.

Några andra bestämmelser om politiska flyktingar än det nyssnämnda undantaget i fråga om utvisning innehåller den norska lagen icke.

Schweiz.

Bestämmelser om utlänningskontrollen finnas i en federal lag av år 1931 med ändringar 1948 (Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer) och i en år 1949 utfärdad tillämpningsförfordning till denna lag.

En utlännings skall inom tre månader efter ankomsten till Schweiz anmäla sig hos den lokala främlingspolisen för att villkoren för hans vistelse i landet skola regleras. Har han kommit till Schweiz i avsikt att bosätta sig där eller att utöva förvärvsverksamhet, skall sådan anmälan göras inom åtta dagar och i varje fall innan han tillträder en anställning. I samband med utlänningsansökan skall beslut meddelas angående hans fortsatta vistelse och verksamhet i landet. De vistelsetillstånd, som kunna beviljas utlänningsansökningar, äro av tre olika slag: uppehålls-, bosättnings- eller toleranstillstånd.

Upphållstillstånd är alltid tidsbestämt; den första tidsperioden får som regel icke överstiga ett år. Det kan förbindas med villkor och, när särskilda förhållanden på arbetsmarknaden påkalla det, kan tillståndet meddelas under förbehåll, att det kan återkallas. Förutom i sistnämnda fall kan ett uppehållstillstånd återkallas, när tillståndet erhållits på grundval av medvetet oriktiga uppgifter, när ett med tillståndet förbundet villkor icke uppfylles eller när utlänningsansökan förförande ger anledning till allvarliga klagomål.

Bosättningsstillstånd är icke tidsbegränsat. Det får icke förbindas med villkor och förutsätter som regel att

utlänningsansökan har ett giltigt hemlandspass. Saknar han sådant pass, kan dock i undantagsfall bosättningsstillstånd beviljas, om säkerhet ställes för alla offentligrättsliga anspråk. Ett bosättningsstillstånd kan endast återkallas, när tillståndet erhållits genom medvetet oriktiga uppgifter eller den begärda säkerheten icke ställes. Det utgör emellertid icke något hinder mot utvisning.

Toleranstillstånd är alltid tidsbegränsat och kan när som helst återkallas. Sådant tillstånd skall användas, när på grund av utlänningsansökan förtvånade förhållande eller med hänsyn till andra personliga egenskaper hos honom tillstånd av annat slag icke synes vara lämpligt.

Upphålls- och toleranstillstånd innefattar vanligen också tillstånd för utlänningsansökan att taga visst slag av arbete eller i undantagsfall visst bestämt arbete, medan för den utlänningsansökan som erhållit bosättningsstillstånd icke gälla några på utlänningskontrollen grundade inskränkningar i rätten till arbete.

En utlänningsansökan, som icke innehar något tillstånd, kan när som helst och utan något särskilt förfarande föreläggas att utresa och, om det visar sig nödvändigt, förpassas ur landet. Kan förpassning icke verkställas, kan utlänningsansökan interneras, dock ej för längre tid än två år.

Några avvisningsanledningar angivas icke i lagen. Det stadgas emellertid, att federal myndighet kan bestämma om inresespass för icke önskvärda utlänningsansökningar. I tillämpningskungörelsen angives, att en utlänningsansökan, som med hänsyn till sin person uppenbarligen

icke har utsikt att erhålla något tillstånd för vistelse eller att bliva mottagen som flykting, om möjligt bör avvisas redan vid gränsen.

Utvisning kan äga rum i följande fall, nämligen 1) om utlänning vid en domstol ådömes straff för ett brott, varå straffarbete eller fängelse kan följa, 2) om hans förhållande i allmänhet eller hans handlingar giva anledning till den uppfattningen, att han icke vill eller icke kan inordna sig i den i gäststaten gällande ordningen, 3) om han på grund av sinnessjukdom utgör en fara för den allmänna ordningen samt 4) om han eller en person, för vilken han har att sörja, stadigvarande eller i betydande omfattning faller den offentliga (allmän eller privat) hjälpverksamheten till last. Utvisning enligt 3) och 4) får blott användas, då utlänning har möjlighet att återvända till sitt hemland. Den som nr 2) betecknade utvisningsgrunden exemplifieras i tillämpningskungörelsen sålunda: allvarliga eller upprepade överträdelser av legala eller administrativa föreskrifter, grovt sårande av den allmänna sedligheten, fortsatt illvillig eller av lättja och liknöjdhet beroende underlåtenhet att uppfylla offentlig-rättsliga eller privaträttsliga förpliktelser, eljest fortsatt oordentlighet eller arbetskygghet. — Vid sidan av dessa i utlänningslagen angivna utvisningsanledningar kan utvisning ske

dels enligt förbundsorfattningen av den som utgör en fara för statens inre och yttre säkerhet och dels enligt strafflagen genom beslut av domstol i samband med dom på frihetsstraff.

I fråga om politiska flyktingar stadgas i lagen endast att en utlänning, som gör sannolikt att han på grund av politisk förföljelse sökt tillflykt i landet, kan av förbundsrådet tillerkännas asyl. I tillämpningsföreskrifterna till lagen finnes emellertid något utförligare bestämmelser. Där stadgas bl. a. att det federala justitie- och polisdepartementet kan draga upp riktlinjer för mottagande och avvisning av flyktingar. I varje fall skola emellertid som flyktingar mottagas sådana utlänningar, som av politiska eller andra grunder äro hotade till liv och lem och som — för att undgå denna fara — icke hava någon annan utväg än flykten till Schweiz. Å andra sidan skall avvisning ske av utlänningar, som på grund av förkastliga handlingar icke synas vara värdiga att åtnjuta asyl eller som genom sin tidigare verksamhet eller hållning skadat eller hotat schweiziska intressen. Beträffande flyktingars uppehållsort och verksamhet kunna särskilda bestämmelser utfärdas av federal myndighet men eljest gälla lagens allmänna stadganden. En flykting får icke utöva någon politisk verksamhet i Schweiz.

P. M. angående utlännings rätt till näringsutövning i Sverige

Av kommerserådet S. Matz

I. Gällande rätt

A. Näringsfrihetsförordningen

Den rätt till näringsutövning, som § 1 näringsfrihetsförordningen (NFF) stadgar, gäller *svensk* man eller kvinna, d.v.s. den som är i besittning av svenskt medborgarskap. Den som icke är svensk medborgare, vare sig han äger medborgarrätt i annan stat eller är statslös, är i avseende på rätten till näringsutövning underkastad bestämmelserna i 25—31 §§ samma författning, vilka sammanförts under överrubriken: "om den rätt till idkande av handel eller annat näringsyrke, som kan förvärfvas av utlänning".

I § 25 stadgas om utlännings rätt att "reda i skepp", vare sig det gäller inrikes eller utrikes fart. Härvidlag gälla dock två begränsningar, dels kan utlänning icke antagas till huvudredare för svenskt fartyg, dels får utlännings andel i svenskt fartyg icke gå utöver en tredjedel¹. Någon dispensrätt tillkommer i dessa fall ej Kungl. Maj:t.

I § 26 regleras den rätt utländsk fysisk person kan förvärva att här i riket idka "handels- eller fabriksrörelse, hantverk eller annan hantering". Härför kräves tillstånd av offentlig myndighet och prövningen ankommer i regel på Kungl. Maj:t men i fall, som avses i 3 mom. av nämnda paragraf (idkande av hantverk eller annan han-

tering under kringresande eller kringvandrande) på K.B.

Det är att märka, att tillståndstvånget enligt § 26 endast gäller för de näringsgrenar, å vilka NFF överhuvudtaget är tillämplig. Om gränserna härvidlag hänvisas till P. M. angående begreppet näring enligt NFF². Såsom framgår av denna utredning är NFF ej tillämplig å bl.a. verksamhet, som hänföres till begreppet "urproduktion" (t.ex. drivande av jordbruk såsom arrendator) eller s.k. *immateriell produktion* (t.ex. vetenskaplig och konstnärlig verksamhet, fullgörande av personliga tjänster såsom lärare m.m., konsultativ verksamhet såsom expert m.m.). Vidare kräves för att en viss verksamhet — även om den i och för sig är hänförlig under NFF:s begrepp "näring" — skall vara underkastad nämnda författningsstadganden, att verksamheten skall bedrivas *yrkesmässigt*, d.v.s. att den drives i förvärvssyfte och stadigvarande. Det torde alltså vara utlänning obetaget att utan tillstånd driva en rörelse, som är helt inriktad på välgörande syfte eller som drives för före-

¹ Se även Sjölagen 1 §; jfr 5 §.

² Tryckt i häftet Bidrag till tolkningen av näringsfrihetsförordningen (Norstedt, 1950).

tagarens eget behov. Ej heller föreligger t.ex. någon olaga handel från utlännings sida, om han, låt vara i förvärvssyfte, gör någon enstaka försäljning; verksamheten bedrivs nämligen i så fall ej stadigvarande och fyller förty ej kravet att kunna anses såsom yrkesmässigt bedriven.¹

Om verksamheten ostridigt är av beskaffenhet att vara hänförlig under begreppet "idkande av näringsyrke" har utlänningen för att förvärva rätt till dess utövande att göra *ansökan* om tillstånd. Dylik ansökan ingives till K.B. i det län, där verksamheten är avsedd att utövas. Vid ansökan skola fogas:

- 1) betyg att den sökande är myndig;
- 2) vederhäftig borgen eller annan säkerhet för utskylder till staten och kommunen under 3 år.

Att sökanden uppnått myndig ålder styrkes genom åldersbetyg, pass eller annan legitimationshandling. Med myndighetsålder avses enligt praxis den i svensk lag stadgade och icke den, som gäller enligt lagen i sökandens hemland.

Ytterligare fordras emellertid utredning, att sökanden icke är omyndigförklarad. Nämnade förhållande styrkes, om han är mantalsskriven i Sverige genom ett av underdomstolen i hemorten utfärdat s.k. myndighetsbevis; i annat fall har sökanden att från vederbörande myndighet i sin hemort införskaffa motsvarande bevis.

Författningen uppställer icke det för svenska medborgares rätt till viss

¹ Se Bidrag etc. sid. 23.

² Jfr lag 30 maj 1916 om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag 17 §.

näringsutövning i § 2 NFF stadgade kravet, att vederbörande skall råda över sig och sin egendom. Emellertid fordras i praxis, att även utlännings uppfyller detta villkor för näringsutövning. Han har sålunda, om han är härstädes mantalsskriven, att genom bevis från vederbörande underrätt styrka, att han icke är i konkurstillstånd; är han bosatt utomlands, styrker han nämnda förhållande genom motsvarande intyg från behörig myndighet i ifrågakommande land.

Författningen uppställer ej heller krav på att sökanden för att få tillstånd till näringsutövning skall vara bosatt här i landet. I praxis har man emellertid i regel uppställt kravet, att så skall vara fallet och vanligen fordras viss längre tids vistelse härstädes, nämligen i allmänhet 2 à 3 år. Emellertid upprätthålles icke denna fordran undantagslöst. Om särskilda skäl föreligga, har man sänkt anspråken härvidlag och undantagsvis har tillstånd till näringsutövning också beviljats utlännings, som icke ämnar bosätta sig här. I så fall uppställs emellertid vid tillståndets meddelande det villkoret, att näringsidkaren, så länge han begagnar tillståndet, skall ställa ett här i riket bosatt ombud, som är svensk medborgare.²

Någon dispensbefogenhet är icke inrymd åt Kungl. Maj:t i fråga om de i § 26 mom. 1 NFF uppställda kraven på myndighet och ställande av säkerhet för allmänna utskylder. Vad beträffar de övriga kraven, ha de som nämnts uppställts i praxis och behöva alltså ej undantagslöst upprätthållas.

Själva den *formella* gången vid ären-

dets behandling angives i § 26 mom. 1 så att, sedan K. B. infortrat ytterligare upplysningar om sökanden — detta sker i första hand i form av förhör med sökanden genom polismyndighetens försorg — ärendet av K. B. med eget utlåtande insändes till vederbörande departement (numera handelsdepartementet). Under beredningen i departementet remitteras ärendet vanligen till utlänningskommissionen för avgivande av yttrande.

Liksom enligt § 12 registrering av de näringar, som avse förädling av mineralrikets alster, sker hos kommerskollegium, skall enligt § 27 även utlännings ansökan att få driva sådan näring ingivas till kollegium.

Ett spörsmål, som i detta sammanhang torde böra beröras, gäller innebörden av den rätt till utövande av näringsyrke, som utlännen genom Kungl. Maj:ts tillstånd förvärvar. Äger Kungl. Maj:t när som helst återkalla tillståndet eller krävas härför särskilda skäl?

Lagen själv ger intet direkt svar på detta spörsmål. Däremot finnes i fråga om sådant tillstånd till ambulerande hantverksrörelse, varom i § 26 mom. 3 stadgas, föreskrivet, att tillståndet kan av K. B. återkallas, när helst skälig anledning därtill förekommer.

Kungl. Maj:ts tillstånd lämnas städse med förbehållet att gälla tills vidare. Stundom har därvid — och så var särskilt fallet under krigsåren — fästs det ytterligare villkoret, att tillståndet blott skall gälla under viss tid, i allmänhet 2 eller 3 år. I så fall har utlännen givetvis icke någon rätt

att efter tidsfristens utgång få tillståndet förnyat, även om han icke givit anledning till ett förvägrande av nytt tillstånd. I frågan, huruvida dylikt tillstånd må återkallas jämväl under tid, som i detsamma angivits, gäller vad här nedan sägs om tillstånd givna tills vidare utan tidsbegränsning.

Återkallelsefrågan beträffande sistnämnda slag av tillstånd bör givetvis behandlas med stor varsamhet. Hän syn bör härvid bl. a. tagas till de kostnader, som utlännen må ha haft för att med stöd av tillståndet upprätta t. ex. en måhända dyrbar fabriksanläggning. Emellertid lär Kungl. Maj:t få anses formellt vara oförhindrad att återkalla ett dylikt tillstånd, även om utlännen ej givit någon direkt anledning härtill. I praxis har återkallelse, i de få fall där dylikt förekommit, endast skett, där särskilt skäl till en sådan åtgärd förelegat och i så fall på framställning av K. B.

Det må påpekas, att det förnyande av säkerhet för utskylder efter utgången av tre år, varom stadgas i § 28 NFF, icke i och för sig ger anledning till någon omprövning av tillståndet, utan detta löper automatiskt vidare i och med att den nya säkerheten blivit ställd.

Utöver nu berörda stadganden innehåller NFF förbud för utlännen att — även om han erhållit Kungl. Maj:ts tillstånd till näringsutövning — bedriva vissa slag av näringsverksamhet. Enligt § 26 mom. 2 är sålunda stadgat ett indispensabelt förbud för utlännen att för egen räkning idka *gårdfarihan-*

del, som i § 9 mom. 4 avses, eller att användas som biträde vid dylik handel vare sig den sker för svensk eller utländsk mans räkning.

Det bör vid tolkningen av denna föreskrift till en början beaktas, att den givetvis ej äger giltighet för sådan verksamhet, som faller utanför NFF:s tillämplighetsområde. En utlänning, som t.ex. arrenderar en jordbruksfastighet — en verksamhet, vartill enligt vad förut nämnts Kungl. Maj:ts tillstånd enligt § 26 mom. 1 NFF ej erfordras — lärers alltså vara oförhindrad att under kringförande sälja jordbruksprodukter av egen tillverkning¹.

Vad åter beträffar sådan näringsverksamhet, som faller under NFF, kan det förefalla tveksamt, huruvida bestämmelsen i § 26 mom. 2 skall anses innefatta ett generellt förbud för utlänning att bedriva ambulatorisk försäljningsverksamhet eller om möjligen, när fråga är om försäljning av produkter, frambragta i en med vederbörligt tillstånd bedriven tillverkningsrörelse, de för svensk medborgare i motsvarande fall gällande *undantagen*² böra an-

¹ Denna rätt tillkommer honom således ej på den grund, att § 11 tredje st. skulle vara tillämpligt på verksamheten i fråga, utan emedan jordbruksnäringen och försäljningen av däri frambragta produkter falla helt utanför NFF.

² Dessa undantag gälla enligt § 11 andra st. den, som anmält sig till drivande av fabrik eller hantverk; denne äger att själv eller genom hustru eller hemmavarande barn till avsalu kringföra sina egna tillverkningar (under villkor att vissa betyg medföras).

Vidare har ex analogia tillverkare även i följande två fall ansetts frikallad från det i § 9 mom. 4 stadgade tillståndstvånget för gårdfarihandel, nämligen:

1) *självförsörjare*, d.v.s. de, som tillverka fabriks- eller hantverksarbeten med biträde endast av hustru och hemmavarande barn,

ses tillämpliga även på en utländsk företagare.

Ett stöd för sistnämnda uppfattning skulle möjligen kunna hämtas ur uttrycket i § 26 mom. 2: gårdfarihandel, som i § 9 mom. 4 avses. Emellertid visar en undersökning av stadgandets tillkomsthistoria, att hänvisningen i fråga ingalunda varit avsedd att markera någon begränsning i begreppet gårdfarihandel, så att därunder icke skulle inbegripas de i § 11 omnämnda formerna av ambulatorisk försäljningsverksamhet, utan att hänvisningen endast är av rent formell art.

Föreskriften i § 26 mom. 2 torde sålunda få anses innefatta ett generellt förbud för utlänning att — såvitt angår produkter ur verksamhet, som regleras av NFF — driva kringföringshandel med varor, även om dessa häröra ur en av utlänningen med vederbörligt tillstånd driven rörelse och den-

och således utan anlitande av annan arbetskraft (se § 2 NFF); dessa ha rätt att genom gårdfarihandel fritt avsätta de sålunda tillverkade produkterna;

2) *lantmän* i fråga om fabriks- och hantverksarbeten, vilka såsom föremål för husflit tillverkats av dem själva med biträde av hustru, hemmavarande barn och tjänstehjon; ehuru ej uttryckligen uttalad följer denna regel av stadgandet i § 11 första st.

Härutöver må nämnas, att enligt § 11 tredje st. *vissa varuslag* må fritt kringföras till försäljning, nämligen livsfröndeheter, jordbruksalster (efter 1938 med undantag av frö, träd och buskar) ävensom ladugårdsprodukter samt alster av inhemsk huslörd.

Slutligen är att märka, att enligt § 9 mom. 4 envar har rätt att fritt kringföra varor till salu på ort, där han är bosatt, eller, där han, om han är handlande, inrättat kontor av stadigvarande beskaffenhet. Försäljning å marknad får, så vitt angår svensk medborgare, bedrivas utan tillstånd eller anmälan. På grund av föreskrift i Tryckfrihetsförordningen (6:1) får försäljning av tryckta skrifter fritt bedrivas och således även i form av kringföringshandel. Se nedan s. 266 samt Bidrag etc. s. 45.

na är av så begränsad omfattning, att en svensk medborgare i motsvarande fall skulle ägt att fritt kringföra produkterna till försäljning.

Ett undantag måste dock på grund av långvarig och allmänt utbredd praxis göras; det gäller den ambulatoriska försäljningsverksamhet, som av ålder bedrivits huvudsakligen av italienare, nämligen med ballonger, gipsarbeten, leksaker o.d. Den formella legitimationen till denna kringföringshandel ha försäljarna förvärvat på olika vägar. I en del städer har den praxis utbildat sig, att magistrat (resp. stadsstyrelse) utfärdat tillståndsbevis till dylik försäljning med stöd av § 2 ordningsstadgan för rikets städer — en föreskrift, som dock icke torde varit avsedd att äga tillämpning i fråga om utlänningar. På andra håll ha länsstyrelserna med stöd av § 26 mom. 3 NFF (tillstånd till drivande av ambulatorisk hantverksrörelse) lämnat tillstånd till försäljningen under förutsättning, att de saluhållna varorna varit av vederbörandes egen tillverkning. Ej heller detta stadgande torde dock ursprungligen varit avsett att gälla dylik försäljningsverksamhet. Tillståndsgivningen i fråga läser emellertid numera få anses grundad på sedvanerätt.

Enligt § 26 mom. 2 är det utlänning förbjudet att, även om han fått näringsstillstånd, verkställa s.k. *realisation* (d.v.s. sådan tillfällighetsförsäljning, som avses i 9 § 3 mom. NFF). Ej heller får han användas som biträde vid dylik försäljning, vare sig den sker för svensk eller utländsk mans räkning. Emellertid kan Kungl. Maj:t

bevilja dispens från detta förbud. Förutsättningen är likvisst, att utlänningen tillhör sådan stat, med vilken ingåtts traktat, som ger honom rätt härtill. I så fall skall särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t inhämtas till verksamheten och tillståndet sökes i samma ordning som näringsstillstånd i allmänhet.

