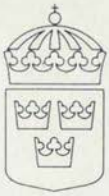
etänkande av utlänningslagkommittén

SOU 1979:64

Ny utlännings-lag



Statens offentliga utredningar
1979:64
Arbetsmarknadsdepartementet

Ny utlänningslag

Utlänningslagkommitténs betänkande II

Stockholm 1979

Omslag Håkan Lindström
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-05007-2
ISSN 0375-250X
GOTAB, Stockholm 1979

Till statsrådet Eva Winther

Genom beslut den 23 oktober 1975 bemyndigade regeringen föredragande statsrådet att tillkalla högst fem ledamöter med uppdrag att företa en översyn av utlänningslagstiftningen.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 20 maj 1976 såsom ordförande kammarrättspresidenten Carl Axel Petri samt den 21 juni 1976 såsom ledamöter förbundsjuristen Kerstin Gustafsson, riksdagsledamoten Olle Göransson, sekreteraren Urs Hauser och Monica Werenfels-Röttorp, numera sakkunnig i arbetsmarknadsdepartementet. Hauser entledigades från uppdraget som ledamot från den 30 juni 1977 och ersattes av ombudsmannen Ragne Beiming fr. o. m. den 1 juli 1977.

Såsom sakkunniga tillkallades den 21 juni 1976 byråchefen Esbjörn Esbjörnson, departementsrådet Stina Wahlström, hovrättsassessorn Gerhard Wikrén och generaldirektören Kjell Öberg.

Till sekreterare förordnades den 20 maj 1976 byråchefen Karin Isacsson och till biträdande sekreterare förordnades den 31 augusti 1976 numera kammarrättsassessorn Nane Cronstedt.

Ledamöterna antog namnet utlänningslagkommittén.

Kommittén får härmed överlämna delbetänkandet, Ny utlänningslag.

Stockholm den 15 augusti 1979

Carl Axel Petri

Ragne Beiming *Olle Göransson*

Kerstin Gustafsson *Monica Werenfels-Röttorp*

/Karin Isacsson

Nane Cronstedt

Innehåll

Ordlista och förkortningar 11

I Sammanfattning 15

II Författningsförslag

1. Förslag till utlänningslag 19
2. Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken 41
3. Förslag till lag om ändring i lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall. 42

III Utredningsuppdraget

1. Direktiven 45
2. Delbetänkande 47

IV Gällande ordning

1 *Bakgrunden till nuvarande regelsystem* 51

2 *Gällande ordning i några främmande länder* 53
2.1 Danmark 53
2.2 Norge 55
2.3 Finland 56
2.4 Förbundsrepubliken Tyskland 56
2.5 Kanada 58

3 *Tillståndsprövningen* 61
3.1 Allmänt 61
3.2 Familjeanknytning 62
3.2.1 Bakgrund 62
3.2.2 Familjesammanföring 64
3.2.3 Anknytning som uppkommit i samband med inresan 65

3.3 Gäststuderande 66
3.4 Vandelsprövning vid tillståndsgivningen 67

4 *Skyddet åt flyktingar och vissa andra grupper* 69
4.1 Flyktingar enligt 2 § andra stycket UtlL 69
4.2 Flyktingförklaring 72
4.3 Skyddet åt vissa andra grupper 72

5 *Avvisning* 73
5.1 Avvisningsbestämmelserna 73
5.2 Underställningsskyldigheten enligt 21 a § UtlL 75

6 *Förpassning* 77

7 *Förvisning* 79
7.1 Bakgrund 79
7.2 Gällande bestämmelser 80

8 *Utvisning enligt 29 § första stycket 1–4) UtlL* 81
8.1 Bakgrund 81
8.2 Gällande bestämmelser 81
8.3 Beslutande myndighet 83

9 *Hemsändning* 85
9.1 Hemsändning av socialhjälpstagare samt barn som omhändertagits enligt barnavårdslagen 85
9.2 Hemsändning av omhändertagna enligt lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall eller enligt lagen angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda m. m. . . . 87

10 *Besvärsrätt och återbrytning* 89
10.1 Besvärsrätt 89
10.2 Återbrytning 89

11 *Verkställighet av avlägsnandebeslut* 91

12 *Tvångsmedel* 93
12.1 Bestämmelserna i utlänningslagen 93
12.2 Bestämmelserna i rättegångsbalken 94

13 *Olovlig vistelse* 95

14 *Statistiska uppgifter* 97
14.1 Avvisning 97
14.1.1. Allmänt 97
14.1.2 Undersökningsresultatet 97
14.2 Förvisning 99
14.2.1 Allmänt 99
14.2.2 Undersökningsresultatet 99

14.3 Utvisning 103

V Kommitténs överväganden

15 *Allmänna överväganden* 105

16 *Tillståndsprövningen* 107
16.1 UT före inresa 107
16.1.1 Allmänt 107
16.1.2 Familjeanknytning 108
16.1.2.1 Familjesammanföring 108
16.1.2.2 Anknytning som uppkommit i samband med inresan 108
16.1.3 Flyktingar och krigsvägrare 109
16.1.4 Humanitärt motiverad invandring 110
16.1.5 Gäststuderande 110
16.1.6 UT för besök 110
16.1.7 Förslag till tänkt ordning 110
16.2 UT för vissa anhöriga 111
16.3 Vandelsprövning vid tillståndsgivningen 116

17 *Skyddet åt flyktingar och vissa andra grupper* 117
17.1 Skyddet åt flyktingar 117
17.2 Flyktingförklaring 119
17.3 Skyddet åt vissa andra grupper 122
17.3.1 Allmänt 122
17.3.2 Humanitära skäl av politisk art 122
17.3.3 Krigsvägrare 125
17.4 Underställning 125

18 *Avvisning* 131
18.1 Allmänt 131
18.2 Avvisning enligt 18 § UtlL 131
18.3 Avvisning enligt 19 § UtlL 132

19 *Förpassning (Utvisning på grund av avsaknad av tillstånd)* . . 137

20 *Förvisning (Utvisning på grund av brott)* 139
20.1 Kritik mot gällande bestämmelser 139
20.1.1 Allmänt 139
20.1.2 Utlänningens levnads- och familjeförhållanden . . 139
20.1.3 Invändning om politiskt flyktingskap 140
20.1.4 Beaktandet av menet 141
20.1.5 Exempel på hur förvisningsbeslut drabbar olika utlänningar 142
20.2 Kommitténs överväganden 144
20.2.1 Allmänt 144
20.2.2 Brottets svårhet 145

20.2.3 Risk för fortsatt brottslig verksamhet 147
20.2.4 Utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt längden av vistelsetiden 148
20.2.4.1 Betydelsen av invandrarstatus 148
20.2.4.2 Innebörden av "synnerliga skäl" 149
20.2.4.3 Förvisning i andra fall 151
20.2.5 Invändning om verkställighetshinder 151
20.2.6 Menet 154
20.2.6.1 Allmänt 154
20.2.6.2 Brottspåföljderna 155
20.2.6.3 Villkorlig dom och förvisning 156
20.2.6.4 Skyddstillsyn och förvisning 157
20.2.6.5 Överlämnande till vård och förvisning . . 157
20.2.6.6 Ej verkställbara beslut om förvisning . . . 158
20.2.7 Förbudstidens längd 159

21 *Utvisning enligt 29 § första stycket 1–4) UtlL* 161
21.1 Allmänt 161
21.2 Utvisningsgrunderna 161
21.2.1 Utvisningsgrund 1 161
21.2.2 Utvisningsgrund 2 163
21.2.2.1 Vissa andra frågor 164
21.2.3 Utvisningsgrund 3 166
21.2.4 Utvisningsgrund 4 167
21.3 Utvisning på grund av grov asocialitet 167

22 *Hemsändning* 169
22.1 Allmänt 169
22.2 Hemsändning av socialhjälpstagare 169
22.3 Hemsändning av barn som omhändertagits enligt barnavårdslagen 169
22.4 Hemsändning av omhändertagen enligt LSPV eller enligt omsorgslagen 170
22.5 Underrättelse enligt 6 § kungörelsen angående tillämpningen av LSPV 171

23 *Återbrytning av lagakraftvunna avlägsnandebeslut* 173
23.1 Allmänt 173
23.2 Återbrytning av avvisnings- eller förpassningsbeslut . . . 176
23.2.1 Politiska verkställighetshinder 176
23.2.2 Andra allvarliga hinder mot verkställighet 177
23.2.3 Övriga fall 178
23.3 Återbrytning av förvisningsbeslut 179

24 *Tvångsmedel* 181
24.1 Allmänt 181
24.2 Tvångsmedel vid förvisning 181
24.3 Vissa andra frågor 183

25 *Olovlig vistelse* 185

26 *Terminologiska frågor; myndigheter* 189
26.1 Terminologiska frågor 189
26.1.1 Allmänt 189
26.1.2 Avlägsnande i samband med inresan, avvisning . . 189
26.1.3 Avlägsnande efter inresan, utvisning 190
26.2 Myndigheter 190
26.2.1 Allmänt 190
26.2.2 Myndighet vid avvisning 191
26.2.3 Myndighet vid utvisning på grund av brott 192
26.2.4 Myndighet vid hemsändning 194

27 *Kommitténs beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna av dess förslag* 197
27.1 Tillståndsprövningen (kap. 16) 197
27.2 Skyddet åt flyktingar och vissa andra grupper (kap. 17) . . 197
27.3 Avvisning, förpassning, förvisning, utvisning och hemsändning (kap. 18–22) 199
27.4 Återbrytning (kap. 23) 199
27.5 Tvångsmedel, olovlig vistelse samt terminologiska frågor; myndigheter (kap. 24–26) 200
27.6 Summa kostnader 200
27.7 Sammanfattning 200

28 *Specialmotivering* 201
28.1 Förslaget till utlänningslag 201
28.2 Förslaget till ändring i rättegångsbalken 221
28.3 Förslaget till ändring i LSPV 222

Bilaga *Utlänningslagen (1954:193; omtryckt 1978:361)* 223

Ordlista och förkortningar

Avvisning	en form av avlägsnande som kan användas om t. ex. en utlänning saknar pass och tillstånd att resa in i landet eller pengar för sin försörjning och hemresa; beslutas i regel av polisen, undantagsvis av SIV
"B-flykting"	ofta använd benämning på en utlänning som, utan att vara politisk flykting, på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta (2 § tredje stycket första meningen UtlL)
De facto-flyktingar	personer som inte blivit erkända som flyktingar men som befinner sig i en flyktingliknande situation
Flyktingkonventionen	1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning, också kallad Genèvekonventionen
Förpassning	en form av avlägsnande som kan användas när en utlänning saknar pass eller nödvändigt tillstånd; beslutas av SIV; föreslås av kommittén omdöpt till utvisning
Förvar	administrativt frihetsberövande
Förvisning	en form av avlägsnande som kan användas när en utlänning döms för brott; beslutas av allmän domstol; föreslås av kommittén omdöpt till utvisning
Hemsändning	en form av avlägsnande som kan användas 1. om en utlänning är socialhjälpstagare eller omhändertagen enligt barnavårdslagen 2. om en utlänning är omhändertagen enligt lagen om sluten psykiatrisk vård i vissa fall eller 35 § lagen angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda; beslutas i det första fallet av regeringen och i det andra fallet av socialstyrelsen
Inhibition	verkställigheten av ett avlägsnandebeslut avbryts
Krigsvägrare	den som övergett en krigsskådeplats eller som flytt från sitt hemland för att undgå förestående krigstjänstgöring (2 § tredje stycket andra meningen UtlL)

Politisk flykting	som politisk flykting anses i utlänningslagen en utlänning som i sitt hemland löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse. Med politisk förföljelse förstås att någon på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning eller i övrigt på grund av politiska förhållanden utsätts för förföljelse, som riktar sig mot hans liv eller frihet eller på annat sätt är av svår beskaffenhet, eller också att allvarligt straff åläggs honom på grund av politiskt brott (2 § andra stycket UtlL)
Politisk utvisning	utvisning enligt 34 § UtlL av hänsyn till rikets säkerhet; beslutas av regeringen
PUT	UT, som inte är tidsbegränsat; kan erhållas efter ett års legal vistelse i landet
Resedokument	enligt 1951 års flyktingkonvention; passhandling som utfärdas för flyktingar
Utvisning	en form av avlägsnande som kan användas vid asocialitet; beslutas av länsrätt. Föreslås av kommittén i fortsättningen endast kunna ske undantagsvis och då efter beslut av regeringen
Återbrytning	1. upphävande av ett avlägsnandebeslut; beslutas av regeringen; föreslås av kommittén även kunna ske av SIV 2. återkallande av UAT om utlänningen förfarit svikligt för att få tillståndet; beslutas av SIV

A	arbetsmarknadsdepartementet
AMS	arbetsmarknadsstyrelsen
AsocL	lagen (1964:450) om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet
AT	arbetstillstånd
AU	arbetsmarknadsutskottet
BrB	brottsbalken
BRÅ	brottsförebyggande rådet
BT	bosättningstillstånd, numera ersatt av PUT
BvL	lagen (1960:97) om samhällets vård av barn och ungdom (barnavårdslag)
DAFA	statlig servicebyrå för administrativ databehandling
Ds	departementsserien
EG	europeiska ekonomiska gemenskapen
EIFO	Expertgruppen för invandringsforskning
FL	förvaltningslagen (1971:290)
FPL	förvaltningsprocesslagen (1971:291)
HD	högsta domstolen
ILO	internationella arbetsorganisationen
JO	riksdagens ombudsmän
Ju	justitiedepartementet
JuU	justitieutskottet
LO	Landsorganisationen i Sverige
LOB	lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m. m.
LON	länsstyrelsernas organisationsnämnd
LSPV	lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall
NU	Nordisk utredningsserie
prop.	proposition
PUT	permanent uppehållstillstånd
PÖK	nordiska passkontrollöverenskommelsen
RB	rättegångsbalken
RD	resedokument
RF	regeringsformen
RI	rättsväsendets informationssystem
RIB	Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer
RPS	rikspolisstyrelsen
RR	regeringsrätten
RRK	rättsfallsreferat från regeringsrätten och kammarrätterna
rskr	riksdagens skrivelse
S	socialdepartementet
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen
SFS	svensk författningssamling
SIV	statens invandrarverk
SOU	statens offentliga utredningar
SÖ	skolöverstyrelsen
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
U	utbildningsdepartementet

UAT	uppehålls- och arbetstillstånd
UHÄ	universitets- och högskoleämbetet
UT	uppehållstillstånd
UtlK	utlänningskungörelsen (1969:136)
UtlL	utlänningslagen (1954:193)

I Sammanfattning

Utlänningslagkommittén har haft till främsta uppgift att lägga fram förslag till en ny utlänningslag som ett bättre instrument än hittills för invandringspolitiken. Kommittén har dessutom strävat efter att göra den nya lagen överskådlig och lättläst.

Kommitténs uppdrag rör däremot inte invandringspolitikens mål och inriktning. Alltjämt gäller principen att Sverige inte skall ta emot fler invandrare från utomnordiska länder än att landet kan klara av att uppfylla de mål statsmakterna fastställt för invandrarpolitiken - jämlikhet, valfrihet och samverkan. Detta konstaterade kommittén redan i sitt första betänkande (SOU 1977:28) Kortare väntetider i utlänningsärenden. Politiken på invandrings-, flykting- och invandrarområdet ligger alltså i allt väsentligt fast.

Huvudprincipen i den nu gällande lagen – att endast det egna landets medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas och verka i landet - anser kommittén fortfarande skall vara grunden för den nya utlänningslagen.

En mycket viktig fråga är skyddet för flyktingar både vid gränsen och sedan de väl kommit in i landet. Här lägger kommittén fram flera förslag för att stärka rättssäkerheten.

Kommittén har även sett över avlägsnandeformerna och har försökt fånga upp de förändringar som skett i samhällets inställning till invandrare. När myndigheterna överväger att avlägsna en utlänning från Sverige måste stor vikt läggas vid hans anknytning hit. Om en utlänning ändå skall avlägsnas härifrån har förfarandet gjorts både mer rättssäkert och enklare.

Slutligen har kommittén i sin översyn tagit till vara myndigheters och organisationers erfarenheter av hur bestämmelserna fungerar och vad som enligt deras uppfattning skulle kunna göras bättre.

Flyktingar

Definitionen av politisk flykting i utlänningslagen bör överensstämma med den i flyktingkonventionen. Kommittén föreslår dessutom en generös bedömning av ansökningar om att få stanna i Sverige som flykting.

För att höja flyktingens känsla av trygghet föreslår kommittén att flyktingen i tillståndsbeslutet skall få besked om han bedömts som flykting eller ej, en s. k. flyktingförklaring. Om utlännningen får uppehållstillstånd men inte någon flyktingförklaring, skall han kunna överklaga beslutet.

Humanitära skäl av politisk art

År 1976 lagfästes i utlänningslagen den praxis som utbildats beträffande de utlänningar som fått stanna här av i huvudsak politiskt-humanitära skäl. Därigenom uppstod det s. k. B-flyktingbegreppet. Denna bestämmelse har fått vissa negativa konsekvenser. Den kan ha lett till en mer restriktiv hållning, när det gällt att betrakta en utlänning som politisk flykting. Kort efter det bestämmelsen införts fann regeringen dessutom anledning att tillämpa den undantagsklausul som fanns i bestämmelsen. Detta skedde i november 1976 genom att regeringen fann särskilda skäl föreligga att vägra att ta emot ytterligare turkiska assyrier. Slutligen har förvirringen varit stor, när det gällt terminologin. Sålunda har uttrycket "B-flykting" kommit att användas om personer, som inte alls är politiska flyktingar, vilket vållat en hel del missförstånd. Bestämmelsen om de s. k. B-flyktingarna bör därför flyttas från den paragraf som handlar om flyktingar. En ny bestämmelse skall enligt kommitténs förslag reglera i vilka fall uppehållstillstånd kan ges. Det skall t. ex. kunna ges av humanitära skäl till sådana som nu oriktigt betecknas som "B-flyktingar".

Underställning

Det är angeläget att rättssäkerheten vid gränserna höjs ytterligare. Polisen kan fatta ett avvisningsbeslut i fråga om en utlänning om den bedömt att hans ansökan om asyl är uppenbart oriktig. Kommittén föreslår en regel som innebär att utlänningen får stanna i landet medan SIV avgör om hans asylansökan är uppenbart oriktig. Utlänningen skall i avvaktan på SIV:s beslut hållas i förvar.

Tillståndsprövningen

Kommittén föreslår att tillståndsprövningen i högre grad än hittills skall ske innan utlänningen reser in i Sverige. Självfallet är detta inte möjligt i fråga om enskilt hitresta flyktingar och andra som åberopar skäl av politisk-humanitär art eller när det föreligger mycket starka humanitära skäl. Detsamma gäller de traditionella anknytningsfallen, dvs. make/maka och barn. Dessa måste kunna få tillstånd trots att de redan är här.

Ansökningar om uppehållstillstånd från andra utlänningar skall så gott som undantagslöst avslås om den sökande finns kvar i landet. Statusbyte skall med andra ord inte komma i fråga så länge utlänningen finns kvar här.

Avlägsnandeformerna

För invandrare, som bott här under en viss tid, föreslås att möjligheterna begränsas att avlägsna dem på grund av brott. Bland invandrarna intar nordborna en särställning även i detta hänseende. Framförallt har kommittén ansett att skyddet mot avlägsnande härifrån måste bli större ju fastare anknytning man fått hit. Ett absolut skydd mot avlägsnande kan endast det svenska medborgarskapet ge. Däremot anser kommittén att den som bara

tillfälligt vistas här och som begår brott inte bör få något väsentligt ökat skydd jämfört med nuvarande bestämmelser. Detsamma bör enligt kommittén gälla för icke-nordbor som inte bott här någon längre tid.

Kommittén har inte funnit skäl att överflytta besluten om avlägsnande på grund av brott från de allmänna domstolarna till någon annan myndighet. Sådana beslut bör därför även i fortsättningen kunna fattas i samband med rättegången i brottmål.

Reglerna om utvisning på grund av asocialitet speglar värderingar som är svåra att förena med invandrarpolitikens mål. De har använts mycket litet under de senaste åren. Kommittén föreslår därför att nuvarande regler om utvisning på grund av asocialitet utgår. En möjlighet att avlägsna en utlänning, som på grund av grov asocialitet inte bedöms få stanna kvar här, bör emellertid alltjämt finnas. För att markera att bestämmelsen endast skall användas undantagsvis föreslår kommittén att sådana ärenden prövas av regeringen.

Kommittén finner att reglerna om hemsändning av socialhjälpstagare är förlegade. Däremot bör hemsändingsinstitutet finnas kvar för barn som omhändertagits enligt barnavårdslagen eller för person som omhändertagits enligt lagen om sluten psykiatrisk vård eller enligt 35 § lagen angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda. Hemsändning skall i dessa fall kunna ske endast om det är av hänsyn till den enskildes bästa.

Förenkling av avlägsnandetermerna

Kommittén föreslår att terminologin för avlägsnandeformerna förenklas. Förslaget bygger i princip på att *avvisning* skall ske vid gränsen och *utvisning* när utlänningen väl finns i landet. Därigenom försvinner begreppen förvisning och förpassning.

Upphävande av beslut (återbrytning)

Möjligheten att ansöka om upphävande av lagakraftvunna avvisnings- och förpassningsbeslut har i många fall använts på ett sådant sätt, att man kan tala om missbruk av bestämmelserna. Trots att inga nya skäl funnits har ansökningar om upphävande lämnats in till regeringen. Detta har medfört, att regeringen har behövt sätta till resurser och tid för onödiga ansökningar. Därigenom har tid tagits från andra viktiga frågor på invandrings- och invandrarpolitikens område.

Kommittén föreslår därför att den enskilde inte längre skall kunna ansöka om upphävande av lagakraftvunna avvisnings- och förpassningsbeslut hos regeringen. I stället föreslås att eventuellt nya skäl i fortsättningen prövas i verkställighetsärendet.

Sammanfattningsvis ger kommitténs förslag i detta betänkande ökad rättssäkerhet för flyktingar och invandrare. Samtidigt ökar möjligheterna för myndigheterna att effektivt och snabbt kunna möta eventuella försök till missbruk av våra flykting- och invandringsbestämmelser.

II Författningsförslag

1. Förslag till Utlänningslag[1]

utfärdad den
Härigenom förordnas som följer.

Inledande bestämmelser

1 § (motsvarar 1 §)
Denna lag anger på vilka villkor en utlänning får resa in i och resa ut ur Sverige samt uppehålla sig och ha en anställning här. En utlänning får inte tvingas att lämna Sverige i något annat fall eller på något annat sätt än lagen anger.

Lagen skall tillämpas på ett sådant sätt att utlänningens frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje särskilt fall.

2 § (motsvarar 3 §)
Statens invandrarverk har ansvaret för den kontroll över utlänningar som behövs för tillämpningen av denna lag. Arbetsmarknadsstyrelsen har dock ansvaret för kontrollen över utlänningar som tjänstgör i befattningar på svenska fartyg i utrikes fart.

Rätt till asyl m. m.

3 § (motsvarar 2 § första och andra styckena)
En flykting skall inte utan synnerliga skäl vägras fristad i Sverige, om han behöver den.

En flykting är enligt denna lag en utlänning som befinner sig utanför det land, i vilket han är medborgare, därför att han känner en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. Som flykting skall även anses den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.

[1] För att få det mera överskådligt har motsvarande bestämmelse i nuvarande utlänningslag angetts vid sidan av författningsförslagen.

4 § (ny)
En flykting upphör att vara flykting om han

1. av fri vilja på nytt använder sig av det lands skydd där han är medborgare,
2. efter att ha förlorat sitt medborgarskap av fri vilja förvärvar det på nytt,
3. förvärvar medborgarskap i ett nytt land och får det landets skydd,
4. av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land, som avses i 3 § andra stycket, eller
5. inte kan fortsätta att vägra använda sig av det lands skydd där han är medborgare eller som statslös tidigare hade sin vistelseort, på grund av att de omständigheter som medförde att han blev erkänd som flykting inte längre föreligger.

5 § (motsvarar 2 § tredje stycket andra meningen)
Den som har övergett en krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland för att undgå förestående krigstjänstgöring (krigsvägrare) skall inte utan särskilda skäl vägras rätt att vistas i Sverige, om han behöver det.

Pass och anmälningsskyldighet

6 § (motsvarar 4 §)
En utlänning som kommer till Sverige eller uppehåller sig här skall ha pass, om regeringen har förordnat om detta. Regeringen föreskriver vilka legitimationshandlingar som får gälla som pass samt i vilka fall en svensk myndighet får utfärda pass för flyktingar eller andra utlänningar.

7 § (motsvarar 5 §)
Vid inresa och utresa skall en utlänning visa upp sitt pass för polismyndigheten, om regeringen inte har föreskrivit annat. En utlänning skall vid inresa och utresa även lämna de upplysningar som begärs av polismyndigheten.

En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att efter kallelse av en polismyndighet personligen inställa sig hos myndigheten och lämna upplysningar om sin vistelse här. På begäran skall han även visa upp sitt pass för polismyndigheten eller för en polisman.

8 § (motsvarar 6 §)
Regeringen får utfärda föreskrifter om skyldighet att anmäla utlänningars vistelse och anställning i riket.

Tillstånd till inresa och uppehåll i Sverige

9 § (motsvarar 7 §)
Regeringen får föreskriva att utlänningar inte utan tillstånd får resa in eller uppehålla sig i Sverige. Tillstånd meddelas som visering eller uppehållstillstånd.

Visering

10 § (motsvarar 8 §)

Visering ges för inresa och vistelse i riket under en viss tid. Vid viseringen får göras sådana förbehåll och ges sådana föreskrifter som behövs med hänsyn till inresans syfte och övriga omständigheter. Viseringen får återkallas när det föreligger särskilda skäl.

Uppehållstillstånd

11 § (ny)

Uppehållstillstånd får ges

1. om utlänningen är flykting eller krigsvägrare,
2. om det annars är motiverat av humanitära skäl,
3. om utlänningen har fått tillstånd att arbeta här eller hans försörjning här är ordnad på något annat sätt,
4. om utlänningen har familjeanknytning till en person som är bosatt här i riket, eller
5. om vistelsen avser studier eller besök.

Uppehållstillstånd får vägras en utlänning på grund av hans vandel endast om förhållandena är sådana som anges i 28 § första stycket 2–4 eller om han grovt har åsidosatt sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person.