Den olikhet, som sålunda i berörda hänseende är rådande mellan gårdfarihandel och realisation, är föranledd av 1881 års handelstraktat med Frankrike. Enligt denna (art. 1) äro nämligen franska medborgare tillförsäkrade nationell behandling i Sverige i avseende på rätten till näringsutövning i allmänhet, men i art. 17 har undantag gjorts för rätten att till försäljning kringföra varor. Det har med hänsyn härtill ansetts vara befogat att upprätthålla ett absolut förbud för utlänning att bedriva gårdfarihandel, medan i fråga om andra försäljningssätt däribland realisation, ett absolut förbud icke ansetts böra stadgas¹.

Förutom förbuden för utlänning att driva gårdfarihandel och realisation innehåller § 26 i sitt 3:e moment ett förbud för utlänning att utan särskilt tillstånd av vederbörande K.B. idka *ambulatorisk hantverksrörelse*. Bestämelsen tillkom i samband med första världskrigets utbrott och syftet var att därmed skärpa övervakningen av kringvandrande utlänningar.

Någon nämnvärd omfattning har dylik av utlänning bedriven ambula-

¹ Se närmare en inom näringsrättsutredningen upprättad P.M. angående utlännings rätt till näringsutövning i Sverige i belysning av våra handelstraktater (tryckt i Förvaltningsrättslig tidskrift 1950 s. 217 f.).

torisk hantverksrörelse icke erhållit. Däremot har förevarande bestämmelse kommit att tillämpas på fall, som strängt efter orden icke falla därunder, nämligen på den förut omnämnda, mestadels av italienare bedrivna försäljningen av ballonger o.d. En viss anknytning till stadgandets ordalydelse har vid denna tillståndsgivning

vunnits genom att krav uppställts, att de saluhållna varorna skola vara av vederbörandes egen tillverkning. En inom näringsrättsutredningen verkställd undersökning har visat, att i hela landet årligen omkring 130 dylika tillstånd bruka meddelas av länsstyrelserna (inkl. överståthållarämbetet).

B. Andra författningar

Föreskrifter om utlännings rättsställning i vissa hänseenden, som gälla eller ha visst samband med rätten till näringsutövning, äro meddelade även i ett stort antal andra författningar än NFF. Fallen kunna uppdelas i tre grupper alltefter de gälla förbud för utlännings att bedriva vissa slag av näringsverksamhet, förbud att förvärva viss egendom eller förbud att inneha vissa uppdrag m.m. hos svenska juridiska personer m.fl. Förbuden i fråga äro konstruerade på olika sätt. Från vissa av förbuden kan Kungl. Maj:t eller särskilt angiven myndighet medgiva undantag. En del av förbuden äro däremot indispensabla.

1) Förbud för utlännings till viss näringsutövning m.m.

Till yrken som äro helt förbehållna svenska medborgare hör numera advokatycket. Enligt RB 8:2 kan endast den, som är svensk medborgare, antagas till ledamot av det allmänna advokatsamfund, för vilket Kungl. Maj:t fastställer stadgar. Även den som anlitas av part som rättegångsombud resp. rättegångsbiträde måste vara svensk medborgare (RB 12:2 och

22). Någon dispensbefogenhet tillkommer icke Kungl. Maj:t. Däremot är det givetvis intet hinder för utlännings att utöva konsultativ juridisk verksamhet och härtill anses tillstånd av Kungl. Maj:t icke erforderligt.

Ett närliggande fall gäller notarius publicus i Stockholm. Enligt K. stadgan den 18 maj 1945 13 § må till notarius publicus förordnas endast den som är svensk medborgare. Vidare gäller enligt mäklarordningen den 9 juni 1893 2 § att till mäklare ej må antagas annan än den, som är svensk medborgare. Någon dispensbefogenhet är ej heller i dessa fall stadgad.

För ytterligare två speciella verksamhetsgrenar har stadgats ett indispensabelt förbud för utlännings att utöva verksamheten. Sålunda gäller enligt K.F. den 20 juni 1935 om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel 1 §, att tillstånd till dylik tillverkning såvitt angår enskild person ej kan meddelas annan än svensk medborgare, och enligt K.F. den 26 maj 1922 om luftfart 34 § kan utländsk medborgare ej få Kungl. Maj:ts tillstånd till utövning av inrikes luftfart i regelbunden trafik.

Tryckfrihetsförordningen (TF) innehåller vissa föreskrifter angående rätten att inrätta boktryckeri, att utgeva periodisk skrift och att saluhålla tryckta skrifter, som i förevarande sammanhang torde böra uppmärksammas.

I fråga om rätten att genom tryckpress framställa tryckalster samt att själv eller med biträde av andra till salu hålla, försända eller annorledes sprida tryckta skrifter stadgar TF (4:1 och 6:1), att dylik rätt skall tillkomma varje svensk medborgare eller svensk juridisk person. I TF (14:5) föreskrives vidare att utlänning, såvitt ej annat följer av TF, lag eller annan författning, är likställd med svensk medborgare. I NFF har icke på sätt skett i fråga om svensk man [jfr § 1 och § 8 a)] rätten för utlänning att driva bokhandel eller tryckeri undantagits från förordningens tillämplighetsområde. Kungl. Maj:t har också med stöd av § 26 mom. 1 NFF beviljat utlänning rätt att driva bokförlags- och bokhandelsrörelse.

Vad angår utgivningen av periodisk skrift stadgar TF (5:1 och 2) däremot, att ägare till periodisk skrift ävensom utgivare av sådan skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person. Någon dispensbefogenhet härutinnan är ej inrymd åt Kungl. Maj:t. Detta innebär alltså att utlänning är diskvalificerad att här i riket vara ägare i TF:s bemärkelse av periodisk skrift eller att vara utgivare av dylik skrift.

En näringsutövning, som visserligen är utlänning förbjuden, men där Kungl. Maj:t tillagts dispensbefogenhet, är

gruvdrift (1 § lagen den 30 maj 1916 om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom m.m.). Likaledes är det utlänning förbjudet att utan dylikt tillstånd bearbeta inmutad mineralfyndighet. Ej heller får utlänning i något fall härstädes inmuta mineralfyndighet. I samband härmed må erinras om bestämmelserna i lagen den 21 december 1949 om inlösen i vissa fall av rätt till gruva m.m. Kungl. Maj:t äger enligt denna lag att — i syfte att säkerställa svenskt inflytande över gruvföretag — förordna, att den rätt till gruva eller andel däri, som må innehavas bl.a. av utländsk medborgare skall mot lösen avstås till Kronan eller annan, som Kungl. Maj:t bestämmer.

Även rätten till fiske är i vissa hänseenden begränsad för utlänning. Enligt lagen den 1 december 1950 om rätt till fiske (1, 6 — 20 §§) har nämligen dylik rätt i vissa vatten förbehållits svenska medborgare. Emellertid har i 4 och 21 §§ stadgats att Konungen äger meddela dispens till förmån för den, som ej är svensk medborgare.

I fråga om rätten att giva offentlig föreställning m.m. göres åtskillnad mellan utländsk undersåte, alltefter han är bosatt här i riket eller ej. Är utlänningen ej bosatt här, måste han enligt K. K. den 31 december 1913 inhämta tillstånd av polismyndighet (1 och 2 §§). Däremot behöver i dylikt fall utlänning, som är bosatt i riket, endast ställa säkerhet för skatt till stat och kommun för 3 år (1§1 mom.).

I detta sammanhang torde också få

beröras frågan om rätt för utlänning att bli delägare i handels- och kommanditbolag. I syfte att förhindra, att det i 1916 års inskränkingslag stadgade förbudet för utlänning att förvärva fast egendom m.m. skulle kunna kringgås genom att förvärvet sker av ett handelsbolag, vari utlänning äger del, har i 2 § nämnda lag stadgats förbud för handelsbolag, vari finnes utländsk bolagsman, att utan tillstånd förvärva fast egendom m.m. Men än vidare har lagstiftaren funnit nödvändigt att förhindra, att utlänning indirekt förvärvar fast egendom utan tillstånd, genom att han förvärvar delägarskap i svenskt handelsbolag, som redan äger fast egendom m.m. Genom en särskild lag den 30 maj 1916 innefattande tillägg till 1895 års lag om handelsbolag har därför stadgats, att, även om utlänning erhållit Kungl. Maj:ts medgivande att i riket idka näring, han icke må sluta handelsbolag eller i handelsbolag ingå, utan att han därtill erhållit särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t. Och för att förekomma, att utlänning skulle få tillstånd att ingå i ett handelsbolag, som icke ägde fast egendom, men som — under den tid som förflöt mellan dagen för Kungl. Maj:ts tillstånd och dagen för utlänningens inträde i bolaget — gjorde dylikt förvärv och därå erhöle lagfart, har ytterligare föreskrivits i samma lag, att utlänning, som söker Kungl. Maj:ts tillstånd att ingå som delägare i handelsbolag, skall visa, att angående bolagets slutande eller inträde i bolaget träffats avtal, som *omedelbart* fullbordas genom tillståndets beviljande.

Slutligen torde böra erinras om att vissa lagar om immateriell äganderätt äga tillämpning å utländsk medborgare endast under viss förutsättning. Sålunda gäller enligt lagarna den 30 maj 1919 om rätt till litterära och musikaliska verk (30 §), om rätt till verk av bildande konst (23 §) och om rätt till fotografiska bilder (13 §) att dessa lagar i fråga om utländsk medborgare äro tillämpliga allenast på sådana verk (resp. fotografisk bild), som först utgivits här i riket. Däremot gäller K.F. den 16 maj 1884 angående patent principiellt såväl svensk undersåte som främmande medborgare (1 §).

Beaktas bör vidare att enligt 4 § KF den 29 december 1949 angående handel med skrot, lump och begagnat gods för utlännings rätt att driva sådan handel förutsättes tillstånd enligt NFF.

2) *Förbud för utlänning att förvärva viss egendom.*

Enligt 1 § i 1916 års förut berörda s.k. inskränkingslag är det utländsk medborgare förbjudet att utan särskilt tillstånd här i riket förvärva fast egendom eller inmutad mineralfyndighet. Tillstånd beviljas av Kungl. Maj:t eller i vissa särskilt angivna fall av KB. Angående förvärv av dylik egendom medelst inrop å exekutiv auktion gälla dock särskilda bestämmelser (6—10 §§).

Såsom nämnts finns i NFF 25 § vissa föreskrifter om utlännings rätt att reda i skepp. Även i sjölagen finnas bestämmelser härom. Sålunda skall enligt 1 § sistnämnda lag fartyg för att anses såsom svenskt antingen till minst två

tredjedelar ägas av svenska undersåtar eller ock tillhöra aktiebolag, vars styrelse har sitt säte i riket och består av aktieägare, som äro svenska undersåtar. Utlänning äger alltså på grund av denna bestämmelse icke förvärva större andel i svenskt fartyg än en tredjedel. Vidare gäller enligt 5 § samma lag, att andel i fartyg ej utan samtliga delägares medgivande må överlätas till någon, som icke är svensk undersåte, därest till följd av sådan överlåtelse fartyget skulle upphöra att vara svenskt. Överlåtelse i strid mot vad sålunda stadgats är ogill. Någon dispensrätt för Kungl. Maj:t finnes ej i fråga om tillämpningen av 1 och 5 §§ sjölagen.

Förbud — utan någon dispensbefogenhet för Kungl. Maj:t — gäller ock för utlänning i fråga om förvärv av s.k. bundna aktier i aktiebolag, som i sin bolagsordning intagit förbehåll, som i 2 § i 1916 års inskränkingslag sägs, eller sådana bundna aktier, som avses i 12 § nämnda lag,¹ samt aktier i bankaktiebolag (lag den 22 juni 1911 om bankrörelse 17 §²).

3) *Förbud för utlänning att inneha vissa uppdrag m.m. hos svenska juridiska personer m.fl.*

Lagen om aktiebolag den 14 september 1944 innehåller vissa stadganden, vari för rätten att vara stiftare av svenskt aktiebolag eller inneha

¹ I fråga om aktier, bundna enligt 12 §, äger dock Kungl. Maj:t viss dispensbefogenhet, se sista st. i nämnda §.

² Angående verkan av förvärv i strid mot berörda stadgande har olika uppfattning uttalats, se Sv. J. T. 1938 s. 105 och 1939 s. 592. I ett rättsfall (NJA 1944:332) har stadgandet förklarats icke innebära hinder för utlänning att genom arv förvärva bankaktier.

vissa uppdrag hos dylikt bolag kräves att vara här i riket bosatt svensk medborgare. Utlänning är därmed utestängd från behörigheten till dylika uppdrag m.m. Sålunda gäller enligt 4 § ett indispensabelt hinder för utlänning att vara stiftare i svenskt aktiebolag. Vidare gäller enligt samma lag (79, 80, 88, 107, 149, 152 och 153 §§) hinder för utlänning att i svenskt aktiebolag vara styrelseledamot (eller suppleant), verkställande direktör (eller vice verkställande direktör), firmatecknare, likvidator (eller suppleant) eller god man vid likvidation, revisor (eller suppleant), resp. likvidationsrevisor (eller suppleant). Kungl. Maj:t äger dock med vissa begränsningar meddela undantag från dessa föreskrifter.

I bankaktiebolag skall stiftare, styrelseledamot och likvidator vara svensk medborgare; Kungl. Maj:t äger icke meddela dispens härifrån. (Lagen den 22 juni 1911 om bankrörelse 3, 17, 53 och 98 §§). Däremot finnes i fråga om revisor ej stadgad någon motsvarande begränsning.

I försäkringsaktiebolag och ömsidiga försäkringsbolag äger utlänning icke vara stiftare, styrelseledamot, verkställande direktör, firmatecknare, revisor (likvidationsrevisor) eller likvidator. Någon dispensrätt för Kungl. Maj:t finnes här ej (Lag den 17 juni 1948 om försäkringsrörelse 5, 72, 81, 100, 142 och 145 samt 167, 204, 206 och 237 §§).

I registrerad ekonomisk förening äger utlänning ej vara styrelseledamot eller likvidator; dock äger Kungl. Maj:t för viss förening göra undantag härifrån (Lagen den 22 juni 1911 om eko-

nomiska föreningar 20 och 53 §§). Vad som sagts om styrelseledamot gäller ock för firmatecknare, som utses utom styrelsen. Några motsvarande föreskrifter för revisor finnas ej meddelade. I den nya lagen om ekonomiska föreningar den 1 juni 1951, som träder i kraft den 1 januari 1953, ha i förevarande hänseende intagits föreskrifter, som stå i närmare överensstämmelse med aktiebolagslagen. Förutom föreskrift att styrelseledamot ävensom suppleant för honom skall vara svensk medborgare, där ej för särskilt fall Kungl. Maj:t eller myndighet Kungl. Maj:t förordnar annat tillåter (22, 23 §§), har meddelats motsvarande föreskrift för firmatecknare (29 §), likvidator (76 §), revisor (46 § 1 mom.) och likvidationsrevisor (80 §).

Såsom redan tidigare berörts, måste

huvudredare i s.k. partrederi enligt sjölagens 1 § (jfr NFF § 25) alltid vara svensk undersåte. Utlänning är alltså obehörig att utöva dylikt uppdrag och någon dispensmöjlighet finnes icke. Vidare gäller enligt samma bestämmelse i sjölagen ett indisponsabelt hinder för den, som ej är svensk undersåte, att vara ledamot av styrelsen i ett aktiebolag, som äger fartyg av svensk nationalitet.

Slutligen må nämnas, att enligt gällande befälsförordning den 12 juni 1936 för behörighet att utöva befäl å handelsfartyg eller fiskefartyg fordras bl.a. att vara svensk medborgare (3 §); för erhållande av behörighetsbevis såsom befäl enligt förordningen fordras likaledes att vara svensk medborgare (12 §).

II. Sambandet mellan utlänningslagstiftningen och näringslagstiftningen

I de direktiv, som av chefen för justitiedepartementet i yttrande till statsrådsprotokollet den 4 mars 1949, meddelats för 1949 års utlänningskommitté beröres bl.a. det nära samband, som råder mellan frågan om rätt för utlänning att taga arbetsanställning här i landet och frågan om tillstånd för utlänning att här utöva näring. Skillnaden mellan dessa båda fall kan — framhållas i yttrandet — i praktiken vara ringa och likartade synpunkter kunna läggas på båda slagen av tillstånd. Efter en erinran att frågan om näringstillstånd för utlänning ingår i den inom handelsdepartementet på-

gående revisionen av näringslagstiftningen, yttras i direktiven, att även i utredningen om utlänningslagstiftningen bör denna fråga upptagas, så att efter samråd mellan dessa båda utredningar förslag kan framläggas rörande näringstillstånd för utlänningar. Huruvida denna fråga bör behandlas inom näringslagstiftningens eller utlänningslagstiftningens ram borde därvid närmare övervägas.

Sistberörda spörsmål synes icke kunna göras till föremål för slutlig prövning, innan förslaget till ny näringslag föreligger. Uppenbart är emellertid att ett dylikt förslag ej kan hinna

beredas i så god tid, att det skulle kunna framläggas samtidigt med förslag till ny utlänningslagstiftning. Därmed bortfaller möjligheten till en samtidig prövning av båda lagstiftningsfrågorna. Det kan då sättas i fråga, huruvida spørsmålet om utlännings rätt till näringsutövning möjligen bör lösas provisoriskt i samband med utlänningslagstiftningen. Det har emellertid visat sig att stora svårigheter möta härför. I själva verket är frågan om utlännings rätt till näringsutövning så nära knuten till frågan om svenska medborgares näringsrätt, att en partiell lagstiftningsreform i den förra delen icke förefaller önskvärd och lämplig.

Man lär alltså för den nya utlänningslagens del böra utgå från, att gällande lags regler om den rätt till idkande av näring, som kan förvärfvas av utlännings, tills vidare lämnas i stort sett oförändrade.

Emellertid är det särskilt på ett område, som en nära beröring uppstår mellan den tilltänkta nya utlänningslagen och NFF:s föreskrifter och det är i fråga om rättsverkningarna i näringsrättsligt hänseende av det nya institutet, *bosättningsstillstånd*, som utlänningskommittén föreslår. Dylikt tillstånd är avsett att av den myndighet, som omhänderhar utlänningskontrollen, den s.k. centrala utlänningsmyndigheten, meddelas sådana utlänningsar, som anses förtjänta av att få stanna kvar i landet. Tillståndet i fråga skall icke vara tidsbegränsat och en utlännings, som erhållit sådant tillstånd, skall därför få uppehålla sig i riket så länge han icke gör sig skyldig

till misskötsamhet av i förslaget närmare angiven beskaffenhet.

Införande av institutet bosättningsstillstånd torde vara motiverat dels av önskemålet att bereda de utlänningsar, som äro förtjänta av att få stanna i landet en *säkrare rättsställning*, dels ock av *administrativa* hänsyn, närmast den arbetsbesparing, som anordningen i fråga kan beräknas medföra för vederbörande myndighet.

Förstnämnda syfte är avsett att vinnas främst genom att dessa utlänningsars rätt till vistelse här i riket, enligt vad som framgår av det sagda, ej skulle företagas till någon periodisk omprövning. Bosättningsstillståndet skulle med andra ord innebära rätt att under obegränsad tid framåt få uppehålla sig härstädes. Utlänningen skulle också ha rätt att fritt välja bosättningsort inom riket, dock med de inskränkningar, som äro påkallade av särskilda hänsyn, bl.a. militära skäl.

Bosättningsstillståndets rättsliga innebörd är emellertid icke avsett att begränsas till enbart de nu berörda rättsverkningarna av *överbärande personlig* art, utan den trygghet, som skulle beredas den nu ifrågavarande gruppen utlänningsar, har av utlänningskommittén ansetts böra utsträckas också till det ekonomiska området, närmare bestämt det, som har med utlännings *försörjningsmöjligheter* att göra. I första hand står därvid rätten till *arbetsanställning*. Att för den så att säga elit av utlänningsar, som skulle förses med bosättningsstillstånd, vidmakthålla ordningen, att särskilt arbetstillstånd skall sökas, har funnits icke erforderligt. Beträffande rätten

att taga anställning skulle dessa utlänningar således i stort sett vara jämställda med landets egna medborgare. Bosättningstillståndet skulle alltså innefatta rätt att fritt ta arbetsanställning. Något behov av närmare övervakning i detta hänseende har icke ansetts föreligga.