12 § (ny)

Begär en utlänning som efter inresan första gången söker uppehållstillstånd att få stanna här därför att han är flykting, skall det i beslutet om uppehållstillstånd anges om han är flykting eller ej.

13 § (motsvarar 9 §)

Uppehållstillstånd får ges för viss tid. Är utlänningen fast bosatt i riket, får uppehållstillstånd ges utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

14 § (motsvarar 10 §)

Ett *tidsbegränsat uppehållstillstånd* ger utlänningen rätt att vistas i Sverige under den tid som har angetts i tillståndet. Det medför inte någon rätt till inresa, om inte detta har särskilt angetts i uppehållstillståndet. Tillståndet får begränsas till att gälla uppehåll endast inom en viss del av riket. Begränsningen får inte avse en mindre del av riket än en kommun. Tillståndet får även innehålla föreskrifter om byte av bostad och anställning samt anmälningsskyldighet. Stannar utlänningen kvar i Sverige sedan uppehållstillståndet har upphört att gälla, skall föreskrifterna i tillståndet fortfarande följas tills nya föreskrifter meddelas för utlänningen.

Ett *permanent uppehållstillstånd* ger utlänningen rätt att resa in och vistas i Sverige utan tidsbegränsning. Den som har ett sådant tillstånd får uppehålla sig här även om han saknar pass.

15 § (motsvarar 12 §)
Ett uppehållstillstånd som ger utlänningen rätt att vistas endast inom en kommun eller ett polisdistrikt får meddelas för högst ett år. Tillståndet får förlängas, dock högst med ett år varje gång.

Återkallelse

16 § (motsvarar 50 § och 10 § andra stycket sista meningen)
Har en utlänning fått uppehållstillstånd genom att mot bättre vetande lämna oriktiga uppgifter eller förtiga vissa omständigheter, får tillståndet återkallas.
Ett permanent uppehållstillstånd får även återkallas, om utlänningens bosättning här upphör.

Beslutande myndigheter m. m.

17 § (motsvarar 11 § första och andra styckena)
Visering ges av statens invandrarverk. Visering får även ges av chefen för utrikesdepartementet samt, i den omfattning regeringen föreskriver, av diplomatiska eller konsulära myndigheter eller av polismyndigheter.
Återkallelse av visering beslutas av den myndighet som har meddelat viseringen. Statens invandrarverk får även återkalla sådana viseringar som andra myndigheter har beslutat, med undantag av viseringar som har beslutats av chefen för utrikesdepartementet.

18 § (motsvarar 11 § första och tredje styckena samt 50 §)
Uppehållstillstånd ges av statens invandrarverk. Tidsbegränsade uppehållstillstånd får ges av polismyndigheter i den omfattning regeringen föreskriver. Anser en polismyndighet att en ansökan om uppehållstillstånd inte bör bifallas, skall ärendet underställas statens invandrarverk.
Återkallelse av uppehållstillstånd beslutas av statens invandrarverk.

Arbetstillstånd och anställningstillstånd

19 § (motsvarar 15 §)
Regeringen får föreskriva att en utlänning inte utan tillstånd får
1. ha anställning här i riket eller annat än som handelsresande arbeta här på grund av anställning utomlands (arbetstillstånd), eller
2. ha anställning som avser befattning på svenskt fartyg i utrikes fart (anställningstillstånd).

Skyldighet att ha arbets- eller anställningstillstånd får inte föreskrivas för utlänningar som har permanent uppehållstillstånd.

Arbetstillstånd

20 § (motsvarar 16 § första stycket)
Arbetstillstånd skall ges för en viss tid. Det får avse ett visst slag av arbete och innehålla de övriga föreskrifter som behövs.

Anställningstillstånd

21 § (motsvarar 16 a § första stycket)
Anställningstillstånd ges för anställning som avser befattning på ett visst fartyg eller vissa fartyg eller på fartyg som tillhör ett visst rederi. Tillståndet får innehålla de föreskrifter som behövs.

Återkallelse

22 § (motsvarar 16 § första stycket och 16 a § första stycket samt 50 §)
Ett arbets- eller anställningstillstånd får återkallas om det föreligger sådana omständigheter som anges i 16 § första stycket eller om det finns andra särskilda skäl.

Beslutande myndigheter m. m.

23 § (motsvarar 16 § andra och tredje styckena)
Arbetstillstånd ges och återkallas av statens invandrarverk. I den omfattning som regeringen föreskriver får arbetstillstånd ges av polismyndigheter eller av arbetsmarknadsstyrelsen eller länsarbetsnämnder. Anser myndigheten att en ansökan om arbetstillstånd inte bör bifallas, skall ärendet underställas statens invandrarverk.
Vid handläggning av sådana frågor om arbetstillstånd som har principiell betydelse eller som annars är av större vikt skall berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer få tillfälle att yttra sig.

24 § (motsvarar 16 a § andra stycket)
Anställningstillstånd ges och återkallas av arbetsmarknadsstyrelsen. Tillstånd får dessutom ges
1. av de sjömansförmedlingar som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen utser och
2. av de svenska utlandsmyndigheter som chefen för utrikesdepartementet bestämmer.

Vissa för uppehålls- och arbetstillstånd gemensamma bestämmelser

Tillstånd före inresan

25 § (motsvarar 13 §; delvis ny)
Regeringen får föreskriva att en utlänning, som behöver uppehålls- eller

arbetstillstånd för sin vistelse här, inte får resa in i Sverige förrän han har fått tillståndet.

Särskilda begränsningar

26 § (motsvarar 14 och 17 §§)

När det krävs av hänsyn till rikets säkerhet får regeringen inskränka utlänningars rätt att uppehålla sig inom ett visst område. Under samma förutsättning får regeringen föreskriva att utlänningar inte utan tillstånd av regeringen eller statens invandrarverk får anställas i ett visst företag eller i företag av ett visst slag.

Särskilda bestämmelser finns om förbud för utlänningar att ha vissa anställningar.

Avvisning

Grunderna för avvisning

27 § (motsvarar 18 §)

En utlänning som kommer till Sverige får avvisas i följande fall:

1. Om han saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd när detta fordras för inresa i Sverige. Detsamma gäller om han tänker besöka något annat nordiskt land men saknar tillstånd att resa in dit när detta fordras.
2. Om han försöker undandra sig att vid inresan visa upp sitt pass för polismyndigheten eller lämna begärda upplysningar till denna.
3. Om han vid inresan mot bättre vetande antingen har lämnat polismyndigheten oriktig uppgift om någon omständighet som är av betydelse för rätten att resa in eller om han också har förtigit någon sådan omständighet.

28 § (motsvarar 19 §)

En utlänning får vidare avvisas i följande fall:

1. Om det kan antas att han kommer att sakna tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller i något annat nordiskt land, som han tänker besöka, samt för sin hemresa.
2. Om han tänker söka sitt uppehälle i Sverige eller i något annat nordiskt land och det skäligen kan antas att han inte kommer att försörja sig på ärligt sätt.
3. Om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller andra särskilda omständigheter skäligen kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land.
4. Om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller i övrigt kan skäligen befaras att han kommer att bedriva sabotage, spionerı eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.
5. Om det med stöd av lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att avvisning skall ske.

En utlänning får även avvisas i andra fall när det har begärts av den centrala

utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att han annars beger sig till det land, som har begärt avvisningen.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller inte den som har visering eller uppehållstillstånd.

29 § (motsvarar 20 §)

En utlänning som kommer till Sverige skall avvisas, om det finns grundad anledning att anta att han tillhör eller verkar för en sådan organisation eller grupp som avses i andra stycket och det dessutom med hänsyn till vad som är känt om hans föregående verksamhet eller i övrigt föreligger fara för att han här i riket medverkar till sådana handlingar som avses i det stycket.

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

Rikspolisstyrelsen upprättar en förteckning över utlänningar som skall avvisas enligt första stycket. Regeringen bestämmer vilka organisationer eller grupper som därvid kommer i fråga.

Tidsfrister, beslutande myndigheter m. m.

30 § (motsvarar 21 § första stycket; tredje stycket nytt)

Avvisning enligt 27 eller 28 § skall ske när utlänningen kommer till riket eller inom en vecka efter ankomsten. Har en utlännings rätt att resa in i Sverige inte prövats vid ankomsten till riket, får avvisning enligt 27 eller 28 § ske när han första gången uppsöker eller anträffas av en polismyndighet eller inom en vecka därefter, men inte senare än tre månader efter ankomsten.

Beslut om avvisning enligt 27 eller 28 § meddelas av polismyndighet, om inte ärendet skall underställas statens invandrarverk enligt 32 eller 33 §.

Polismyndighet kan upphäva sitt beslut om avvisning om efter beslutet nya omständigheter inträffar eller blir kända som medför att beslutet uppenbarligen inte längre bör gälla.

31 § (motsvarar 21 § andra stycket)

När en utlänning, som finns i den förteckning som nämns i 29 § tredje stycket och som inte har visering eller uppehållstillstånd, kommer till riket, skall polismyndigheten omedelbart besluta om hans avvisning utom då ärendet skall underställas regeringen enligt 34 §.

När det hos polismyndigheten uppkommer fråga om avvisning enligt 29 § av annan utlänning än som nämns i första stycket, skall ärendet hänskjutas till statens invandrarverk som med eget yttrande underställer regeringen ärendet. I ärenden som prövas av regeringen skall förhandling hållas.

Underställningsskyldighet

32 § (motsvarar 21 a § första stycket; delvis ny)

Anser polismyndigheten att det föreligger skäl till avvisning enligt 27 eller 28 §, men påstår utlänningen att han i det land, som han har kommit från eller

annars skulle komma att sändas till, löper risk att

1. bli utsatt för politisk förföljelse,
2. bli utsatt för diskriminering av allvarlig art, eller
3. bli sänd till en krigsskådeplats eller straffas för att han har övergett en krigsskådeplats eller annars har vägrat att fullgöra krigstjänstgöring,

eller påstår sig utlänningen där inte vara skyddad mot att sändas till ett land där han löper en sådan risk, skall ärendet underställas statens invandrarverk, om inte annat följer av andra stycket eller av föreskrifter enligt tredje stycket. Verket skall så snart som möjligt besluta i ärendet.

Ärendet skall inte underställas statens invandrarverk, om utlänningens påstående enligt första stycket är uppenbart oriktigt. Inte heller skall ärendet underställas invandrarverket om en utlänning som åberopar diskriminering enligt första stycket 2 skall sändas till ett annat land än hemlandet och det är uppenbart att en flykting där är skyddad mot att sändas till hemlandet.

I fråga om utlänningar som påstår sig löpa risk för sådan diskriminering som anges i första stycket 2 får regeringen föreskriva att underställning enligt samma stycke får underlåtas även i andra fall.

33 § (motsvarar 21 a § andra stycket)

Ärendet skall underställas statens invandrarverk även när det finns anledning till avvisning enligt 28 § andra stycket samt när polismyndigheten anser det tveksamt om en utlänning, som det finns anledning att avvisa, skall avvisas.

34 § (motsvarar 21 a § tredje stycket)

Ett ärende om avvisning enligt 31 § första stycket skall hänskjutas till statens invandrarverk, under de förutsättningar som anges i 32 § första och andra styckena. Invandrarverket skall med eget yttrande underställa regeringen ärendet.

Återreseförbud

35 § (ny)

Om det föreligger särskilda skäl, får ett avvisningsbeslut innehålla förbud för utlänningen att under en viss tid återvända till Sverige utan tillstånd av statens invandrarverk.

Utvisning

36 § (ny)

En utlänning får utvisas ur riket under de förutsättningar och på det sätt som anges i 37–46 §§.

Utvisning på grund av att utlänningen saknar medel till sin försörjning m. m.

37 § (ny)

En utlänning får utvisas om sådana omständigheter föreligger som anges i 28 §.

Beslutet om utvisning meddelas av statens invandrarverk. Beslutet skall meddelas inom tre månader från inresan.

Bestämmelserna i 35 § skall tillämpas på beslutet.

Utvisning på grund av att utlänningen saknar pass eller tillstånd

38 § (motsvarar 22 och 23 §§)

En utlänning får utvisas ur riket, om han uppehåller sig här utan att ha pass eller tillstånd att vistas i Sverige trots att detta krävs.

Beslut om utvisning enligt första stycket meddelas av statens invandrarverk. Avslås en ansökan om uppehållstillstånd, skall invandrarverket samtidigt meddela beslut om utvisning, om det inte föreligger synnerliga skäl mot detta.

39 § (motsvarar 24 §)

Om det inte föreligger särskilda skäl, skall ett utvisningsbeslut innehålla förbud för utlänningen att under en viss tid, minst sex månader, återvända till Sverige utan tillstånd av statens invandrarverk.

Utvisning på grund av brott

40 § (motsvarar 26 § första och tredje styckena och 27 §)

Döms en utlänning för ett brott på vilket kan följa fängelse i mer än ett år, eller undanröjs villkorlig dom eller skyddstillsyn för sådant brott, får han utvisas ur riket. Utlänningen får dock endast utvisas om det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att fortsätta med brottslig verksamhet här eller om brottet är sådant att han inte bör få stanna kvar. Utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som dömer i brottmålet.

Första stycket är tillämpligt även när en utlänning har begått brott på vilket kan följa fängelse enligt denna lag eller enligt författningar som har utfärdats med stöd av lagen. Detta gäller dock endast om omständigheterna vid brottet är försvårande eller om utlänningen under de senaste två åren före brottet har begått brott av samma slag.

När en domstol enligt 34 kap. brottsbalken beslutar om förändring av påföljd, som utlänningen har dömts till jämte utvisning, får domstolen även meddela det beslut beträffande utvisningen, som förändringen av påföljden ger anledning till.

41 § (motsvarar 26 § andra stycket)

När en domstol överväger, om en utlänning bör utvisas, skall den ta hänsyn till hans levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige. En utlänning, som hade permanent uppehållstillstånd sedan minst

ett år när åtalet väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Detsamma skall gälla medborgare i ett annat nordiskt land, som inte bara tillfälligt vistas här. En flykting, som har behov av fristad här i riket, får utvisas endast om han begått sådana handlingar som avses i 75 §.

42 § (motsvarar 28 §)

En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under en viss tid, minst två år, eller utan tidsbegränsning. I domen eller beslutet skall utlänningen upplysas om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 93 §.

Särskilda utvisningsgrunder

43 § (motsvarar 29 § första stycket 5, 30 § andra stycket och 31 § tredje stycket)

En utlänning får utvisas ur riket, om det föreligger sådana omständigheter som avses i 29 § första och andra styckena.

Beslutet meddelas av regeringen. I ett sådant ärende skall förhandling hållas. Yttrande skall inhämtas från statens invandrarverk, om hinder inte möter på grund av att ärendet är synnerligen brådskande.

44 § (motsvarar 34 §)

När det krävs av hänsyn till rikets säkerhet, får regeringen utvisa en utlänning. Regeringen får i stället för att utvisa utlänningen föreskriva inskränkningar och villkor i fråga om utlänningens vistelseort, byte av bostad och anställning samt anmälningsplikt.

I ärenden om utvisning enligt denna paragraf skall förhandling hållas.

45 § (ny)

När synnerliga skäl föreligger får regeringen utvisa en utlänning som för ett grovt asocialt liv.

I ärenden om utvisning enligt denna paragraf skall förhandling hållas.

46 § (motsvarar 32 §)

Bestämmelserna i 42 § gäller vid beslut om utvisning enligt 43–45 §§.

Särskilda tvångsåtgärder

Förvar och uppsikt m. m.

47 § (motsvarar 35 § andra stycket; delvis ny)

En utlänning får tas i förvar om det föreligger sannolika skäl för avvisning enligt 27 eller 28 § eller utvisning enligt 37, 38 eller 43–45 §§ eller om det uppkommer fråga om verkställighet av en sådan åtgärd eller av utvisning på grund av brott. Förvar beslutas av den myndighet som handlägger avlägsnande- eller verkställighetsärendet. Beslut om förvar får dock endast fattas

om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter kan skäligen befaras att han kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet här eller om utlänningens identitet är oklar.

Om det bedöms som tillräckligt, kan myndigheten under samma förutsättningar omhänderta utlänningens pass eller därmed jämställd legitimationshandling, ålägga utlänningen att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller föreskriva andra villkor som behövs för att hålla utlänningen under uppsikt. Om utlänningen inte följer föreskrifterna kan han tas i förvar.

Att en utlänning i vissa fall får tas i förvar i samband med att verkställighet av avvisningsbeslut tillfälligt uppskjuts följer av 80 § andra stycket.

48 § (ny)

Har statens invandrarverk beslutat om avvisning eller utvisning av en utlänning eller fattat beslut om verkställighet, får invandrarverket till dess besvär anförts eller beslutet har vunnit laga kraft meddela beslut enligt 47 § första och andra styckena.

Tillfälliga beslut av polismyndighet

49 § (motsvarar 35 § första och tredje styckena)

När den handläggande myndighetens beslut om särskild tvångsåtgärd mot en utlänning eller statens invandrarverks beslut enligt 48 § inte hinner avvaktas, får en polismyndighet tillfälligt ta utlänningen i förvar eller ställa honom under uppsikt enligt 47 § första och andra styckena.

Skall ett ärende om avvisning enligt 34 § underställas regeringen, skall polismyndigheten ta utlänningen i förvar. Även om de i 47 § första och andra styckena angivna förutsättningarna inte föreligger, får polismyndigheten ta en utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt när fråga om avvisning skall underställas regeringen enligt 31 § andra stycket eller när det uppkommer fråga om att utvisa honom enligt 43 §.

Anmälan om att utlänningen har tagits i förvar eller ställts under uppsikt enligt första eller andra stycket skall skyndsamt göras hos den myndighet som handlägger ärendet eller i fall som avses i 48 §, hos statens invandrarverk. Denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om åtgärden skall bestå.

Kvarhållande i förvar m. m.

50 § (motsvarar 35 § fjärde stycket)

En utlänning får inte hållas i förvar längre tid än två veckor eller, när beslut har meddelats om avvisning eller utvisning, två månader från det han togs i förvar, om det inte föreligger synnerliga skäl.

Ett beslut om att hålla någon kvar i förvar gäller för varje gång inte längre än två veckor från beslutets dag. I de fall då beslut har meddelats om avvisning eller utvisning får beslutet om kvarhållande dock avse en tid av högst två

månader från beslutets dag.

Varje beslut om kvarhållande i förvar utöver den tid som anges i första stycket skall föregås av muntlig förhandling.

51 § (motsvarar 36 §)

Vid beslut om avvisning eller om utvisning enligt 37, 38 eller 43–45 §§ av en utlänning, som hålls i förvar eller står under uppsikt, skall den myndighet som fattar beslutet pröva om utlänningen fortfarande skall hållas i förvar eller stå under uppsikt till dess verkställighet sker. Detsamma skall gälla beslut som statens invandrarverk eller regeringen fattar i ett verkställighetsärende.

52 § (motsvarar 37 §)

Fattas inte inom den tid som anges i 50 § beslut om att hålla kvar utlänningen i förvar eller finns det inte längre skäl att hålla utlänningen i förvar eller under uppsikt, skall åtgärden omedelbart upphävas.

Muntlig förhandling i utlänningsärenden

53 § (motsvarar 39 §)

När förhandling skall äga rum enligt en bestämmelse i denna lag tillämpas 54–59 §§. Detsamma gäller när det annars finns anledning att hålla förhandling i ett ärende enligt denna lag hos regeringen, statens invandrarverk eller länsstyrelse.

Myndighet

54 § (motsvarar 40 §)

Förhandling skall hållas inför den myndighet som handlägger ärendet. Statens invandrarverk får låta en länsrätt eller en länsstyrelse hålla förhandling i ärenden som verket handlägger. I ärenden, som handläggs av regeringen, får det statsråd, som ansvarar för ärenden enligt denna lag, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om förhandling och utse myndighet som skall hålla förhandlingen.

Allmänt ombud

55 § (motsvarar 41 §)

När det behövs får den myndighet som håller förhandlingen uppdra åt en polismyndighet eller åt en särskilt utsedd person att vara allmänt ombud vid förhandlingen.

Förfarandet vid förhandling

56 § (motsvarar 42 § första stycket)

Utlänningen liksom andra personer som skall höras skall kallas till förhandlingen. Om utlänningen hålls i förvar, skall den myndighet som håller

förhandlingen besluta om hans inställelse. Har kallelse till förhandlingen delgetts den som skall höras minst fyra dagar före förhandlingen och uteblir den kallade utan att ha anmält laga förfall, får myndigheten besluta om hämtning. Beslut om hämtning av någon annan än utlänningen får dock meddelas endast om det föreligger synnerliga skäl.

57 § (motsvarar 42 § andra och tredje styckena)

Vid förhandlingen skall, med de begränsningar som följer av 14 § förvaltningslagen (1971:290), noga utredas de omständigheter som kan inverka på ärendets avgörande. Utlänningen skall få tillfälle att ange sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

Förhandlingen skall vara offentlig, om utlänningen begär det och myndigheten inte anser att omständigheterna föranleder något annat.

Ersättning

58 § (motsvarar 42 a § första – tredje styckena)

För inställelsen vid förhandlingen skall utlänningen få ersättning av allmänna medel för resa och uppehälle, i den mån det bedöms skäligt med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden, den tid han har vistats i riket samt övriga omständigheter. Förskott får beviljas på ersättningen.

Annan än utlänningen som på kallelse har inställt sig vid förhandlingen har rätt till ersättning av allmänna medel för kostnad och tidsspillan. Förskott får beviljas på ersättning för resa och uppehälle.

Allmänt ombud eller tolk har rätt att av allmänna medel få arvode samt ersättning för kostnad och tidsspillan, om inte uppdraget har fullgjorts i tjänsten.

59 § (motsvarar 42 a § fjärde stycket)

Frågan om ersättning eller förskott prövas av den myndighet som håller förhandlingen. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen.

Klagan över beslut m. m.

Klagan över beslut om avvisning eller utvisning m. m.

60 § (motsvarar 44 § första och andra styckena)

Polismyndighetens beslut om avvisning får överklagas av utlänningen. Detta sker genom att besvär anförs hos statens invandrarverk.

61 § (motsvarar 44 § fjärde stycket)

En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott får överklagas enligt vad som i övrigt gäller om klagan över allmän domstols dom eller beslut.

62 § (motsvarar 46 §; delvis ny)

Statens invandrarverks beslut i fråga om avvisning eller utvisning får överklagas av utlänningen. Detsamma gäller sådant beslut om uppehållstill-

stånd som anges i 15 § eller ett beslut om uppehållstillstånd i vilket invandrarverket har ogillat ett påstående att utlänningen är flykting.

Klagan över invandrarverkets beslut förs hos regeringen genom besvär.

63 § (motsvarar 46 a §)

Ett beslut om ersättning enligt 58 § får överklagas hos kammarrätt genom besvär. Kammarrättens beslut får överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Klagan över beslut om förvar

64 § (motsvarar 48 a §)

Beslut enligt 47, 48 eller 50 § om att en utlänning skall tas i förvar eller hållas kvar i förvar får överklagas av utlänningen. Detta gäller dock inte beslut som har fattats av regeringen.

Har beslutet fattats av en polismyndighet, överklagas det hos länsrätt. Har beslutet fattats av statens invandrarverk eller av en länsstyrelse, överklagas det hos kammarrätt. Länsrättens eller kammarrättens beslut överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Klagan får föras särskilt och är inte inskränkt till viss tid.

Begränsning av rätten att överklaga beslut

65 § (motsvarar 49 § första och andra styckena; tredje stycket nytt)

Beslut i ärenden enligt denna lag får överklagas endast i de fall som anges i 60–64 §§ och 85 §.

Klagan får dock föras även över beslut om avvisande av ombud eller biträde samt över beslut i en jävsfråga. Sådan klagan får föras särskilt.

Statens invandrarverks beslut att vägra att tills vidare inställa verkställigheten av ett avvisningsbeslut får inte överklagas särskilt.

Överlämnande av ärenden till regeringen

66 § (motsvarar 47 §)

Statens invandrarverk får överlämna ett ärende till regeringens avgörande, om verket anser att särskilda skäl motiverar det. Verket skall då bifoga ett eget utlåtande i ärendet.

Nöjdförklaring

67 § (motsvarar 48 §)

En utlänning som har rätt att överklaga ett beslut om avvisning eller ett beslut om utvisning enligt 37, 38 och 43–45 §§ eller ett beslut om verkställighet får förklara att han avstår från att överklaga beslutet och medger att det verkställs (nöjdförklaring).

En nöjdförklaring avges inför en länsstyrelse eller, i vittnes närvaro, inför

en polismyndighet eller styresmannen vid en fångvårdsanstalt eller föreståndaren för ett häkte eller den som tjänstgör i stället för styresmannen eller föreståndaren. Förklaringen får dock avges inför en annan myndighet än den som har meddelat beslutet endast om en utskrift av beslutet eller ett bevis om vad det innehåller om utlänningen finns att tillgå för den som mottar nöjdförklaringen.

En nöjdförklaring får inte återtas. Har utlänningen överklagat beslutet innan nöjdförklaringen avges, skall hans talan anses återkallad genom nöjdförklaringen.

Första – tredje styckena skall tillämpas även beträffande allmän domstols dom eller beslut i den del som avser utvisning på grund av brott. Nöjdförklaring beträffande domen eller beslutet får dessutom avges inför den domstol som har meddelat domen eller beslutet eller i övrigt inför allmän underrätt.

Upphävande av beslut m. m.

Beslut om utvisning på grund av brott

68 § (motsvarar 51 § första stycket; andra stycket nytt)

Finner regeringen att beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas eller finns det annars skäl för att beslutet inte längre skall gälla vare sig det har verkställts eller inte, får regeringen upphäva beslutet i dess helhet eller i viss del eller också medge att utlänningen får vistas i landet trots beslutet.

Har frågan om verkställighet av ett sådant beslut underställts statens invandrarverk och finner invandrarverket att beslutet inte bör verkställas, skall verket med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen.

Beslut om avvisning eller om utvisning i övrigt

69 § (ny)

Har frågan om verkställighet av ett beslut om avvisning enligt 27 eller 28 § eller utvisning enligt 37, 38 eller 45 § underställts statens invandrarverk enligt 81 eller 84 § och finner invandrarverket att beslutet inte bör verkställas, får verket upphäva beslutet eller medge anstånd med verkställigheten. Regeringen får inte pröva fråga om upphävande av beslut som anges i detta stycke eller anstånd med verkställigheten av beslutet i andra fall än då invandrarverket med stöd av 66 § har underställt regeringen verkställighetsärendet eller verkets beslut har överklagats enligt 85 §.

70 § (motsvarar 51 § tredje stycket)

När regeringen beslutar om avvisning enligt 29 § eller utvisning enligt 43 eller 44 § men det möter hinder enligt 74–76 §§ mot att verkställa beslutet eller det av annan särskild anledning inte bör verkställas, skall regeringen förordna att verkställighet tills vidare inte får ske. Avvisnings- eller utvisningsbeslutet samt förordnandet att verkställighet tills vidare inte får ske skall omprövas när det finns skäl till detta.

Föreskrifter för utlänningen

71 § (motsvarar 51 § fjärde och femte styckena)

När regeringen upphäver ett beslut enligt 68 eller 69 § eller medger utlänningen rätt att vistas här trots avvisnings- eller utvisningsbeslutet, får regeringen samtidigt meddela sådana föreskrifter om inskränkningar och villkor för utlänningens vistelse här i riket som anges i 44 § första stycket.

Skall verkställighet inte ske i fall som avses i 70 §, får regeringen meddela sådana föreskrifter som anges i första stycket. Detsamma gäller när i annat fall ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas och det beträffande utlänningen föreligger sådana omständigheter som avses i 29 § första och andra styckena. I ärenden enligt detta stycke skall förhandling hållas.

Behörighet att besluta att verkställighet tills vidare inte får ske

72 § (motsvarar 51 a §; andra stycket nytt)

När fråga om upphävande av ett avlägsnandebeslut eller en annan sådan fråga som avses i 68 § uppkommer hos regeringen, får det statsråd, som ansvarar för ärenden enligt denna lag, besluta att verkställighet inte skall ske innan regeringen har fattat slutligt beslut i ärendet. Ett sådant beslut får även fattas av statens invandrarverk fastän ärendet i övrigt skall prövas av regeringen. Verket skall då genast underrätta regeringen och anmäla ärendet, om det ännu inte har kommit under regeringens prövning.

Även i andra fall när ärende enligt denna lag skall prövas av regeringen får det statsråd som avses i första stycket besluta att ett avlägsnandebeslut inte får verkställas innan regeringen har avgjort ärendet.

Tillstånd till kort besök i riket

73 § (motsvarar 52 §)

Statens invandrarverk får ge en utlänning tillstånd att göra ett kort besök för synnerligen viktiga angelägenheter utan hinder av ett beslut om avvisning eller utvisning med återreseförbud.

Verkställighet av avvisning eller utvisning

Politiskt verkställighetshinder m. m.

74 § (motsvarar 53 §)

Vid verkställighet av avvisning eller utvisning får en utlänning inte sändas till ett land, där han riskerar förföljelse som riktar sig mot hans liv eller frihet eller i övrigt är av svår beskaffenhet på grund av hans ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller religiösa eller politiska uppfattning. Inte heller får utlänningen sändas till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han riskerar sådan förföljelse.

75 § (motsvarar 54 §)

Bestämmelserna i 74 § hindrar inte att utlänningen sänds till ett sådant land som anges där, om han inte kan sändas till något annat land och han genom ett synnerligen grovt brott har visat, att det skulle innebära en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna kvar och den förföljelse som hotar honom i det landet inte innebär fara för hans liv och inte heller i övrigt är av särskilt svår beskaffenhet.

Om en utlänning här i riket eller någon annanstans har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här får han sändas till sådant land som anges i 74 §, om han inte kan sändas till något annat land.

76 § (motsvarar 54 a § första stycket)

Vid verkställighet av avvisning eller utvisning får en krigsvägrare inte sändas till ett land där han riskerar att sändas till krigsskådeplats. Inte heller får han sändas till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land, där han löper en sådan risk.

Om utlänningen inte kan sändas till något annat land och det föreligger särskilda skäl för verkställighet, får han dock sändas till ett sådant land som anges i första stycket.

Land till vilket verkställighet skall ske m. m.

77 § (motsvarar 55 §)

En utlänning som avvisas skall sändas till det land från vilket han kom hit. En utlänning som utvisas skall sändas till sitt hemland. Kan hemlandet inte fastställas, skall han sändas till det land från vilket han kom hit.

Om beslutet inte kan verkställas på det sätt som anges i första stycket eller om det annars finns särskilda skäl mot detta, får utlänningen sändas till det land som bedöms lämpligast.

Första och andra styckena hindrar inte att en utlänning, som har kommit hit från ett annat nordiskt land, sänds till något av dem i enlighet med den överenskommelse som regeringen har ingått med det landet.

78 § (motsvarar 56 § och 60 § andra stycket)

Avvisas en utlänning, som har kommit hit med fartyg eller luftfartyg, får han föras tillbaka till fartyget eller luftfartyget, om detta skall avgå till utlandet omedelbart eller inom den närmaste framtiden. Han får också sättas ombord på ett annat fartyg eller luftfartyg med samma innehavare. Vägrar fartygets eller luftfartygets befälhavare att ta emot utlänningen, får länsstyrelsen förelägga honom detta och förena föreläggandet med lämpligt vite.

Första stycket gäller även verkställighet av utvisning enligt 37, 38 eller 43–45 §§, om utlänningen har underlåtit att vid inresan visa upp sitt pass för polismyndighet och utvisningsbeslutet har meddelats inom sex månader efter inresan.

Om fartyget eller luftfartyget skall avgå till sådant land, till vilket utlänningen enligt 74–76 §§ inte får sändas, gäller inte första och andra styckena.

Tidpunkten för verkställighet och beslutande myndighet

79 § (motsvarar 57 §; tredje stycket nytt)

En polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas utan hinder av att beslutet har överklagats.

Dom eller beslut om utvisning på grund av brott får verkställas fastän domen eller beslutet inte har vunnit laga kraft, om utlänningen har avgett nöjdförklaring.

I annat fall än som anges i andra stycket får ett beslut om utvisning inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft.

80 § (motsvarar 58 § första stycket; andra stycket nytt)

Avvisning och utvisning skall verkställas så snart det kan ske med hänsyn till 79 § och till omständigheterna i övrigt. Verkställigheten av avvisning samt utvisning enligt 37 och 38 §§ beslutas av polismyndigheten. Verkställigheten av utvisning i övrigt beslutas av länsstyrelsen. I fråga om avvisning enligt 29 § eller utvisning enligt 43 eller 44 § får regeringen förordna att verkställigheten skall ske i annan ordning.

Har en polismyndighet beslutat om avvisning i fall som avses i 32 § andra eller tredje stycket men överklagar utlänningen beslutet i samband med delgivningen skall avvisningsbeslutet inte verkställas förrän statens invandrarverk har beslutat i frågan om verkställigheten tills vidare skall anstå. I avvaktan på ett sådant beslut av invandrarverket får utlänningen hållas i förvar, även om sådana omständigheter inte föreligger som anges i 47 § första stycket.

Underställningsskyldighet m. m.

81 § (motsvarar 58 § andra och fjärde styckena; delvis ny)

Om en utlänning, när verkställighet skall ske av avvisning enligt 27 eller 28 § eller av utvisning enligt 37, 38 eller 40 §, påstår att han i det land, till vilket han skulle komma att sändas, löper risk att

1. bli utsatt för politisk förföljelse,
2. bli utsatt för diskriminering av allvarlig art, eller
3. bli sänd till en krigsskådeplats eller straffad för att han har övergett en krigsskådeplats eller annars har vägrat att fullgöra krigstjänstgöring

eller påstår sig utlänningen där inte vara skyddad mot att sändas till ett land där han löper sådan risk, skall ärendet underställas statens invandrarverk, om inte annat följer av andra stycket eller av föreskrifter enligt tredje stycket. Verket skall så snart som möjligt besluta i ärendet.

Ärendet skall inte underställas statens invandrarverk, om utlänningens påstående enligt första stycket är uppenbart oriktigt eller om det enligt avvisningsbeslutet eller utvisningsbeslut enligt 37 eller 38 § har prövats i det ärendet. Inte heller skall ärendet underställas invandrarverket om en utlänning som åberopar diskriminering enligt första stycket 2 skall sändas till ett annat land än hemlandet och det är uppenbart att en flykting där är skyddad mot att sändas till hemlandet.

I fråga om utlänningar som påstår sig löpa risk för sådan diskriminering

som anges i första stycket 2 får regeringen föreskriva att understållning enligt samma stycke får underlåtas även i andra fall.

Gäller den understöllda verkställigheten utvisning enligt 38 § skall på utlänningens begäran hållas förhandling om förhandling inte har hållits redan i utvisningsärendet. Statens invandrarverk skall upplysa utlänningen om rätten att begära förhandling.

82 § (motsvarar 58 § tredje stycket)

Verkställighet av avvisning enligt 29 § eller utvisning enligt 43–45 §§ skall hänskjutas till statens invandrarverk, om det föreligger förhållanden som enligt 81 § föranleder understållning. Invandrarverket skall med eget yttrande underställa regeringen ärendet. I ärendet hos regeringen skall förhandling hållas.

83 § (motsvarar 58 § femte stycket)

Om statens invandrarverk anser att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall verkställas med stöd av 75 §, skall frågan underställas regeringen.

84 § (motsvarar 60 §; delvis ny)

Om det i ett annat fall än som avses i 81 eller 82 § uppstår hinder eller svårighet att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning eller om det är tveksamt hur det skall verkställas, skall ärendet underställas statens invandrarverk.

85 § (motsvarar 59 §)

Statens invandrarverks beslut i en verkställighetsfråga som har underställts verket enligt 81 § får överklagas av utlänningen. Klagan förs hos regeringen genom besvär.

Anvisningar om verkställigheten m. m.

86 § (motsvarar 60 §; andra stycket nytt)

När statens invandrarverk har fattat beslut om avvisning eller utvisning får verket lämna de närmare anvisningar som behövs för verkställigheten. Detsamma skall även annars gälla när en verkställande myndighet begär sådana anvisningar.

Att ett beslut om avvisning eller utvisning som inte kan verkställas i vissa fall kan upphävas eller ändras följer av 68 och 69 §§.

Frivillig verkställighet samt preskription

87 § (motsvarar 60 a §; delvis ny)

Ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses verkställt, när utlänningen har lämnat riket efter att ha fått del av beslutet, även om beslutet inte har vunnit laga kraft.

Ett beslut om avvisning enligt 27 eller 28 § eller utvisning enligt 37, 38 eller 45 § förfaller, om det inte har verkställts inom två år från det beslutet vann laga kraft. Detta gäller inte om det inte har kunnat verkställas på grund av att

utlänningen hållit sig undan.

Om en utlänning inte har kunnat anträffas för verkställighet av ett sådant beslut som avses i andra stycket inom den tid som anges där och det därefter uppkommer fråga huruvida beslutet kan verkställas, skall vid den prövningen antas att verkställighet har skett enligt första stycket inom tvåårstiden, om annat inte visas.

Ny verkställighet m. m.

88 § (motsvarar 61 §; delvis ny)

Återvänder en utlänning som har avvisats eller utvisats och innehåller beslutet förbud för honom att under viss tid återvända till Sverige utan att vara berättigad till detta, skall avvisnings- eller utvisningsbeslutet verkställas på nytt.

89 § (motsvarar 62 §)

Om en utlänning enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag, inte får uppehålla sig utanför en viss ort eller kommun eller ett visst polisdistrikt, men anträffas på annan plats inom riket, skall han genom polismyndighetens försorg föras till en plats där han får vistas.

Ansvar m. m.

90 § (motsvarar 63 §)

Till dagsböter döms

1. en utlänning som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och underlåter att ansöka om ett sådant tillstånd, eller
2. en utlänning som har anställning eller bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att han har ett sådant tillstånd.

Den som har en utlänning i sin tjänst, fastän utlänningen inte har föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd, döms till dagsböter eller, när omständigheterna är försvårande, till fängelse i högst ett år.

91 § (motsvarar 64 §)

Till dagsböter eller, när omständigheterna är försvårande, till fängelse högst sex månader döms

1. den som inte gör sådan anmälan som föreskrivs i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag,
2. den som i en sådan anmälan eller i ett ansökningsärende enligt denna lag eller en sådan författning som har utfärdats med stöd av denna lag mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse,
3. den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid mot en föreskrift i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen,
4. en utlänning som överträder bestämmelserna i denna lag eller vad som har föreskrivits med stöd av lagen i annat hänseende än beträffande skyldighet

att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, eller

5. en utlänning som försöker hindra verkställighet av beslut om hans avvisning eller utvisning.

Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till dagsböter döms, utan hinder av första stycket

1. den som hjälper en utlänning som avses i 29 § första och andra styckena att komma in i Sverige, eller
2. en utlänning som försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning enligt 29 § eller utvisning enligt 43 eller 44 §.

92 § (motsvarar 65 §; delvis ny)

Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till dagsböter döms

1. en utlänning som överträder en med stöd av denna lag meddelad föreskrift att han inte får uppehålla sig utanför en viss ort eller kommun eller ett visst polisdistrikt, eller
2. en utlänning som överträder en sådan föreskrift som har meddelats enligt 71 § andra stycket.

93 § (motsvarar 66 §; delvis ny)

Till fängelse i högst ett år döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige, fastän han enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 40 eller 43–45 §§ inte har haft rätt att återvända hit. Om utlänningen har flytt hit för att undgå politisk förföljelse, skall han dock inte dömas för att han återvänt hit. Åtal får vidare underlåtas, om lagföring inte är påkallad från allmän synpunkt.

94 § (motsvarar 67 §)

Avvisas eller utvisas en utlänning, är han skyldig att betala kostnaden för sin befordran till den ort, dit han sänds genom myndighets försorg. Detsamma gäller när en utlänning enligt 89 § genom polismyndighets försorg förs till den plats, där han får vistas.

Om en utlänning enligt 77 § förs tillbaka till det fartyg eller luftfartyg, med vilket han har kommit till Sverige eller sätts ombord på ett annat fartyg eller luftfartyg med samma innehavare, är innehavaren skyldig att utan ersättning av statsverket föra utlänningen ur Sverige.

Om en utlänning, som är anställd ombord på fartyg eller luftfartyg eller som utan tillåtelse har medföljt detta, lämnar fartyget eller luftfartyget under dess uppehåll i Sverige, och olovligen reser in i Sverige, är fartygets eller luftfartygets innehavare skyldig att svara för de kostnader som uppstår för det allmänna för utlänningens uppehälle i Sverige under de närmaste tre månaderna och för hans utresa ur Sverige.

I fråga om ett fartyg med utländsk innehavare är befälhavaren och den som har anlitats för inklarering av fartyget skyldiga att på innehavarens vägnar svara för kostnad enligt tredje stycket, om det inte är uppenbart oskäligt.

Särskilda bestämmelser

95 § (motsvarar 68 §)

Med polismyndighet avses i denna lag den lokala polismyndigheten samt

länspolischefen. Vad som i lagen sägs om polismyndighet gäller även den, som länsstyrelsen har särskilt förordnat att fullgöra sådana uppgifter som enligt lagen åligger polismyndighet.

96 § (motsvarar 69 §)

Beträffande diplomatiska och avlönade konsulära tjänstemän som är anställda av främmande makter i Sverige samt deras familjer och betjäning och beträffande främmande makters kurirer tillämpas denna lag endast i den utsträckning regeringen förordnar om detta.

I fråga om andra utlänningar som är berättigade till förmåner enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, iakttas de inskränkningar som följer av 2–5 §§ i den lagen.

97 § (motsvarar 69 a §)

Bestämmelserna i 15 § förvaltningslagen (1971:290) tillämpas i ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd endast när utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

Bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen tillämpas inte beträffande beslut om visering och arbetstillstånd och inte heller beträffande beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd i andra fall än som avses i 15 §.

98 § (motsvarar 70 §)

Är Sverige i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i, får regeringen utfärda särskilda föreskrifter om utlänningars inresa och uppehåll i riket, rätt till anställning här, rätt att inneha offentligt förtroendeuppdrag här och avlägsnande från riket samt om omhändertagande av utlänningar i anstalt eller förläggning.

Har regeringen i andra fall än då Sverige är i krig utfärdat föreskrifter om verkställighet av avvisning eller utvisning, som avviker från vad som föreskrivs i 74 och 75 §§, eller föreskrifter om omhändertagande av utlänningar i anstalt eller förläggning, skall, om inte krig inträffar, föreskrifterna för att inte bli ogiltiga underställas riksdagens prövning inom en månad. Om föreskrifterna inte godkänns av riksdagen inom två månader från det underställningen skedde skall de upphöra att gälla.

99 § (motsvarar 71 §; delvis ny)

Regeringen utfärdar föreskrifter om hemsändande av utlänning som omhändertas enligt barnavårdslagen (1960:97), lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall eller 35 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda och som inte är flykting.

Efter avtal med en annan stat om behandling av fripassagerare får regeringen föreskriva avvikelser från bestämmelserna i denna lag samt utfärda de föreskrifter som i övrigt behövs för tillämpning av avtalet.

Om utlämning för brott och om överförande till en annan stat för verkställighet av en här i Sverige ådömd frihetsberövande påföljd eller kriminalvård i frihet samt om utlämning till något annat nordiskt land för verkställighet av beslut om vård eller behandling finns särskilda bestämmelser.

100 § (motsvarar 72 §)

Närmare föreskrifter för tillämpningen av denna lag utfärdas av regeringen.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1980.

I ärende som före denna lags ikraftträdande har anhängiggjorts hos polismyndighet, statens invandrarverk eller regeringen gäller fortfarande äldre bestämmelser, utom i fråga om flyktingförklaring enligt 12 § och rätten att överklaga invandrarverkets beslut enligt samma paragraf.

I fråga om beslut om utvisning enligt 29 § 1–4 i den äldre utlänningslagen gäller fortfarande äldre bestämmelser.

Förekommer i lag eller annan författning uttrycken förpassning eller förvisning skall därmed avses utvisning enligt 38 resp. 40 § i denna lag.

2. Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken

utfärdad den

Härigenom förordnas att 24 kap. 21 § rättegångsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Dömes den misstänkte för brottet och är han häktad, pröve rätten enligt de i detta kapitel angivna grunderna, huruvida han skall i häkte avbida, att domen vinner laga kraft; är den misstänkte å fri fot, må rätten förordna, att han skall häktas.	*Vid tillämpning av första stycket skall bestämmelserna i detta kapitel om häktning av den, som skäligen kan befaras undandraga sig straff, gälla även i fråga om den som skäligen kan befaras undandraga sig honom ådömd utvisning.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1980.

3. Förslag till
Lag om ändring i lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall

utfärdad den

Härigenom förordnas att 16, 18, 21, 22 och 24 §§ lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
16 §	
Den som beretts vård med stöd av beslut enligt 9 § andra stycket eller på grund av domstols förordnande skall ofördröjligen utskrivas, om förutsättningar enligt 1 § för att bereda honom vård icke längre föreligga. Omständighet som avses i 1 § första stycket e) får icke utgöra grund för kvarhållande i annat fall än då patienten beretts vård på grund av domstols förordnande.	
	Utskrivning skall jämväl kunna ske om avvisnings-, utvisnings- eller utlämningsbeslut, som fattats i fråga om patienten, är verkställbart och patientens tillstånd tillåter sådan verkställighet.
Frågan om utskrivning skall prövas fortlöpande.	Frågan om utskrivning *enligt första stycket* skall prövas fortlöpande.
18 §	
Patienten eller hans make, om makarna sammanbodde vid tiden för intagningen, eller annan, som då stadigvarande sammanbodde med honom, eller hans barn, fader, moder, syskon, förmyndare eller gode man får göra ansökan om utskrivning.	
Ansökan hos utskrivningsnämnden göres skriftligen. Om patient som avses i 17 § andra stycket ger till känna att han icke vill vara intagen på sjukhuset, skall han genom överläkarens försorg underrättas om sin möjlighet att ansöka om utskrivning och tillfälle beredas honom att upprätta erforderliga handlingar.	
	I fall som avses i 16 § andra stycket får ansökan om utskrivning endast göras av myndighet som får verkställa beslutet om avvisning, utvisning eller utlämning.
Utskrivningsnämnden är icke skyldig att pröva ansökan om utskrivning, förrän tre månader förflutit från prövningen av tidigare ansökan.	

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
21 §	
Talan får föras mot läkares beslut enligt denna lag, om läkaren	Talan får föras mot läkares beslut enligt denna lag, om läkaren
intagit någon på sjukhus eller enligt 9 § andra stycket beslutat att patient alltjämt skall vara intagen på sjukhus,	intagit någon på sjukhus eller enligt 9 § andra stycket beslutat att patient alltjämt skall vara intagen på sjukhus,
lämnat begäran om tillstånd att vistas på egen hand utom sjukhusområdet helt eller delvis utan bifall eller återkallat sådant tillstånd,	lämnat begäran om tillstånd att vistas på egen hand utom sjukhusområdet helt eller delvis utan bifall eller återkallat sådant tillstånd,
avslagit ansökan om utskrivning eller om utskrivning på försök,	avslagit ansökan om utskrivning *enligt 16 § första stycket* eller om utskrivning på försök,
i samband med utskrivning på försök ålagt patient att iakttaga särskilda föreskrifter eller ställt honom under tillsyn eller	i samband med utskrivning på försök ålagt patient att iakttaga särskilda föreskrifter eller ställt honom under tillsyn eller
återintagit patient under utskrivning på försök.	återintagit patient under utskrivning på försök.
I övrigt får talan icke föras mot läkares beslut enligt denna lag.	
Talan föres hos utskrivningsnämnden genom besvär.	
22 §	
Talan får föras mot utskrivningsnämnds beslut, om nämnden	Talan får föras mot utskrivningsnämnds beslut, om nämnden
ogillat besvär över beslut om intagning eller beslut enligt 9 § andra stycket,	ogillat besvär över beslut om intagning eller beslut enligt 9 § andra stycket,
avslagit ansökan om utskrivning eller om utskrivning på försök eller ogillat besvär över läkares beslut om avslag på sådan ansökan eller	avslagit ansökan om utskrivning *enligt 16 § första stycket* eller om utskrivning på försök eller ogillat besvär över läkares beslut om avslag på sådan ansökan eller
i samband med utskrivning på försök ålagt patient att iakttaga särskilda föreskrifter eller ställt honom under tillsyn eller lämnat besvär över läkares beslut i sådana frågor helt eller delvis utan bifall.	i samband med utskrivning på försök ålagt patient att iakttaga särskilda föreskrifter eller ställt honom under tillsyn eller lämnat besvär över läkares beslut i sådana frågor helt eller delvis utan bifall.
I övrigt får talan mot utskrivningsnämnds beslut enligt denna lag föras endast i fall som avses i 26 §.	
Talan föres hos psykiatriska nämnden genom besvär.	

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	24 §
Talan enligt 21 eller 22 § får föras av den som enligt 18 § äger ansöka om utskrivning. Talan får föras utan inskränkning till viss tid. I fråga om prövning av talan enligt 21 § äger bestämmelsen i 18 § *tredje* stycket motsvarande tillämpning.	Talan enligt 21 eller 22 § får föras av den som enligt 18 § *första stycket* äger ansöka om utskrivning. Talan får föras utan inskränkning till viss tid. I fråga om prövning av talan enligt 21 § äger bestämmelsen i 18 § *fjärde* stycket motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1980.

III Utredningsuppdraget

1. Direktiven

Direktiven för utlänningslagkommittén framgår av protokollet vid regeringssammanträdet den 23 oktober 1975. De har i sin helhet återgetts i kommitténs första delbetänkande (SOU 1977:28) Kortare väntetider i utlänningsärenden.

I det betänkandet behandlade kommittén vissa frågor som enligt direktiven skulle utredas skyndsamt. Det gällde frågan om en snabbare handläggning i främst förpassningsärenden, ändring av utlänningsnämndens dåvarande ställning och funktion samt frågan om en lämplig besvärsinstans.

I utredningsuppdraget ingår också att förutsättningslöst utreda *förvisningsinstitutets* framtida utformning. Föredragande statsrådet anförde i direktiven i denna fråga bl. a. följande:

"Möjlighet att avlägsna utlänning som här i landet har dömts för allvarligare brott bör även fortsättningsvis finnas. Det kan emellertid finnas skäl att överväga om den nuvarande förvisningsmöjligheten är alltför vidsträckt. Av intresse är också att klarlägga hur nuvarande bestämmelser faktiskt har tillämpats av domstolarna och därvid inte minst huruvida praxis har varit enhetlig.

En begränsning av möjligheten att förvisa utlänning kan sägas ligga i linje med den ändrade syn på utlännings ställning som har vuxit fram i vårt land under senare år. F. n. krävs synnerliga skäl för förvisning endast i de fall då utlänningen har bosättningstillstånd[1] eller har varit bosatt här i minst fem år. Förutom att regleringen framstår som alltför snäv ger den sannolikt upphov till viss stelhet i tillämpningen. Begränsning av möjligheterna att döma till förvisning bör enligt min mening införas även i andra fall. Jag tänker då främst på politiska flyktingar och andra grupper som har behov av särskilt skydd. Utlänningens levnads- och familjeförhållanden bör i högre grad än nu beaktas vid bedömningen av om utlänningen skall kunna förvisas."

De synpunkter som förs fram beträffande förvisning har enligt föredraganden motsvarande tillämpning på *utvisningsinstitutet*. Föredraganden anförde vidare:

"Den möjlighet att avlägsna utlänning på grund av asocialitet o. d. som utvisningsinstitutet nu ger bör emellertid finnas kvar. En ordning som bör närmare undersökas är om i stället förvisnings- och utvisningsbestämmelserna bör, i sitt ändrade skick, sammanföras till ett institut, som då eventuellt kan kallas utvisning. Vidare bör övervägas om inte också de nuvarande förpassningsbestämmelserna kan inordnas i detta, så att utlänningslagstiftningen i framtiden kommer att innehålla ett avvisnings- och ett utvisningsinstitut."

[1] Numera permanent uppehållstillstånd.