Tveksammare kan det förefalla, hurvida man bör genomföra berörda likställighetsprincip även i fråga om de försörjningsmöjligheter, som ett självständigt bedrivande av *näringsverksamhet* innebär. Det kan ju göras gällande, att det är en väsentlig skillnad emellan att å ena sidan låta en dylik utlänning fritt söka sig in som arbetstagare i näringslivet, där han dock kommer att stå under tillsyn och ledning av svenska företagare, och att å andra sidan låta honom, i stort sett utan närmare kontroll, få etablera sig som självständig företagare och arbetsledare. Även om nu ifrågavarande kategori av utlänningar före bosättningstillståndets beviljande merendels visats en avsevärd tid här i landet, måste man dock räkna med att de ej sällan i mångt och mycket torde stå främmande för svensk företagarmentalitet. Även ur allmän samhällsekonomisk synpunkt kan tvekan yppas om lämpligheten att ge utlänning med bosättningstillstånd rätt att fritt grunda näringsföretag i Sverige. Såsom självständig företagare kommer nämligen en sådan utlänning att i en hel del fall taga landets kapitalresurser i anspråk; bl.a. kan det sålunda förväntas att i mån av behov och möjligheter, utlänningen genom erhållande av kredit söker tillgodose sitt företags behov av

anläggnings- och rörelsemedel — en synpunkt, som icke kommer i fråga, om utlänningens rätt begränsas till att enbart taga anställning. Av ålder har ju också frågan om beviljande av näringstillstånd åt utlänning ansetts kräva en synnerligen ingående detaljprövning och funnits vara ur det allmännas synpunkt av den betydelse, att prövningsrätten i princip varit Kungl. Maj:t förbehållen.

Därtill kommer, att de näringstillstånd, som Kungl. Maj:t beviljat, icke varit av generell natur utan varit noga begränsade såväl med hänsyn till näringsutövningens art som även till den plats, där rörelsen får bedrivas. Praktiskt sett har därvid tillgått så att i anslutning till de uppgifter, som i ansökan om dylikt tillstånd lämnats angående det slag av rörelse, som utlänningen avser att bedriva och den ort där detta skulle ske, Kungl. Maj:t vid bifall till framställningen förklarat hinder icke föreligga för honom att på angiven plats utöva rörelsen i fråga.

Om bosättningstillståndet skulle inrymma även rätt att utöva näring, skulle denna rätt däremot bli av generell art och alltså gälla rätt att under samma betingelser som svenska medborgare var som helst i riket utöva de näringsyrken, å vilka NFF äger tillämpning.

Till förmån för tanken att låta bosättningstillstånden innefatta jämväl en sådan generell rätt till näringsutövning kan anföras, att rätten till arbetsanställning och rätten att idka näringsverksamhet till sin innebörd stå varandra nära. Båda äro uttryck för den rätt att fritt och självständigt

ordna sin försörjning, som synes böra ingå som ett naturligt led i den förbättrade och mera tryggade rättsställning, som bosättningstillstånden skulle bereda den ifrågavarande gruppen av utlänningar. Ur synpunkten av lagstiftningens likformighet är det onekligen önskvärt, att båda slagen av försörjning jämföras.

Den inre samhörigheten mellan rätten till arbetsanställning och rätten till näringsutövning ger sig ock till känna därutinnan, att det i en del fall kan vara svårt att dra en fast gräns mellan arbetsanställning och näringsutövning. Därmed kommer man in på en fråga, som är av betydelse i olika rättsliga sammanhang. Spörsmålet, huruvida en person vid utövande av en viss verksamhet är att anse såsom arbetstagare eller självständig företagare, är nämligen av relevans bl.a. inom sociallagstiftningen, civilrätten och näringsrätten. Inom sociallagstiftningen, t.ex. vid tolkningen av olycksfallsförsäkringslagen, arbetarskyddslagstiftningen samt arbetsfredslagstiftningen, har åt arbetstagarbegreppet givits en ganska vid tolkning, i det man för att bereda vissa yrkesgrupper del av de förmåner denna lagstiftning skänker, till arbetstagar-kategorin hänfört även yrkesgrupper, som vid en bedömning efter rent civilrättsliga grunder skulle varit att beteckna såsom självständiga företagare¹.

Det civilrättsliga företagar-, respektive arbetstagarbegreppet är av betydelse bl.a. vid tolkningen av den i handelsbalken 17:4 arbetstagar tillförsäkrade förmånsrätten för lön m.m. samt för bestämmande av semester-

lagens tillämplighetsområde. Det torde också närmast vara den inom civilrätten sålunda utbildade gränsdragningen mellan nämnda två kategorier, som ansetts böra gälla inom näringsrätten och som är av särskild betydelse för utlänningarnas rättsställning. Enligt 13 § i 1945 års utlänningslag äger nämligen utlänning icke utan särskilt tillstånd (arbetstillstånd) här i riket antaga eller innehava *anställning i annans tjänst* (arbetsanställning).

Hur den civilrättsliga gränsen mellan arbetsanställning och självständig företagarverksamhet skall bestämmas kan vara tveksamt. Man kan härvidlag ta till utgångspunkt frågan för vems *räkning* verksamheten bedrivs². Sker det för ifrågakommande persons egen räkning — så att han har ett självständigt intresse av rörelsens resultat, i det att vinst, respektive förlust av verksamheten kommer att tillgodogöras, respektive bäras av honom själv — har man ansett, att han är att betrakta som självständig företagare, medan i fall detta riskmoment i verksamheten faller på någon annan, utövaren av verksamheten är att betrakta såsom arbetstagare hos den senare³.

Emellertid kan man till grund för gränsdragningen mellan de båda kategorierna även välja arten av det eller de *avtal*, som ligga till grund för verksamheten. Det är klart, att, om detta

¹ Se härom prop. 1945 nr 88 s. 12 f. samt lagrådets uttalande i samma prop. s. 58.

² Se Bidrag etc. s. 24; P. Hult, Kompendium i näringsrätt s. 51.

³ Att hänsynen till detta riskmoment ansetts vara av betydelse även vid bestämmande av arbetstagarbegreppet enligt sociallagstiftningen framgår av arbetarrepresentanternas reservation i arbetsdomstolen i domen nr 88/1942.

avtal har karaktär av *tjänstelega* — i vilket fall den förpliktade åtagit sig att mot vederlag prestera ett visst slags arbete utan avseende på arbetsresultatet — den arbetskyldige är att anse såsom arbetstagare och i denna egenskap är anställd i annans tjänst. Emellertid kan ett arbetsavtal även gå ut på att ett visst arbetsresultat skall åstadkommas; i så fall betecknas avtalet såsom *arbetsbeting*. Huruvida den, som utför dylikt betingsarbete, är att anse såsom företagare eller anställd kan vara i hög grad tveksamt och i praxis ha också olika uppfattningar härom gjort sig gällande¹.

Frågan kompliceras genom att gränsen mellan arbetsbeting och köp är svävande. Visserligen gör lagen den 20 juni 1905 om köp och byte av lös egendom § 2 den gränsdragningen, att så-

¹ Spörsmålet var föremål för prövning i ett rättsfall NJA 1914:249. En utländsk undersåte mottog av en konfektionsfirma tillskuret tyg, och i sin bostad förfärdigade han med hjälp av ett kvinnligt biträde och en elev diverse klädespersedlar. Underrätten, i vars utslag hovrätten ej gjorde ändring, bötfällde honom för att han utan Kungl. Maj:ts tillstånd utövat skradderihantering. I HD (4 mot 3) frikändes han emellertid med den motivering, att han icke genom utförande av det i målet ifrågakommande skradderiarbetet kunde anses ha idkat sådant näringsfång, som omförmäldes i 26 § NFF. Minoriteten ville ej göra ändring i hovrättens fällande utslag. Vid frågans prövning i administrativ väg har däremot betingsarbete ansetts kräva Kungl. Maj:ts tillstånd. En utländsk undersåte begärde dylikt tillstånd för att få tillverka hemstickningsartiklar för olika uppdragsgivare, vilka själva skulle tillhandahålla det erforderliga garnet. Ansökningen blev av Kungl. Maj:t bifallen (1942 2/10 nr 19). — I ett nyligen av Svea Hovrätt avgjort mål (dom 8/6 1951: åkl. ./ B. Silber) hade den tilltalade tillverkat leksaker åt två olika firmor. Material och verktyg hade till en del anskaffats av den tilltalade, till en del av den ene beställaren. Betalningen hade varit bestämd till ett styckepris, vilket utgjorde en omräknad timpenning, vari inkluderats även ersättning för tillverkarens utlägg för material

som köp skall anses, där någon betingar sig av annan att han skall mot vederlag i pengar något förfärdiga och ämnet därtill bestå, men det inses lätt, att det i många fall kan vara synnerligen svårt att exakt fastslå, om avtalet är att betrakta såsom arbetsbeting eller köp².

Visserligen torde man kunna utgå från att såsom företagare bör betecknas den, som på beställning tillverkar varor under sådana förhållanden, att enligt nyssnämnda lagrum avtalet måste betecknas som köp. Däremot är det icke säkert, att den, som tillverkar varor på grund av avtal, som otvivelaktigt är att beteckna såsom arbetsbeting, också städe skulle vara att betrakta såsom anställd i annans tjänst. Även en självständig företagare kan givetvis ingå avtal av arbetsbetingets karaktär utan att därmed förlora sin ställning som företagare. Ja, även den, som baserar sin verksamhet helt på arbetsbetingssavtal, kan vara att betrakta såsom självständig företagare, om han t.ex. arbetar för ett stort antal beställare³. Är det däremot fråga om allenast en eller ett fåtal beställare, som övertar hela produktionen, finnas starka skäl för att anse ett anställningsförhållande föreligga och att så-

och verktyg. Stockholms rådhusrätt fann att den tilltalade utövat verksamhet, vilken jämlikt § 26 mom. 1 NFF icke utan tillstånd finge bedrivas av utländsk man, i anledning varav den tilltalade bötfälldes. Svea Hovrätt ogillade däremot åklagarens talan, enär den tilltalade icke vid tillverkningen av leksakerna kunde anses ha idkat sådant näringsfång, som omförmäldes i NFF.

² Se härom Almén: Om köp och byte I s. 61 f. (2 uppl.).

³ Se det ovan not 1 omnämnda Kungl. Maj:ts beslut 2/10 1942.

lunda icke anse tillverkaren driva självständig rörelse¹.

Därtill kommer, att verksamheten kan ganska omärkligt glida över från det ena slaget till det andra. Den, som t.ex. startar sin verksamhet med att åta sig leveranser på arbetsbeting åt en eller ett fåtal avnämare och som sålunda är att betrakta såsom anställd, kan vid tillfälliga intervaller i beställningarna börja tillverkning av samma produkter för egen räkning i och för framtida försäljning till andra köpare. Han kommer därmed i själva verket att bli rörelseidkare och i denna egenkap underkastad föreskrifterna i NFF.

Det sagda torde onekligen ge vid handen, att det legislativt sett skulle vara föga lämpligt att draga gränsen för de befogenheter, som bosättningsstillståndet skulle bereda så, att rätten att taga arbetsanställning skulle vara fri, medan rätten till självständig näringsutövning skulle vara bunden av särskilt tillstånd. Så sammanvävda som dessa båda verksamhetsformer i själva verket äro, bör det vara i hög grad angeläget, att de behandlas enhetligt. Den rörelsefrihet på det ekonomiska området, som bosättningsstillståndet bör bereda dess innehavare, utgör onekligen ett starkt skäl för att låta ej blott rätten att ta arbetsanställning utan även rätten till självständig näringsutövning innefattas i de befogenheter, som bosättningsstillståndet bereder.

En annan parallell mellan arbetsanställningen och näringsutövningen gäl-

¹ Se den å s. 273 not. 1 nämnda domen av Svea Hovrätt 8/6 1951.

ler *konkurrenssynpunkten*. Det kan med visst fog göras gällande, att om de svenska arbetstagarna skulle få finna sig i den konkurrens, som utläningar med bosättningsstillstånd kunna tänkas vålla dem på arbetsmarknaden, så böra de svenska företagarna icke beredas den särställning, att den konkurrens, som för deras del kunde hota från dessa utläningar, skulle avskärmas genom att tillståndstvånget för rätten till näringsutövning bibehölles. Även ur denna synpunkt talar önskemålet om likformighet onekligen till förmån för tanken, att bosättningsstillståndet bör omfatta jämväl rätten till fri näringsutövning.

Det lärer måhända kunna förväntas, att en sådan utformning av bosättningsstillståndets rättsverkningar kan komma att väcka motstånd från näringslivets organisationer, speciellt med hänsyn till en befarad mer eller mindre okontrollerad konkurrens från sådana utläningar, som efter att ha vunnit bosättningsstillstånd, etablera sig som självständiga företagare. Emellertid bör emot den olägenhet, som i enskilda fall härav möjligen kan befaras, vägas de fördelar ur samhällets synpunkt, som ett fritt yrkesval och såvitt möjligt fria former för näringsutövningen kan medföra, och det kan med skäl göras gällande, att de utläningar, som definitivt bosatt sig här och ha för avsikt att här förbliva, ej böra hämmas i sina försörjningsmöjligheter blott med hänsyn till konkurrensintressen från svenska medborgares sida. Det bör också nämnas, att vid den prövning av näringsstillstånd, som för närvarande ankommer

på Kungl. Maj:t, enligt vad som inhämtats, dylika konkurrenssynpunkter icke brukat vinna beaktande.

Såsom förut nämnts är det avsett att genom systemet med bosättningsstillstånd vinna även vissa fördelar ur *administrativ* synpunkt, speciellt med hänsyn till en minskning i arbetsbelastningen för den centrala utlänningsmyndigheten.

Emellertid skulle den fördel, som ur berörda synpunkt är åsyftad med bosättningsstillstånden, knappast i önskvärd omfattning vinnas, om tillståndstvånget för näringsutövning bibehålles orubbat. I sistnämnda hänseende är att märka, att det ur sakliga synpunkter torde vara motiverat att till den centrala utlänningsmyndigheten överflytta meddelande av de näringstillstånd, som för närvarande enligt § 26 mom. 1 NFF ankomma på Kungl. Maj:t. Därmed samlas hos en och samma myndighet prövningen av de olika frågor rörande utlännings försörjningsmöjligheter som uppkomma. Ordande av en sådan enhetlig prövning ligger också helt i linje med de rationaliseringsåtgärder inom statsförvaltningen, som under de senare åren genomförts. Överflyttningen i fråga kan tänkas ske antingen redan vid den nya utlänningslagens ikraftträdande eller vid den senare tidpunkt, då frågan om utlännings näringsrätt blir föremål för ny lagstiftning i samband med genomförande av en ny näringslag. Den ökade arbetsbelastning för den centrala utlänningsmyndigheten, som en omedelbar överflyttning av beviljande av näringstillstånd skulle förorsaka, kan emellertid i icke

ringa mån begränsas, om bosättningsstillståndet skulle på sätt här ifrågasatts automatiskt innefatta även rätt att driva näring. Någon särskild prövning av frågan om rätten till näringsutövning för de utlänningar, som komma i åtnjutande av bosättningsstillstånd, skulle då ej ifrågakomma.

Därest åter överflyttningen av ärenden om näringstillstånd äger rum först vid den senare tidpunkt, då en nyreglering av utlänningslagstiftningen på näringslivets område kommer till stånd, skulle med den ifrågasatta ordningen, såvitt angår de utlänningar, som tilldelas bosättningsstillstånd, under mellantiden vinnas en önskvärd avlastning av arbetsuppgifterna för Kungl. Maj:ts kansli, närmast handelsdepartementet, som har att handlägga ifrågavarande ärenden. En prövning av frågan om näringstillstånd skulle för denna grupp av utlänningar ej längre komma i fråga. För övrigt kan det möjligen förväntas, att, i händelse den gällande ordningen för beviljande av näringstillstånd bibehålles, prövningen hos Kungl. Maj:t av begärt näringstillstånd för utlänning, som er nått bosättningsstillstånd, bleve mera summarisk och i så fall vore måhända en särskild prövning av denna fråga i det stora flertalet fall förhållandevis onödig.

Emot den ifrågasatta utvidgningen av bosättningsstillståndet till att omfatta även utlännings rätt att driva näring kan möjligen riktas den erinran, att därvid kunde hos den tillståndsbeviljande myndigheten förändras en viss återhållsamhet vid meddelande av eventuellt bosättningsstill-

stånd. Det är givet att ju mera omfattande de rättigheter äro, som skulle bli förenade med dylikt tillstånd, desto strängare måste urvalet göras bland de utläningar, som härtill kunna ifrågakomma. Å andra sidan är dock att märka, att de utläningar, som kunna betros med ställningen att få fritt välja bosättningsort och arbetsanställning, böra vara så väl kvalificerade, att det i det övertvägande antalet fall inte bör möta några större betänkligheter, att de även inom lagstiftningens gränser få fritt välja och utöva det näringsfång de önska. Och även om i några enstaka fall betänkligheterna mot att lämna dem denna senare rätt skulle föränleda, att bosättningstillstånd tills vidare bleve dem förvägrat, lärer dock fördelen av att tillståndstvånget i fråga om näringsutövning bortfaller för de övrigas del vida uppväga nackdelen ur administrativ synpunkt av att ett fåtal får kvarbliva under det system för kontroll och övervakning, som är gällande för övriga utläningar.

Om — på sätt här förordas dels bosättningstillstånden komma att inbegripa rätt till näringsutövning, dels frågan om beviljande av näringsstillstånd i andra fall överflyttas från Kungl. Maj:t till den centrala utläningsmyndigheten uppstår frågan, huruvida nämnda myndighet bör tillföras någon speciell näringspolitisk sakkunskap för bedömande av berörda frågor. Ett sätt varpå detta önskemål kan tillgodoses är givetvis att kommerskollegium beredes tillfälle att yttra sig över ifrågakommande ansökningar. För att ej över hövan tynga handläggningen särskilt av ärenden rörande bosätt-

ningstillstånd böra dock dylika remisser begränsas till fall av mera principiell innebörd. En annan ordning, som möjligen kan anlitas, och som i och för sig synes vara att föredraga framför remissvägen är att kommerskollegium beredes tillfälle att utse någon av sina ledamöter eller tjänstemän att vid handläggning av ärenden, som ha avseende på principiellt viktiga frågor om rätten för utläning att idka näring, deltaga i den centrala utläningsmyndighetens överläggningar och beslut. Det bör därvid tagas under övertvägande, om möjligen prövning av hit hörande ärenden bör överlämnas till en särskild delegation inom nämnda myndighet, i vilken i så fall en representant för kommerskollegium skulle ingå. Påpekas må också, att i samband med prövningen kunna uppkomma frågor av rättslig art — speciellt rörande NFF:s tillämplighetsområde — för vilkas bedömande kräves sakkunskap i näringsrättsligt hänseende.

Den rätt till näringsutövning, som enligt vad här förordats, skulle inkluderas i de befogenheter bosättningstillståndet skulle bereda, bör i princip vara begränsad till de slag av rörelse, som NFF omfattar. Tillståndshavaren skulle alltså vara likställd med svensk medborgare i fråga om rätten att idka handels- eller fabriksrörelse, hantverk eller annan hantering (§ 26 mom. 1) ävensom det slag av transportverksamhet som enligt § 29 är inbegripet under ett av Kungl. Maj:t meddelat näringsstillstånd. Han bör också på samma villkor som svensk man äga att driva de slag av rörelse för tillgodgörande eller förädling av mineral-

rikets alster, som avses i § 27. Däremot bör för dylik utlänning gälla det indis- pensabla förbudet att idka gårdfari- handel eller att anlitas som biträde därvid, som finnes stadgat i § 26 mom. 2; och för rätten att driva det slag av försäljning, som i NFF betecknas så- som "realisation", bör liksom för andra utläningar gälla, att särskilt tillstånd därtill måste inhämtas. Tillståndspröv- ningen torde dock böra överflyttas till den centrala utlänningsmyndigheten.