I fråga om förvisningsinstitutet borde en översyn ske även från andra utgångspunkter än de nämnda. Föredraganden anförde bl. a. följande därom:

"Nuvarande ordning, som alltså innebär att domstol dömer till förvisning i samband med ådömandet av övriga påföljder, är förenad med vissa nackdelar. Svårigheterna bottnar främst i att domstolen har begränsade möjligheter att bedöma frågan om politiskt flyktingskap och därmed sammanhängande verkställighetshinder. Genom att förvisningsbeslutet skall beaktas vid bestämmandet av påföljden i övrigt, kommer utlänning, som döms till förvisning vilken sedermera inte kan verkställas, i förmånligare ställning än den som döms för samma brott utan att dömas till förvisning. Särskilt stötande blir resultatet om förvisning ådömts tillsammans med villkorlig dom eller om förvisning kombinerats med påföljdseftergift. Allmänt sett kan utfallet av påföljdens bestämmande med nuvarande ordning inte sällan bli slumpartat och stötande från rättvisesynpunkt.

Åtalsrättskommitténs förslag[1] hade bl. a. till syfte att åstadkomma förbättringar på denna punkt. Enligt förslaget skulle omprövning av den ådömda påföljden kunna ske när förvisningsbeslutet inte kan verkställas. Även en sådan ordning medför dock problem. Det torde bli nödvändigt att knyta konstaterandet av verkställighetshinder till en viss sista tidpunkt, då förfarande för ändring av påföljden kan inledas. Därvid måste beaktas att denna tidpunkt måste läggas så sent att talan i verkställighetsärendet hinner fullföljas och ärendet slutligt avgöras. Till detta kommer att en sådan ordning får till följd att den dömde själv disponerar över möjligheten att mot vart annat väga förvisningsmenet och den väntade skärpningen av påföljden i övrigt, något som enligt min mening får anses mindre lämpligt.

En annan lösning skulle kunna vara att ta hänsyn till förvisningen först på verkställighetsstadiet. En sådan ordning får i praktiken betydelse främst om utlänningen döms till frihetsberövande påföljd. Domstolen skulle då inte låta förvisningen påverka valet och omfattningen av övriga påföljder. Kriminalvårdsorganen skulle i stället ha möjlighet och skyldighet att frige den dömde före strafftidens utgång i samband med verkställighet av förvisningen. Också en sådan ordning leder lätt till olikartad behandling av likartade fall, eftersom verkställighetsproceduren kan ta längre eller kortare tid i anspråk. Vid kortare frihetsstraff kan det sålunda inträffa att straffet hinner verkställas innan frågan om verkställighet av förvisningspåföljden hunnit slutligt avgöras.

Ytterligare en möjlighet är en återgång till ett system, där förvisningen beslutas av annan myndighet än domstol, exempelvis av invandrarverket. Förvisningspraxis skulle då kunna samordnas med utlänningspolitiken i övrigt. En enhetlig praxis skulle lättare uppnås. Domstolen skulle med en sådan ordning bortse från vilka åtgärder enligt UtlL som den av domstolen ådömda påföljden kan ge upphov till. En sådan ordning skulle då ses som en konsekvens av att utlänning till skillnad från svensk medborgare inte har en ovillkorlig rätt att stanna här. En förutsättning för en lösning efter dessa riktlinjer måste emellertid vara, att möjligheterna till förvisning kraftigt inskränks. Den nu nämnda lösningen kan eventuellt kombineras med den möjlighet att avbryta straffverkställigheten som jag nyss har berört."

Övervägandena beträffande förvisningsinstitutet borde enligt föredraganden avse både förutsättningarna för förvisning och formerna för beslut om verkställighet. I samband därmed borde övervägas om förvisningsbeslut skulle kunna preskriberas.

Frågor rörande formerna för *verkställighet* av beslut om avlägsnande borde enligt direktiven ses över närmare. Dessutom borde i det sammanhanget frågan om användandet av tvångsmedel beaktas. Samråd borde i denna del

[1] Förslaget framlagt i en den 16 juni 1971 dagtecknad promemoria (Ju 1971:14).

ske med utredningen (Ju 1974:17) angående översyn av häktningsbestämmelserna. Vidare skulle närmare undersökas hur verkställighetsmyndigheterna skall handla när återbrytning begärs i verkställighetsskedet. Föredraganden anförde i verkställighetsfrågan ytterligare:

"Även i övrigt bör frågor som rör verkställigheten göras till föremål för en genomgripande översyn mot bakgrund av en kartläggning av gällande praxis. Ett av syftena, vid sidan av rättssäkerhetskravet, bör därvid vara att såvitt möjligt åstadkomma garantier för en enhetlig praxis hos de verkställande myndigheterna. Eftersom verkställigheten i många fall medför mycket kännbara påfrestningar för utlänningen, bör undersökas på vilket sätt delgivning och verkställighet av avlägsnandebeslut kan ske med så stort hänsynstagande som möjligt till dennes intressen."

I fråga om *nordiska medborgare* har kommittén till uppgift att överväga särskilt långtgående inskränkningar i nuvarande möjligheter till förvisning och utvisning.

Som inledningsvis nämns tas i direktiven bara vissa frågor av större vikt upp. Åtskilliga andra problem återstår att lösa på utlänningslagstiftningens område. Kommittén har därför i direktiven fått i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter och organisationer göra en kartläggning av problem och frågor som har aktualiserats vid den praktiska tillämpningen av nuvarande utlänningslagstiftning. Mot bakgrund av vad som kan komma fram vid den kartläggningen skall övervägas vilka övriga ändringar i utlänningslagstiftningen som bör göras. Avslutningsvis anförde föredraganden:

"Det nu förordade utredningsarbetet bör därför enligt min mening leda fram till förslag till en helt ny utlänningslag, som på ett så överskådligt sätt som möjligt tar upp de bestämmelser beträffande utlänningar som förutsätter lagreglering. I anslutning till denna bör utarbetas förslag till tillämpningsförordning."

2. Delbetänkande

Kommittén redovisar större delen av utredningsarbetet i detta betänkande. Det innehåller således kommitténs överväganden om

1. tillståndsprövningen,
2. skyddet åt flyktingar och vissa andra grupper,
3. avlägsnandeformerna,
4. återbrytning av lagakraftvunna avlägsnandebeslut,
5. tvångsmedel,
6. olovlig vistelse m. m. och
7. terminologiska frågor m. m.

Vid behandlingen av dessa frågor har kommittén inte berört terroristbestämmelserna.

Mot bakgrund av att huvuddelen av utredningsarbetet redovisas nu har kommittén funnit det lämpligt att redan i detta sammanhang lämna förslag till en ny utlänningslag.

Chefen för arbetsmarknadsdepartementet har den 31 augusti 1976 beslutat överlämna internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 143 om missbruk i samband med migration och om främjande av migrerande arbetstagares likställdhet med avseende på möjligheter och behandling samt

rekommendation nr 151 om migrerande arbetstagare. Kommittén har i uppdrag att överväga gällande bestämmelser i utlänningslagen i förhållande till konventionen. Enligt beslutet överlämnades även yttranden som avgetts över konventionen och rekommendationen.

För att beaktas i utredningsarbetet har arbetsmarknadsdepartementet dessutom överlämnat

den 15 juni 1978 en framställning från Sveriges Invandrarförfattares Förbund om ändrade regler för beviljande av uppehållstillstånd till fria yrkesutövare,

den 1 februari 1979 den del av promemorian (Ds A 1978:1) Sverige och flyktingarna som behandlar uppehållstillstånd för anhöriga till flyktingar som är bosatta i Sverige och

den 13 mars 1979 en framställning från statens invandrarverk (SIV) om ändring i 49 § utlänningskungörelsen.

Försvarsdepartementet har den 24 augusti 1978 överlämnat en framställning från överbefälhavaren om ändring i förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden.

Riksdagens ombudsmän (JO) har överlämnat ett beslut den 11 maj 1979 från en inspektion av länsstyrelsen i Älvsborgs län rörande bl. a. handläggning av ärenden om utvisning och om verkställighet därav.

Kommittén har i särskild skrivelse berett följande myndigheter och organisationer tillfälle att inkomma med synpunkter och förslag som kunde tas upp i utredningsarbetet:

Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), rikspolisstyrelsen (RPS), skolöverstyrelsen (SÖ), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), socialstyrelsen, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), Svenska kommunförbundet, kriminalvårdsstyrelsen, landstingsförbundet, Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer (RIB), Svenska Flyktingrådet, Sveriges advokatsamfund, domstolsverket, länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) och samtliga länsstyrelser.

I särskild skrivelse har vissa invandrarorganisationer beretts tillfälle att inkomma med synpunkter och förslag, nämligen

Riksförbundet Finska Föreningar i Sverige, Finlandssvenskarnas riksförbund i Sverige, Jugoslaviska riksförbundet i Sverige, Grekiska riksförbundet, Italienska riksförbundet, Panhelleniska riksförbundet, Riksförbundet polska föreningar i Sverige, Kulturföreningen Matija Gubec (numera Kroatiska riksförbundet), Invandrarnas kulturcentrum, Ungerska riksförbundet, Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor, Turkiska arbetarnas riksförbund, Turkiska föreningarnas riksförbund, Riksförbundet för assyriernas föreningar (numera Assyriska Föreningarnas riksförbund i Sverige), Svensk-Kurdiska arbetarföreningen, Salvador Allende-kommittén och Polska flyktingrådet i Sverige.

Efter att i förekommande fall ha berett underordnade myndigheter tillfälle att yttra sig har härefter flera av de ovan nämnda centralmyndigheterna och organisationerna inkommit med synpunkter och förslag.

Kommittén har genom sin ordförande och/eller sina sekreterare dessutom under arbetets gång haft kontakter och överläggningar med representanter för bl. a. socialdepartementet, socialstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, polis-

myndigheter, länsstyrelser, sociala centralnämnder, invandrarbyråer, Svenska Flyktingrådet, Förenta Nationernas flyktingkommissariat samt utredningen angående översyn av häktningsbestämmelserna (Ju 1974:17), prostitutionsutredningen (S 1977:01) och gäststuderandeutredningen (U 1978:03). Slutligen har både enskilda och företrädare för olika myndigheter och organisationer tagit kontakt med kommittén och fört fram synpunkter på frågor som berör uppdraget.

Kommittén har – utöver det yttrande som redovisas i förra delbetänkandet – avgett ytterligare fem yttranden, nämligen

den 14 november 1977 över betänkandet (SOU 1977:50) Häktning och anhållande,

den 23 november 1977 över departementspromemorian (Ds Ju 1977:11) Handlingssekretess och tystnadsplikt,

den 13 februari 1978 över Europarådets konvention om migrerande arbetares rättsliga ställning,

den 17 augusti 1978 över departementspromemorian (Ds A 1978:1) Sverige och flyktingarna och

den 17 augusti 1978 över departementspromemorian (Ds Ju 1978:3) Om gränsövervakning.

IV Gällande ordning

1 Bakgrunden till nuvarande regelsystem

De bestämmelser som för närvarande reglerar utlänningars rätt att resa in och vistas i landet samt förutsättningarna för att de skall kunna avlägsnas härifrån återfinns huvudsakligen i utlänningslagen (1954:193; omtryckt 1978:361) och i utlänningskungörelsen (1969:136; omtryckt 1978:362, ändrad senast 1978:712).

I delbetänkandet Kortare väntetider i utlänningsärenden (s. 39 ff) redogjordes i korthet för bakgrunden till 1954 års utlänningslag liksom för de ändringar som skett efter år 1954. I övrigt hänvisades i delbetänkandet till utlänningsutredningens betänkande (SOU 1967:18) Invandringen, kap. 3, och till tidigare utlänningsförfattningars förarbeten.

Som en följd av kommitténs första delbetänkande trädde vissa ändringar i utlänningslagen och utlänningskungörelsen i kraft den 1 juli 1978. Ändringarna avsåg främst handläggningen av förpassningsärenden. Beslut om förpassning skall enligt de ändrade bestämmelserna ske i omedelbar anslutning till att uppehålls- och arbetstillstånd (UAT) vägras. Utlänningsnämnden avskaffades. Verkställighet av förpassningsbeslut flyttades över från länsstyrelse till polismyndighet.

I nuvarande utlänningslagstiftning anges inte under vilka förutsättningar uppehållstillstånd (UT) kan beviljas annat än när det gäller flyktingar och andra grupper som har skydd enligt 2 § tredje stycket utlänningslagen (UtlL) samt utländska studerande. I kommitténs första delbetänkande (s. 43 ff) finns en översikt över den praxis som gäller för beviljande av UAT. Där finns också en beskrivning av de fyra vanligaste avlägsnandeformerna (s. 50 ff). Förutom de där nämnda – avvisning, förpassning, förvisning och utvisning – finns en femte avlägsnandemöjlighet, nämligen hemsändning.

2 Gällande ordning i några främmande länder

2.1 Danmark

Utlänningars rätt att resa in och vistas i Danmark regleras i lov om udlændinges adgang til landet m.v. nr 344/1973 (UL) samt bl.a. udlændingsbekendtgørelsen nr 345/1973 (UK).

I dansk rätt finns två avlägsnandeinstitut, avvisning vid gränsen och utvisning inne i landet. I betänkandet (SOU 1972:84) Flyktingskap (s. 44 ff) återges de danska utlänningsrättsliga reglerna enligt dåvarande lag och kungörelse med tyngdpunkten lagd på vad som gällde om flyktingar. Även efter införande av 1973 års lag äger vad som där återgetts giltighet utom vad gäller utvisningsbestämmelserna.

Utvisning kan enligt 4 § UL ske på formella eller materiella grunder. En utlänning kan utvisas på formell grund t. ex. när han rest in i landet vid sidan om passkontrollen eller när han inte följer bestämmelserna om tillstånd. De materiella grunderna utgör i huvudsak även avvisningsgrunder genom att 4 § första stycket 3) hänvisar till avvisningsbestämmelserna i bl. a. 2 § första stycket 4–7) UL. Utvisning kan i de fallen ske om avvisning hade kunnat ske och grunden kvarstår när fråga uppkommer om utvisning.

Enligt 2 § första stycket 4–7) kan utlänning avlägsnas i följande fall:

1. när det kan antagas att han helt eller delvis kommer att försörja sig på olovligt eller ohederligt sätt eller att hans inresa strider mot hänsynen till den allmänna ordningen eller hälsotillståndet därför att han missbrukar berusningsmedel bl. a. narkotika (2 § första stycket 4),
2. när det på grund av ett tidigare ådömt frihetsstraff eller på annan särskild grund kan antas att han vill resa in för att begå brott (2 § första stycket 5),
3. när hans inresa på grund av begångna strafflagsbrott av särskilda skäl inte är önskvärd (2 § första stycket 6) eller
4. när hans inresa inte är önskvärd av hänsyn till statens säkerhet eller upprätthållande av lugn och ordning eller till följd av deltagande i handlingar som har en mot staten eller dess institutioner fientlig karaktär (2 § första stycket 7).

Enligt 4 § första stycket 7) kan en utlänning vidare utvisas om han inte har tillräckliga medel till sitt uppehälle och inte har möjlighet att försörja sig i Danmark.

I en skrivelse den 30 mars 1977 från justitieministeriet redogörs för de

överväganden som kan föregå en utvisning på grund av kriminalitet. Bl. a. tas där upp avvägningen mellan å ena sidan brottets svårhetsgrad och å andra sidan anknytningen till Danmark. Om en utlänning uppehållit sig mer än tre år i Danmark kan utvisning normalt bara ske om det är fråga om professionell eller grov kriminalitet. När det gäller den personliga anknytningen till Danmark tar man hänsyn till längre tids bosättning och arbete samt familjeanknytning. Barn i ett äktenskap betraktas som en stark anknytning, särskilt om det är skolpliktiga barn. Omständigheter som inträffar efter utvisningsbeslutet lägger man normalt inte lika stor vikt vid.

Beslutanderätten i fråga om utvisning är sedan år 1973 i flertalet fall delegerad till Tilsynet med udlændinge, som är central utlänningsmyndighet, och i övrigt till den lokala polismyndigheten (6 § andra stycket UL). Samtidigt infördes besvärsrätt till justitieministern. Besvärstiden är i och för sig inte begränsad. Om utlänningen besvärar sig inom tre dagar har han emellertid rätt att stanna i landet till dess besvären avgjorts (7 § tredje stycket UL). Förbud att återvända tidsbegränsas i regel. Justitieministern beslutar i ärenden om utvisning av flyktingar.

År 1970 infördes krav på att ett arbetstillstånd normalt skall vara ordnat före inresan. I udlændingsbekendtgørelsen nr 345/1973 infördes dessutom en regel att arbetstillstånd skulle sökas från *hemlandet*. Vidare infördes krav på att även ett uppehållstillstånd skulle sökas från utlandet och vara klart före inresan (28 § UK). I 28 § tredje stycket UK anges undantagen till denna regel:

1. sökanden är född dansk medborgare. Härmed likställs utlänningar med danska föräldrar eller far- eller morföräldrar,
2. sökanden är gift med en dansk medborgare. Härmed likställs en utlänning som är gift med en annan nordisk medborgare eller en flykting som är fast bosatt i Danmark,
3. särskilda omständigheter föreligger. Enligt praxis kan därmed avses t. ex. när sökanden påstår att han är politisk flykting eller när ansökan gäller familjesammanföring till en utlänning som har uppehålls- och arbetstillstånd som inte tidsbegränsats.

Även i Danmark utreds för närvarande den danska utlänningslagen med tillhörande författningar. År 1977 tillsattes den danska utlänningslagsutredningen, "fremmedlovsudvalget". Den bör enligt direktiven i första hand inrikta sitt arbete på att ge utlänningar ökat rättsskydd. Härvid skall övervägas om man kan ge mer detaljerade regler för uppehålls- och arbetstillstånd och för utvisning. Utredningen skall också undersöka om det finns behov av ändrade regler för avvisning och utvisning. När det gäller utvisning nämns vidare att ändrade regler behövs för utlänningar som fått fastare anknytning till Danmark. Frågan om vilken myndighet som skall handlägga utvisningsärenden skall också utredas. Utredningen skall diskutera om utvisningsärenden skall prövas av domstol eller av administrativ myndighet eller om de skall prövas av en särskild nämnd. Vidare skall den undersöka om det finns anledning att skapa ett särskilt organ med uppgift att yttra sig i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd, i utvisningsärenden osv. Behov av ändrade bestämmelser för handläggning av flyktingärenden skall också utredas. Man skall närmare överväga om de skall gå till en nämnd eller

annat särskilt organ och om nämnden skall avgöra dessa ärenden eller ha en rådgivande funktion. Slutligen ankommer det på utredningen att följa pågående utredningsarbete i de övriga nordiska länderna. Utredningen beräknar att komma med ett första betänkande i höst som framför allt rör tillståndsfrågorna.

2.2 Norge

I betänkandet Flyktingskap (s. 47 ff) återges de norska utlänningsrättsliga bestämmelserna med tyngdpunkten lagd på vad som gäller för flyktingar. I Norge finns tre avlägsnandeinstitut, nämligen avvisning som sker vid gränsen samt i övrigt bortvisning och utvisning.

Avvisning kan ske dels enligt grunder som närmare anges i lagen, dels om förhållandena påkallar det (11 § första och andra styckena i fremmedloven). Påstår utlänningen att han är politisk flykting och anför sannolika skäl för sitt påstående skall avvisning inte ske förrän ärendet har förelagts den centrala utlänningsmyndigheten (Statens utlendingskontor).

Grunderna för bortvisning är desamma som för avvisning. Bortvisning används i fråga om en utlänning som kommit in i landet och som inte behöver uppehålls- eller arbetstillstånd. Bortvisning kan inte förenas med återreseförbud.

Vidare förekommer opholdsnektelse, som innebär att en utlänning som söker uppehållstillstånd vägras sådant eller att ett tillstånd återkallas på grund av bristande förutsättningar. Om utlänningen inte då reser ut frivilligt, kan han föras ut ur landet genom polismyndighetens försorg utan att särskilt beslut fattas om det.

Utvisningsgrunderna anges i betänkandet Flyktingskap (s. 49). Förutom de grunder som anges där kan kungen besluta om utvisning enligt 15 § fremmedloven av hänsyn till rikets säkerhet eller intressen i övrigt. Enligt en PM av den 18 juli 1975 Fremmedkontroll – Retningslinjer for anvendelsen av utvisningsbestemmelsene i fremmedlovens § 13 (752) krävs för utvisning av en utlänning med anknytning till Norge starkare skäl än för en som är i Norge tillfälligt. Som anknytning räknas äktenskap eller släktskap med norsk medborgare eller lång vistelse i landet.

Avlägsnandebeslut fattas av polismästaren eller den han bemyndigar. Besvärsrätt finns till Statens utlendingskontor. Enligt den norska förvaltningslagen kan besvär i princip bara föras i en instans. Däremot kan Justisdepartementet eller utlendingskontoret ta upp ett ärende utan att besvär anförts, s.k. omgjøring.

Den 3 juni 1977 tillsattes en utredning med uppgift att revidera fremmedloven. Uppdraget går ut på att framlägga förslag till ny fremmedlov

"som systematiskt, formelt og materielt kan danne det best mulige instrument til gjennomføring av den udlendingskontroll og den innvandringspolitikk som myndighetene til enhver tid finner det hensiktsmessig å føre".

Utredningen bör vidare ta ställning till hur de folkrättsliga reglerna om politisk asyl skall inarbetas i intern norsk rätt. Dessutom åligger det utredningen att särskilt uppmärksamma rättssäkerhetsfrågorna i samband

med de statliga utlänningsorganens myndighetsutövning och frågan om rättshjälp i vissa utlänningsärenden.

Hänsyn skall tas till de övriga nordiska ländernas utlänningslagstiftning och till Nordiska rådets rekommendation om förutsättningarna för en enhetlig nordisk utlänningslagstiftning och en samordnad utlänningspolitik. Utredningen beräknas bli klar i början av år 1980.

2.3 Finland

I betänkandet Flyktingskap (s. 46 f) återges de finska utlänningsrättsliga bestämmelserna med tonvikt på reglerna om flyktingar.

I den finska utlänningsförordningen (UtlF) finns tre avlägsnandeinstitut. Avvisning sker vid gränsen och förpassning eller utvisning sker efter inresan. Avvisning kan ske dels på i förordningen närmare angivna grunder, dels av en utlänning vars inresa av särskilda skäl ej är önskvärd (23 § första och andra styckena UtlF). En utlänning kan förpassas om hans vistelse i Finland inte är önskvärd eller om han saknar tillstånd (34 § UtlF). Utvisning kan ske när statens säkerhet eller andra viktiga skäl påkallar det (35 § UtlF).

Förpassningsskälen kan delas upp i två grupper. Förpassning kan ske dels på grund av brott, dels på grund av annat uppförande. När det gäller brott kan det vara fråga om narkotikabrott, stöld, bedrägerier, rattfylleri, smuggling, vilseledande av eller våldsamt motstånd mot myndighet. Särskilt allvarligt är narkotikabrott. Förpassning kan i övrigt ske vid medellöshet, långvarig olovlig vistelse, illegalt arbete eller bettleri.

I förpassningsärendena tas hänsyn till längden av utlänningens vistelse i Finland och familjeanknytning. Förpassning beslutas av utlänningsbyrån vid ministeriet för inrikesärendena. Över beslutet kan besvär inte föras. Upphävande kan ske på så sätt att tiden för återreseförbudet begränsas om tungt vägande skäl finns därför.

Ministeriet för inrikesärendena tillsatte i september 1976 en kommission med uppgift att utreda reformbehovet inom utlänningslagstiftningen. Kommissionen skulle särskilt beakta de synpunkter som förts fram i betänkandet (NU 16/70) om Utlänningspolitik och Utlänningslagstiftning i Norden, lagstiftningen i de nordiska länderna och de internationella avtal som Finland har godkänt. Vidare ingick i kommissionens uppdrag att utreda kompetensförhållandena och uppgiftsfördelningen mellan de berörda myndigheterna samt undersöka möjligheterna att överföra ärenden som för närvarande handläggs på ministernivå (ministeriets utlänningsbyrå) till lägre myndigheter.

Kommissionen lade under år 1977 fram ett betänkande som remissbehandlats. Dess förslag återges inte då det enligt uppgift är under omarbetning med anledning av remissvaren.

2.4 Förbundsrepubliken Tyskland

De allmänna bestämmelserna om utlännings rätt att resa in och vistas i Förbundsrepubliken Tyskland finns i Ausländergesetz av den 28 april 1965

(AuslG), Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes av den 10 september 1965 och Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes (Vwv).

I betänkandet Flyktingskap (s. 54 ff) behandlas relativt utförligt tysk rätt framför allt vad gäller de asylrättsliga reglerna. I korthet kan bara nämnas att det i Förbundsrepubliken finns en särskild procedur för bestämmande av flyktingstatus. Den som vill bli erkänd som flykting är skyldig att ofördröjligen anmäla sig hos närmaste gränskontroll- eller utlänningsmyndighet. Enligt AuslG skall då utlänningen eller i förekommande fall hans ansökan överföras till den särskilda myndighet, som har hand om frågor om flyktingskap, Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge.

År 1978 begränsades rätten att anföra besvär för att därigenom påskynda asylförfarandet. Besvär över ett beslut i första instans kan följaktligen inte längre föras till det besvärsutskott, Widerspruchausschuss, som omnämns i betänkandet Flyktingskap. Om den allmänna förvaltningsdomstolen, Verwaltungsgericht, avvisar talan som uppenbart ogrundad, kan besvär inte heller föras över dess beslut, om beslutet fattats enhälligt.

En asylansökan föreligger om en utlänning söker skydd undan förföljelse. Enligt förvaltningsföreskrifterna till 38 § AuslG kan gränskontroll- och utlänningsmyndigheterna trots detta anse att en ansökan om asyl inte föreligger i följande fall[1]:

1. om det av utlänningens egna uppgifter framgår att han uppenbarligen inte åberopar någon grund enligt vilken han är asylberättigad (Vwv p 3 till 38 § AuslG),
2. om en asylansökan begärs i uppenbart syfte att missbruka asylrättsbestämmelserna. Detta är uppenbart när det av utlänningens beteende i samband med att han söker asyl entydigt framgår att det uteslutande sker av andra skäl. Enligt förvaltningsföreskrifterna kan tecken på detta vara bl. a. att sökanden underlåter att medverka vid den nödvändiga utredningen av sakförhållandena, att asyl söks efter en längre tids vistelse i landet och först i samband med att åtgärder vidtas enligt utlänningslagen samt att en ny asylansökan görs på samma grunder som en som tidigare blivit avslagen. – Denna möjlighet att underlåta underställning infördes år 1977 (Vwv p 6 till 38 § AuslG),
3. om sökanden redan fått asyl i en annan stat eller han på annat sätt har fått skydd undan förföljelse (Vwv p 7 till 38 § AuslG) eller
4. om sökanden utvisats därför att han t.ex. ansetts utgöra en fara för rikets säkerhet (Vwv p 8 till 38 § AuslG).