Tveksamt kan vara huruvida ut- läkning, som undfått bosättningstill- stånd, bör äga att driva sådan verk- samhet, som avses i § 26 mom. 3 d.v.s. ambulerande hantverk eller hantering, och till vilken särskilt tillstånd skall inhämtas av KB i vederbörande län. Övervägande skäl synas tala för att utlänning, som kommit i åtnjutande av bosättningstillstånd, bör i likhet med den som erhållit näringstillstånd underkastas detta särskilda tillstånds- tvång. Ifrågavarande stadgande bör sålunda äga tillämpning på dylik ut- läkning. Däremot synes prövningen av sagda tillstånd böra överlämnas till den centrala utlänningsmyndigheten.

Beträffande rätten att reda i skepp bör utlänning med bosättningstill- stånd vara likställd med annan ut- läkning. Hans rätt att förvärva andel i svenskt fartyg bör alltså vara be- gränsad till högst en tredjedel av far- tygets dräktighet, ej heller bör han kunna utses till huvudredare.

I de fall, där enligt vad i det före- gående nämnts, i annan lagstiftning än NFF utövande av viss yrkesverk- samhet förbehållits svenska medbor- gare bör utlänning med bosättnings-

tillstånd icke vara befogad att utöva yrket. Sålunda bör dylik utlänning ej kunna bli ledamot av Sveriges advo- katsamfund eller anlitas såsom rätte- gångsombud vid svensk domstol, ej heller kunna utses till notarius publi- cus eller mäklare. Han bör också vara utestängd från möjligheten att för- värva rätt att tillverka krigsmateriel eller driva inrikes luftfart i regelbun- den trafik. Rätten att inrätta bok- tryckeri eller driva bokförlags- eller bokhandelsrörelse, torde efter den ifrå- gasatta ändringen i NFF tillkomma utlänning, som innehar bosättnings- tillstånd. Några betänkligheter här- emot lär ej behöva möta. Däremot är dylik utlänning utesluten från rät- ten att vara ägare till periodisk skrift eller utgivare av sådan skrift. Även i fråga om rätten att giva offentlig före- ställning bör personen i fråga vara lik- ställd med annan utlänning och ena- handa bör vara förhållandet beträffan- de de förmåner, som de ovan berörda lagarna om vissa slag av immateriell äganderätt, bereda. För att förvärva rätt att idka gruvdrift bör han i likhet med annan utlänning ha att inhämta Kungl. Maj:ts tillstånd. Enahanda bör vara förhållandet i fråga om rätten att bedriva fiske i vissa vatten. Det må i detta sammanhang anmärkas, att ut- läkning med bosättningstillstånd givet- vis skall vara underkastad den skyldig- het att mot lösen avstå gruva eller andel däri, som finnes stadgad i 1949 års lag om inlösen i vissa fall av rätt till gruva.

Tveksammare kan det synas vara, huruvida i fråga om rätten att ingå såsom delägare i handels- eller kom-

manditbolag, utlänning, som förvärvat bosättningstillstånd, bör likställas med annan utlänning. Med hänsyn till önskemålet att icke rubba de lagbestämmelser, som ansetts behövlige för att garantera effektiviteten i 1916 års lagstiftning om förbud för utlänning att förvärva fast egendom m.m., synes lämpligast att i detta sammanhang lämna ifrågavarande stadganden utan ändring. Utlänning med bosättningstillstånd bör sålunda för att få ingå som delägare i handelsbolag inhämta särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t. En sådan ordning kommer visserligen att leda till den formella inadvartelsen, att dylikt tillstånd måste av honom inhämtas, även om han till kompanjon i sin såsom enskild firma bedrivna rörelse vill upptaga en svensk undersåte, men då — såsom nämnts — ändring i förevarande lagstiftning om möjligt bör undvikas i detta sammanhang, synes man i avvaktan på en allmän omreglering av utlännings rätt till näringsutövning böra bortse från den olägenhet, som berörda tillståndstvång i något enstaka fall må föranleda.

De i det föregående berörda, i olika författningar stadgade förbuden för utlänning att förvärva viss egendom torde böra oförändrat gälla även i fråga om utlänning, som erhållit bosättningstillstånd. Likaledes torde de i olika lagar upptagna förbuden att inneha vissa uppdrag m.m. hos svenska juridiska personer m.fl. böra äga tillämpning jämväl på dylik utlänning. Blott i ett hänseende kan det synas tveksamt, om ej en motsättning kommer att bli rådande emellan dessa förbud och den rätt till fri näringsutöv-

ning, som i och med bosättningstillståndet skulle förvärfvas. Utlänning, som fått dylikt tillstånd, skulle nämligen vara oförhindrad att yrkesmässigt driva revisionsverksamhet, men för rätten att tjänstgöra som revisor i svenska aktiebolag¹ skulle erfordras särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t och i försäkringsaktiebolag och ömsesidiga försäkringsbolag skulle personen i fråga vara helt utestängd från möjligheten att åtaga sig revisionsuppdrag. Hans revisorsverksamhet skulle alltså, om särskilt tillstånd ej erhållits, i huvudsak begränsas till företag, som ej drivas i form av nämnda juridiska personer. Emellertid torde en dylik begränsning i hans rätt till ifrågavarande näringsutövning kunna anses försvarlig med hänsyn till den vikt, som ur allmänna synpunkter måste läggas vid revisorskap i vissa svenska juridiska personer och för behörigen kvalificerade personer torde svårighet att ernå Kungl. Maj:ts tillstånd i de fall, då sådant kan meddelas, knappast föreligga. Bestämmelserna i berörda hänseende torde fördenskull böra lämnas utan ändring.

Därest — såsom i det föregående ifrågasatts — de speciella fall av tillståndstvång, som lagstiftningen innehåller bibehållas oförändrade, kan det givetvis tänkas, att en viss motsättning kan uppstå mellan den centrala utlänningsmyndighetens avgöranden rörande beviljande av bosättningstillstånd och Kungl. Maj:ts prövning av näringsstillstånd i speciella fall. Om

¹ Beträffande ekonomiska föreningar se vad som yttrats ovan s. 269 angående 1951 års nya lag.

därvid myndigheten i fråga skulle befinnas föra en mera restriktiv politik än Kungl. Maj:t — om t.ex. myndigheten avslagit framställning om bosättningstillstånd från en person som vill livnära sig som yrkesrevisor, men Kungl. Maj:t bifaller en hans begäran att vinna behörighet att vara revisor i ett aktiebolag — är ju olägenheten av en eventuell motsättning ringa, alldenstund utlännningen genom en förnyad framställning till den centrala myndigheten kan få frågan omprövad och myndigheten kan då enligt förslaget till utlänningslag 43 § besluta överlämna ärendet till Kungl. Maj:ts avgörande. Skulle däremot den centrala myndigheten bevilja utlännning bosättningstillstånd, men Kungl. Maj:t avslå en hans ansökan att erhålla tillstånd att förvärva viss egendom eller utöva vissa uppdrag, behöver någon formell motsättning mellan dessa båda avgöranden icke anses föreligga, alldenstund Kungl. Maj:t vid prövning av dylika speciella tillstånd kan kräva andra kvalifikationer än som böra gälla för beviljande av bosättningstillstånd. Det sagda gäller även i fråga om det fåtal specialfall, där Kungl. Maj:t enligt särskilda lagbestämmelser fortfarande skulle ha att pröva frågan om vissa näringstillstånd för utlännning — såsom där fråga är om idkande av gruvdrift. Det enda fall där en motsättning möjligen skulle kunna befaras uppkomma, gäller rätten för utlännning att ingå som delägare i handelsbolag och det endast i det fall, att den centrala utlänningsmyndigheten avslagit en framställning om bosättningstill-

stånd, men Kungl. Maj:t beviljar en hans ansökan att få ingå som delägare i handelsbolag. Men även i detta fall gäller vad som nyss sagts om en liknande situation, nämligen att utlännningen kan få frågan om bosättningstillstånd på nytt prövad av myndigheten i fråga eller eventuellt underställd Kungl. Maj:ts avgörande.

Sammanfattningsvis må här såsom resultat av den föregående utredningen följande konstateras:

1. Bosättningstillstånd bör innefatta jämväl den rätt till näringsutövning, som avses i § 26 mom. 1 NFF.

2. De särbestämmelser om förbud för utlännning att driva viss näringsverksamhet, som förutom i § 26 mom. 2 NFF finnas intagna i vissa lagar och författningar, böra oförändrat bibehållas, dock bör meddelande av tillstånd åt utlännning att anordna realisation enligt § 26 mom. 2 NFF överflyttas från Kungl. Maj:t till den centrala utlänningsmyndigheten. Tillståndstvång enligt § 26 mom. 3 NFF bör gälla även utlännning som ernått bosättningstillstånd och tillståndsgivningen bör överflyttas till nämnda myndighet.

3. I administrativt hänseende bör på den centrala utlänningsmyndigheten överflyttas den rätt att bevilja tillstånd till näringsutövning, som enligt § 26 mom. 1 NFF f.n. ankommer på Kungl. Maj:t. Denna överflyttning bör ske redan i samband med den nya utlänningslagstiftningens ikraftträdande.

Den centrala utlänningsmyndigheten bör vid prövning av frågor om

bosättningstillstånd — såvitt därvid principiella spörsmål om utlännings rätt till näringsutövning komma under öfvervägande — ävensom vid prövning av ärenden om utlännings rätt till näringsutövning — därest dessa ärenden öfverflyttas från Kungl. Maj:t till myndigheten i fråga — tillföras särskild

sakkunskap på det näringspolitiska området.

I enlighet med ovanstående har utarbetats förslag till ändring i vissa delar av NFF. Vidare har upprättats förslag till en härav föranledd ändring av förordningen angående handel med skrot, lump och begagnat gods.

III. Specialmotivering

Förordningen om ändring av vissa delar av förordningen den 18 juni 1864 (nr 41) angående utvidgad näringsfrihet

Ingressen

Enligt 12 § NFF skall den, som vill driva masugn eller hytta, stångjärnsbruk, manufakturverk eller annan inrättning, vilken avser tillgodogörande eller förädling av mineralrikets alster och ej är att anse såsom hantverk, med bifogande av de i § 9 mom. 1 omförmälda betyg anmäla sig hos bergsöverstyrelsen (numera kommerskollegium), vilken därvid förfar på enahanda sätt som för länsstyrelse är föreskrivet.

Denna föreskrift ägde visst samband med den vid tiden för förordningens tillkomst ännu gällande 1809 års riksdagsordning § 14 mom. 5. Enligt detta stadgande ägde bergsbruken — varunder inbegrepos, förutom Falu bergslag, "alla af Styrelsen öfver Bergwerken privilegierade inrättningar till förädling af mineralrikets produkter" — rätt att till borgarståndet utse visst antal fullmäktige. Detta samband med representationsrätten ansågs vid förordningens tillkomst påkalla att anmälningar om drivande av dylik rörelse, ehuru den, såsom kommerskollegium

framhöll i sitt utlåtande den 5 mars 1864, dåmera vore hänförlig till vanlig fabriksnäring, icke skulle ske till det vanliga näringsregistret utan hos, såsom det då hette, bergsöverstyrelsen.

I och med 1866 års representationsreform bortföll det berörda sambandet, men av förbiseende blev föreskriften om anmälan av bergsbruksrörelse till bergsöverstyrelsen bibehållen oförändrad.

Emellertid ansågs vid NFF:s tillkomst konsekvensen fordra att även ansökan av utlännings rätt här i landet få idka bergsbruk och liknande rörelse skulle gå över bergsöverstyrelsen i stället för över länsstyrelsen — ehuru ju för utlänningsrättens del berörda samband med representationsrätten icke förelåg. Ett stadgande härom meddelades också i § 27.

Då nu en omläggning av den formella behandlingen av ärendena rörande näringsstillstånd för utlännings rätt är avsedd att äga rum, i det att Kungl. Maj:ts prövningsrätt i dessa ärenden skall öfverflyttas till den centrala utlänningsmyndigheten, lär ordningen

att ansökan av utlänning om rätt att driva bergsbruk, manufakturverk o.d. skall ingivas till kommerskollegium icke böra bibehållas och detta så mycket mindre, som enligt vad som inhämtats bestämmelsen i praktiken icke brukat iakttagas. Då berörda slag av rörelse är att hänföra till fabriksnärings i allmänhet, läser ansökan om tillstånd böra i vanlig ordning ingivas till länsstyrelse för överlämnande till den centrala utlänningsmyndigheten. Till följd härav torde § 27 böra utgå ur författningen. Där så erfordras, bör givetvis kommerskollegii yttrande i ärendet inhämtas.

§ 26 mom. 1.

Såsom av den allmänna motiveringen framgår, är det avsett, att bosättningstillstånd generellt sett skall omfatta även rätt att idka sådan näring, som enligt § 26 mom. 1 NFF ej må utövas av utlänning, såvida han ej därtill erhållit Kungl. Maj:ts tillstånd. Den olikheten skall dock råda mellan sistnämnda tillstånd och bosättningsstillståndet, att medan Kungl. Maj:ts tillstånd städse gäller ett noga bestämt slag av näringsutövning, bosättningsstillståndet avser att bereda utlänningen rätt att under i princip lika villkor som svenska medborgare idka rörelse i allmänhet. De ändringar, som i anledning av bosättningstillståndets införande äro påkallade i § 26 mom. 1, gälla närmast första stycket.

Såsom här ovan närmare utvecklats, är det avsett att överflytta beslutanderätten i ärenden angående tillstånd för utlänning att driva näring från Kungl. Maj:t till den centrala utlän-

ningsmyndigheten. För sistnämnda slag av tillstånd har införts beteckningen "särskilt näringstillstånd".

Liksom för närvarande är fallet skall även enligt förslaget ansökan om dylikt tillstånd ingivas till vederbörande länsstyrelse, som efter verkställd utredning vidarebefordrar ärendet till den centrala utlänningsmyndigheten. Även återkallande av särskilt näringstillstånd bör ankomma på sistnämnda myndighet.

Det är givet, att den, som erhållit bosättningstillstånd eller särskilt näringstillstånd, har att ställa sig till efterrättelse de föreskrifter, som äro gällande för drivande av näring i allmänhet. Att NFF:s bestämmelser härutinnan skola av vederbörande iakttagas är uttryckligen stadgat i § 30. Även de eljest i lag eller författning för näringsutövning i allmänhet eller för särskilda slag av näringsverksamhet gällande föreskrifterna skola givetvis av honom beaktas. Någon uttrycklig bestämmelse härom har hittills icke ansetts erforderlig och torde ej heller vara det framledes.

Det må framhållas att om utlänning, som undfått särskilt näringstillstånd, sedermera erhåller bosättningstillstånd det särskilda tillståndet förfaller och sålunda ej kvarstår, därest bosättningstillståndet skulle komma att återkallas.

§ 26 mom. 2.

Det för utlänning enligt gällande rätt stadgade förbudet att idka *gårdfarihandel* eller användas såsom biträde vid dylik handel är såsom i den allmänna motiveringen nämnts avsett

att äga bestånd även framdeles och det jämväl i fråga om utlännning, som erhållit bosättningstillstånd.

Det torde icke finnas anledning att i detta sammanhang gå närmare in på det ur synpunkten av den gällande lagstiftningen tveksamma spørsmålet i vad mån utlännning oavsett nämnda förbud äger i vissa fall idka försäljning genom kringföringshandel. Härom må hänvisas till vad som yttrats i den allmänna motiveringen.

Bedömande av berörda spørsmål ankommer givetvis framdeles som hittills på de lagtillämpande myndigheterna. I varje fall är det icke avsett, att bosättningstillståndet i och för sig skall medföra en vidgad rätt härutinnan. Däremot må här framhållas önskvärdheten av att i samband med den blivande näringslagen frågan om utlännings rätt till kringföringshandel blir klarställd och att därvid även tages under omprövning, huruvida icke, särskilt de utlännningar, som undfått bosättningstillstånd, böra tillerkännas en i vissa hänseenden vidgad rätt att avsätta varor genom kringföringshandel.

Beträffande rätten för utlännning att anordna *realisation* har det tidigare absoluta förbudet för utlännning att bedriva sådan verksamhet genom en författningsändring år 1893 i så måtto uppmjukats, som Kungl. Maj:t på grund av ingången traktat äger ge utlännning lov att bedriva *realisation*.

Även denna tillståndsgivning torde böra överflyttas på den centrala utlänningsmyndigheten och i samband därmed torde rättigheten att bevilja tillstånd böra göras generell och ej

knytas till villkoret, att en traktatsenlig bindning i sådant hänseende föreligger. Fall kunna nämligen tänkas förekomma, där ett meddelande av sådant tillstånd kan vara motiverat, utan hänsyn till vad som traktatsmässigt må vara i sådant hänseende bestämt.

§ 26 mom. 3.

Behovet av strängare övervakning av utlännningar föranledde att kort efter krigsutbrottet på hösten 1914 till § 26 fogades ett 3. mom., varigenom tillståndstvång infördes i fråga om rätt för utlännning att under kringresande eller kringvandrande idka hantverk eller annan hantering. Befogenhet att lämna dylikt tillstånd har tillagts länsstyrelsen i det län, där hanteringen är avsedd att utövas. Angående omfattningen av denna tillståndsgivning hänvisas till den utredning, som finnes intagen i den allmänna motiveringen.

Därest, såsom här är ifrågasatt, den allmänna tillståndsgivningen i avseende å utlännings näringsutövning koncentreras till den centrala utlänningsmyndigheten, bör även den licensbefogenhet, som avses i förevarande författningsrum, förläggas till samma myndighet. Den kännedom om ortsförhållandena, som för prövningen erfordras, torde böra tillföras myndigheten genom utlåtande från vederbörande länsstyrelse och dess underordnade organ (t.ex. polismyndigheten på orten).

Tillstånd av ifrågavarande slag är för närvarande tidsbegränsat och längst tiden, för vilken tillstånd må beviljas är ett kalenderår. Denna be-

gränsning bör även för framtiden bibehållas. Det torde falla av sig självt, att den centrala utlänningsmyndigheten icke bör låta tillståndet gälla för längre tid än utlänningsen erhållit uppehållstillstånd.

Enligt gällande ordning blir tillståndet, om det beviljas, begränsat till det län, vars länsstyrelse fattat beslut i ärendet. Då det är avsett att även framdeles ansökan skall underkastas vederbörande länsstyrelses bedömande, ehuru ej dess avgörande, torde den centrala utlänningsmyndighetens tillstånd böra lokalt begränsas till vederbörande län. Skulle utlänningsen i något fall önska tillstånd till dylik verksamhet i flera län, bör det givetvis vara honom obetaget att göra framställning härom i samma ansökan och i så fall torde — sedan samtliga ifrågakommande länsstyrelser yttrat sig — det av centrala utlänningsmyndigheten meddelade tillståndet kunna avse samtliga ifrågakommande län.

I det bevis, som utfärdas angående beviljat tillstånd, skall enligt gällande föreskrifter bl. a. intagas "fullständig beskrivning på sökandens utseende". Då tillståndshavarens identitet torde kunna tillförlitligen fastställas med ledning av hans legitimationshandlingar, läser en dylik beskrivning i tillståndsbeviset vara överflödig. Föreskriften härom har för den skull utelämnats.

Då tillståndet för närvarande lämnas av länsstyrelse, kommer denna myndighets återkallande av tillståndet självfallet att begränsas till det län, varom fråga är. Utlänningsen kan sålunda — oaktat tillståndet för visst

län återkallats — alltfört vara i besittning av tillstånd att driva ifrågavarande verksamhet i annat län.

När tillståndsgivningen enligt den nya ordningen centraliseras hos en myndighet för hela landet, behöver givetvis återkallelse av lämnat tillstånd icke begränsas till ett län, utan om återkallelsen föranledes av något olämpligt förfarande från tillståndshavarens sida, kan centrala utlänningsmyndigheten finna anledning att taga under omprövning en återkallelse av tillstånden, avseende samtliga ifrågakommande län. Emellertid bör myndigheten i fråga ha i sin makt att också begränsa återkallelsen lokalt att gälla endast visst eller vissa län eller ock viss ort e.d. Skäl till en dylik begränsning kunna ju föreligga även på grund av andra omständigheter än som ha att göra med näringsutövarens lämplighet för rörelsens bedrivande eller andra personliga förhållanden.

§ 26 mom. 4.

Enligt § 36 förslaget till utlänningslag är rätten att hos Kungl. Maj:t anföra besvär över den centrala utlänningsmyndighetens beslut starkt begränsad. Sålunda äger sökande icke överklaga myndighetens beslut, varigenom ansökan om uppehållstillstånd eller bosättningstillstånd avslagits. I analogi härmed torde ej heller besvär rätt böra medges i fråga om myndighetens beslut att avslå ansökan om särskilt näringsstillstånd eller sådant tillstånd, som avses i mom. 2 eller 3.

Däremot kan enligt förslaget till utlänningslag klagan föras över beslut om återkallelse av bosättningstillstånd.

Att medge vederbörande en motsvarande befogenhet i fråga om återkallelse av särskilt näringstillstånd eller tillstånd enligt mom. 2 eller 3 torde dock knappast vara motiverat. Det synes bäst överensstämma med grunderna för den nya utlänningslagen att låta bero vid den prövning, som den centrala utlänningsmyndigheten företagit.

§§ 28 och 29.

Ändringarna i dessa paragrafer gälla allenast formella justeringar, betingade av vad i det föregående föreslagits.

Förordningens ikraftträdande

Ändringarna i näringsfrihetsförordningen äro avsedda att träda i kraft samtidigt med den nya utlänningslagen. I och med detta upphör Kungl. Maj:ts, respektive länsstyrelses befogenhet att avgöra ärenden, som i § 26 avses. De hos ifrågavarande myndigheter vid nämnda tidpunkt anhängiga

ärendena skola alltså för avgörande överlämnas till centrala utlänningsmyndigheten. Självfallet har dock länsstyrelse att slutföra den beredning av ärendet, som enligt § 26 alltfört skall åvila nämnda myndighet. Övergångsbestämmelser härom torde ej erfordras.

Ej heller lärer vara erforderligt med ett särskilt stadgande, som bemyndigar centrala utlänningsmyndigheten att återkalla tidigare av Kungl. Maj:t eller KB lämnade tillstånd. Då befogenheten att besluta i här ifrågavarande ärenden i och med förordningens ikraftträdande övergår på centrala utlänningsmyndigheten, måste rätten att återkalla tillstånd — jämväl i vad angår äldre sådana — anses utan särskilt bemyndigande tillkomma nämnda myndighet. Det må påpekas, att själva de materiella förutsättningarna för återkallelse av tillstånd icke undergått någon skärpning genom den nya författningen.

**Förordningen om ändring av 4 § förordningen den 29 december 1949
(nr 723) angående handel med skrot, lump och begagnat gods**

I 4 § K.F. den 29 december 1949 angående handel med skrot, lump och begagnat gods har stadgats, att ansökning om tillstånd till dylik handel skall, såvitt angår enskild person, som är svensk medborgare, göras hos polismyndigheten i den ort, där rörelsen huvudsakligen skall bedrivas. I fråga om utlännings hänvisas till de särskilda stadganden, som finnas om tillstånd till utövande av näring.

Utläning, som undfått bosättnings-tillstånd, bör på samma villkor som svensk medborgare vara berättigad att driva handel med nämnda föremål. Med hänsyn härtill har i första stycket av förevarande författningsrum den ändring föreslagits, att med svensk medborgare i förevarande hänseende likställas utläning, som innehar bosättningsstillstånd.

Förenta nationerna och asylrätten¹

Av professor Åke Holmbäck

I.

Förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Dess juridiska karaktär.

Den 10 december 1948 antog Förenta Nationernas generalförsamling en universell förklaring om de mänskliga rättigheterna.² Envar har enligt förklaringen rätt till liv, frihet, personlig säkerhet, rätt till en nationalitet, rätt till tanke-, samvets-, religions- och åsiktsfrihet, rätt att bilda familj, att äga egendom o.s.v. Förklaringens 14 artikel första moment säger att envar har rätt att i andra länder söka och åtnjuta frihet från förföljelse (every-

¹ För kännedom om asylrätten i allmänhet hänvisas till den folkrättsliga litteraturen samt juridiska specialarbeten. Ett av de senaste är en avhandling, *The right of asylum*, i *The British Yearbook of International Law*, 1949, sid. 327 ff av miss Felice Morgenstern, Whewell Scholar of International Law vid universitetet i Cambridge. Att märka i fråga om asylrättens utveckling äro senast de uttalanden, som gjorts av Institut de droit international vid dess kongress i Bath i september 1950.

² I det följande översättas uttrycken human rights och droits de l'homme med orden mänskliga rättigheter, detta i enlighet med språkbruket i den av riksdagen bifallna propositionen till 1951 års riksdag (propositionen nr 165), genom vilken förslag framlades om godkännande av det förslag till fördrag om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), som utarbetats av Europarådet.

one has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution; devant la persécution, toute personne a le droit de chercher et de bénéficier de l'asile en d'autres pays). "Denna rätt", fortsätter artikeln, "må icke åberopas vid laga åtgärder, som faktiskt äro grundade på icke politiska brott eller på handlingar som strida mot Förenta nationernas ändamål och grundsatser" (this right may not be invoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations; ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies)³.

För att få en riktig belysning över förklaringens stadganden om asylrätten måste man känna förklaringens allmänna juridiska karaktär. Denna framstår tydligt av den allmänna gången av förarbetena till förklaringen.

Förenta Nationernas stadga föreskriver i artikel 62 § 2 att Förenta Nationernas ekonomiska och sociala råd

³ För korthetens skull angives i det följande vid citat av texter från Förenta Nationerna endast den engelska lydelsen.

äger framställa förslag i syfte att främja aktning för och respekterande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla. Enligt artikel 68 skall rådet tillsätta utskott bl.a. för främjande av mänskliga rättigheter. Rådet utsåg också¹ den 16 februari 1946 en mindre (nuclear) och den 21 juni samma år en utvidgad, definitiv kommission för mänskliga rättigheter. I de båda kommissionernas program ingick att utarbeta ett förslag till en internationell lag om mänskliga rättigheter (an international bill of rights). Den mindre kommissionen ansåg emellertid att Förenta Nationernas uppgift i fråga om genomförande och upprätthållande av mänskliga rättigheter kunde fullföljas endast om anstalter gjordes för genomförande (implementation) av dylika rättigheter och av den internationella lagen. Den uppfattning, till vilken den mindre kommissionen alltså kommit, godkändes av det ekonomiska och sociala rådet och den definitiva kommissionen fick uppdrag även i detta hänseende.

Kommissionen höll sitt första möte i början av år 1947. I mars 1947 tillsatte kommissionens ordförande en kommitté inom kommissionen för att

¹ Den följande framställningen om utvecklingslinjen till 1948 års förklaring är grundad särskilt på ett studium av Förenta Nationernas tryck samt av de stenciler, som Förenta Nationerna under sitt fortlöpande arbete använt för återgivande av rapporter, förslag, diskussioner m.m. i den mån dessa stenciler varit tillgängliga i Stockholm. Till betydande hjälp har den Yearbook on Human Rights varit, som Förenta Nationerna utger och av vilken hittills (oktober 1951) utkommit årgångarna 1946—1949. Den litteratur, som grundar sig direkt på Förenta Nationernas tryck, är ännu mycket liten.

utarbeta förslag till den internationella lagen och denna kommitté bedrev det följande arbetet. Inom kommittén framkom den tanken att man borde utarbeta dels en förklaring om människans rättigheter och dels en konvention om samma ämne. Konventionen, men icke förklaringen, skulle få för staterna bindande karaktär. Ytterligare skulle man, vid sidan av dessa dokument, utarbeta regler om genomförandet av de mänskliga rättigheterna. Vid sistnämnda frågas behandling var även uppe spörsmålet om inrättande av en internationell domstol för de mänskliga rättigheternas skydd.

När kommissionen för de mänskliga rättigheterna sammanträdde nästa gång — i december 1947 — beslöt den att arbeta efter nu nämnda tre linjer. Särskilda arbetskommittéer tillsattes för att utarbeta förklaringen, konventionen och bestämmelser om åtgärder för genomförandet av de mänskliga rättigheterna. Man antog även en bestämd terminologi: förklaringen, konventionen och de bestämmelser om genomförande av de mänskliga rättigheterna, till vilka man kunde komma fram, skulle sammantagna bilda den internationella lagen om de mänskliga rättigheterna. Det arbete som följde anknöt särskilt till förklaringen. Kommissionen utarbetade en text till en förklaring om de mänskliga rättigheterna och denna text utsändes för granskning till regeringarna. Sedan dessa avgivit sina påminnelser, utarbetades av en underkommitté en ny text, vilken i sin tur i vissa hänseenden omarbetades av kommissionen och i juni 1948 underställdes det ekonomiska och sociala

rådet. Rådet sände förslaget vidare till Förenta Nationernas generalförsamling, vars granskning resulterade i beslutet den 10 december 1948.

Genom vad nu angivits är förklaringens karaktär klar. Förklaringen är icke en handling med tvingande kraft. Den talar icke om juridiska rättigheter, d.v.s. anspråk, vilka den enskilde kan tvinga igenom medelst talan vid domstol och sedermera genom anlitande av exekutiva myndigheter. Förklaringen är ett manifest. När den talar om "rättigheter" avser den moraliska eller naturrättsliga rättigheter. Förklaringens språkbruk går överhuvud tillbaka på de naturrättsliga åskådningar, som präglat den anglosaxiska rättsutvecklingen i mycket högre grad än den kontinental. ¹ Det blir förbehållet åt senare åtgärder att giva dessa "rättigheter" juridisk karaktär. ²

Vad nu sagts gäller givetvis om för-

¹ Se om de tankeriktningar, som lett fram till Förenta Nationernas förklaring över de mänskliga rättigheterna, Josef L. Kunz, *The United Nations Declaration of Human Rights*, *The American Journal of International Law*, 1949, sid. 316, med utförliga litteraturuppgifter. Av senare litteratur se Cornelia Geer Le Boutillier, *American Democracy and Natural Law*, New York 1950. Att gå in på den mycket intressanta idéhistoriska utvecklingen kan givetvis icke här komma i fråga annat än att det allbekanta faktum må påpekas, att de rättighetsförklaringar, som nordamerikanska stater utfärdade vid tiden för den nordamerikanska självständighetsförklaringen, inverkade även på den utveckling, som förde till den franska revolutionens rättighetsförklaring.

² Ämnet är behandlat av Manley O. Hudson i en uppsats *Charter Provisions on Human Rights in American Law*, *The American Journal of International Law*, 1950, sid. 543 ff. Hudson sysselsätter sig i ett avsnitt av uppsatsen speciellt med förklaringen om mänskliga rättigheter. Se i ämnet även Berthold Mosheim, *Die Arbeiten der Vereinten Nationen zur Frage der Rechte des Individuums und des Verbrechens des Genocide*, *Archiv des Völkerrechts*, II sid. 181 ff (1949).

klaringen även i den mån den gör uttalanden om asylrätten. Förklaringens uttalande att var och en har asylrätt ger icke rätt åt någon att fordra att få asyl. Han kan fordra den endast i den mån rätten till asyl är genomförd genom överenskommelser mellan staterna och/eller i deras inre lagstiftningar. Trots detta är förklaringen av stort intresse.

Asylrättens idé är naturligen urgammal men först sedan den franska revolutionen har den vuxit sig stark. Efter det andra världskriget har den i utomordentligt hög grad gjort sig gällande. Förut har den väsentligen trätt till mötes i konventioner och lagstiftning om utlämning av förbrytare, mestadels i den formen, att personer, som begått politiska brott, undantogs från utlämning. Nu har den förts in i lagstiftning av vida mera central natur. Den har kommit in i ett flertal av de stora författningstexter i världen, som under de sista åren sett dagen. Att asyl skall givas har alltså ansetts böra vara ett fundamentalt drag i den ideologi, som bär upp dessa staters offentliga liv. Den franska konstitutionen av den 27 oktober 1946 stadgar i sin inledning att var och en som är förföljd på grund av sin verksamhet för frihetens sak har rätt till asyl på republikens territorium. Närbesläktade uttalanden finnas i 10 artikeln av den italienska författningen av den 27 december 1947 och i 16 artikeln av den västtyska författningen av den 23 maj 1949. I de författningar, som gälla för Sovjetryssland och av Sovjetryssland behärskade länder, finnas inbördes mycket likartade asylrättsliga uttalanden. I artikel 129

av den sovjetryska författningen sådan denna författning lyder enligt beslut den 25 februari 1947 stadgas att USSR lämnar asyl till främmande medborgare, som förföljas på grund av att de försvarat det arbetande folkets intressen eller på grund av sin vetenskapliga verksamhet eller sin kamp för nationell frihet. Att Förenta Nationernas generalförsamling kunnat föra rätten till asyl in i sin uppräkningslista av de mänskliga rättigheterna trots att t.ex. Förenta Staterna aldrig erkänt asylrätten visar än ytterligare huru djupt asylrättstankar trängt in i det moderna rättsmedvetandet.

Med vad nu sagts är emellertid ingenting sagt om värdet av de uttalanden som förklaringen ger om asylrätten. Detta värde kan bedömas först efter en analys av förklaringens uttalanden om asylrätt. Till tolkningen av förklaringens uttalanden om asylrätten ge förarbetena till uttalandena flera upplysningar. Till en början ämnar jag beröra de uttalanden under förarbetena, som röra fjortonde artikels första moment.

II.

Artikel 14 första momentet av förklaringen om de mänskliga rättigheterna.

Beträffande asylrättens begrepp ha i den folkrättsliga debatten två skilda uppfattningar gjort sig gällande. Enligt den ena uppfattningen är asylrätten en rätt för staterna att ge asyl. Att en stat ger asyl innebär endast en faktisk maktutövning beträffande de personer, som befinna sig på statens territorium, och att staten ger asyl bör

därför icke i allmänhet karaktäriseras såsom någon särskild rättighet. Om det emellertid, genom sedvana eller avtal, står fast att den omständigheten att en stat ger asyl åt viss eller vissa personer icke får betraktas som en ovänlig handling mot annan stat från den stats sida som ger asyl, kan befogenheten att ge asyl betecknas som en rättighet för denna stat. Enligt den andra uppfattningen är asylrätten en rätt för enskilda att få asyl. Det står då utom diskussion att det är fråga om en särskild juridisk rättighet. Denna rättighet riktar sig mot en stat, vilken förutsättes vara skyldig att ge asyl.

Det första utkastet till Förenta Nationernas förklaring om de mänskliga rättigheterna utarbetades av Förenta Nationernas sekretariat. Detta utkast vilar på den förstnämnda av de två uppfattningarna av asylrättens natur. I utkastet förekommer uttalandet att varje stat skall ha rätt att ge asyl till politiska flyktingar. I en form, som nära ansluter sig härtill, förekommer yttrandet även i ett senare utkast, som på grundval av sekretariatets förslag och annat material utarbetats av den franske ledamoten av den kommitté som tillsattes i mars 1947, professor Cassin. Sedan härefter åtskilligt arbete ägt rum, blev emellertid på förevarande punkt Cassins förslag omarbetat. Man övergick nu till den andra uppfattningen. I det förslag, som överlämnades till kommissionen för de mänskliga rättigheterna av den i mars 1947 tillsatta kommittén, sade man att varje enskild hade rätt att undfly (escape) förföljelse för sina politiska

eller andra åsikters skull eller på grund av sin ras genom att taga sin tillflykt till annan stat. Samtidigt betonade man emellertid att denna rätt att taga sin tillflykt till en stat existerade endast om staten vore villig att ge honom asyl. Måhända observerade man ej klart, att om rätten för en enskild att taga sin tillflykt till andra staters områden icke motsvaras av en skyldighet för någon stat att taga emot honom man icke kan tala om någon "rätt" till asyl. Uttalandet om att den som fruktar förföljelse har rätt att taga sin tillflykt till en annan stat blir värdelöst, om ej någon stat är skyldig att taga emot honom.

Under det följande arbetet på förklaringen fasthåller man vid konstruktionen av asylrätten som en rätt för de enskilde till asyl. Huruvida denna rätt skulle motsvaras av en skyldighet för staterna att ge asyl blev emellertid föremål för skiftande uppfattningar.

Det förslag, som antogs av kommissionen i december 1947 och som utsändes till medlemsstaternas regeringar, slår i sin första punkt fast att var och en skall ha rätt att söka och erhålla (be granted) asyl undan förföljelse. Denna formulering måste innebära att de särskilda staterna skola vara förpliktade att ge honom asyl, och förslaget ger alltså uttryck för en mycket flyktingvänlig uppfattning. Bland regeringarna gjorde sig emellertid stark opposition gällande. Så yttrade Sydafrikas regering att artikelns första del — alltså det uttalande i förslaget med vilket vi nu syssla — syntes stå i strid med varje inskränkning av

immigrationen var som helst i världen. Den brittiska regeringen föreslog att framför erhålla skulle skjutas in ett "må" (may). Genom denna ändring skulle man låta frågan huruvida en flykting skulle få asyl i en särskild stat bero på dennas avgörande i det enskilda fallet. Asyl skulle enligt det brittiska förslaget givas i fall av förföljelse av politiska, rasliga och religiösa skäl. Den franska regeringen gjorde sina erinringar icke i form av anmärkningar utan genom att föreslå ny lydelse av förklaringen överhuvud. Den föreslog att var och en skulle ha rätt att söka asyl undan förföljelse och att Förenta Nationerna skulle vara förpliktade att skaffa dem sådan asyl. Den franska regeringen hade alltså observerat nödvändigheten av att, om asylrätten karakteriseras som en rätt för de enskilde, någon är förpliktad att ge asyl. Den franska regeringen ville att denna skyldighet icke skulle åvila de särskilda staterna utan kollektivet, Förenta Nationerna.

Det blev livlig diskussion i den underkommitté, som hade att på grundval av regeringarnas yttranden bearbeta frågan om en förklaring om de mänskliga rättigheterna. Man gjorde gällande att asylrätten måste särskiljas från rätten att immigrera, att den asylrätt, varom förslaget till förklaring skulle handla, endast borde avse asyl för kortare övergående tid (temporary asylum) och att det vore en uppgift för Förenta Nationerna att bereda varaktig asyl. Kinas representant yrkade avslag på regeln att flyktingar skulle ha rätt att "erhålla"

asyl. Diskussionen slutade med att ett utskott tillsattes för att utarbeta ett nytt förslag. I utskottet insattes representanterna för Frankrike — den franske representanten var professor Cassin — Kina och Storbritannien, d.v.s. för tre länder, vilka gjort opposition mot det till regeringarna utsända förslaget. Utskottet kom till ett resultat som nära anslöt sig till den franska ståndpunkten. Förklaringen borde uttala, att var och en hade rätt att söka asyl, att var och en må tilldelas asyl från förföljelse och att Förenta Nationerna vore skyldiga att bereda denna asyl i samförstånd med medlemsstaterna (in agreement with member states).

I underkommittén blev denna text icke i dess helhet godtagen. Man anslöt sig visserligen till en text, enligt vilken var och en hade rätt att söka och skulle få bli tilldelad asyl från förföljelse, men man godkände icke uttalandet att Förenta Nationerna vore skyldiga att bereda asyl i samförstånd med medlemsstaterna. Anledningen härtill synes ha varit att man hyste en annan uppfattning än utskottet om karaktären av de bestämmelser, som borde införas i förklaringen. Förklaringen borde överhuvud icke innehålla något om huru de rättigheter, som uppräknades i förklaringen, skulle garanteras. Detta spörsmål borde vara föremål för fördrag mellan staterna — det skulle ju upptagas i en senare avdelning av den blivande lagen om de mänskliga rättigheterna. I underkommitténs förslag kom det emellertid då icke att utpekas någon, som vore skyldig att bereda asyl, och önskemål, som uttalats i un-

derkommittén, att uttalandet om asylrätten borde begränsas till temporär asyl, kunde avvisas. Man kunde säga att då förklaringen icke ålade staterna att giva asyl, det icke vore nödvändigt att i förklaringens uttalande införa en begränsning av tidslängden för asyl.

I kommissionen för de mänskliga rättigheterna fortsattes på våren 1948 behandlingen av frågan. Från franskt, engelskt, indiskt och kinesiskt håll hade man ställt yrkanden om ändring i vad underkommittén slutligen föreslagit och diskussionen blev synnerligen långvarig. Ett utskott tillsattes för att utarbeta en ny text och utskottet föreslog att var och en skulle ha rätt att söka och erhålla asyl från förföljelse såsom humaniteten fordrar det (as humanity requires). Slutet blev emellertid förvånande. Kommissionen konfirmerade praktiskt taget den korta, hårt kriticerade text som den beslutat i december 1947: var och en skulle ha rätt att söka och bli tilldelad, i andra stater, asyl från förföljelse.

Segern för denna flyktingvänliga åskådning blev emellertid icke långvarig.