Om en asylansökan inte bedöms föreligga behandlas utlänningen efter de allmänna utlänningsrättsliga reglerna.

En utlänning kan enligt 10 § AuslG avlägsnas ur landet genom utvisning (Ausweisung). I betänkandet Flyktingskap (s. 55) finns en uppräkning av grunderna för utvisning. Till punkt 3 kan fogas att utvisning kan ske om utlänningen varit föremål för skyddsuppfostran på ett hem. Enligt punkt 4 kan utvisning ske om utlänningen bryter mot bestämmelse i skattelagen inklusive tullstadgan och monopol- eller utrikeshandelslagstiftningen eller mot import-, export-, transit- eller distributionsförbud eller restriktioner.

En utlänning som har asyl på grund av politisk förföljelse och utländska

[1] Se även Göran Melander: Refugees in Orbit (s. 62).

flyktingar som vistas lovligen i Förbundsrepubliken får enligt 11 § AuslG utvisas endast om det föreligger tungt vägande skäl hänförliga till den allmänna ordningen eller säkerheten.

En utlänning som har permanent uppehållstillstånd kan utvisas enligt 10 § första stycket 1) och 2), dvs. om han utgör en fara för den fria demokratiska samhällsordningen eller statens säkerhet eller dömts för brott. De andra grunderna i 10 § kan bara tillämpas om skälen är tungt vägande.

Beslutande myndighet i fråga om utvisning är utlänningsmyndigheterna. Det är i första instans de olika delrepublikernas förvaltningsmyndigheter på distriktsnivå. Över dessa myndigheters beslut kan i regel besvär anföras hos chefen för ett förvaltningsområde. Därefter kan besvär anföras hos förvaltningsdomstolarna i tre instanser.

Genom utvisning förbjuds en utlänning att vistas i Förbundsrepubliken och han åläggs att lämna landet. Om utlänningen inte följer åläggandet kan han med tvång avlägsnas ur landet genom förpassning enligt 13 § AuslG (Abschiebung). Som angetts i betänkandet Flyktingskap (s. 56) finns i 14 § AuslG vissa inskränkningar av möjligheterna att förpassa en utlänning.

Utlänning som saknar tillstånd har skyldighet att omedelbart lämna landet. I annat fall kan förpassning ske enligt 13 § AuslG.

En utlänning kan enligt 18 § AuslG avvisas vid gränsen på samma grunder som gäller vid utvisning (Zurückweisung). Om en utlänning reser in utan tillstånd kan han avvisas inom sju dagar (Zurückschiebung).

2.5 Kanada

En utlännings rätt att resa in i och vistas i Kanada regleras i the Immigration Act 1976, som trädde i kraft den 1 april 1978. Den reglerar också när och på vilket sätt en utlänning kan tvingas att lämna Kanada.

För att få komma in i Kanada för bosättning krävs i princip att tillstånd erhållits före inresan. Detta innebär bl.a. att statusbyte i princip är förbjudet efter inresan. I det följande skall inte närmare beröras de olika förutsättningar, som skall vara uppfyllda för att få tillstånd till bosättning i Kanada. Redogörelsen begränsas till att avse avlägsnandeformerna och skyddet åt flyktingar.

Avlägsnandeformerna

I kanadensisk rätt finns tre avlägsnandeinstitut: deportation order, exclusion order och departure notice. Beslut om deportation kan fattas antingen i samband med inresan elller senare och kan drabba såväl en besökare som en utlänning som i förväg accepterats för bosättning (invandrare). Deportation används bara i fråga om sådana utlänningar som begått eller kan antas begå allvarliga överträdelser av immigrationslagen eller annan kanadensisk lag. Beslut om deportation är alltid förknippat med förbud att återvända. Särskilt tillstånd att återvända kan erhållas av den ansvarige ministern. Vid inresan kan en utlänning vid mindre överträdelser av bestämmelserna i immigrationslagstiftningen, t.ex. ofullständiga handlingar, tillåtas att frivilligt lämna landet. I den situationen kan i stället fattas beslut om en exclusion order,

vilket innebär att utlänningen inte får komma tillbaka till Kanada under ett år utan särskilt tillstånd. En besökare som redan tillåtits resa in i Kanada och som bara i mindre omfattning överträtt bestämmelserna i immigrationslagen kan drabbas av en departure notice. Ett sådant beslut innehåller inte något förbud att återvända till Kanada.

Avlägsnande vid gränsen

En besökare eller en invandrare tillåts inte resa in om han t.ex. 1) lider av allvarliga sjukdomar eller kan komma att utgöra en fara för allmän hälsa och säkerhet eller om stora anspråk på sjuk- och socialvård blir följden av inresan, 2) bedöms inte kunna försörja sig själv, 3) straffats för brott; om brottet enligt kanadensisk lag skulle medföra högst tio års fängelse och fem år förflutit från frigivningen, kan inresa medges, 4) kan antas komma att begå brott i landet, 5) kan antas komma att göra sig skyldig till spionerі och andra brott mot den demokratiska ordningen etc.

Inresa kan således vägras trots att de kanadensiska immigrationsmyndigheterna utomlands har gett tillstånd till invandring. Enligt vissa undantagsbestämmelser kan en sådan utlänning emellertid få tillstånd att resa in och vistas i landet under 30 dagar.

Om en immigrationstjänsteman bedömer att det skulle strida mot immigrationslagen eller någon annan författning att tillåta en utlänning att resa in i Kanada kan han antingen hänskjuta ärendet till en högre immigrationstjänsteman, som då kan besluta i ärendet, eller tillåta personen att frivilligt lämna Kanada omedelbart. Om utlänningen i det förra fallet inte tillåts att resa in skall ett förhör hållas av en s. k. adjudicator. Denne är en speciellt utbildad tjänsteman, vars uppgift är att bedöma de omständigheter som åberopas av parterna, dvs. av myndighetsrepresentanten resp. av utlänningen. Utlänningen kan – på egen bekostnad – få hjälp av ett ombud. Förhöret är offentligt om utlänningen önskar det.

Adjudicatorn fattar det slutliga beslutet om en persons rätt att resa in med undantag bl.a. för den som åberopar politiskt flyktingskap. I sådana fall avbryts förhöret och ett annat förfarande inleds. (Se mera därom senare i detta avsnitt). Adjudicatorn har befogenhet att fatta avlägsnandebeslut.

Avlägsnande efter inresa

En invandrare (permanent resident) kan avlägsnas om han t.ex. 1) skulle avvisats vid inresan på grund av brott som han begått före inresan och som skulle ha medfört att han redan då skulle ha avvisats, 2) deltagit i subversiv verksamhet, 3) dömts till sex månaders fängelse eller mer, 4) tillåtits resa in och det senare visar sig att inresan skett på falska papper, 5) medvetet underlåtit att försörja sig eller sin familj.

En besökare eller annan utlänning, som inte accepterats som invandrare, kan avlägsnas om han t.ex. 1) skulle avvisats vid inresan, 2) haft anställning utan tillstånd, 3) deltagit i subversiv verksamhet, 4) straffats för brott, 5) stannat kvar i landet efter tillståndstidens utgång.

Beslut i dessa ärenden fattas efter utredning i föreskriven ordning av adjudicatorn.

Beslut i flyktingärenden

Så snart en utlänning söker asyl avbryts förfarandet hos adjudicatorn och ett särskilt förfarande inleds. Den asylsökande utfrågas under ed av en högre immigrationstjänsteman, som fått speciella riktlinjer att hålla sig till vid förhöret. Utlänningen har rätt till ombud på egen bekostnad.

Avskrift av förhöret skickas till en speciell myndighet, the Refugee Status Advisory Committee, för yttrande. Denna kommitté är ett rådgivande organ till den minister, som ansvarar för immigrationsärenden och som beslutar i flyktingärenden.

Om utlänningen bedöms som flykting enligt Genèvekonventionen får han ansöka om permanent tillstånd att vistas i Kanada. Om han inte bedöms vara flykting finns det ändå möjlighet för honom att få stanna av humanitära eller andra skäl. Ärendet prövas mot den bakgrunden av en Special Review Committee. Beslut fattas både i flyktingärenden och när starka humanitära skäl i övrigt föreligger av den minister, som ansvarar för immigrationsärenden.

Om utlänningen inte bedömts som flykting och inte bedömts ha några andra skäl som berättigar honom att stanna i Kanada kan han föra talan mot beslutet hos the Immigration Appeal Board.

Får utlänningen inte stanna i Kanada av nyss angivna skäl återupptas proceduren inför adjudicatorn.

Den som bedömts som konventionsflykting kan bara avlägsnas från Kanada om han t. ex. begått ett allvarligt brott eller är en fara för landets säkerhet.

3 Tillståndsprövningen

3.1 Allmänt

I utlänningslagstiftningen anges inte under vilka förutsättningar ett tidsbegränsat UT kan ges utom för flyktingar och andra skyddsbehövande grupper enligt vad som kan sägas följa av 2 § UtlL samt för gäststuderanden (37 § UtlK). Huvudregeln är emellertid att försörjningen måste vara tryggad för att UT skall kunna ges. Försörjningen anses tryggad om utlänningen kan få arbetstillstånd (AT). Sedan 1966 skall AT enligt en bestämmelse i 46 § UtlK vara klart före inresan. Denna bestämmelse utgör grunden för vad som kallas den reglerade invandringen. Med hänsyn till läget på arbetsmarknaden avslås numera i regel en ansökan om AT, som görs före inresan. I genomsnitt har under de senaste åren endast ca 1 000 tillstånd lämnats före inresan. Det har då varit fråga om tillstånd för utpräglade expertarbeten. I slutet av 1960-talet och i början av 1970-talet var det emellertid vanligt att AT gavs före inresan för såväl kvalificerade som okvalificerade arbeten, t. ex. inom industrin eller restaurangbranschen. Om utlänningen däremot sökte AT i Sverige och bara anförde att han ville arbeta här, avslogs ansökningen nästan undantagslöst även om ansökan skulle ha bifallits om han hade sökt från hemlandet eller utanför det nordiska passkontrollområdet.

Trots att den rena arbetskraftsinvandringen numera är mycket liten har ändå en betydande invandring skett under senare år. Här bortses helt från nordbor som inte behöver några tillstånd. I rapport nr 8 från Expertgruppen för invandringsforskning (EIFO) presenteras resultatet av en undersökning om den utomnordiska invandringen under år 1977. Bl. a. har tillståndsgivningen undersökts. Ur tabell 4 i rapporten har de uppgifter hämtats som återges i en tabell på nästa sida. De visar vilka skäl som medfört att UT har getts.

I ca 20% av fallen hade tillstånd sökts före inresan.

De grupper som förekommer vid sidan av arbetskraftsinvandringen är de där AT antingen inte krävts för att UT skall ges eller där en ansökan om AT beviljats efter inresan på grund av en undantagsregel i 46 § UtlK. Kvotflyktingar beviljas dock alltid tillstånd före inresan.

Även om gäststuderanden är medtagna i uppställningen är det i deras fall inte fråga om invandring. En förutsättning för att få UT som gäststuderande är nämligen att den studerande åker hem efter studietiden. Även om de inte kan betraktas som invandrare anses de ändå kunna kyrkobokföras. Därigenom har de efter tre års bosättning i landet rätt att rösta och är valbara i

Motiv för UT	Antal
Kvotflykting	930
Annan sökande enligt 2 § UtlL	3 360
Anknytningsfall	9 230
Studerande	790
Arbetskraftsinvandring	1 650
Adoptivbarn	1 920
Humanitära skäl	240
Återvändande svensk	190
Övriga	90
Uppgift saknas	670
Summa	19 070

de svenska kommunalvalen. Reglerna om socialhjälp gäller även för denna grupp. En förutsättning för att få tillstånd som gäststuderande är emellertid att försörjningen under studietiden är tryggad genom egna medel, stipendium, studielån eller på annat liknande sätt. Om en gäststuderande får socialhjälp finns därför inte längre förutsättningar för att få förlängt tillstånd som gäststuderande.

En annan grupp som kan få tillstånd utan att för den skull vara invandrare är de som söker UT för kortare besök.

I kommitténs första betänkande Kortare väntetider i utlänningsärenden finns en redogörelse för tillståndsprövningen i avsnitt 3.1. Här skall endast vissa frågor tas upp och behandlas utförligare. Vad som gäller om politiska flyktingar och andra utlänningar som åberopar politiska skäl för att få stanna i landet behandlas i kap. 4. I förevarande kapitel behandlas tillståndsprövningen för anknytningsfallen och för gäststuderanden. I övrigt hänvisar kommittén till avsnitt 3.1 i sitt tidigare betänkande, som är disponerat under följande rubriker: reglerad invandring, politiska flyktingar och andra utlänningar som åberopar politiska skäl, flyktingöverföring, humanitära skäl, anknytningsfall, UT för gäststuderande och UT för besök.

3.2 Familjeanknytning

3.2.1 *Bakgrund*

Utlänningsutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1967:18) Invandringen, att Kungl. Maj:t skulle fastställa riktlinjer för tillståndsgivningen. Med hänsyn till utlänningsfrågornas stora betydelse ansåg utredningen det naturligt att dessa riktlinjer underställdes riksdagens prövning. Utredningen ansåg vidare att utformningen av invandringspolitiken var en politisk fråga varför utredningen inte borde ta ställning till vilket innehåll den borde ha. Man nöjde sig med att peka på några av de huvudfrågor som lämpligen borde lösas genom riktlinjer från statsmakternas sida.

En av de grupper för vilken riktlinjer borde fastställas utgjorde enligt utredningen den humanitärt motiverade invandringen. Utredningen fortsatte (s.180):

"Så sker för närvarande beträffande den kollektiva överföringen av flyktingar. Sålunda har statsmakterna under en lång följd av år fastställt kvoter eller ramar för överföringen

av arbetsföra och sjuka flyktingar.

Emellertid bör det enligt utredningens uppfattning finnas möjligheter att av humanitära skäl tillåta utlänningar, som inrest i landet på enskilt initiativ, att stanna här, även om det inte finns utrymme för dem på arbetsmarknaden eller de av annan anledning inte kan försörja sig själva utan för sin fortsatta vistelse här är beroende av hjälp från det allmänna."

Förslag till riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas tillståndsprövning lades fram i prop. 1968:142 som antogs av riksdagen. Beträffande annan invandring än arbetskraftsinvandring anförde departementschefen följande (s. 113 f):

"Invandringen av arbetskraft för med sig en ungefär lika stor invandring av familjemedlemmar som inte avser att förvärvsarbeta i Sverige. Trots det angelägna i att invandrarnas familjer hålls samman kan det finnas anledning att i någon mån avgränsa den krets av familjemedlemmar som bör tillåtas att invandra tillsammans med 'huvudmannen'.

Make och oförsörjda barn till utlänning som har tillstånd att vistas och arbeta här bör om bostadsfrågan är löst beviljas vistelsetillstånd utan prövning av deras försörjningsmöjligheter. Motsvarande bör gälla utlänningens eller hans makes föräldrar eller annan nära släkting, men bara om föräldrarna eller släktingen är väsentligt beroende av den härvarande utlänningen för sin försörjning och utlänningen har ekonomiska möjligheter att svara för försörjningen. I fråga om övriga anförvanter bör vanliga regler gälla för prövningen av vistelsetillstånd.

Tyngdpunkten i den humanitärt motiverade invandring som inte avser asylsökande bör ligga på åtgärder av kollektiv art. Liksom hittills bör ramar för överföring av icke asylsökande flyktingar, vare sig arbetsföra eller ej, fastställas. Uttagningen och överföringen hit bör uppdras åt AMS i samarbete med andra myndigheter, bl. a. socialstyrelsen och den centrala utlänningsmyndigheten, samt efter samråd med Förenta nationernas flyktingkommissarie. Som jag har sagt i det föregående skapas genom den kollektiva formen möjligheter för vårt land att bedöma vilka hjälpbehov som det är mest angeläget att tillgodose och på vilket sätt behoven bäst tillgodoses. Av denna ståndpunkt följer att enskild invandring av andra hjälpbehövande än asylfall bör tillåtas endast i undantagsfall, när synnerliga skäl föreligger, främst om utlänningen på ett eller annat sätt har stark anknytning till Sverige. I dessa fall bör tillstånd till inresa och vistelse här alltså kunna medges, även om utlänningen inte har sin försörjning tryggad."

Någon reglering av dessa riktlinjer har inte skett. Redan tidigare hade i dåvarande 38 § UtlK införts en skyldighet att ordna AT *före* inresan. Bestämmelsen motsvaras av 46 § i nuvarande UtlK, som lyder:

"Utlänning som ämnar här i landet taga anställning eller bedriva verksamhet för vilken arbetstillstånd fordras enligt 42 § första stycket får icke resa in i landet, förrän arbetstillstånd meddelats, om ej utlänningen

1. enligt 42 § andra stycket, 42 a eller 43 § är undantagen eller enligt 44 § kan bli befriad från skyldighet att ha arbetstillstånd,

2. ämnar förena sig med familjemedlem som är stadigvarande bosatt i landet, eller

3. av annat särskilt skäl bör tillåtas att resa in.

Utlänning som rest in utan att ha arbetstillstånd får icke beviljas sådant tillstånd, så länge han vistas i landet, i annat fall än då han rest in för att förenas med familjemedlem som är stadigvarande bosatt i landet eller annat särskilt skäl föreligger."

3.2.2 *Familjesammanföring*

Den krets av familjemedlemmar som tillåts att invandra tillsammans med huvudmannen beskrivs som nyss återgetts i prop. 1968:142. I nära anslutning till de riktlinjer som statsmakterna då gav har följande praxis utvecklats.

Make/maka eller person som invandraren sammanbott med under äktenskapsliknande former beviljas UT utan prövning av försörjningsmöjligheterna. Detsamma gäller "hemmavarande" barn, även om de inte från början har följt med föräldrarna till Sverige, exempelvis på grund av skolgång eller militärtjänstgöring. Barn under 16 år vilkas legala vårdnadshavare vistas här med UT är enligt 32 § andra stycket 2) UtlK undantagna från skyldighet att ha UT.

Gifta barn har däremot i regel inte ansetts tillhöra samma familjegemenskap som föräldrarna. De har därför inte beviljats UT här enbart på grund av t. ex. föräldraanknytningen. Motsvarande gäller föräldrar med barn här i landet.

En person – eller undantagsvis flera – vars samtliga nära anhöriga är bosatta här brukar betecknas som "sista länk". De ges UT oberoende av om försörjningen är tryggad.

De fall då UT regelmässigt beviljas utan prövning av försörjningen är således:

a) make/maka eller sammanboende
b) "hemmavarande" barn
c) "sista länk".

I dessa fall anses dessutom särskilt skäl föreligga att ge AT efter inresan enligt 46 § andra stycket UtlK och utan arbetsmarknadsprövning.

Övriga utlänningar som enligt prop. 1968:142 tillåts invandra är

1. föräldrar eller släkting som är *väsentligt beroende* av en som bor i Sverige för sin försörjning och denne har ekonomiska möjligheter att svara för försörjningen eller
2. annan hjälpbehövande utlänning som åberopar *synnerliga skäl* för att få invandra hit främst om han har stark anknytning hit.

Fall av "väsentligt beroende" har framförallt avsett föräldrar. Dessa har tillåtits bosätta sig här om barnen i Sverige har kunnat visa att de redan tidigare försörjt föräldrarna i hemlandet, t. ex. genom att skicka medel till deras försörjning. Vidare har barnet fått visa att det har ekonomiska förutsättningar att svara för föräldrarnas försörjning i Sverige. Vid tillståndsgivningen ges i princip endast UT. I den mån föräldern är en "sista länk" beviljas emellertid enligt vad som tidigare sagts UT utan prövning av försörjningen samt AT.

Som exempel på när man ansett att "synnerliga skäl" förelegat att ge UT kan nämnas tillåtelse för föräldrar att bosätta sig här även om barnen inte kunnat svara för försörjningen. Det har då förelegat starka humanitära skäl som varit att hänföra till föräldrarnas situation eller, i enstaka fall, till det barn som bor i Sverige.

Barn som har sina legala vårdnadshavare i hemlandet har ansetts kunna få UT bara när det föreligger "synnerliga skäl". Sådant tillstånd har då getts i undantagsfall, t. ex. om anknytningen hit varit stark eller det på grund av

förhållandena i föräldrahemmet förelegat starka humanitära skäl. Omständigheter som föreligger i många utvandrarländer – t. ex. fattigdom och bristande möjligheter att få skolutbildning i önskad omfattning – har inte ensamma ansetts utgöra tillräckligt starka skäl.

När UT beviljas därför att det föreligger "synnerliga skäl" har det även ansetts föreligga "särskilt skäl" enligt 46 § UtlK att ge AT.

I praxis har dessutom en ensamstående förälder (änka, änkling, frånskild) med vuxna barn såväl i hemlandet som i Sverige kunnat välja bosättningsland. Om barnen i Sverige haft möjligheter att svara för förälderns försörjning har UT beviljats. I sådana fall har det efter viss tids bosättning ansetts rimligt att på ansökan också ge föräldern AT.

I de fall barnets försörjningsmöjligheter är avgörande för att föräldern eller föräldrarna skall beviljas tillstånd, utreder man dessa i allmänhet bara när föräldern söker om tillstånd första gången. Det paradoxala i situationen är sålunda den att ett barn som har ansetts kunna svara för föräldrarnas försörjning fått ta hit dem, kanske utan att någon prövning sedan sker av att barnet verkligen försörjer dem. Den som däremot vid tillståndsprövningen bedömts inte kunna svara för sina föräldrars försörjning har fått avslag på sin begäran att få ta hit föräldrarna.

Enligt SIV:s uppfattning är det svårt att hålla någon klar gräns mellan kategorierna "väsentligt beroende", "synnerliga skäl", "änkefall" och "sista länk". Detta har i praktiken fått till följd att de som till en början bara får UT också får AT förr eller senare, om de ansöker om detta. En viss uppmjukning har därför efter hand skett av de riktlinjer för tillståndsgivningen som drogs upp av SIV i nära anslutning till 1968 års proposition.

3.2.3 *Anknytning som uppkommit i samband med inresan*

Här avses anknytning i form av äktenskap eller sammanboende med en person som är bosatt här. Anknytningen kan ha uppkommit alldeles före inresan eller efter inresan.

En utlänning, som är gift med en svensk medborgare, kan få UT och behöver då enligt 42 § andra stycket 6) UtlK inte AT. Detsamma gäller för en utlänning som är gift med en svensk medborgare och som har sökt UT inom den uppehållstillståndsfria tiden eller innan viseringstiden löpt ut.

I andra fall kan särskilda skäl föreligga att enligt 46 § andra stycket UtlK ge AT efter inresan. Det kan gälla en utlänning som sammanbor med någon som har rätt att vistas i landet och anknytningen bedöms som seriös. Det kan även vara fråga om ett giftermål mellan två utländska medborgare, där den ene har rätt att vistas i landet.

Enligt EIFO:s undersökning av den utomnordiska invandringen under år 1977 var den vanligaste formen av anknytning att en utlänning hade gift sig med eller skulle komma att gifta sig med någon som var bosatt i Sverige. Detta skulle enligt rapporten ha varit tillståndsgrundande för över 5 000 personer. I undersökningen anförs (s. 59):

"En ofta diskuterad fråga i samband med anknytningsfall är det fall då anknytningen har uppstått först efter inresa i Sverige. I undersökningen kodades samtliga fall där giftermål (samboende) hade avgörande betydelse med hänsyn till om vederbörande hade haft kontakt eller ej före inresa. Som kontakt räknades därvid även tillfällig

bekantskap, brevväxling och dylikt. I en fjärdedel av fallen hade parterna inte haft någon form av kontakt före inresan. Se tabell 30."

I tabell 30 i rapporten redovisas vissa uppgifter om de utomnordiska invandrare för vilka giftermål eller sammanboende varit avgörande för att få UT under år 1977. Uppgifterna avser kön, om förbindelsen uppstått före eller efter inresan till Sverige samt om den som var bosatt i Sverige var infödd svensk. Tabellen återges här nedan.

Kontakt före eller efter inresa	Samtliga			Därav den i Sverige bosatte partnern infödd svensk		
	Män	Kvinnor	Båda könen	Män	Kvinnor	Båda könen
Parterna har haft kontakt före inresa	1 690	2 260	3 950	1 320	1 410	2 730
Parterna har ej haft kontakt före inresa	990	340	1 330	760	200	960
Samtliga	2 680	2 600	5 280	2 080	1 610	3 690

3.3 Gäststuderande

I prop. 1977/78:90 om ändring i utlänningslagen behandlas bl. a. frågan om UT för gäststuderande. Där sägs följande i fråga om införandet av en skyldighet att ordna UT före inresan (s. 78 f):

"En sådan ordning skulle otvivelaktigt förebygga flera av de olägenheter som nu föreligger. Genom att frågan om utlänningens faktiska möjligheter att vinna tillträde till studier slutligt avgörs före inresan skulle man undvika att utlänningen reser hit på vinst och förlust för att kanske efter flera månader få avslag på sin framställning och tvingas återvända. Jag anser mot den bakgrunden att förslaget i sig är tilltalande.

Jag vill emellertid samtidigt peka på att möjligheterna att lösa vissa problem som kan följa av förslaget ännu inte har studerats tillräckligt. Så t. ex. måste ett genomförande av förslaget föregås av en tillräcklig och väl spridd information om reglerna i detta. Det torde dessutom vara nödvändigt att närmare utreda förutsättningarna att pröva sökandenas behörighet för studierna och i övrigt pröva förutsättningarna för tillstånd, medan utlänningen befinner sig i sitt hemland. Det praktiska förfarandet behöver också utredas närmare. Om dessa problem inte är lösta när förslaget genomförs riskerar man att många studerande kommer till Sverige utan att uppfylla villkoren med de negativa följder detta kan få.

Jag har erfarit att chefen för utbildningsdepartementet avser att inom kort i särskild ordning bereda vissa frågor rörande de utländska studerandenas förhållanden i Sverige. I detta sammanhang kommer också de frågor som jag här har berört att beaktas.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört förordar jag att förslaget övervägs vidare. Skulle regeringen finna det ändamålsenligt att genomföra förslaget, bör enligt min mening tillståndsprövning före inresan införas."