Vid Förenta Nationernas generalförsamling på hösten 1948 hänsköts hela frågan om förklaringen om de mänskliga rättigheterna till det tredje av generalförsamlingens utskott, den s.k. tredje kommittén. Det ställdes flera ändringsförslag till kommissionsförslaget, vilket förekom i 12 artikeln av förslaget till förklaring över de mänskliga rättigheterna. Särskilt märkes ett förslag från Saudi Arabia att man skulle utesluta orden "och bli till-

delad" och ett från Storbritanniens delegation, att man skulle ersätta orden "och bli tilldelad, i andra stater", (and be granted, in other countries) med orden "och åtnjuta i andra länder" (and enjoy in other countries). Tydligen stodo dessa förslag icke i någon motsättning till varandra och kommittén antog dem båda, det engelska förslaget med trettio röster mot en, som avgavs av Bolivia. Tolv stater avstodo emellertid från att rösta.

Av de båda förslagen var det engelska det viktigaste. Det motiverades genom ett anförande av den engelska delegaten Mrs Corbet, som uppenbarligen återgav den engelska regeringens mening. Hon yttrade bl.a.:

"Det förenade konungarikets regering vore färdig att garantera att varje förföljd person, som begärde att få en tillflyktsort, skulle behandlas med sympati. Men ingen stat kunde acceptera de skyldigheter (responsibilities), som ålades av 12 artikeln. Det förenade konungariket hade ofta haft tillfälle att giva asyl åt politiska flyktingar, bland andra åt Garibaldi, Mazzini, Kossuth, Marx och Lenin, men det hade icke gjort detta på grund av någon skyldighet. Det hade alltid begagnat sin rätt att släppa in vilken som helst särskild person och avsåg att göra så i framtiden."

Mrs Corbets uppfattning stod i visst hänseende mycket nära den åsikt, som tidigare gjorts gällande av den sydafrikanska regeringen. Hon yttrade att som artikel 12 avfattats den stod nära immigrationslagstiftningen. Den gav nämligen varje person eller grupp av personer, som var förföljd av politiska eller andra skäl, rätt att begära tillträde till varje land efter eget val. Det förenade konungarikets delegation hade ansett det omöjligt att antaga artikeln.

Ingen utlänning kunde (could) kräva att få tillträde till en särskild stat om icke denna rätt vore given genom fördrag. Mrs Corbet fruktade, att artikeln faktiskt kunde leda till förföljelse. En stat kunde öppna en förföljelse mot en icke önskvärd minoritet och samtidigt intala denna att begagna sin rätt till asyl i annan stat. Om emellertid, som den engelska delegationen föreslog, efter borttagandet av orden "och tillerkännas" (and be granted), orden "och åtnjuta" (and enjoy) infogades i texten, skulle denna, samtidigt som den begränsade statens förpliktelser, angiva att det funnes en rätt till asyl, vilken rätt förföljda personer kunde begagna, att användandet av denna rätt icke kunde straffas och att stater, vilka gäve asyl åt flyktingar, icke kunde tvingas att utlämna dem.

Det bör i detta sammanhang även nämnas att den egyptiska delegationen gjorde gällande att man till kommissionens text skulle foga orden "i enlighet med den internationella rättens regler" (according to the laws of international law). Mrs Corbet yttrade att den enda tillämpliga regeln i den internationella rätten var att varje stat hade fri bestämmanderätt i fråga om vilka utlänningar den ville giva tillträde och att vägra utlämna dem. I följd härav överensstämde den egyptiska delegationens ståndpunkt med den, som delegationen från det förenade konungariket intog.

Den av tredje kommittén beslutade texten godtogs av Förenta Nationernas generalförsamling, som fogade in den i förklaringen som 14 artikeln första momentet. Det är alltså tredje kom-

mitténs förslag som bestämt innehållet i förevarande del av förklaringen om de mänskliga rättigheterna.

Den framställning som nu givits torde ge åtskilliga upplysningar huru man skall tolka det uttalande som momentet innehåller.

De ovan refererade diskussionerna understryka starkt att artikel 14 första momentet visserligen utgår från konstruktionen att asylrätten är en rätt för den enskilde till asyl men icke proklamerar mer än en rätt för honom att söka asyl och att åtnjuta den asyl som en stat ger honom. Momentets värde blir därigenom icke stort. Vari detta värde består har delvis visat sig i det föregående. Att den enskilde har rätt att söka och åtnjuta asyl måste anses innebära, att den omständigheten, att en stat ger en person asyl, icke kan anses som en ovänlig handling mot den stat från vilken personen fruktar förföljelse, såvida sistnämnda stat är ledamot av Förenta Nationerna. Staten i fråga måste anses därigenom ha godtagit förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Detta bör uppenbarligen anses gälla även om det är statens egna medborgare, som fått asyl. Att den enskilde har rätt att söka och åtnjuta asyl innebär tydligen även att de särskilda staterna icke böra sluta utlämningstraktater som tvinga till utlämning av den som fått asyl. En dylik traktat skulle ju stå i direkt strid mot den rätt att åtnjuta asyl, som 14 artikeln vill skapa.¹

¹ Det kan här observeras att på den nionde internationella konferensen av amerikanska stater i Bogotá 1948 antogs en amerikansk förklaring över människans rättigheter och

Det är vidare tydligt att den omständigheten att förklaringen icke stadgar något om att de särskilda staterna skola vara tvungna att giva asyl icke innebär att man vid förklaringens avfattning varit ointresserad av denna fråga. Frågan har varit föremål för ingående diskussion. Skälet till att man helt och hållet avböjt att göra något uttalande, var att frågans lösning icke hörde till den del av den projekterade lagen om mänskliga rättigheter som förklaringen bildar. Detta ger anledning till den förmodan att frågan kommer tillbaka i ett senare skede av arbetena på lagen. Det är tänkbart att i det följande arbetet den franska ståndpunkten segrar, så att man

skyldigheter. I artikeln 27 av denna deklaration säges, att varje person har rätt att, i händelse han förföljes på grund av annat än vanliga (ordinary) brott, söka och mottaga asyl i främmande land i enlighet med lagstiftningen i varje land och med internationella fördrag. Denna text utarbetades utan kännedom om det samtidiga arbetet inom Förenta Nationernas kommission för de mänskliga rättigheterna (för vad nu sagts se Yearbook on Human Rights 1948 sid. 440 ff.) Till jämförelse kan även nämnas att Interparlamentariska Unionen på sin konferens i Rom 1948 antog en deklaration i fråga om principerna för internationell moral. I 16 artikeln andra stycket av denna deklaration säges: "Utom då det gäller personer som äro skyldiga till brott enligt allmän lag och krigsförbrytare har en stat rätt att giva asyl på sitt territorium åt enskilda personer utan hänseende till åldern, vilka ha flytt från sitt eget land på grund av fruktan för förföljelse på grund av politiska eller religiösa skäl eller av hänsyn till deras ras" (Union Interparlementaire, Compte Rendue de la XXXVII:e Conférence, tenue à Rome du 6 au 11 septembre 1948, Lausanne 1949, sid. 861). Till slut bör anmärkas att asylrätten icke är behandlad i det fördrag om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som utarbetats av Europarådet och omnämnts ovan sid. 285 not 2. Se till detta förslag Manfred Simon, Le Conseil de l'Europe et la protection des Droits de l'Homme, Revue de Droit International 1950 sid. 30 ff.

överenskommer om ett samarbete om beredande av asyl åt flyktingar staterna emellan under Förenta Nationernas ledning och egid. Det bör strykas under, att ett dylikt samarbete icke blott kan äga rum i den formen, att flyktingar, som söka asyl, fördelas på flera länder. Samarbetet kan även ordnas så, att genom Förenta Nationerna medel lämnas för flyktinghjälp till en stat som blivit över hövan betungad av en flyktingström. Även detta har framhållits under diskussionen om 14 artikeln första momentet.

I det föregående har blott skymtat fram frågan, vilka personer asylrätten skall omfatta, d.v.s. det spörsmål, som behandlas i andra momentet av 14 artikeln. Även om detta spörsmål ge förarbetena upplysningar.

III.

Artikel 14 andra momentet av förklaringen om de mänskliga rättigheterna.

Det har redan framgått att man i de ursprungliga förslagen till en förklaring om de mänskliga rättigheterna betecknade asylrätten som en rättighet för de särskilda staterna att giva asyl åt politiska flyktingar och att man inom den kommitté som tillsattes i mars 1947 lät denna rätt omfatta även var och en som förföljdes på grund av rashänsyn. Den utvidgning av personkretsen som härigenom skedde var betydande. Den medförde bl.a. att de, som förföljdes på grund av religiösa skäl, skulle omfattas av asylreglerna.

På kommissionens sammanträde i december 1947 gick man tekniskt sett en annan väg. Man bestämde den per-

sonkrets som skulle omfattas av bestämmelserna om asylrätt så att den omfattade var och en som var förföljd och icke tillhörde en kategori, som var undantagen från dessa bestämmelser. Undantagna voro brottslingar och de personer vilkas gärningar stå i motsats till Förenta Nationernas grundsatser och syften (whose acts are contrary to the principles and aims of the United Nations).

På hithörande punkt var det denna text som underställdes regeringarna. Om det förslag till uttalande om den enskildes rätt till asyl, vilket underställdes regeringarna, blev kriticerat av regeringarna såsom allt för flyktingvänligt, blev förevarande förslag kriticerat ur motsatt synpunkt. En rad anmärkningar från skilda stater gjordes gällande.

Förslaget bestämmer, säger den brasilianska regeringen, att asyl icke skall givas till brottslingar. Undantag borde göras för personer, som anklagas för brott av rent politisk natur.

Texten synes säga, yttrar den sydafrikanska regeringen, att brottslingar och personer, vilka handlat i strid mot Förenta Nationernas principer och mål, icke skola få asyl undan förföljelse. Detta kan betyda att den som en gång blivit övertygad om ett brott eller en gång handlat mot Förenta Nationernas grundsatser och mål icke har rätt till asyl om han senare blir förföljd av vilken som helst anledning detta än är. Vidare är frasen "de vilkas gärningar stå i motsats till Förenta Nationernas grundsatser och syften" så vid och vag att den kan mena allt och intet. Inbegriper måhända denna

kategori av personer medlemmarna av en regering, som fullföljt en politik, vilken står i strid med en rekommendation av Förenta Nationerna? Skulle de som understött en sådan regering falla inom samma kategori?

Den brittiska regeringen ville helt stryka satsen. En brottsling, som sökte undkomma, var, enligt den brittiska regeringens åsikt, icke en person som söker asyl undan förföljelse. "Ett förbud mot att giva tillflykt åt brottslingar är knappast passande i denna förklaring över ideal."

Inom den underkommitté, som fick bearbeta förslaget till förklaring efter det regeringarnas påminnelser inkommit, blev det självfallet diskussion även om denna fråga, och det utskott som underkommittén tillsatte för att utarbeta en ny text till bestämmelser om asylrätt fick givetvis även hand om förevarande spörsmål. Den franska regeringen hade i sitt förslag till ny lydelse av förklaringen om de mänskliga rättigheterna även föreslagit ny regel om vilka undantag som skulle finnas från rätten till asyl, och dess förslag lade utskottet till grund. Enligt utskottet borde förklaringen icke uttala att vissa personer skulle sakna asylrätt utan i stället säga att vissa åtgärder mot en person icke vore att betrakta som förföljelse. Åtgärder, sade man, som faktiskt äro en följd av ett icke-politiskt brott eller av gärningar vilka strida mot Förenta Nationernas ändamål och grundsatser, innebära icke förföljelse (Prosecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and

principles of the United Nations do not constitute persecution.)

Från debatten i underkommittén om utskottets förslag är blott att nämna att den sovjetryske representanten önskade att man från rätten till asyl skulle undantaga personer i den mån åtgärder företogs mot dem på grund av att de varit nazister eller fascister. Den engelske, den franske och den chilenske representanten yttrade emellertid att de tolkade orden "gärningar vilka strida mot Förenta Nationernas ändamål och grundsatser" så att även gärningar i nazistisk eller fascistisk riktning fölle därunder. Därefter antogs utskottets förslag till text. Även i kommissionen, vars debatt i detta hänseende icke erbjuder större intresse, antogs utskottets förslag, och som kommissionens förslag antogs det i generalförsamlingen, i vilken förevarande text kom att bilda 14 artikeln andra momentet. Den enda ändring, som generalförsamlingen — på förslag av tredje kommittén — gjorde, var av formell natur. Man godkände icke förslaget i den mån det förklarade att de åtgärder icke vore förföljelse, som vidtoges mot en person på grund av att han begått ett icke-politiskt brott eller gjort sig skyldig till gärningar som stode i motsats till Förenta Nationernas ändamål och grundsatser. Man nöjde sig med att förklara att asylrätten icke kunde återopas vid åtgärder som föranleddes av dylika brott eller gärningar.

Det torde här böra antecknas att den sovjetryska representanten icke instämde i det förslag, som avgavs av underkommittén till kommissionen för

mänskliga rättigheter. Han fogade till underkommitténs förslag en reservation med yrkande att asylrätt skulle medges var och en som vore förföljd på grund av sin verksamhet till försvar för demokratiska intressen eller sin aktivitet på vetenskapens fält eller på grund av sitt deltagande i kampen för nationell frihet. Det är uppenbarligen de sovjetryska författningarnas stadganden om asylrätt som här träda till mötes.

Den text, vilken antagits av general-församlingen, föranleder kommentar på några punkter.

Mot den antagna lydelsen av 14 artikeln andra momentet av förklaringen kan icke riktas samma invändning som gjorts av den sydafrikanska regeringen mot det förslag, som underställts regeringarna. Den av Förenta Nationerna antagna lydelsen av uttalandet innebär att om en person skall få asyl skall bero på av vilken anledning han nu är föremål för åtgärder som hota honom, icke däremot på om han i annat sammanhang begått gärningar för vilka asyl icke åtnjutes. Utan fråga är detta en förbättring i förhållande till den tidigare texten.

Till någon bestämmelse om vilka gärningar som skola vara att anse som politiska brott har man icke nått fram. Lika litet som man tidigare sökt bestämma vad som skulle menas med politiska brott, har man nu sökt definiera den term "icke politiska brott", som man använde. Dessa ord finnas visserligen blott i den engelska texten men de ord, som man i stället använder i den franska texten "ett brott enligt

allmän lag" (un crime de droit commun) äro även oklara¹. Man har icke ens diskuterat huru skall förfaras i det fall att ett brott både är av politisk art och tillhör de gärningar, vilka i strafflagstiftningarna överhuvud anses som brott. Ett fall av dylikt sammanträffande har som bekant varit mycket uppmärksammat i asylrättens historia, nämligen då ett politiskt brott tillika innefattar ett dödande av en människa. I detta hänseende har, efter mönster av en belgisk lag av 1856, i många utlämningskonventioner från egenskapen att anses som politiska brott undantagits mord eller lönnmord och förgiftning av en statschef eller någon medlem av hans familj. Vad de, som avfattat förklaringen om de mänskliga rättigheterna, anse i detta spörsmål framgår icke av förklaringens lydelse.

Om vissa politiska brott kan man uttala att de falla utanför de kategorier gärningar, för vilka asylrätt skall äga rum. Dit höra brott mot freden och

¹ Den bristande överensstämmelsen mellan den engelska och den franska texten har uppkommit på följande sätt. Den franska texten står mycket nära det förslag till ny lydelse av förevarande stadgande, som föreslogs av den franska regeringen i dess förslag till ny lydelse av den projekterade förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Den franska regeringen föreslog nämligen ett uttalande: "Ne constituent pas une persécution les poursuites authentiquement déterminées par un crime de droit commun ou par — — —". I engelsk översättning blev detta: "Prosecutions genuinely justified by crimes against common law or by — — —". Vid omarbetningen följde man i stort sett det franska förslaget men kriticerade tydligen översättningen till engelska av den franska texten. Man ersatte därför "crimes against common law" med "non-political crimes". Något annat än ett bättre ordval i den engelska texten har man emellertid uppenbarligen ej velat nå.

mänskligheten, alltså brott av den typ, som Nürnbergdomstolens statuter omtala. Man kan icke förutsätta att Förenta Nationerna skulle vid antagandet av förklaringen ha varit villiga att ge asyl för dylika brott. Dit hör även folkmord (genocide), mot vilket brott Förenta Nationernas generalförsamling den 9 december 1948, alltså dagen innan förklaringen beslöts, antog en konvention. Konventionen, som trädde i kraft den 12 januari 1951, gör massutrotning av medlemmar av nationellt, etniskt, rasligt eller religiöst bestämda grupper till ett brott enligt internationell lag, vare sig gärningarna begås i krig eller under fred. Enligt konventionen skall då det gäller utlämning dylikt brott icke anses som politiskt och de stater, som sluta konventionen, förbinda sig till att utlämna brottslingen i enlighet med deras i kraft varande lagar och fördrag. Att utlämning skall ske betyder naturligen att asylrätt icke åtnjutes. De uttalanden under förarbetena till förklaringen om de mänskliga rättigheterna, enligt vilka även handlingar av nazistisk eller fascistisk art falla in under orden "gärningar vilka stå i strid med Förenta Nationernas ändamål och grundsatser", äro även mycket auktoritativa. Detta gäller helt oavsett att det i särskilda fall kan vara mycket svårt att avgöra, om en handling är av dylik art.

Det stannar emellertid icke härmed. Orden "ändamål och grundsatser" har man infört i förklaringen från Förenta Nationernas stadga. De utgöra överskrift över stadgans första kapitel och detta kapitel anger alltså vilka Förenta Nationernas ändamål och grundsatser

äro. De äro, enligt kapitlet, att uppehålla fred och säkerhet, att utveckla vänskapliga förhållanden mellan nationerna och att företaga andra lämpliga åtgärder för att stärka universell fred, att nå internationell samverkan för att lösa internationella problem av ekonomisk, social, kulturell eller humanitär karaktär, att vara en medelpunkt för samordning av nationernas åtgärder för att nå dessa mål. Förenta Nationernas ändamål och grundsatser äro så vidsträckta att det blir en utomordentligt stor mängd handlingar som kan anses strida mot dem. I själva verket torde förklaringen om de mänskliga rättigheterna, genom att handlingar, som stå i strid mot Förenta Nationernas ändamål och grundsatser, undantagits då det gäller beviljandet av asyl, i hög grad inskränka antalet av de fall, då asyl för politiska brott kommer att beviljas.¹

¹ Ett närmare ingående på hithörande spörsmål skulle här föra för långt. Det ligger nära att uppställa den frågan, huruvida, om vid tiden för första världskrigets avslutning asylrätten i fråga om personer anklagade för politiska brott varit grundad på de principer, som nu äro ifrågasatta till genomförande, den nederländska regeringen kunnat vägra att utlämna Vilhelm II. Svaret torde vara nekande. Det är emellertid att märka att den nederländska regeringen vid sin vägran att utlämna kejsaren visserligen åberopade den holländska lagstiftningen, som vore fotad på allmänt erkända rättsprinciper, och en sekelgammal tradition, som hade gjort Holland till en tillflyktsort för dem som besegrats i internationella konflikter, men även yttrade: "Si, dans l'avenir, il était institué, par la Société des Nations, une juridiction internationale compétente pour juger, dans le cas d'une guerre, des faits qualifiés crimes et soumis à des sanctions par un statut antérieur aux actes commis, il appartiendrait aux Pays-Bas de s'associer à ce nouveau régime" (den nederländska regeringens svar är av den 23 januari 1920 och är återgivet i Bulletin de l'Institut Intermédiaire International, III, s. 42.)

Jag har nu avslutat den framställning jag avsett att lämna i fråga om 14 artikeln av förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Artikeln, sedd i sin helhet, föranleder en reflexion. Så svagt som asylrätten är konstruerad i artikelns första moment, så vittgående undantag som andra momentet gör, så kan det diskuteras, om det icke varit lämpligare att asylrätten lämnats helt utanför förklaringen.¹ Den fördelen skulle man i varje fall därigenom vunnit att man i det framtida arbetet på asylrättens utgestaltung kunnat utgå från det mera realistiska betraktelsesätt, som man tidigare anlagt, nämligen att asylrätten är en rätt för den enskilda staten att ge asyl. Huruvida förklaringens uttalande i asylrättsfrågan kommer att bli mer än en demonstration och om asylrättens grundsatser verkligen i framtiden skola komma att upprätthållas beror emellertid till väsentlig del på det arbete på asylrättens närmare utformning, som skall äga rum inom Förenta Nationerna efter antagandet av förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Detta arbete har

¹ Att det varit riktigare att utlämna artikeln om asylrätten vid den slutliga avfattningen av förklaringen göres gällande av en så framstående folkrättsexpert som professor Lauterpacht i hans arbete *International Law and Human Rights* (1950). Efter att hava berört ett yttrande i Mrs Corbets anförande i tredje kommittén, säger Lauterpacht: "But it would have been more consistent with the dignity of the Declaration if these considerations had resulted in the elimination of the question of asylum from the Declaration. As it happened, a formula was accepted which is artificial to the point of flippancy" (Lauterpachts uttalanden om asylrätten, vilka även ge vissa bidrag till 14 artikeln tillkomsthistoria, å sid. 421—423 av hans arbete).

emellertid ännu icke hunnit långt. Jag övergår till att skildra det.