Regeringen uppdrog under våren 1978 åt UHÄ att utreda de frågor rörande utlänningars behörighet till högskolestudier i Sverige som hör samman med ett eventuellt införande av krav på att UT för studier skall ha beviljats före

inresan i landet. Inom UHÄ har efter samråd med bl. a. gäststuderandekommittén och SIV utarbetats en promemoria 1979-03-21 "Utredning av vissa frågor rörande gäststuderandes behörighet till högskolestudier i Sverige". Med en skrivelse daterad den 29 mars 1979 överlämnade UHÄ promemorian till regeringen samt presenterade i skrivelsen de tre olika principmodeller, som diskuteras i promemorian. I det första alternativet utgör behörighetsprövningen ett fristående förfarande i förhållande till prövningen av UT. Enligt det andra alternativet samordnas behörighetsprövningen och prövningen om UT i ett gemensamt förfarande. Det tredje alternativet innebär att såväl utlänningens behörighet till studierna som hans antagning till viss utbildningsplats och hans rätt till UT prövas i ett gemensamt förfarande. Det sista alternativet innebar enligt UHÄ på lång sikt den bästa lösningen. Det ytterligare utredningsarbete som skulle behövas för att utarbeta ett konkret förslag enligt det alternativet gick emellertid enligt UHÄ utöver ramen för regeringens dåvarande uppdrag till UHÄ. En lösning på kort sikt borde enligt UHÄ utgå från det första alternativet.

3.4 Vandelsprövning vid tillståndsgivningen

Utlänningsutredningen tog i sitt betänkande Invandringen upp frågan om vandelsprövning vid tillståndsgivningen (kap. 13). För att öka rättssäkerheten föreslog utredningen att ett uttryckligt förbud skulle införas i utlänningslagen att vägra en utlänning UT på grund av hans vandel. I stället skulle möjligheterna att utvisa en utlänning vidgas.

I prop. 1968:158 om ändring i utlänningslagen avvisade föredraganden förslaget bl. a. med hänsyn till att det från utlänningens egen synpunkt ofta måste vara mer olägligt att drabbas av ett utvisningsbeslut, som alltid skulle förbindas med ett förbud att återvända hit, än att få avslag på en ansökan om UT och eventuellt förpassas ur landet (s. 62). Enligt föredraganden borde emellertid en utlännings personliga förhållanden inte prövas i ett ärende om UT annat än inom ramen för avvisnings- och utvisningsbestämmelserna. För att höja rättssäkerheten i dessa ärenden infördes i 12 § UtlL dessutom en bestämmelse om att utlänningsnämnden skulle höras om man övervägde att vägra UT enligt bestämmelserna i 19 § första stycket 2–5) och 29 § första stycket UtlL. Samtidigt infördes besvärsrätt i dessa ärenden. I samband med förslaget i prop. 1977/78:90 om att avskaffa utlänningsnämnden betonade föredraganden att möjligheten att vägra en utlänning UT på grund av hans vandel borde behållas även om 12 § i dess dåvarande lydelse utgick.

Fr. o. m. den 1 januari 1976 ersatte PUT det tidigare bosättningstillståndet (BT), se prop. 1975/76:18 om ändring i utlänningslagen (s. 143). Ordningen med PUT hade föreslagits av SIV. Enligt dåvarande regler skulle BT meddelas om det var uppenbart att utlänningen inte kunde vägras fortsatt UT på grund av vandelsskäl. Enligt verket var det emellertid mycket sällsynt att ansökan om förlängt UT avslogs efter s. k. vandelsprövning. PUT skulle därför enligt verket i normalfallet kunna ges den som hade varit bosatt i landet och haft UT här under ett år. Om en utlänning skulle börja leva asocialt efter det att han meddelats PUT fanns enligt verket möjligheten till utvisning.

Gällande bestämmelser om PUT finns i 41 a § UtlK, som lyder:

"Är utlänning fast bosatt i landet och är det uppenbart att han icke kan vägras fortsatt uppehållstillstånd på grund av omständighet som enligt 19 § första stycket 2–5, 20 § eller 29 § första stycket utlänningslagen kan föranleda avvisning eller utvisning, får permanent uppehållstillstånd meddelas honom. – – –

Har utlänning ansökt om permanent uppehållstillstånd, men kan ansökan ej bifallas, skall, om ej hinder möter, tidsbegränsat uppehållstillstånd meddelas honom."

4 Skyddet åt flyktingar och vissa andra grupper

4.1 Flyktingar enligt 2 § andra stycket UtlL

Utlänningsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1972:84) Flyktingskap utförligt behandlat det rättsområde som rör flyktingar. Många av de frågor som kommer att tas upp här har redan tagits upp i det betänkandet. I fråga om historik och gällande rätt hänvisas därför till betänkandet Flyktingskap. Särskilt bör nämnas kap. 5 om asylbegreppet och kap. 6 om bl. a. utlänningslagens flyktingdefinition jämförd med flyktingkonventionens definition.

Flyktingkonventionen undertecknades av Sverige år 1951. Vid arbetet med 1954 års utlänningslag tog man hänsyn till flyktingdefinitionen i konventionen. Man fann emellertid inte anledning att ta in den i den svenska lagen. Det framhölls att konventionens definition på flykting inte helt stämde överens med dåvarande praxis samt att dess uppställning bröt alltför mycket mot svensk lagstil.

Utlänningsutredningen föreslog i betänkandet Flyktingskap att flyktingkonventionens definition skulle införlivas i den svenska lagen. Enligt utredningen borde en nationell lagstiftning som ansluter till en internationell överenskommelse i princip utformas så att den såvitt möjligt får samma materiella innehåll som överenskommelsen. Detta gällde i vart fall när åtgärder, som vidtogs på grund av den nationella lagstiftningen, måste respekteras av de andra konventionsstaterna.

Enligt flyktingkonventionen är en person flykting om han befinner sig utanför det land, i vilket han är medborgare, därför att han känner en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politiska åskådning. Som flykting skall även anses den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare haft sin vanliga vistelseort. Utlänninglagens flyktingbegrepp omfattar – utöver vad som anges i konventionen – även en person som är utsatt för förföljelse på grund av de politiska förhållandena i hemlandet. Utlänningslagen ger dessutom skydd åt den som begått ett politiskt brott, om det skulle komma att medföra allvarligt straff, alldeles oavsett om brottet är en följd av gärningsmannens politiska uppfattning eller om det begåtts endast i vinningssyfte. Utlänningsutredningen föreslog att bl. a. dessa grupper, i den mån de inte omfattades av konventionens flyktingbegrepp, ändå skulle få ett skydd. Det skulle åstadkommas genom att en bestämmelse infördes i utlänningslagen som innebar att en utlänning – även om han inte var flykting – ändå inte utan särskilda skäl skulle vägras

tillstånd att vistas i landet om han på grund av de politiska förhållandena i hemlandet inte ville återvända dit och kunde åberopa tungt vägande skäl för detta.

I prop. 1975/76:18 (s. 106) avvisades emellertid utlänningsutredningens förslag att införa flyktingkonventionens definition. Detta motiverades bl. a. med vikten av att behålla skyddet för politiska brott.

Det finns anledning att dröja vid de två skyddsgrupper som enligt utlänningsutredningen skulle behöva skydd om flyktingkonventionens definition infördes. Begreppet politiska förhållanden inbegrep enligt 1949 års utlänningskommitté i betänkandet (SOU 1951:42) med förslag till utlänningslag m.m. (s. 170) de fall då en utlänning flytt eller inte ville återvända till sitt hemland på grund av hot om tvångsförflyttning eller tvång att utföra särskilt pressande arbete. Kommittén fortsatte:

"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."

Enligt utlänningsutredningen i betänkandet Flyktingskap (s. 139) var det av olika skäl svårt att avgöra i vad mån "politiska förhållanden" förekommit som grund för politisk förföljelse i svensk rättspraxis och vilken innebörd denna grund haft. Men mot bakgrund av 1949 års utlänningskommittés nyss återgivna uttalande var det enligt utlänningsutredningen rimligt att anta att förföljelse på grund av politiska förhållanden förelåg när någon riskerade mycket strängt straff för olovlig utresa. Utlänningsutredningen redovisade utförligt de delade meningar som råder i fråga om en sådan utlänning är att anse som konventionsflykting eller inte. Enligt utlänningsutredningen är så fallet endast om utlänningen lämnat sitt land av politiska skäl och det kan antas att han på grund därav kommer att straffas hårdare än andra. SIV har haft motsatt uppfattning i ett yttrande avgivet den 1 november 1973 i ett ärende hos regeringen angående besvär över SIV:s beslut att avslå en ansökan om resedokument (RD). I yttrandet anförs:

"När som i förevarande fall en regim ålägger landets invånare strängt straff enbart för illegal utresa eller vistelse utomlands, ligger häri ett sådant politiskt repressivt moment att bestraffningen enligt verkets mening måste anses utgöra straff inte för en ordningsförseelse utan för ett politiskt brott. En sådan person är därför i regel politisk flykting enligt vår utlänningslag.

Relevant i detta sammanhang är emellertid om flyktingskap enligt 1951 års Genèvekonvention föreligger. Verket anser också att sådant flyktingskap i regel föreligger i fall som det förevarande. Den stränga straffsatsen har en politisk ideologisk bakgrund liknande den som ligger bakom till exempel uppförande av gränsmurar för att hindra utresa. När någon väljer att trots straffhotet resa ut ur landet illegalt eller att inte återvända efter en legal vistelse utomlands måste detta enligt verkets mening i regel anses utgöra ett sådant uttryck för en politisk uppfattning, som enligt konventionens ordalydelse krävs för att flyktingskap skall föreligga. Detta gäller enligt verket oavsett om vederbörande före utresan löpte risker på grund av politiska förhållanden. Det som avgör är om man ställer sig solidarisk med hemlandets politiska betingade utresebestämmelser eller väljer att bryta mot dessa."

Regeringen delade SIV:s mening att risken för allvarligt straff för olovlig utresa medför flyktingstatus enligt konventionen och biföll därför besvären i

ett beslut den 14 december 1973.

Frågan om skydd för utlänning som begått politiskt brott har också behandlats utförligt av utlänningsutredningen i betänkandet Flyktingskap (s. 142 ff). Utredningen anförde att vad som skall förstås med politiskt brott inte är helt klart. Den fortsatte (s. 144):

"Enligt vedertagen internationell uppfattning avses därmed i vart fall brott som riktar sig mot statens säkerhet eller samhällsordningen, oavsett om brottet begåtts i politiskt syfte eller ej (absolut-politiska brott). Som exempel på sådana brott kan nämnas uppror, väpnat hot mot laglig ordning, högförräderi och spionerі. I vad mån begreppet politiskt brott innefattar också brott av allmän karaktär, såsom mord och stöld, i vilka ingår ett politiskt moment (relativt-politiska brott) är en omstridd fråga. Enligt en uppfattning är varje brott som begås i politiskt syfte ett politiskt brott. Enligt en annan, mera allmänt omfattad mening innefattar begreppet politiskt brott, utöver brott som direkt riktar sig mot staten, endast brott som förövas i samband med och i avsikt att främja sådant brott.[1] De svenska bestämmelserna bygger på den senare uppfattningen."

Departementschefen uttalade i prop. 1957:156 med förslag till lag om utlämning för brott (s. 55):

"Vad angår innebörden av begreppet politiskt brott står det klart, att därunder innefattas i främsta rummet sådana brott som riktar sig mot stat och samhällsordning men att under begreppet jämväl i viss utsträckning inbegripes brott av allmän karaktär, i vilka ingår ett politiskt moment."

I prop. 1975/76:18 (s.106) anförde föredragande statsrådet följande i fråga om skyddet för dem som begått politiskt brott och riskerar allvarligt straff för det:

"Vad som skall förstås med 'allvarligt straff' i 2 § UtlL har inte närmare definierats. Avgörande i rättstillämpningen har varit strafftidens längd. Denna ordning medför bl. a. att den som för ren ekonomisk vinning gör sig skyldig till spionerі i sitt hemland och för detta riskerar flera års fängelse kan i vårt land bli betraktad som politisk flykting. En sådan konsekvens av UtlL:s flyktingdefinition torde, som utredningen framhållit, sakna stöd i den allmänna rättsuppfattningen. Det kan därför sägas vara av vikt att om möjligt undvika att skyddsreglerna kommer i tillämpning i angivna fall.

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

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

[1] Se vidare Garcia-Mora: International Law, s. 76 ff, samt prop. 1913:50 s. 31 ff och SOU 1951:42 s. 215 ff.

min mening inte. Det bör i detta sammanhang även erinras om att statsmakterna vid terroristlagens tillkomst uttalat att någon inskränkning inte bör göras i asylrätten.

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

4.2 Flyktingförklaring

Ett positivt tillståndsbeslut behöver i regel inte motiveras enligt 69 a § UtlL och 17 § förvaltningslagen (FL). Detta får till följd att en flykting inte vet om han får stanna i landet i egenskap av flykting eller av något annat skäl. Utlänningsutredningen föreslog i betänkandet Flyktingskap (s. 129 ff) att en s. k. flyktingförklaring skulle införas, dvs. en ordning där frågan om flyktingskap prövas och avgörs så snart en utlänning ansöker om asyl eller på annat sätt gör gällande att han är politisk flykting. Utredningen pekade på att den svenska ordningen väsentligt skiljer sig från vad som gäller i de flesta västeuropeiska länder eftersom det i dessa länder finns en procedur för fastställande av flyktingskap. Syftet med en sådan ordning vore enligt utredningen särskilt att tillgodose flyktingens behov av att känna trygghet.

Föredragande statsrådet fann i prop. 1975/76:18 (s. 112) att en ordning med flyktingförklaring skulle medföra ett administrativt komplicerat system som skulle innebära stora kostnader. Den känsla av trygghet och säkerhet, som flyktingar med fog borde kunna känna med hänsyn till gällande lagstiftning, kunde enligt hennes mening bättre underbyggas genom tillräcklig information om gällande bestämmelser till skydd för flyktingar.

4.3 Skyddet åt vissa andra grupper

Föredragande statsrådet ansåg i prop. 1975/76:18 att den humanitärt motiverade invandring som utvecklat sig i anslutning till reglerna om asyl borde lagfästas. Det skedde genom att till 2 § UtlL fogades ett tredje stycke av följande lydelse:

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

5 Avvisning

5.1 Avvisningsbestämmelserna

De nuvarande avvisningsgrunderna fick sin huvudsakliga utformning år 1958. De tillkom som ett led i den samordning som ägde rum i och med att den nordiska passkontrollöverenskommelsen (PÖK) trädde i kraft. Denna innebar bl. a. att passkontrollen mellan de nordiska länderna avskaffades och att kontrollen i princip endast skulle ske vid de nordiska yttergränserna.

Grunderna för avvisning är dels formella, dels materiella. Möjligheterna till avvisning på formella grunder behövs för att man skall kunna upprätthålla den s. k. generella utlänningskontrollen. En utlänning kan sålunda avvisas om han saknar pass och tillstånd att resa in i landet. De materiella avvisningsgrunderna syftar till att hindra att en utlänning som inte är önskvärd kommer in i landet. De används alltså för vad som brukar kallas den individuella utlänningskontrollen. De formella grunderna för avvisning finns i 18 § UtlL medan de materiella grunderna finns i 19 § UtlL.

En utlänning kan avvisas enligt 18 § UtlL 1) om han inte, då så fordras, har pass och tillstånd att resa in i landet och, om han tänker besöka något annat nordiskt land, även tillstånd att resa in dit, 2) om han försöker undvika att vid inresan visa upp sitt pass för polismyndigheten och lämna begärda upplysningar eller 3) om han vid inresan mot bättre vetande lämnar oriktiga uppgifter som kan inverka på hans rätt att resa in eller om han svikligen förtigit något sådant förhållande.

En utlänning kan vidare avvisas enligt 19 § första stycket UtlL 1) om han kan antas komma att sakna erforderliga medel för sin vistelse här i landet eller, om han tänker besöka något annat nordiskt land, för sin vistelse där samt för sin hemresa, 2) om han tänker söka sitt uppehälle här i landet eller i något annat nordiskt land och det skäligen kan antas att han inte kommer att ärligen försörja sig, 3) om han, enligt vad som är känt, under de senast förflutna två åren yrkesmässigt bedrivit otukt, yrkesmässigt utnyttjat annans otuktiga levnadssätt eller yrkesmässigt bedrivit olovlig införsel eller utförsel, 4) om han tidigare inom eller utom landet blivit dömd till frihetsstraff och det skäligen kan befaras att han kommer att fortsätta brottslig verksamhet här i landet eller i något annat nordiskt land, 5) om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller eljest skäligen kan befaras att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet här i landet eller i något annat nordiskt land eller 6) om i lag eller med stöd av lag bestämmelse meddelats om avvisning med anledning av resolution, som

antagits av Förenta Nationernas säkerhetsråd.

Enligt 19 § andra stycket kan en utlänning på begäran av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land avvisas också i annat fall, om det kan antas att han annars beger sig till det land som framställt en sådan begäran. Bakgrunden till denna bestämmelse är följande.

I artikel 6 andra stycket i PÖK sägs att en utlänning kan avvisas även utan att någon av de tidigare i artikeln särskilt angivna grunderna föreligger, om han av annan anledning inte bör ges tillåtelse att resa in. I prop. 1957:190 genom vilken PÖK underställdes riksdagen för godkännande uttalade föredraganden följande om artikel 6 andra stycket (s. 66):

"Bestämmelsen ansluter till gällande bestämmelser i dansk och norsk lagstiftning. Ett så allmänt stadgande som den danska eller norska bestämmelsen bör dock av nyss angivna skäl icke införas i den svenska lagen. De från dansk och norsk sida framförda önskemålen om att möjlighet skulle finnas att vid svenska gränsen avvisa utlänning även på annan grund än som särskilt anges i 18 eller 19 §, torde man emellertid kunna tillmötesgå på annat sätt. Avsikten med ett stadgande av detta slag torde vara att Sverige skulle kunna avvisa personer som, om de sökte inresa i Danmark eller Norge, skulle ha avvisats. Förutsättningen för att utlänningar, som ur ett visst lands synpunkt icke är önskvärda, skulle kunna hindras från att resa dit genom ett annat land är emellertid, att de nordiska länderna tillämpade denna vaga avvisningsbestämmelse på samma sätt. Enligt min mening kan de danska och norska önskemålen tillfredsställas, om i den svenska lagen öppnas möjlighet att på framställning avvisa vissa särskilt angivna utlänningar när de söker inresa i Sverige. Dessa utlänningar kan då upptagas i spärrförteckning."

Avvisning enligt 19 § UtlL får inte ske av en utlänning, som har visering eller UT (19 § tredje stycket).

Det finns anledning att jämföra 18 och 19 §§ UtlL med de avvisningsgrunder som finns i artikel 6 i PÖK. I artikel 6 första stycket anges när en utlänning bör avvisas vid en nordisk stats yttergräns. Det gäller utlänning a) som inte har pass eller annan legitimationshandling, som godtagits att gälla som pass, b) som saknar inrese- eller arbetstillstånd för inreselandet liksom för den eller de övriga nordiska stater som utlänningen tänker besöka, c) som kan antas sakna nödvändiga medel för sitt uppehälle i den eller de nordiska stater där han tänker vistas samt för sin hemresa, d) som kan antas inte komma att ärligen försörja sig, e) som tidigare dömts till frihetsstraff och kan antas komma att begå straffbar gärning i en nordisk stat, eller som på grund av sin tidigare verksamhet eller eljest skäligen kan befaras komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i någon av de nordiska staterna eller f) som är uppförd i någon av de nordiska staternas förteckningar över utvisade utlänningar.

I andra stycket av artikel 6 finns som nyss nämnts en allmän bestämmelse som innebär att en utlänning kan avvisas om han på andra grunder inte anses böra tillåtas att resa in i en eller flera av de nordiska staterna. Bestämmelsen öppnar möjlighet för staterna att i sin lagstiftning införa andra avvisningsgrunder än de som upptagits i artikel 6 första stycket. Denna möjlighet har också utnyttjats. Avvisningsbestämmelserna är därför inte helt lika i de nordiska länderna.

I utlänningslagen anges vidare när avvisning får ske och vilken myndighet som beslutar i frågan. Avvisning på formella grunder (18 § UtlL) får ske vid

ankomsten till Sverige eller inom en vecka därefter. År 1977 utvidgades möjligheten till avvisning enligt 18 § på sådant sätt att avvisning även får ske vid utlänningens första kontakt med polismyndighet eller inom en vecka därefter. Detta gäller emellertid endast om utlänningen inte inresebehandlats. Avvisning får emellertid aldrig ske senare än tre månader från ankomsten (21 § första stycket UtlL).

Avvisning på materiella grunder enligt 19 § UtlL kan ske under utlänningens tre första månader i landet. Möjligheten att avvisa inte bara vid gränsen utan även inom tre månader från ankomsten infördes år 1964. Ändringen genomfördes för att nå samstämmighet med de nordiska grannländernas lagstiftning i fråga om möjligheten att avlägsna någon under den uppehållstillståndsfria tiden.

Avvisning beslutas i regel av polismyndighet. Ett avvisningsbeslut som polisen fattar vid utlänningens ankomst till Sverige eller inom en vecka därefter skall enligt 57 § UtlL verkställas oberoende av om besvär anförs. Fr. o. m. år 1977 gäller detta även de beslut som – inom tremånadersperioden – fattas vid utlänningens första kontakt med en polismyndighet eller inom en vecka därefter under förutsättning att han inte inresebehandlats.

5.2 Underställningsskyldigheten enligt 21 a § UtlL

Avvisningsreglerna syftar till att hindra sådana utlänningar från att resa in i Sverige som enligt gällande bestämmelser inte har rätt att vistas här. Denna uppgift har tilldelats polisen. Till gränsen kommer emellertid också utlänningar som åberopar skäl som skulle kunna medföra rätt att vistas i Sverige. Det är viktigt att de som har sådana skäl får sin sak prövad av den centrala utlänningsmyndigheten. Avsikten med underställningsreglerna är att dessa ärenden skall komma under SIV:s prövning.

Underställning enligt 21 a § första stycket

Redan i 1914 års utvisningslag fanns regler om avvisning. Det var polismyndighet som meddelade avvisningsbeslut och som verkställde dem. Lagen innehöll dock förbud för polisen att skicka utlänningen till land där han sannolikt skulle åtalas eller straffas för politiskt brott. 1927 års utlänningslag innehöll samma stadgande. Genom 1937 års lag utsträcktes förbudet mot avvisning till den som flytt från sitt hemland av politiska orsaker. Det var först i denna lag som det föreskrevs att ett avvisningsärende skulle avgöras av den centrala utlänningsmyndigheten (då socialstyrelsen), om politiskt flyktingskap åberopades.

Enligt 21 a § första stycket skall ett ärende underställas SIV om en utlänning påstår att han i det land, från vilket han kommit, löper risk för politisk förföljelse eller risk att sändas till krigsskådeplats eller straffas för att han övergett krigsskådeplats eller eljest vägrat fullgöra krigstjänstgöring eller om han påstår att han i det landet inte har trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk, allt under förutsättning att påståendet inte är uppenbart oriktigt.

Underställning skall också ske när en utlänning påstår att han inte vill

återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och de omständigheter han åberopar till stöd härför inte kan lämnas utan avseende. Den bestämmelsen avser dem som har skydd enligt 2 § tredje stycket första meningen UtlL.

Underställning enligt 21 a § andra stycket

Enligt 21 a § andra stycket skall underställning ske till SIV om polismyndighet finner det vara tveksamt om utlänningen bör avvisas trots att det finns avvisningsanledning.

Underställning skall också ske i det fall att den centrala utlänningsmyndigheten i något annat nordiskt land begärt att en utlänning skall avvisas och det kan antas att han annars beger sig till det landet.

6 Förpassning

Som nämnts i föregående kapitel är utlänningskontrollen uppbyggd efter två principer, dels som en individuell kontroll, dels som en generell kontroll. Den *individuella kontrollen* avser att hindra en icke önskvärd utlänning från att vistas i landet. Han kan antingen avvisas på materiella grunder eller också förvisas eller utvisas. Den *generella kontrollen* avser att reglera tillströmningen av invandrare till Sverige. Detta uppnår man genom att regeringen enligt utlänningslagen har rätt att förordna att en utlänning inte utan tillstånd får resa in, uppehålla sig eller arbeta i landet. En utlänning som inte har nödvändiga tillstånd för att resa in kan avvisas vid gränsen. Om han vistas i landet utan tillstånd eller pass, trots att detta krävs, kan han förpassas (22 § UtlL). Till förpassningsbeslutet kan – om det föreligger särskilda skäl – knytas ett förbud för utlänningen att under viss tid återvända till Sverige utan tillstånd av SIV (24 § UtlL).

SIV meddelar förpassningsbeslut (23 § UtlL). Beslutet kan överklagas hos regeringen. Fr. o. m. den 1 juli 1978 genomfördes på förslag av kommittén i betänkandet Kortare väntetider i utlänningsärenden den ordningen att om en ansökan om UT lämnas utan bifall skall SIV samtidigt meddela beslut om förpassning, om det inte föreligger synnerliga skäl däremot.

7 Förvisning

7.1 Bakgrund

Före år 1954 var det länsstyrelse som prövade frågan om en utlänning, som genom lagakraftvunnen dom dömts för brott här, skulle avlägsnas härifrån. Beslutet kallades utvisning. Mot länsstyrelsens beslut om utvisning kunde utlänningen föra talan till högsta domstolen (HD). I samband med utlänningslagens tillkomst överfördes prövningen av frågan om en utlännings avlägsnande på grund av brott i Sverige till den domstol som dömde i brottmålet. Det beslut om avlägsnande som domstolen fattade fick dessutom av praktiska skäl en särskild beteckning, nämligen förvisning.

Om bakgrunden till denna lagändring anförde föredragande departementschefen i prop. 1954:41 (s. 70 f) med förslag till utlänningslag följande:

"Att samhällsreaktionen mot en utlänning, som begår brott här, på detta sätt är splittrad på skilda förfaranden hos olika myndigheter medför otvivelaktigt allvarliga olägenheter. Framför allt är den gällande ordningen olämplig med hänsyn därtill att domstolen, som i mål om ansvar för brott av den beskaffenhet att utvisning kan följa, regelmässigt har tillgänglig fullständig utredning om den tilltalades personliga förhållanden och som har att undersöka vilka åtgärder som erfordras för den brottsliges tillrättaförande, måste fatta beslut härom utan att veta om denne blir utvisad. Länsstyrelsen å sin sida har i regel sämre möjligheter att bedöma utlänningens personliga förhållanden."

Departementschefen framhöll vidare att:

"en fråga om utvisning på grund av brott här i riket har ett naturligt samband med den vid domstolen handlagda frågan om ansvar för brottet och är av annan beskaffenhet än övriga slag av utvisningsärenden. – – – Ett skäl mot att överföra utlänningsärendena till domstol är att denna stundom icke kan i förväg bedöma möjligheterna att verkställa ett beslut om utlänningens avlägsnande ur riket. Särskilt om utlänningen kan åberopa politiskt flyktingskap, kan det alltså föreligga en ovisshet rörande beslutets verkställbarhet. Samma olägenhet föreligger emellertid redan nu; länsstyrelse och högsta domstolen fattar beslut om utvisning utan att samtidigt pröva frågan om verkställighet av beslutet. I sådana fall då verkställighetshindret är notoriskt, och detta torde praktiskt sett gälla om politiska flyktingar, vållar det icke större svårigheter för domstol än för annan myndighet att redan i förväg taga hänsyn därtill."

Vidare ansåg departementschefen att en domstolsbehandling av avlägsnade på grund av brott var en förbättring ur rättssäkerhetssynpunkt.

Han fortsatte:

"Att en prövning av utvisningsfrågan samtidigt med ansvarsfrågan vid domstol skulle innebära väsentliga fördelar såväl i fråga om bestämmandet och samordningen av de olika samhällsreaktionerna på grund av ett brott som ock ur administrativ synpunkt är alltså tydligt. Vad den administrativa synpunkten angår förtjänar särskilt framhållas, att utvisningsfrågans handläggning vid domstol medför en minskad arbetsbelastning icke blott för länsstyrelsernas tjänstemän utan även för polismyndigheterna. Vidare är att märka, att behovet av särskilt biträde åt utlänningen i utvisningsärendet bortfaller."

7.2 Gällande bestämmelser

Bestämmelserna om förvisning finns i 26-28 §§ UtlL.

Enligt 26 § kan en utlänning förvisas om han döms för brott på vilket kan följa fängelse i mer än ett år eller om villkorlig dom eller skyddstillsyn undanröjs för sådant brott. Som ytterligare förutsättning för förvisning gäller att det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras att utlänningen kommer att fortsätta brottslig verksamhet här eller att brottet av annan anledning medför att utlänningen inte bör få stanna kvar.

Vid bedömningen av om en utlänning skall förvisas skall hänsyn tas till hans levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han vistats här. Synnerliga skäl måste föreligga för förvisning av den som när åtalet väcktes hade PUT sedan minst ett år eller som då var bosatt här sedan minst fem år.

Om en utlänning förvisas skall domstolen beakta det men han lider när den bestämmer påföljden för brottet.

Enligt 27 § kan en utlänning också förvisas om han begått brott, på vilket kan följa fängelse enligt utlänningslagen eller enligt författning som utfärdats med stöd av utlänningslagen. Som ytterligare förutsättning gäller att omständigheterna kring brottet är försvårande eller att utlänningen under de senaste två åren före gärningen har gjort sig skyldig till brott av samma slag.

Den som förvisas skall enligt 28 § förbjudas att återvända hit. Förbudet kan begränsas att gälla viss tid. Domen eller beslutet skall innehålla en erinran om att utlänningen enligt 66 § UtlL kan straffas om han överträder förbudet.

Frågan om förvisning som i första instans prövas av tingsrätt kan överklagas till hovrätt och HD enligt regler i rättegångsbalken (RB).

8 Utvisning enligt 29 § första stycket 1–4) UtlL

8.1 Bakgrund

Redan i 1914 års utvisningslag fanns bestämmelser om utvisning av asociala och kriminella utlänningar. Lagen innehöll endast två avlägsnandeinstitut, avvisning och utvisning. Utvisning kunde bl. a. ske av lösdrivare och bettlare liksom av den som ägnade sig åt yrkesmässigt hasardspel, yrkesmässig otukt eller utnyttjande av annans otuktiga levnadssätt. Utvisning kunde också ske på grund av vissa brott som begåtts här i landet eller i utlandet. Den nuvarande utformningen fick utvisningsinstitutet vid tillkomsten av 1954 års lag. Som nämnts i föregående kapitel bröts då bestämmelserna om avlägsnande på grund av brott, som begåtts här i landet, ut till ett nytt avlägsnandeinstitut, nämligen förvisning.

8.2 Gällande bestämmelser

I det följande kommer utvisningsgrunderna att behandlas i den ordning de är upptagna i 29 § första stycket 1–4) UtlL.

Utvisningsgrund 1

En utlänning kan enligt grund 1 utvisas om han yrkesmässigt bedriver otukt eller eljest underlåter att efter förmåga söka ärligen försörja sig.

Det första ledet fanns som utvisningsgrund redan i 1914 års utvisningslag. Ett regeringsrättsfall från år 1973 (RRK R74 1:51) belyser tillämpningen av otuktsbegreppet. Regeringsrättens (RR) majoritet ansåg inte A:s deltagande i en s. k. live-show m. m. på en sexklubb utgöra grund för utvisning. Majoriteten hänvisade bl. a. till att med begreppet yrkesmässigt utövande av otukt avsågs i förarbetena till 1914 års utvisningslag yrkesprostituerade och att någon utvidgning av begreppet därefter inte skett. Begreppet fick därför anses ha samma begränsade innebörd som det hade i den ursprungliga lagen från år 1914.

Begreppet "icke ärligen försörja sig" torde ursprungligen vara hämtat från 1885 års lösdrivarlag. Det innefattar inte endast de fall då en utlänning försörjer sig genom brott utan även då han försörjer sig genom osedlig verksamhet, t. ex. skörlevnad eller yrkesmässigt hasardspel (Björling-Lindencrona, Utlänningslagen, s. 59). Utvisning får endast ske om en

utlänning underlåter att *efter förmåga* ärligen försörja sig. Han kan alltså inte utvisas vid oförvållad arbetslöshet eller sjukdom. I ett regeringsrättsfall från år 1973 (RRK R73 1:29) gällde frågan om avancerad strip-tease på en sexklubb utgjorde grund för utvisning. *Kammarrätten* fann att B. till dess hon togs i förvar försörjt sig endast av uppträdanden på en sexklubb och att hon inte hade sökt arbete av annat slag fastän hon varit fullt arbetsför. Därigenom måste hon anses ha låtit bli att efter förmåga söka ärligen försörja sig. *RR* anförde däremot:

"Vad i målet är upplyst om den verksamhet som B. utövat vid sexklubben kan icke föranleda att hon skall anses ha hemfallit åt sådant asocialt levnadssätt som enligt 29 § första stycket 1) utlänningslagen utgör en förutsättning för att utvisning ur riket skall kunna komma ifråga."

Som framgår av de statistiska uppgifterna i kap. 14 har i det av kommittén undersökta materialet endast två beslut fattats med stöd av grund 1 under perioden 1972–1976. Däremot meddelades under år 1977 fyra och under år 1978 tre beslut om utvisning enligt denna grund.

Utvisningsgrund 2

En utlänning kan enligt grund 2 utvisas om han är hemfallen åt alkoholmissbruk eller narkotikamissbruk och finnes i följd därav vara farlig för annans personliga säkerhet eller föra ett grovt störande levnadssätt.

Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse år 1969 då möjligheten infördes att – förutom alkolholmissbrukare – utvisa även narkotikamissbrukare. Ändringen genomfördes med anledning av den utbredning narkotikamissbruket hade fått och de följder ett sådant missbruk i regel hade för missbrukarens omgivning. En avvägning skulle emellertid ske mellan bl. a. vårt lands ansvar för att missbrukaren fick vård och våra vårdresurser. Enligt förarbetena syntes det i allmänhet vara rimligt att utvisning skedde av en utlänning som kunde antas ha varit missbrukare redan vid sin ankomst hit, om andra omständigheter inte talade mot utvisning (prop. 1968:158, s. 63).

I praxis har begreppet "grovt störande" ansetts föreligga om en person vid upprepade tillfällen gripits för fylleri på trafikerad allmän plats. De få utvisningar som förekommit under perioden 1972–1976 har till allra största del skett med stöd av denna grund. I det material, som kommittén har undersökt, har det så gott som undantagslöst varit fråga om alkoholmissbrukare. I endast ett av de undersökta fallen har utvisning skett av en narkotikamissbrukare. Bilden av de utvisade är entydig. Det rör sig om relativt unga människor, som gripits ett stort antal gånger för fylleri. De har ingen egen bostad utan bor på olika ungkarlshotell. Om de har arbete är det tillfälliga arbeten som diskare. Det rör sig huvudsakligen om finska medborgare.

Utvisningsgrund 3

En utlänning kan enligt grund 3 utvisas om han av tredska eller uppenbar vårdslöshet gång efter annan undandrar sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person.

Bestämmelsen kom till år 1954. Motsvarande omständigheter hade emellertid redan tidigare avgörande betydelse i praxis vid prövningen av om UT skulle förlängas. Här kan bara konstateras att det praktiskt taget aldrig inträffat att UT vägras av skäl som anges i denna grund. Detsamma gäller för utvisning. Endast i två fall har utvisning skett med stöd av denna grund enligt statistiken i kap. 14. I båda fallen tillämpades bestämmelsen i förening med en annan grund. I det ena fallet rörde det sig om underlåtenhet att betala underhållsbidrag till barn och i det andra fallet om underlåtenhet att betala skatt.

Utvisningsgrund 4

En utlänning kan enligt grund 4 utvisas om han under loppet av de senast förflutna fem åren utom riket genom dom som äger laga kraft blivit dömd till frihetsstraff för brott, varför utlämning må ske enligt svensk lag, eller undergått honom omedelbart ådömt frihetsstraff för sådant brott och det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att här i riket fortsätta brottslig verksamhet.

Föredraganden i prop. 1954:41 underströk att utvisning med stöd av denna grund endast skulle ske om det förelåg risk för fortsatt brottslighet. Enligt statistiken i kap. 14 har grunden använts i endast fyra fall under åren 1972–1976.

Utlänningens levnadsförhållanden

Liksom vid förvisning skall vid utvisning hänsyn tas till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i Sverige. Om han har PUT sedan ett år tillbaka eller varit bosatt i landet sedan minst fem år får han utvisas endast om det finns synnerliga skäl (29 § andra stycket).

8.3 Beslutande myndighet

Före år 1972 beslutade länsstyrelse om utvisning. Om utlänningen åberopade att han var politisk flykting och påståendet inte var uppenbart oriktigt skulle ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Utlänningen kunde anföra besvär över länsstyrelsens beslut hos den centrala utlänningsmyndigheten samt under vissa förutsättningar vidare till regeringen.

Utlänningsutredningen tog upp frågan om beslutsmyndighet i sitt betänkande Invandringen. Utredningen fann att förutsättningarna för utvisning var noga reglerade i lag och inte lämnade utrymme för någon diskretionär prövning. Enligt kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t, statsrådet och RR borde utvisning vid sådant förhållande prövas av RR. Dessutom kunde enligt utredningen utvisning anses stå de straffrättsliga sanktionerna nära eftersom reglerna därom var avsedda att utgöra ett skydd för samhället mot skadliga yttringar av asocial livsföring. Utvisning borde med utgångspunkt därifrån beslutas av domstol. Utredningen konstaterade emellertid att förvaltningsväsendet var under utredning och lät frågan bero.

I prop. 1971:155 med förslag till lag om ändring i utlänningslagen (s. 53) föreslogs en överflyttning av utvisningsärendena från länsstyrelse till de då nybildade länsrätterna. Förslaget förestavades främst av rättssäkerhetsskäl. Ändringen genomfördes den 1 januari 1972. Politiskt verkställighetshinder prövas enligt 30 § första stycket UtlL först på verkställighetsstadiet. Som skäl anfördes i den tidigare nämnda propositionen att ingående kännedom om förhållandena i ett stort antal länder krävdes för att bedöma om politiskt flyktingskap förelåg. Förhållandena kunde vidare snabbt förändras varför man inte kunde undvara en ordning enligt vilken den centrala utlänningsmyndigheten kunde inskrida på verkställighetsstadiet. Det var då onödigt att belasta handläggningen i en förvaltningsdomstol med prövningen av dessa ofta svårbedömda frågor.

9 Hemsändning

9.1 Hemsändning av socialhjälpstagare samt barn som omhändertagits enligt barnavårdslagen

I 1 § lagen (1956:2) om socialhjälp föreskrivs att varje kommun skall se till att den som vistas i kommunen får den omvårdnad, som med hänsyn till hans behov och förhållanden i övrigt kan anses tillfredsställande. Kommunen skall vidare sörja för att den, som vistas i kommunen och som behöver hjälp, får sådan enligt vad som sägs i lagen (socialhjälp). Någon skillnad mellan svensk och utländsk medborgare görs inte. Även åtgärder enligt lagen (1960:97) om samhällets vård av barn och ungdom (barnavårdslag) kan vidtas gentemot utländska medborgare. Emellertid har sedan lång tid funnits möjlighet att sända hem utländska socialhjälpstagare och barn som omhändertagits enligt barnavårdslagen (BvL).

Redan år 1889 infördes hemsändningsinstitutet genom ett tillägg till 1871 års fattigvårdsförordning. Fattigvårdsstyrelsen skulle inom en månad från den dag då fattigvården beviljades anmäla detta hos länsstyrelsen med anhållan om att utlänningen måtte hemsändas. Om inte detta skedde förlorade fattigvårdssamhället sin rätt till ersättning av staten för de utgifter det haft för utlänningen.

Tomas Hammar har i sin doktorsavhandling Sverige åt svenskarna (1964) behandlat hemsändningsreglerna. Han avslutar avsnittet på följande sätt (s. 68):

"I många fall torde alla parter ha varit överens om att länsstyrelsens anhållan endast var en formalitet, som måste iakttagas för att ersättning skulle utgå av statsmedel. Det framgår inte av akterna om de utlänningar som det här gällde hade detta klart för sig, eller om de fruktade att undersökningar och framställningar skulle leda till att de sändes ur landet. Inga protester höjdes emellertid mot fattigvårdsförordningens bestämmelser, och de överfördes 1918 till den nya fattigvårdslagen."

De nuvarande bestämmelserna om hemsändning finns i utlänningslagen och i kungörelsen (1956:492) angående anmälan om socialhjälp åt utlänningar m.m.

I utlänningslagen sägs i 71 § bl. a. att regeringen meddelar bestämmelser om hemsändande av en utlänning, som får socialhjälp eller omhändertas enligt barnavårdslagen och som inte är politisk flykting.

I 1 § i den nämnda kungörelsen sägs att en kommun inom 14 dagar skall anmäla till länsstyrelsen om någon som inte är svensk medborgare har fått

socialhjälp eller har omhändertagits för samhällsvård enligt barnavårdslagen och hjälpen eller omhändertagandet antas kunna bli varaktigt. Länsstyrelsen skall pröva om en framställning om hemsändning bör göras hos regeringen. Enligt 4 § bör i regel inte en framställning göras t. ex. om nära anhöriga skulle skiljas från varandra, om utlänningen nått en framskriden ålder och länge vistats i landet, om utlänningen är änka eller frånskild hustru och vid äktenskapets ingående var svensk medborgare, om hemsändning inte kan ske utan men för utlänningens hälsa eller om i övrigt humanitära skäl talar emot hemsändningen. Regeringen beslutar om hemsändning.

Hemsändningsregler finns även i två konventioner, som Sverige undertecknat. Det är *dels* konventionen med Danmark, Finland, Island och Norge om social trygghet (1955 års nordiska trygghetskonvention), *dels* den europeiska konventionen om social och medicinsk hjälp, ratificerad av Sverige år 1955.

Trygghetskonventionen är i denna del utformad på följande sätt. I artikel 20 slås principen fast att en nordbo skall i varje annat nordiskt land vara berättigad till samma hjälp som vistelselandet ger sina egna nödställda medborgare. I artikel 21 sägs emellertid att om stadigvarande hjälp lämnas kan vistelselandet fordra att den nödställde tas emot i hemlandet i enlighet med de närmare bestämmelserna i konventionens kap. VIII. Är hjälpen tillfällig kan hemsändning påfordras endast under förutsättning att den nödställde själv gör framställning därom. Hemsändning kan inte påfordras om den nödställde vistats minst fem år i vistelselandet utan att få stadigvarande hjälp. Även om hemsändning skulle kunna ske skall man vid avgörandet i första hand ta hänsyn till om humanitära skäl talar emot hemsändning (artikel 23). I regel bör hemsändning undvikas, om det skulle medföra att nära anhöriga skils från varandra, om den nödställde nått en framskriden ålder och under längre tid vistats i landet eller om hemsändning inte kan ske utan men för den nödställdes hälsa. I slutprotokollet till konventionen uppgavs i belysande syfte vilka förmåner som vid konventionens undertecknande omfattades av den. Därvid jämställdes vård enligt 22 § a) och b) samt 29 § i dåvarande barnavårdslagen den 6 juni 1924 med utgiven hjälp åt nödställda. Enligt övergångsbestämmelserna till den nuvarande barnavårdslagen motsvarar de angivna paragraferna 25 § a) resp. 31 § i den nuvarande lagen.

I artikel 6 i den europeiska konventionen sägs att en stat inte får sända hem någon bara för att han behöver hjälp. Artikel 7 ger emellertid en stat rätt att sända hem en person under vissa förutsättningar. Konventionsstaterna är dock överens om att använda hemsändningsmöjligheten med stor återhållsamhet och endast när humanitära hänsyn inte talar emot det. Enligt artikel 8 förbinder sig varje stat att ta emot sina egna medborgare som sänds hem.

Hemsändning har förekommit i ytterst få fall. Sedan september 1965 har det kommit in 52 framställningar om hemsändning till regeringen (socialdepartementet). Under åren 1977-1979 handlades fyra ärenden, varav ett återkallades och tre lämnades utan åtgärd. Av de 52 ärenden, som handlagts sedan år 1965, har 43 ärenden avsett nordiska medborgare. Sex ärenden har avsett minderåriga barn, omhändertagna enligt barnavårdslagen. Beslut om hemsändning har skett i nio fall. Departementet har därutöver i åtta fall gjort framställning i utlänningens hemland om mottagande. Av olika skäl har

emellertid beslut om hemsändning inte fattats. I ett fall har en svensk medborgare sänts hem till Sverige (från Danmark). Antal ärenden hos regeringen kan jämföras med antalet anmälningar om utgiven socialhjälp från kommun till länsstyrelse. Enligt uppgift från LON gjordes ca 140 sådana anmälningar under perioden 1 juli 1976-30 juni 1977.

9.2 Hemsändning av omhändertagna enligt lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall eller enligt lagen angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda m. m.

Departementschefen fann i prop. 1954:41 med förslag till utlänningslag att lagen borde innehålla ett bemyndigande för regeringen att sända hem en utlänning som var sinnessjuk även i sådana fall, då utlänningen inte fallit fattigvården till last eller omhändertagits enligt barnavårdslagen (s. 122). Ett sådant bemyndigande för regeringen att meddela bestämmelser om hemsändning finns i 71 § UtlL. Där sägs bl.a. att regeringen meddelar bestämmelser om hemsändande av en utlänning som omhändertas enligt lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) eller enligt 35 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda (omsorgslagen) och som inte är politisk flykting.

I kungörelsen (1966:585) angående tillämpningen av lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall, m.m. finns de nuvarande bestämmelserna om hemsändning av en utlänning som intagits enligt LSPV. I 7 § första stycket sägs:

"På framställning av patient, som är utländsk medborgare, av anhöriga till denne eller av överläkaren äger socialstyrelsen besluta om hemsändande av patienten, under förutsättning att han mottages i sitt hemland och kan antagas få tillfredsställande vård där. Har framställningen ej gjorts av överläkaren, skall denne höras i ärendet. I fråga om patient som avses i 17 § andra stycket lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall skall utskrivningsnämnden höras."

I 7 § andra stycket samma kungörelse anges att en patient inte får sändas hem annat än på egen framställning, om han kan anses ha fast anknytning till Sverige på grund av att han varit bosatt här under längre tid eller har anhöriga här. En patient får inte heller hemsändas, om någon annan särskild omständighet talar emot det. Påstår en patient att han är politisk flykting får han sändas hem endast om SIV har medgett det.

Enligt 7 § tredje stycket skall polismyndighet på begäran av socialstyrelsen lämna handräckning för att verkställa en hemsändning.

Även en psykiskt utvecklingstörd som beretts vård enligt 35 § omsorgslagen kan sändas hem. I 35 § omsorgslagen anges när en psykiskt utvecklingsstörd får beredas vård oberoende av samtycke på i princip motsvarande grunder som anges i 1 § LSPV. Enligt 98 § i stadgan (1968:146) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda äger 7 § i tillämpningskungörelsen till LSPV motsvarande tillämpning i fråga om psykiskt utvecklingsstörda som inskrivits i specialsjukhus enligt 35 § omsorgslagen.

Enligt 6 § första stycket i tillämpningskungörelsen till LSPV skall utrikes-

departementet omedelbart underrättas när en icke-nordbo tas in på sjukhus enligt LSPV liksom när patienten skrivs ut eller avlider på sjukhuset. Detsamma gäller psykiskt utvecklingsstörda som skrivits in enligt 35 § omsorgslagen. Fortfarande finns ett antal avtal som Sverige för ungefär 50 år sedan slutit med vissa länder om ömsesidigt meddelande om sinnessjukas intagning på vårdanstalt. I nyss nämnda 6 § stadgas dessutom i andra stycket att underrättelse skall lämnas enligt kungörelsen (1952:644) angående skyldighet för myndighet att i vissa fall meddela underrättelse till brittisk konsul. Enligt den kungörelsen skall den brittiske konsuln underrättas bl. a. om en brittisk medborgare intagits med stöd av LSPV eller skrivits in enligt 35 § omsorgslagen.

Socialstyrelsen handlägger numera ungefär 20 ärenden om hemsändning per år. En genomgång av socialstyrelsens beslut under år 1977 gav följande. Beslut om hemsändning hade meddelats i nio fall. I åtta fall förelåg viljeyttring från patienten i form av ansökan eller medgivande till hemsändning. Samtliga beslut, som ledde till hemsändning, avsåg nordiska medborgare. I ett ärende därutöver hade en framställning avslagits eftersom tillfredsställande vård inte kunde erhållas i hemlandet. I ett annat fall åberopades bl. a. patientens bästa för en framställning från överläkaren om att patienten, en icke-nordbo, skulle beredas sluten psykiatrisk vård i hemlandet. Patienten var benägen till paranoida vanföreställningar, inte minst genom den språkliga isoleringen. Patienten, som tidigare hade accepterat att resa hem, vägrade emellertid i slutskedet. Ärendet lades till handlingarna.

10 Besvärsrätt och återbrytning

10.1 Besvärsrätt

År 1976 infördes fullständig besvärsrätt över avvisnings- och förpassningsbeslut samt över förvarsbeslut. Över förvisnings- och utvisningsbeslut fanns redan tidigare full besvärsrätt.

Utlänningslagens bestämmelser om besvärsrätt finns i 44, 46, 46 a, 48 a, 49 och 59 §§. Enligt 49 § första stycket finns klagorätt bara i de fall som regleras i dessa bestämmelser.

Polismyndighets beslut om avvisning får överklagas hos SIV (44 §). Över SIV:s beslut om avvisning eller förpassning får talan föras hos regeringen (46 §). Talan får även föras hos regeringen när frågan om verkställighet av ett avlägsnandebeslut underställts SIV enligt 58 § andra stycket UtlL (59 §).

Över länsrätts beslut om utvisning får talan föras hos kammarrätt. Kammarrätts beslut får överklagas hos RR (44 §).

Talan mot allmän domstols dom eller beslut om förvisning får överklagas hos hovrätt och HD enligt bestämmelserna i rättegångsbalken.

SIV:s tidsbegränsade beslut om UT för vistelse bara i viss del av landet (12 § UtlL) får överklagas hos regeringen (46 §).

Talan mot beslut om ersättning åt en utlänning i samband med förhör får föras hos kammarrätt och RR (46 a §).

En polismyndighets beslut om att ta en utlänning i förvar får överklagas hos länsrätt. Över länsrätts beslut förs talan hos kammarrätt och därefter vidare till RR. SIV:s eller länsstyrelsens beslut om förvar överklagas hos kammarrätt och därefter vidare till RR (48 a §).

Särskild talan får föras över beslut om avvisande av ombud eller biträde samt över beslut i en jävsfråga (49 § andra stycket).

10.2 Återbrytning

Under rubriken återbrytande av beslut m. m. regleras i 51 § UtlL regeringens rätt att upphäva eller mildra beslut om avlägsnande av utlänningar från vårt land. Återbrytningsbestämmelser togs in i utlänningslagstiftningen första gången år 1937. Återbrytningsmöjligheterna var från början avsevärt mer begränsade än nu. En avgörande förändring skedde år 1947 då Kungl. Maj:t fick rätt att upphäva avvisnings-, förpassnings- och utvisningsbeslut, så snart det fanns skäl att beslutet inte längre borde tillämpas. Möjligheten att få

avlägsnandebeslutet upphävt enligt 51 § kom efter hand att bli ett surrogat för besvärsförfarandet, vilket fram till den 1 januari 1976 var kraftigt kringskuret. När utlänningsutredningen i sitt betänkande Flyktingskap lade fram förslag om införandet av en fullständig besvärsrätt över avvisnings- och förpassningsbeslut samt regler om en tvåårig preskription av icke verkställda beslut om avvisning, förpassning och utvisning föreslog utredningen därför att återbrytningsbestämmelserna skulle upphävas. Detta blev emellertid inte fallet. Bestämmelserna kom med en mindre justering att kvarstå med påföljd att utlänningen fick möjlighet att få beslutet omprövat både besvärsvägen och efter – ibland upprepade – ansökningar till regeringen om återbrytning.

Bestämmelserna om återbrytning innebär följande. Regeringen får upphäva ett beslut om förvisning antingen helt och hållet eller till viss del om beslutet inte kan verkställas eller om det annars finns skäl att det inte längre skall gälla vare sig det har verkställts eller inte. I stället för att upphäva beslutet helt eller till viss del kan regeringen medge att utlänningen får vistas i landet trots förvisningsbeslutet. Detsamma gäller beslut om avvisning, förpassning eller utvisning, om det framkommer någon omständighet som inte prövats tidigare. I det följande används termen återbrytning i stället för en uppräkning av de olika åtgärder som begreppet omfattar.