IV.

Utvecklingen i fråga om asylrätten efter antagande av förklaringen om de mänskliga rättigheterna.

I det arbete på en internationell konvention om mänskliga rättigheter, som pågick inom kommissionen för de mänskliga rättigheterna samtidigt med arbetet på förklaringen om dessa rättigheter, tog man icke upp frågan om asylrätten, men kommissionen beslöt på sitt sammanträde i december 1947 att vid ett tidigt tillfälle undersöka huruvida bestämmelser om rätten till asyl från förföljelse kunde införas i den projekterade internationella konventionen om de mänskliga rättigheterna eller i en särskild konvention. Detta beslut har, såvitt jag känner, icke ännu (oktober 1951) effektuerats. Under år 1949 stod frågan på kommissionens dagordning. Ett memorandum utarbetades av generalsekreteraren men på förslag av den persiska representanten beslöt kommissionen att uppskjuta spörsmålet tills frågan hade studerats inom den internationella lagkommission som tillsatts inom Förenta Nationerna. Denna ämnade nämligen taga upp asylrätten. Under följande sammanträden inom kommissionen för de mänskliga rättigheterna och inom det ekonomiska och sociala rådet har emellertid frågan om asylrätten flera gånger varit på tal. Vid två särskilda tillfällen har direktören för den internationella flyktingsorganisationen hos Förenta Nationernas generalsek-

reterare hemställt om att den skulle tagas upp inom kommissionen för de mänskliga rättigheterna. Önskvärdheten att arbetet på asylrätten fortsättes har även understrukits av För-enta Nationernas generalförsamling. Under sitt sammanträde på hösten 1950 hade generalförsamlingen att diskutera ett av kommissionen för de mänskliga rättigheterna utarbetat förslag till 18 av de artiklar, som skulle ingå i fördraget om de mänskliga rättigheterna. Den 4 december 1950 beslöt generalförsamlingen anmoda det ekonomiska och sociala rådet att an- hålla hos kommissionen att vid sitt arbete på den internationella fördraget om de mänskliga rättigheterna taga i betraktande önskvärdheten att taga med flera rättigheter. Generalförsam-lingen åsyftade därvid även asylrätten.

Det beslut av den internationella lagkommissionen, vilket föranledde att frågan om asylrätten sköts på fram- tiden inom kommissionen för de mänsk-liga rättigheterna, fattades på våren 1949. Den internationella lagkommis- sionen har bl.a. att kodifiera delar av den internationella rätten och dess första uppgift blev därvid givetvis att upprätta en lista på i detta hänseende lämpliga ämnen. Å listan, som kom att innehålla fjorton ämnen, stod även asylrätten. Kommissionen gav emel- lertid företräde åt tre ämnen utan att därvid taga med asylrätten. Även inom den internationella lagkommis- sionen är alltså arbetet på asylrätten skjutet i bakgrunden.

I särskilt sammanhang har emeller- tid kommissionen varit inne på asyl- rättsfrågan. Kommissionen har sysslat

med frågan om utfärdandet av en för- klaring om staters rättigheter och skyl- digheter, och under diskussionerna härom yrkade tre av kommissionens ledamöter, bland dem den bekanta franske folkrättsjuristen professor Scel- le, att i förklaringen skulle införas en artikel om asylrätten av följande ly- delse. Det förtjänar observeras att i denna artikel asylrätten konstrueras som en rätt för staterna att ge asyl trots att förklaringen om de mänsk- liga rättigheterna ansett att den är en rätt för de enskilda till asyl.

”Varje stat har rätt att giva asyl åt per- soner av vilken nationalitet som helst, vilka begära det på grund av förföljelser för över- trädelse, vilka den stat som ger asyl anser hava politisk karaktär. Den stat i vilken flyk- tingen är medborgare är förpliktad att respek- tera given asyl och får icke anse det som en ovänlig handling”.

Den internationella lagkommissio- nen beslöt emellertid att icke upptaga ett stadgande om asyl i sitt förslag till förklaring om staters rättigheter och skyldigheter. I stället erhöll dess leda- mot professor Yepes i uppdrag att utarbeta en redogörelse för asylrätten till kommissionens nästa sammanträ- de. Vid detta, som ägde rum på som- maren 1950, uppsköt man emellertid frågan om asylrätten. Man ville av- vakta utgången av den tvist inför den internationella domstolen, för vil- ken redogörelse lämnas i det följande och som rör ett asylrättsligt spörsmål.

I fråga om den internationella lag- kommissionen bör även antecknas att kommissionen den 7 juni 1951 begärt regeringarnas yttrande över ett utkast till en konvention mot brott mot freden eller mänskligheten. Initiativet till ut-

arbetandet av utkastet togs 1947 av Förenta Nationernas generalför-
samling och det är de internationellrätts-
liga grundsatzerna i Nürnbergsdom-
stolens stadgar och domslut, som
varit utgångspunkten. I förslaget de-
finieras dessa brott på ett ingående
sätt. I nära anslutning till vad som
bestämmer i konventionen mot folk-
mord föreslår lagkommissionen att
de stater, vilka skola ansluta sig till
konventionen mot brott mot freden
och mänskligheten, skola förbinda sig
att icke vägra utlämning av förbrytare
på grund av att brotten äro av poli-
tisk art.¹

Till slut bör även observeras att
asylrättsliga frågor varit föremål för
uppmärksamhet under det arbete för
utarbetande av en konvention om flyk-
tingars rättsställning, som under de
senaste åren bedrivits inom Förenta
Nationerna. Den 8 augusti 1949 till-
satte Förenta Nationernas ekonomiska
och sociala råd en ad hoc kommitté
för statslöshet och närliggande prob-
lem, och ett förslag till konvention om
flyktingars rättsställning utarbetades
därefter inom kommittén. Sedan för-
slaget i vissa hänseenden ändrats av
Förenta Nationernas generalför-
samling, överarbetades det i juli månad
1951 av en diplomatisk konferens, som
sammanträdde i Genève. I sin överar-

¹ Beträffande de bestämmelser, vilka vid
slutet av eller efter det andra världskriget
tillämpats mot krigsförbrytare och närliggande
kategorier, finnes en uppsats av Felice Morgen-
stern i *The British Yearbook of International
Law*, 1948 sid. 382: *Asylum for War Criminals,
Quislings and Traitors*. Se även i samma
arbete årgång 1949 sid. 414 ff en uppsats av
G. Brand: *The War Crimes Trials and the Laws
of War*.

betade form är konventionsförslaget
daterat den 25 juli 1951.

Ordet asyl nämner förslaget endast
i inledningen (i konventionens "pream-
ble"). De fördragsslutande staterna
skola enligt denna förklara att tillde-
lande av asyl kan lägga oskäligt tunga
bördor på vissa länder och att därför
en tillfredsställande lösning av pro-
blemet, vars internationella omfattning
och natur Förenta Nationerna ha er-
känt, icke kan uppnås utan internatio-
nellt samarbete.

I de särskilda bestämmelserna i kon-
ventionsförslaget möta emellertid asyl-
frågor på flera ställen.

Konventionsförslaget omfattar icke
samtliga flyktingar utan blott de grup-
per, som uppräknas i förslagets 1 arti-
kel. Bland de kategorier flyktingar,
som man avser att konventionen skall
omfatta, märkas de personer, vilka —
på grund av händelser, som inträffat
före den 1 januari 1951 — befinna sig
utanför sitt nationalitetsland på grund
av fruktan för förföljelse i anledning
av deras ras, religion, nationalitet, till-
hörighet till någon särskild social
grupp eller politiska åskådning. För dem
som tillhöra denna kategori äro tyd-
ligen asylbestämmelser av särskild bety-
delse. De bestämmelser som äro av vikt
finnas i konventionsförslagets artiklar
31, 32 och 33. Artiklarna behandla
spörsmål, som bliva av stor betydelse
om man kommer att genom internatio-
nella regler söka normera flyktingars
uppehåll å ett territorium, där de söka
eller fått asyl.

Artikel 31 stadgar att de fördrags-
slutande staterna icke skola ålägga
flyktingar straff för att de olovligt in-

kommit i landet, om de komma direkt från ett land, där deras liv eller frihet varit hotad av orsak som artikel 1 anger. De skola utan dröjsmål inställa sig hos myndigheterna och visa giltig orsak till att de kommit till eller befinna sig i landet. De fördragsslutande staterna skola icke göra andra inskränkningar i sådana flyktingars rörelsefrihet än som äro nödvändiga, och inskränkningarna skola gälla blott tills flyktingarnas förhållanden i landet blivit reglerade eller de få tillträde till annat land. De fördragsslutande staterna skola giva sådana flyktingar skälig tid och alla nödvändiga lättnader för att uppnå tillstånd att komma till annat land.

Artikel 32 stadgar att de kontraherande parterna icke skola utvisa (expel) en flykting som lagligen vistas i landet, om det ej fordras på grund av nationell säkerhet eller allmän ordning (public order). Utvisning skall endast ske till fullföljande av ett beslut fattat efter en lagligt reglerad procedur. Om icke tvingande skäl, som betingas av nationell säkerhet, fordra annat skall flyktingen äga föra bevisning för att fria sig och skall för detta ändamål äga vädja till och bliva representerad inför en kompetent myndighet eller en eller flera av kompetent myndighet utsedda personer. De kontraherande staterna skola giva en sådan flykting skälig tid att söka inträde i annat land men förbehålla sig rätten att under denna tid använda de medel som de finna nödvändiga.

Artikel 33 stadgar att ingen av de kontraherande staterna skall utvisa eller avvisa (expel, return, "refauler")

en flykting, på vad sätt det än kan vara, till ett land, varest hans liv eller frihet kan vara hotad på grund av hans ras, religion, tillhörighet till en särskild social grupp eller politiska uppfattning. Denna bestämmelse skall emellertid icke få åberopas av någon beträffande vilken det finnes skäliga orsaker att anse att han är en fara för det lands säkerhet i vilket han vistas, och ej heller av någon som genom slutligt utslag övertygats om ett särskilt allvarligt brott och som bildar en fara för samhällslivet i landet.

På motiveringen till bestämmelserna i dessa paragrafer är det icke behövt att ingå i detta sammanhang.

Bland de kategorier flyktingar, vilka konventionsförslaget undantager från sina bestämmelser, befinna sig personer, som gjort sig skyldiga till gärningar, som stå i strid mot Förenta Nationernas ändamål och grundsatser (purposes and principles). Man möter alltså här samma undantag, som finnes i 14 artikeln andra momentet av förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Någon ytterligare klarhet över vad som i detta sammanhang bör menas med Förenta Nationernas ändamål och grundsatser ger icke konventionsförslagets text. Så är ej fallet med den diplomatiska konferensens protokoll trots att bestämmelsen utarbetades under konferensen. Om konventionsförslaget jämföres med 14 artikeln andra momentet av förklaringen om de mänskliga rättigheterna visar det sig tvärtom, att förklaringen och förslaget använda olika termologi. Såsom konventionsförslaget nu är avfattat, gör det ett undantag från sina regler

även för de flyktingar, som begått brott emot freden, krigsförbrytelser eller brott emot mänskligheten, såsom dylika brott äro definierade i de internationella handlingar, vilka avse brotten i fråga. Det är tydligt att man med sistnämnda uttalande avsåg framför allt stadgarna för Nürnbergsdomstolen och konventionen mot folkmord. Dylika flyktingar ställas alltså vid sidan av den som begått gärningar, vilka strida mot Förenta Nationernas ändamål och grundsatser. Brott av den karaktär, varom här är fråga, äro emellertid handlingar som strida mot Förenta Nationernas ändamål och grundsatser, och med sina ord om handlingar som strida mot dessa ändamål och grundsatser måste förklaringen, i olikhet med konventionsförslaget, syfta även på dylika brott.

V.

Den internationella domstolen och asylrätten.

Den föregående framställningen¹ har givit vid handen att den internationella domstolen — alltså the International Court of Justice, den domstol, som jämlikt Förenta Nationernas stadga upprättats såsom Förenta Nationernas främsta rättsskipande organ — haft att syssla med en fråga om asylrätt. Numera har den dömt i ärendet. Det spörsmål, med vilket domstolen haft att taga befattning, är av mera lokal betydelse och har föga att göra med de allmänna linjer, efter vilka jag i det föregående haft att utarbeta min redogörelse, men en översikt över

arbetet inom Förenta Nationerna och asylrätten bör icke sakna en framställning av även denna fråga.

För asylrättens utveckling har den sydamerikanska rättsutvecklingen varit av särskild vikt. På de amerikanska internationella kongresserna ha frågor rörande asylrätt och utlämning spelat en betydande roll. Efter en utveckling vilken icke här torde behöva refereras antogs på den sjätte amerikanska internationella konferensen i Havanna 1928 bl.a. en konvention om asyl. I 2 artikeln första momentet av konventionen — vid vars undertecknande Förenta Staterna avgav en uttrycklig reservation att de icke såsom en del av internationella lag erkände läran om asyl eller ville medgiva ett införande i dylik lag av denna lära — behandlade man asyl, som gäves politiska brottslingar i legationer, krigsskepp, militärläger eller militära flygfartyg. Man bestämde att, under de förutsättningar konventionen anger, dylik asyl borde respekteras i den utsträckning, som asylen (som en rättighet eller genom humanitär tolerans) vore tillåten enligt bruk, konvention eller den stats rättsordning, i vilken asyl givits. I andra momentet av artikeln uttalades emellertid att asyl endast finge ges i brådskande fall och blott för den tid, som vore strängt nödvändig för att den asylsökande på annat sätt skulle kunna trygga sin säkerhet. Den asyl, varom nu angivna bestämmelser tala, brukar benämnas extraterritoriell asyl, enär den gives utanför det lands gränser, vars myndighet beviljar asylen.

¹ Ovan sid. 298.

I den internationella domstolens domslut är det fråga om extraterritoriell asyl.¹

Den 3 januari 1949 sökte och erhöll den peruanske medborgaren Victor Raúl Haya de la Torre asyl i Colombias ambassad i Lima. Haya de la Torre hade varit ledare för ett parti, det amerikanska folkets revolutionära allians, som anklagades för att hava iscensatt ett misslyckat upprorsförsök i Peru tre månader tidigare. Rättsligt förfarande var i anledning därav inlett mot honom. Den 4 januari meddelade den colombianske ambassadören Perus utrikesminister att asyl beviljats Haya de la Torre och begärde lejd för honom att lämna Peru. Ansökningen avslogs av Perus regering men efter en skriftväxling de båda staterna emellan fördes ärendet genom överenskommelse under den internationella domstolen. Colombia begärde att domstolen skulle förklara att Colombias förfarande stått i överensstämmelse med gällande överenskommelser och med amerikansk internationell lag samt att Peru vore skyldigt att utställa lejdebrev. Peru yrkade

¹ Den extraterritoriella asylen är behandlad av Felice Morgenstern i *Extra-territorial Asylum*, *The British Yearbook of International Law* 1948 sid. 236 ff.

att domstolen skulle förklara att Colombia överträtt Havannakonventionen. Genom dom av den 20 november 1950 fann domstolen att den asyl, som den colombianska regeringen givit Haya de la Torre, icke lämnats i enlighet med 2 artikeln andra momentet av Havannastadgan. Efter domen begärde Peru — sedan domstolen i ett avgörande den 27 november avböjt att uttala sig om väckt fråga om tolkning av dess dom — att domstolen skulle förklara Colombia skyldigt att utlämna Haya de la Torre, som fortfarande befann sig på ambassaden. Denna begäran avslogs emellertid av domstolen genom en ny dom den 13 juni 1951. Domstolen yttrade att det funnes flera sätt att avsluta asylförhållandet än att Haya de la Torre utlämnades till Colombia och att domstolen icke kunde bifalla en begäran att detta förhållande skulle avslutas just på ett särskilt av dessa sätt. Sammanställda ge alltså de två domsluten vid handen att visserligen den asyl som givits åt Haya de la Torre icke står i överensstämmelse med den mellan Colombia och Peru gällande rättsordningen men att asylen icke kan bringas att upphöra genom en dom mot Colombia att utlämna honom.

Några uppgifter angående utlämning av förbrytare enligt utländsk rätt

I propositionen nr 50 till 1913 års riksdag finnes på sid. 58—68 en redogörelse för huvuddragen av förfarandet i utlämningsärenden i vissa främmande stater. Den följande framställningen kommer därför att huvudsakligen avse villkoren för utlämning. Även i detta avseende är emellertid någon fullständighet icke åsyftad.

Amerikas Förenta Stater.

Enligt den amerikanska lagen förutsättes för utlämning att det finnes en utlämningstraktat med det land, som begär utlämning. Lagen reglerar icke villkoren för utlämning från amerikanskt territorium utan ger endast vissa regler angående förfarandet. Villkoren för utlämning finnas i traktaterna och sådana har Förenta staterna avslutat i mycket stor utsträckning.

Danmark.

Det finnes i Danmark icke någon lagstiftning angående utlämning av förbrytare. Danmark har emellertid ingått en rad traktater om utlämning och i dessa har som regel stadgats, att utlämning icke kan äga rum i fråga om danska medborgare eller personer, som gjort sig skyldiga till politiska förbrytelser. Då det emellertid icke finnes

något förbud i lag mot utlämning i dessa fall och då utlämning också kan ske utan stöd av traktat, beror det på ett övervägande i det särskilda fallet om utlämning skall äga rum eller icke. Det förtjänar anmärkas, att i ett tillägg till strafflagen angående förräderi och annan landsskadlig verksamhet stadgas, att det genom överenskommelse med främmande stat och under förutsättning av ömsesidighet kan föreskrivas att danska medborgare, som i ett av tyska krigsmakten besatt land begått straffbara handlingar, skola kunna utlämnas till detta land. En begäran om utlämning prövas icke av domstol utan uteslutande av administrativa myndigheter med regeringen i sista instans. Som regel uppställas icke några villkor vid utlämning. I de flesta utlämningstraktater föreskrives emellertid, att den utlämnade icke må åtalas för annan förbrytelse än den, för vilken han utlämnas.

England.

Enligt den engelska utlämningslagstiftningen (Extradition Acts av år 1870, 1873, 1895 och 1906) kan utlämning icke äga rum utan att det finnes en utlämningstraktat med vederbörande land. Utlämning kan endast ske

för sådana brott som äro upptagna både i lagen och traktaten. I vissa traktater stadgas förbud mot utlämning av medborgare i eget land, i andra stadgas att vardera parten må själv bestämma, huruvida egna medborgare skola utlämnas, medan åter andra traktater icke innehålla några restriktioner i detta avseende. — Utlämning må icke ske för brott av politisk beskaffenhet eller om den person, som begäres utlämnad, kan visa, att hans utlämnande i själva verket begäres för att tilltala eller straffa honom för en förbrytelse av politisk beskaffenhet.

Finland.

Den finska lagen den 11 februari 1922 om utlämning av förbrytare överensstämmer såväl ifråga om innehåll som uppställning i stort sett med den svenska lagen. Beträffande de bestämmelser, som röra utlämning för politiskt brott, märkes dock den skillnaden, att utlämning må medgivas även i det fall, att brottet ådagalägger synnerlig råhet hos förbrytaren. Den belgiska attentatsklausulen har icke upptagits i lagen, men i stället stadgas, att såsom politiskt brott skall i intet fall anses mord eller mordförsök, som icke begåtts i öppen kamp. Det bör anmärkas, att lagen knappast har tillämpats.

Frankrike.

Den franska utlämningslagen, som är av år 1927, är endast tillämplig i det fall att någon utlämningstraktat icke finnes eller i fråga om förhållanden som icke reglerats i en sådan traktat. Enligt lagen kan utlämning icke ske av fransk medborgare eller person som är under

franskt beskydd. Utlämning må ej ägarum, när brottet har politisk karaktär, eller när omständigheterna giva vid handen att utlämning begäres i politiskt syfte. I fråga om brott begångna under ett inbördeskrig eller ett upprorsförsök kan utlämning blott förekomma, sedan kriget eller oroligheterna upphört och under förutsättning att det rör sig om handlingar, begångna med avskyvärd grymhet eller förstörelselusta, vilka äro förbjudna enligt krigets lagar. — I utlämningsförfarandet ingår en prövning inför domstol och om denna avstyrkt bifall till en utlämningsframställning, kan utlämning icke medgivas.

Norge.

Bestämmelser om utlämning av förbrytare finnas i en lag av den 13 juni 1908 (ändrad 1922 och 1936). — Norsk medborgare kan aldrig utlämnas. Utlämningsbara äro brott, som om de begåtts i Norge, enligt den allmänna borgerliga strafflagen skulle medföra strängare straff än ett års fängelse. Vidare kan utlämning ske för vissa brott, som i Norge skulle varit straffbara enligt lagstiftningen angående införsel av brännvin, angående opium och liknande rusgivande gifter samt angående vapen och ammunition, under förutsättning att enligt den norska lagen fängelse skulle följa på överträdelsen.

Utlämning kan icke ske för politiskt brott och icke heller för en allmän förbrytelse, som föröfvats i samband med ett politiskt brott och i avsikt att främja det ändamål som är syftet med detta brott. Ett brott, som avser mord,

dråp eller misshandel av ett statsöverhuvud eller någon till dennes familj hörande person, kan dock föranleda utlämning, såvida icke brottet föröfvats i samband med en annan politisk förbrytelse.

Beträffande förfarandet vid prövning av en utlämningsbegäran skall endast anmärkas, att det i första hand är domstol, som har att pröva om en utlämningsbegäran mot utlännings bestridande kan bifallas. Prövningen sker hos förhördomaren och domslutet kan överklagas till lagmansrätten och under vissa villkor till högsta domstolen. På samma sätt som enligt den svenska lagen är domstolens avgörande bindande för regeringen, om domstolen funnit hinder mot utlämning förligga.

Schweiz.

En federal lag av den 22 januari 1892 innehåller bestämmelser om utlämning till främmande stater. I enlighet med bestämmelserna i denna lag kunna utlämningstraktater avslutas, men utlämning kan äga rum även utan att någon utlämningstraktat finnes med den stat som begär utlämning. En schweizisk medborgare kan aldrig utlämnas. I lagen uppräknas de brott, för vilka utlämning må äga rum. Även om det brott, för vilket utlämning begäres, tillhör de uppräknade brotten, kan utlämning emellertid vägras, om

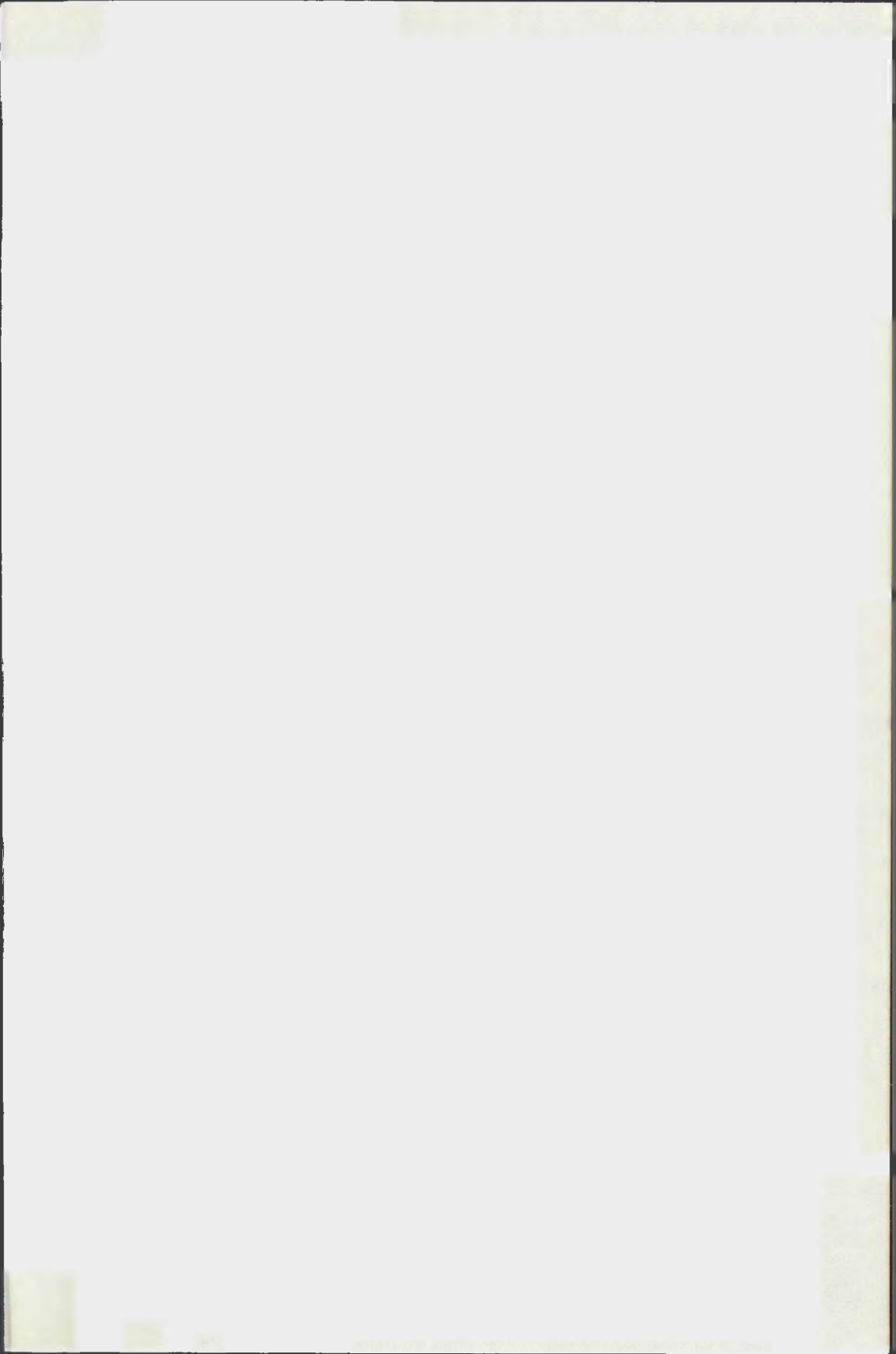
brottet är att anse som ringa. Detta skall i synnerhet anses vara fallet om fråga är om ett redan ådömt straff, som icke överstiger tre månaders fängelse. Beträffande den schweiziska lagens bestämmelser om politiskt brott hänvisas till vad som anförts i kommitténs allmänna motivering under rubriken "Politiskt brott"¹ och beträffande förfarandet hänvisas till ovan nämnda proposition. I fråga om praxis beträffande tillämpningen av bestämmelserna om politiskt brott kunna följande uppgifter lämnas.² Under senare tid har förbundsdomstolen icke hållit sig till en bestämd definition på politiskt brott men dock följt vissa fasta kriterier. Utlänningen måste — utan att någon egentlig bevisbörd åvilar honom — kunna påvisa sådana omständigheter, att det finnes grundad anledning att antaga att brottet är av politisk beskaffenhet. Förbrytelser, som endast syfta till att sprida skräck och fruktan, anses icke som politiska brott. På grund härav äro anarkistiska brott i allmänhet utlämningsbara. Däremot måste såsom politiska betraktas brott, som syfta till att främja en på bestämt mål riktad politisk rörelse, även om brottet icke är ett led i något revolutionsförsök, t.ex. enstaka kommunistiska brott. Förbundsdomstolen uppställer dock det kravet, att de ideella intressen, som ligga bakom brottet, skola vara starka nog för att göra gärningsmannen värdig att — trots brottet — åtnjuta asyl.

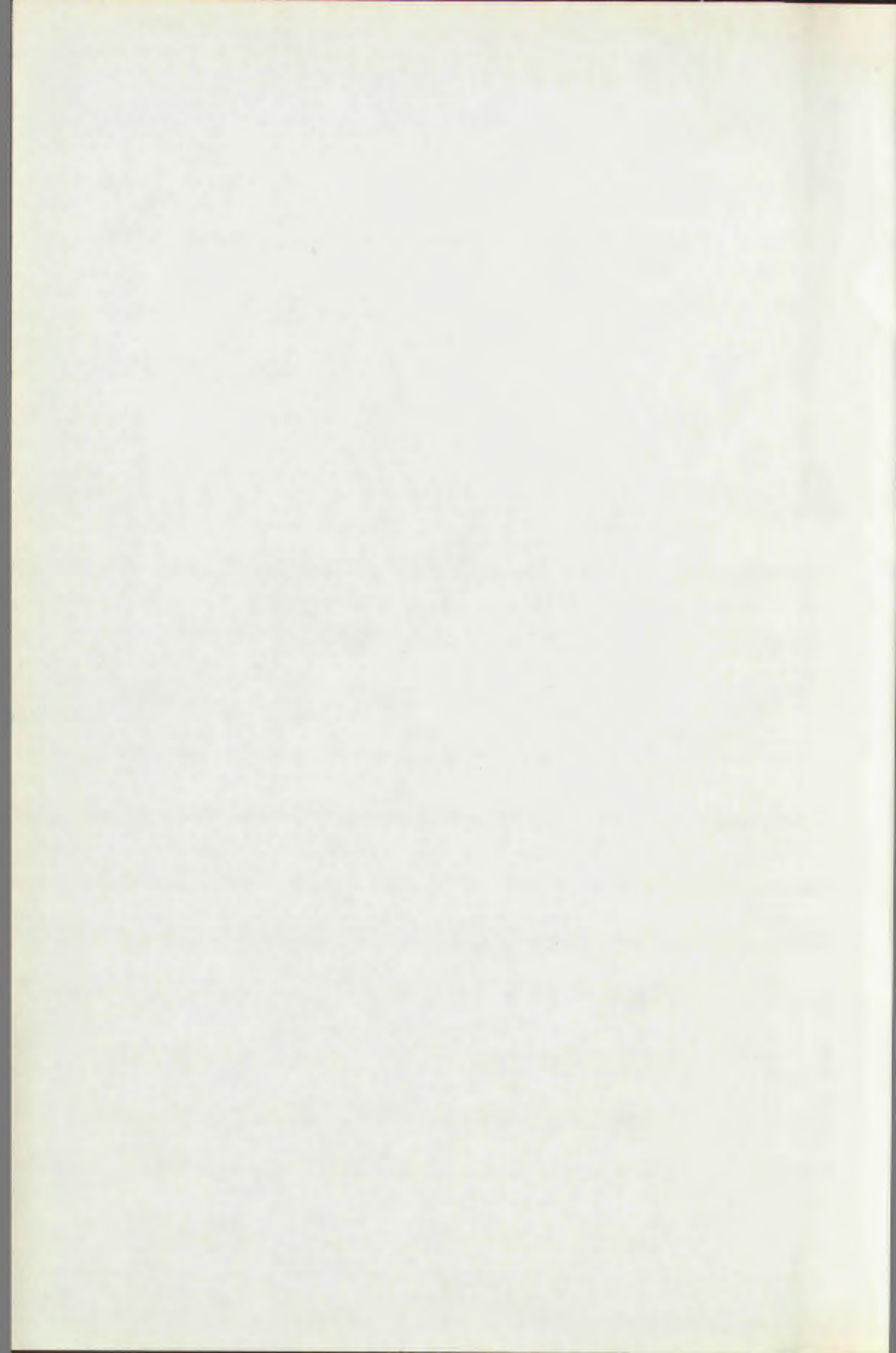
¹ Sid. 215.

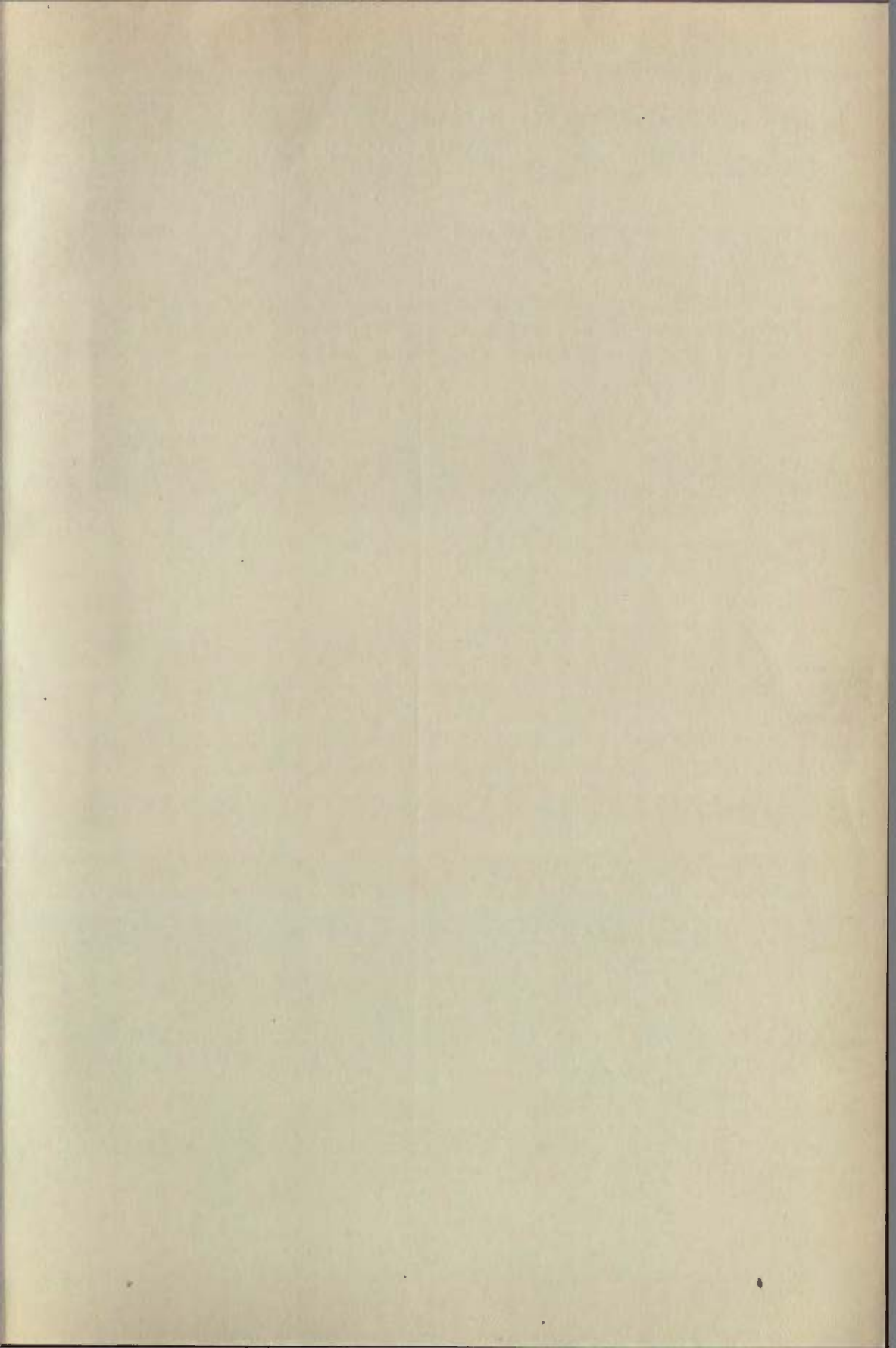
² Hämtade från Paul Guggenheim, Lehrbuch des Völkerrechts I, Basel 1948, s. 328 ff.

1870
1871
1872
1873
1874
1875
1876
1877
1878
1879
1880
1881
1882
1883
1884
1885
1886
1887
1888
1889
1890
1891
1892
1893
1894
1895
1896
1897
1898
1899
1900

1901
1902
1903
1904
1905
1906
1907
1908
1909
1910
1911
1912
1913
1914
1915
1916
1917
1918
1919
1920
1921
1922
1923
1924
1925
1926
1927
1928
1929
1930
1931
1932
1933
1934
1935
1936
1937
1938
1939
1940
1941
1942
1943
1944
1945
1946
1947
1948
1949
1950
1951
1952
1953
1954
1955
1956
1957
1958
1959
1960
1961
1962
1963
1964
1965
1966
1967
1968
1969
1970
1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025
2026
2027
2028
2029
2030
2031
2032
2033
2034
2035
2036
2037
2038
2039
2040
2041
2042
2043
2044
2045
2046
2047
2048
2049
2050
2051
2052
2053
2054
2055
2056
2057
2058
2059
2060
2061
2062
2063
2064
2065
2066
2067
2068
2069
2070
2071
2072
2073
2074
2075
2076
2077
2078
2079
2080
2081
2082
2083
2084
2085
2086
2087
2088
2089
2090
2091
2092
2093
2094
2095
2096
2097
2098
2099
2100







Statens offentliga utredningar 1951

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättskipning. Fångvård.

Förslag till naturskyddslag m. m. [5]
Betänkande med förslag till ny ägofredslagstiftning. [20]
Förslag till sjömanslag m. m. [22]
Förslag till lagstiftning om förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strandområden. [40]
Betänkande med förslag till uttänningslag m. m. [42]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Principer för dyrortsgrupperingen. [7]
Promemoria med förslag till allmän verksstadga. [12]
Betänkande med förslag till förordning angående upphandling och arbeten för statens behov m. m. [18]

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

1944 års allmänna skattekommitté. 5. Betänkande angående studiekostnaders behandling i beskattningshänseende. [13]
Betänkande med förslag rörande utformningen av åtgärder för ökad skattefinansiering av kommunala investeringar. [24]

Politi.

Betänkande angående polis- och åklagarväsendets organisation. [8]
SOS. Samhällets olycksfalls- och säkerhetstjänst. [19]
Kejnekommisionens utredning. [21]
Den utomprocessuella rättshjälpen åt mindre bemedlade. [31]

Nationalekonomi och socialpolitik.

Statmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Del 10. Tiden juli 1948—juni 1950 jämte sakregister till delarna 1—10. [11]
Daghem och förskolor. Betänkande om barnstugor och barn tillsyn. [15]
Statens sjukhusutredning av år 1948. Betänkande 6. Redogörelse för arbetsstudier vid kroppssjukhusens vårdavdelningar m. m. [17]
Socialvårdskommitténs betänkande. 18. Utredning och förslag angående begravningshjälpsförsäkring. [23]
19. Utredning och förslag angående yrkesskadeförsäkringslag. [25]
Ekonomiskt långtidsprogram 1951—1955. [30]
Ungdomen möter samhället. Ungdomsvårdskommitténs slutbetänkande. [41]

Hälso- och sjukvård.

Vatten- och avloppsfrågan. [26]
Betänkande angående omorganisation av apoteksväsendet i riket m. m. [34]

Allmänt näringsväsen.

Näringslivets lokalisering. [6]
Landsbygdselektrifieringens utbredning år 1950. [14]
Konkurrensbegränsning. Betänkande med förslag till lag om skydd mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning. Del 1. [27] Del 2. Bilagor. [28]
Bränsle och kraft. Orientering rörande Sveriges energiförsörjning. [32]

Fast egendom. Jordbruk med bönor.

Betänkande angående producent- och kontantbidrag till vissa innehavare av mindre jordbruk. [39]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Den svenska byggnadsmaterialmarknaden. Produktion, distribution och prissättning av jord- och stenindustriens material. [35]
Skor. [38]

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Förhållandet mellan arbetsuppgifter och löneställning vid statens järnvägar. [3]
Sjöfartsförbindelserna mellan Gotland och fastlandet. [10]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Statligt stöd åt svensk filmproduktion. [1]
Antagningen av medicine studerande m. fl. [4]
1945 års universitetsberedning. 6. Den vetenskapliga publiceringsverksamheten, personal-, institutions- och stipendiefrågor m. m., det akademiska befordringsväsendet. [9]
Filmcensuren. Betänkande 1. [16]
Skolöverstyrelsens organisation. [29]
1946 års kommitté för sjuksköterskeutbildningen. 2. Högre utbildning av sjuksköterskor m. m. 3. Specialutbildning av sjuksköterskor. [33]
Arkiv- och biblioteksfilmming [36]
Universitetskanslersämbetets uppgifter och organisation m. m. [37]

Försvarsväsen.

Försvarets personaltjänst. 1. [2]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.