Upphäver regeringen avlägsnandebeslutet helt eller delvis eller medger utlänningen rätt att vistas här trots förbudet, får regeringen föreskriva inskränkningar eller villkor i utlänningens vistelseort, byte av bostad och arbetsanställning samt anmälningsplikt.

Om det uppkommer fråga om återbrytning får det statsråd som ansvarar för utlänningsärenden besluta att verkställighet inte skall ske innan regeringen fattat slutligt beslut i ärendet (inhibition). Även SIV får besluta om inhibition. Om SIV fattar ett sådant beslut måste verket omedelbart underrätta regeringen om beslutet och, om ärendet ännu inte kommit under regeringens prövning, anmäla ärendet (51 a § UtlL).

11 Verkställighet av avlägsnandebeslut

En redogörelse för verkställighetsbestämmelserna i utlänningslagen finns i delbetänkandet Kortare väntetider (s. 46 och 52 ff). Här lämnas därför endast en kort sammanfattning av gällande bestämmelser. Bestämmelserna finns i 53-60 a §§ UtlL.

Avvisning skall enligt 55 § ske till det land från vilket utlänningen kommit hit. Förpassning, förvisning och utvisning skall i första hand ske till utlänningens hemland. Kan man inte få klarhet i vilket land som är hemlandet får beslutet verkställas till det land från vilket han har kommit hit. Om verkställighet inte kan ske på detta sätt eller om det föreligger särskilda skäl mot verkställighet enligt huvudregeln får verkställighet ske till det land som är lämpligast.

Enligt 53 och 54 §§ får politiska flyktingar inte – med de undantag som finns i 54 § – skickas till ett land där de löper risk att utsättas för förföljelse, eller där de inte har trygghet mot att skickas vidare till ett sådant land. Liknande bestämmelser finns i 54 a § beträffande krigsvägrare. Befordran får dock i detta fall ske till hemlandet om utlänningen inte kan sändas till något annat land och särskilda skäl för verkställighet föreligger. Enligt samma paragraf får en utlänning som avses i 2 § tredje stycket första meningen UtlL inte sändas till sitt hemland eller till land där han löper risk att bli sänd till hemlandet om han anför synnerliga skäl mot detta.

Verkställigheten av ett avvisningsbeslut, som fattats av en polismyndighet vid utlänningens ankomst till Sverige eller inom en vecka efter ankomsten, skall gå i verkställighet utan hinder av anförda besvär. Detsamma gäller ett avvisningsbeslut, som fattats när utlänningen första gången uppsöker eller anträffas av en polismyndighet eller inom en vecka därefter, om rätten att resa in inte prövats vid ankomsten (57 §).

Verkställighet av avvisning och förpassning ankommer på polismyndighet, medan verkställighet av förvisning och utvisning ankommer på länsstyrelse (58 §). Påstår utlänningen att han riskerar att utsättas för politisk förföljelse i det land dit han skall sändas och är påståendet inte uppenbart oriktigt måste verkställighetsärendet enligt 58 § andra stycket överlämnas till SIV. Samma regler gäller för krigsvägrare. Underställning skall också ske om utlänningen påstår att han inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och de omständigheter han åberopar till stöd för detta inte kan lämnas utan avseende.

Underställning skall inte ske om påståendet redan är prövat i avlägsnandeärendet.

Även i det fall då det möter svårighet vid verkställigheten eller det är tveksamt hur verkställigheten skall ske skall ärendet enligt 60 § underställas SIV.

Beslut om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning anses verkställt när utlänningen lämnat riket sedan han fått del av beslutet. Beslut om avvisning, förpassning och utvisning förfaller om det inte verkställts inom två år från det beslutet vann laga kraft (60 a §).

Utlänningen kan enligt 59 § klaga hos regeringen över SIV:s beslut i ett verkställighetsärende som underställts verket enligt 58 § andra stycket.

12 Tvångsmedel

12.1 Bestämmelserna i utlänningslagen

Som ett led i förfarandet att avlägsna en utlänning ur landet finns enligt utlänningslagen möjligheter för vissa myndigheter att ta utlänningen i förvar eller ställa honom under uppsikt. Reglerna om tvångsmedel finns i 35-37 §§ UtlL.

När det föreligger sannolika skäl för avvisning, förpassning eller utvisning eller när det uppkommer fråga om verkställighet av ett sådant beslut eller av förvisning kan enligt 35 § utlänningen tas i förvar. Förutsättningarna i övrigt för att ta utlänningen i förvar är att det på grund av hans personliga förhållanden eller övriga omständigheter kan befaras att han håller sig undan eller kommer att bedriva brottslig verksamhet här. En utlänning kan också tas i förvar om hans identitet inte är fastställd. Om det bedöms som tillräckligt kan utlänningen i stället för att tas i förvar åläggas anmälningsplikt hos polisen. Även annat villkor kan föreskrivas för att hålla honom under uppsikt. Tvångsåtgärder beslutas av den myndighet som handlägger avlägsnandeärendet.

Är fara i dröjsmål får en polismyndighet besluta om tvångsåtgärd, även om ärendet handläggs av någon annan myndighet. Anmälan om åtgärden skall då skyndsamt göras till den myndighet som handlägger ärendet. Denna myndighet skall omedelbart pröva om åtgärden skall bestå.

En utlänning får inte hållas kvar i förvar längre tid än två veckor eller, när beslut meddelats om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning, två månader från det han togs i förvar. Bedöms det nödvändigt får förvarstiden förlängas ytterligare. Beslut om att hålla kvar utlänningen i förvar gäller för varje gång inte mer än två veckor resp. två månader från beslutets dag. Förlängning får ske bara om det föreligger synnerliga skäl. Sådana skäl kan enligt prop. 1975/76:18 (s. 133) vara att utlänningens identitet inte kan fastställas, t. ex. på grund av att han lämnar felaktiga uppgifter om sig själv, eller att utredning pågår för att undersöka om något land är villigt eller skyldigt att ta emot honom. Innan beslut om förlängt förvar fattas skall förhör eller, om förvaltningsdomstol handlägger ärendet, muntlig förhandling hållas.

När en myndighet meddelar beslut om avvisning, förpassning eller utvisning av en utlänning, som hålls i förvar eller står under uppsikt, skall enligt 36 § myndigheten samtidigt pröva om åtgärden skall bestå. Om beslut att hålla kvar utlänningen i förvar inte fattas eller om det annars inte längre

finns skäl att hålla honom i förvar eller under uppsikt, skall enligt 37 § åtgärden omedelbart upphävas.

Beslut om att ta eller hålla kvar en utlänning i förvar kan överklagas enligt 48 a § UtlL. Besvärsrätt finns inte i de fall regeringen beslutar om förvar. Inte heller finns det klagorätt över polismyndighetens förvarsbeslut, som fattats på grund av fara i dröjsmål. Sådant beslut skall däremot som tidigare nämnts genast anmälas till den handläggande myndigheten som skall pröva om åtgärden bör bestå. Det har ansetts tillräckligt att det finns klagorätt över det senare beslutet.

Besvär över en myndighets beslut om att ta eller hålla kvar en utlänning i förvar prövas av förvaltningsdomstol. Talan är inte inskränkt till viss tid. Har beslutet fattats av en polismyndighet förs talan hos länsrätt. Beslut av SIV eller länsstyrelse överklagas till kammarrätt. Över länsrätts och kammarrätts beslut förs talan hos RR.

12.2 Bestämmelserna i rättegångsbalken

Uppkommer fråga om förvisning finns däremot inga tvångsmedel i utlänningslagen. Här blir i stället rättegångsbalkens tvångsmedel - anhållande och häktning – tillämpliga.

Det är som tidigare nämnts i kap. 7 allmän domstol som beslutar om förvisning. Det sker i samband med att utlänningen döms till straff eller annan påföljd för brottet. Talan mot förvisningsbeslutet följer vanliga regler om överklagande av en brottmålsdom. Efter fullföljd kan frågan alltså prövas av hovrätt och HD.

Bestämmelserna om häktning finns i 24 kap. RB. I 1 och 2 §§ anges under vilka förutsättningar häktning får ske. De centrala häktningsgrunderna är risk för fortsatt brottslighet, flyktfara och s. k. kollusionsfara, dvs. risk för förstörande av bevis. Flyktfaran beskrivs i 1 § med att det "skäligen kan befaras, att han avviker eller annorledes undandrager sig lagföring eller straff". Rättens häktningsbeslut föregås normalt av att åklagaren har anhållit den misstänkte.

Ett häktningsbeslut gäller inte längre än till dess rätten meddelar dom i målet. Rätten skall därför i samband med domen pröva om den häktade skall stanna kvar i häkte eller friges. Att hålla kvar någon i häkte kan komma i fråga bara om han fälls till ansvar. Om den misstänkte döms för brottet och är häktad, skall alltså rätten enligt 24 kap. 21 § RB pröva om den dömde skall vara häktad tills domen vinner laga kraft. Rätten kan också – t.ex. vid domstillfället – häkta den som är på fri fot.

Ett häktningsbeslut kan efter klagan upphävas av högre rätt. I annat fall gäller det tills domen vunnit laga kraft. Talan är inte inskränkt till viss tid. Om rätten ogillar ett yrkande om häktning eller släpper den häktade fri, kan åklagaren klaga över beslutet i högre rätt. Han får emellertid inte anhålla personen ifråga på de skäl som ogillats av rätten. Fråga om häktning enligt 24 kap. 21 § RB kan också väckas i den instans som efter fullföljd prövar målet.

Häktningsbestämmelserna har behandlats i betänkandet (SOU 1977:50) Häktning och anhållande. Betänkandet som remissbehandlats har ännu inte lett till någon lagändring.

13 Olovlig vistelse

Bestämmelser om straff för olovlig vistelse i riket finns i 66 § UtlL som lyder:

"Upphåller sig utlänning i riket, ehuru han enligt verkställt beslut om förvisning eller utvisning icke ägt återvända, dömes till fängelse i högst ett år. Till ansvar skall dock ej dömas, om utlänningen flytt hit för att undgå politisk förföljelse."

Bestämmelsen tillkom samtidigt med utlänningslagen och har sedan dess ändrats i sak vid ett tillfälle (1973:163). Ändringen, som hängde samman med terroristlagstiftningens tillkomst, innebar att strafftiden utsträcktes från fängelse sex månader till fängelse ett år.

I motiven till 66 § UtlL erinrade föredraganden om att 42 § i den tidigare lagen föreskrev straff för utvisad utlänning som återvände utan erforderligt tillstånd. I anslutning därtill anförde föredraganden (prop. 1954:41, s. 118):

"Om en utlänning, som förvisats eller utvisats, återvänder till riket utan att ha erhållit tillstånd därtill, bör han, om förhållandet upptäckes vid gränskontrollen, omedelbart avvisas. Det finnes enligt min mening icke någon anledning att i sådant fall först lagföra honom här för hans överträdelse av återreseförbudet. Det är endast om utlänningen lyckats komma in i landet utan att hindret för hans inresa uppmärksammats som det synes vara skäl att ingripa mot honom med straff. Så tillämpas det nuvarande stadgandet i allmänhet också. På grund av det nu anförda har som förutsättning för att straffbarhet skall inträda i förevarande paragraf upptagits, att utlänning uppehåller sig i riket, ehuru han enligt verkställt beslut om förvisning eller utvisning icke ägt återvända. I likhet med vad nu gäller skall utlänningen icke dömas till straff, om han flytt hit för att undgå politisk förföljelse."

14 Statistiska uppgifter

I det följande redovisas resultaten av de statistiska undersökningar som kommittén har gjort om avvisning, förvisning och utvisning.

14.1 Avvisning

14.1.1 *Allmänt*

Kommittén har närmare undersökt polisens handläggning av avvisningsärenden. Anledningen härtill har varit att kommittén mot bakgrund av den diskussion, som i olika sammanhang förts kring avvisningsinstitutet och den kritik som riktats mot handläggningen av dessa ärenden, velat få en samlad bild av läget för att i förekommande fall kunna föreslå ändringar.

Kommittén har undersökt avvisningsbeslut som fattats av polisen under år 1977. Samtliga avvisningsbeslut i fråga om nordbor har undersökts. Undersökningen av avvisningsbeslut beträffande icke-nordbor har begränsats till andra halvåret 1977. Dessutom har kommittén undersökt ärenden om besvär över avvisning hos SIV under år 1977.

Under år 1977 fattades totalt 4 126 avvisningsbeslut, varav 313 rörde nordbor. Under samma period underställde polisen ca 1 400 ärenden SIV:s prövning. Slutligen anfördes besvär över polisens avvisningsbeslut i 364 ärenden. I 78 av dessa ansökte utlänningen om inhibition av verkställigheten. Sådant beslut meddelades i 35 fall.

14.1.2 *Undersökningsresultatet*

De utredningar som görs i de avvisningsärenden, som leder till avvisningsbeslut av polisen, är av förklarliga skäl mycket summariska. Åberopar utlänningen inga speciella skäl för att få resa in trots att han är avvisningsbar görs ingen omfattande utredning innan avvisningsbeslutet fattas. I de fall då utlänningen åberopar särskilda skäl, t. ex. politiska skäl, för att ändå få resa in skall närmare utredning göras och ärendet underställas SIV, om inte påståendet om politisk förföljelse är uppenbart oriktigt.

Å andra sidan har kommittén vid sin genomgång av avvisningsbesluten funnit några fall där man enligt kommitténs mening kan ifrågasätta om inte underställning borde ha skett. Detta behöver emellertid inte innebära att utlänningen ändå skulle ha fått stanna här, eftersom polisens underställningsskyldighet är vidare än de skäl på vilka en utlänning eventuellt kan få

stanna. Andelen inhiberade beslut skulle kunna tyda på att polisen inte borde ha fattat beslut utan i stället underställt SIV ärendet. Detta behöver emellertid inte nödvändigtvis vara fallet. Av de genomgångna besvärsärendena framgår nämligen att de åberopade skälen ofta har förstärkts efter avvisningsbeslutet. I flera fall har de avgörande omständigheterna åberopats först *efter* avvisningsbeslutet men *före* inhibitionsbeslutet.

Kommittén redogör i tabellform för grunderna för besluten och i vilken omfattning dessa använts.

Undersökta avvisningsbeslut år 1977 uppdelade på avvisningsgrund och utlänningens medborgarskap.

Antalet avvisningsbeslut år 1977			4 126
Nordbor	313	Icke-nordbor, totalt	3 813
		därav för andra halvåret 1977	1 565
Avvisningsgrund		Avvisningsgrund	
utan pengar	284	utan pass eller tillstånd	980
utan pengar + asocialitet	2	oriktiga uppgifter	10
utan pengar + otukt m. m.	1	utan pengar	409
utan pengar + befarad		asocialitet	3
brottslighet	4	utan pengar +	
befarad brottslighet	1	asocialitet	3
utan pass eller tillstånd	19[a]	utan pengar + otukt m. m.	1
utan tillstånd + utan pengar	2[a]	utan pass eller tillstånd + utan	
	—	pengar	112
	313	oriktiga uppgifter + utan	
		pengar	4
		utan AT	13
		utan AT + utan pengar	30
			—
			1 565

Angivna avvisningsgrunder återfinns i 18 och 19 §§ UtlL samt 46 § UtlK enligt följande.

18 § 1)	= utan pass och tillstånd
18 § 3)	= oriktiga uppgifter
19 § 1 st 1)	= utan pengar
19 § 1 st 2)	= asocialitet
19 § 1 st 3)	= otukt m. m.
19 § 1 st 4)	= befarad brottslighet
46 §	= utan AT

[a] Nordbor som avvisats vid gränsen därför att de inte haft tillstånd har varit förvisade eller utvisade personer som återvänt utan tillstånd.

14.2 Förvisning

14.2.1 *Allmänt*

I utredningsuppdraget har ingått att klarlägga hur nuvarande bestämmelser om förvisning har tillämpats av domstolarna och därvid inte minst om praxis varit enhetlig.

Det har inte varit möjligt att göra en fullständig kartläggning av förvisningsinstitutets tillämpning i praxis. Kommittén har begränsat undersökningen till en femårsperiod, nämligen 1972–1976. Det omfattande materialet har gjort det nödvändigt att använda en slumpmässig urvalsmetod. Vissa uppgifter har varit omöjliga att få fram ur materialet till rimligt pris, kostnads- och tidsmässigt. De slutsatser som dras ur det genomgångna materialet torde emellertid ändå kunna antas vara gällande för hela materialet.

Statistiska uppgifter har till största delen erhållits genom uttag ur rättsväsendets informationssystem (RI). Uttaget omfattar alla domar under åren 1972–1976 som innehöll beslut om förvisning, dvs. 2 608. Eftersom uppgifterna endast omfattade lagakraftvunna beslut om förvisning har förvisningsbeslut som upphävts av högre instans inte funnits med i materialet. De maskinellt framtagna uppgifterna har därför kompletterats med en begränsad manuell genomgång av domböcker vid två hovrätter under åren 1975–1976. Inte heller har det varit möjligt att genom uttag ur RI få fram uppgifter om yrkanden om förvisning som ogillats av domstol. Någon manuell undersökning härom har inte gjorts.

Uttaget ur RI har varit för stort för att alla förvisningsdomar under den aktuella perioden skulle kunna undersökas. För närmare granskning har därför genom ett särskilt uttag valts ut ett antal förvisningsdomar. Med slumpmässigt vald början togs härigenom ut var tionde hovrättsdom och var tjugonde tingsrättsdom. Med ledning av uppgifterna i förteckningen har kommittén tagit fram och närmare studerat dessa domar och domstolsakter.

85 domar från hovrätt och 88 domar från tingsrätt har undersökts. Dessutom har undersökts 33 förvisningsbeslut som upphävts av Svea hovrätt och 19 som upphävts av hovrätten för Västra Sverige under åren 1975–1976. Kommittén har också undersökt de verkställighetsärenden som underställts SIV under denna period. Slutligen har kommittén undersökt regeringens beslut i återbrytningsärenden under samma period.

14.2.2 *Undersökningsresultatet*

Frågan om praxis har varit enhetlig vid domstolarna skulle möjligen kunna besvaras genom en jämförelse av domar mellan t. ex. Svea hovrätt och hovrätten för Västra Sverige eller mellan Stockholms och Göteborgs tingsrätter.

Förutsättningarna för att göra sådana jämförelser är emellertid ganska små. Domstolen skall som nämnts i det enskilda fallet förutom brottets svårhetsgrad och risken för fortsatt brottslig verksamhet ta hänsyn till den dömdes levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats här. Det är således svårt att finna avgöranden där bakgrunden är så likartad att det går att göra mätbara jämförelser mellan domstolarna.

Inte heller kan alltför långtgående slutsatser dras av den begränsade undersökningen av antalet upphävda förvisningsbeslut vid två hovrätter under åren 1975–1976. Resultatet av genomgången framgår av nedanstående tabell.

	Svea hovrätt		Hovrätten för Västra Sverige	
	Antal	%	Antal	%
Antal överklagade beslut 1975–1976	206	100	90	100
Därav upphävda	33	16	19	21
ej upphävda	173	84	71	79

Det allmänna intrycket efter kommitténs genomgång av förvisningsbesluten är att domstolarna inte tillämpat förvisningsmöjligheten i större utsträckning än som framstår som befogat med utgångspunkt från nuvarande bestämmelser.

Vad som särskilt har beaktats vid genomgången är andelen nordbor resp. icke-nordbor, invandrare resp. besökare samt antalet verkställda resp. icke verkställda förvisningsbeslut.

När det gällt bedömningen om utlänningen var invandrare eller inte har det beträffande nordborna i vissa fall varit svårt att fastställa status. Vad kommittén fäst avseende vid är om nordbon var bosatt här och hade eller hade haft arbete här samt vilken personlig anknytning han hade i Sverige. Längden av vistelsen i Sverige har självfallet också haft betydelse. Det har genomgående varit lättare att fastställa icke-nordbornas status till följd av den registrering som sker hos SIV vid tillståndsgivningen.

I *tabell 1* ges en allmän överblick över lagakraftvunna förvisningsbeslut under åren 1972–1976. Antalet förvisningsdomar för icke-nordbor har varit ungefär lika stort under alla åren, medan antalet domar för nordbor var betydligt högre åren 1972 och 1973 än senare år. Detta kan möjligen sammanhänga med den mycket omfattande nordiska invandringen åren 1969–1970. En annan omständighet som bör ha haft betydelse för den utvecklingen kan vara ett HD-utslag från år 1974 (NJA 1974:140). I detta sägs att vid förvisning bör större fördragsamhet visas medborgare i annat nordiskt land.

I *tabell 2* visas de lagakraftvunna förvisningsbesluten uppdelade efter domstol, den dömdes medborgarskap och hans status som invandrare. Mellan två tredjedelar och tre fjärdedelar av samtliga domar avser personer som tillfälligt vistades i Sverige. Invandrarna står således för en mindre del av domarna. Det finns en skillnad mellan domarna i tingsrätt och hovrätt på så sätt att fler domar i hovrätt avser invandrare. Det finns något fler icke-nordbor i materialet, trots att betydligt fler nordbor än icke-nordbor är bosatta i Sverige.

Av *tabell 3* framgår i vilken utsträckning de undersökta lagakraftvunna förvisningsbesluten har verkställts. De domar som i tabellen betecknats som "troligen verkställda" avser i flertalet fall finländare och kan tämligen säkert anses vara verkställda. I fråga om domar i tingsrätt underställdes verkställighetsfrågan i sju fall SIV, men inte i något fall gav SIV anstånd. Bland domarna i hovrätt underställdes verkställighetsfrågan i 15 fall SIV och i åtta

fall har SIV meddelat anstånd. Tillstånd av regeringen att vistas i riket utan hinder av förvisningsbeslutet gavs i ett fall beträffande domar i tingsrätt och i sex fall beträffande domar i hovrätt. Dessutom förekom några fall där verkställigheten inte hade aktualiserats eftersom den dömde fortfarande avtjänade straff eller därför att ärendet låg hos regeringen för beslut.

Uppgifterna i tabellen kan kompletteras med de uppgifter som kommittén fått fram genom att manuellt gå igenom samtliga verkställighetsärenden hos SIV under den aktuella perioden 1972–1976. Under perioden underställdes verkställighetsärenden angående förvisning i 127 fall.

År	1972	1973	1974	1975	1976	1972–1976
Antal ärenden	36	20	24	26	21	127

Av dessa 127 fall fann SIV verkställighetshinder av praktisk eller politisk natur föreligga i 30 ärenden. Beslut om anstånd med verkställigheten meddelades därför.

Man kan av detta material dra slutsatsen att de flesta förvisningsbeslut verkställs men att de utlänningar som verkligen vill bli kvar i landet har flera möjligheter att få sin sak prövad och att de också utnyttjar dem. Trots detta är det inte så många som blir kvar här på grund av politiska verkställighetshinder eller därför att regeringen ger tillstånd att vistas här.

I *tabell 4* framgår resultatet av regeringens prövning i återbrytningsärenden. Undersökningen gäller samtliga ärenden som prövats under perioden oavsett om förvisningsbeslutet meddelats före eller efter år 1972. Beslut i återbrytningsärenden avseende förvisningsbeslut meddelade under åren 1972–1976 redovisas särskilt. Antalet sådana beslut i återbrytningsärenden är 805, vilket kan jämföras med totala antalet förvisningsbeslut under perioden, 2 608. Därav framgår att ca 30 % av förvisningsbesluten föranlett ärenden om återbrytning hos regeringen. Eftersom ansökningar om återbrytning även gjorts och kommer att göras efter den undersökta periodens utgång kan man utgå ifrån att andelen förvisningsbeslut som föranleder återbrytningsärenden hos regeringen är betydligt högre.

Däremot har det inte varit möjligt att göra samma jämförelse beträffande förvisningsbeslut meddelade före år 1972. För att kunna göra en sådan jämförelse skulle behövas uppgifter om hela antalet förvisningsbeslut som fortfarande var gällande den 31 december 1971. Kommittén har inte ansett det vara av väsentlig betydelse att göra en sådan undersökning.

Anledningen till den stora skillnaden i andelen ändringar av förvisningsbeslut före år 1972 jämfört med beslut tillkomna under åren 1972–1976 kan antas bero på följande. Många av de beslut som meddelats före år 1972 hade tillkommit under 1960-talet och till och med tidigare. Tidsfaktorn har således haft betydelse för frågan om upphävande av besluten. Dessutom har under senare år anknytning hit i någon form fått ökad betydelse i praxis för frågan om en förvisad skall tillåtas återvända hit.

Tabell 1 Allmän översikt över åren 1972–1976 av lagakraftvunna förvisningsbeslut efter den dömdes medborgarskap, art av förvisning, domstol och år för domen

År	1972	1973	1974	1975	1976	1972–1976
Hela antalet, därav efter	695	553	424	482	454	2 608
MEDBORGARSKAP						
nordbor	406	261	173	198	210	1 248
icke-nordbor	287	286	249	282	243	1 347
statslösa	2	6	2	2	1	13
ART AV FÖRVISNING						
livstid	130	104	85	96	89	504
mer än fem år	250	210	162	146	127	895
fem år	80	58	47	54	39	278
mindre än fem år	235	181	130	186	199	931
DOMSTOL						
Hovrätter						
Svea hovrätt	86	123	84	88	85	466
Hovrätten för Västra Sverige	42	38	32	36	25	173
Hovrätten för Skåne och Blekinge	32	35	30	28	15	140
Övriga hovrätter	24	7	8	13	21	73
Summa hovrätter	184	203	154	165	146	852
Tingsrätter						
Stockholm	171	128	80	91	101	571
Göteborg	98	43	50	41	48	280
Malmö	34	27	24	31	38	154
Övriga	208	152	116	154	121	751
Summa tingsrätter	511	350	270	317	308	1 756

Tabell 2 Undersökta lagakraftvunna förvisningsdomar åren 1972–1976 efter domstol, den dömdes medborgarskap och status som invandrare. Inom parentes anges motsvarande fördelning uppräknad till samtliga domar angivna år

Status som invandrare	Tingsrätter				Hovrätter				Samtliga			
	Nordbor	Icke-nordbor	Samtliga Antal	%	Nordbor	Icke-nordbor	Samtliga Antal	%	Nordbor	Icke-nordbor	Summa Antal	%
Invandrare	6 (120)	5 (100)	11 (220)	12	15 (150)	23(230)	38(380)	46	(270)	(330)	(600)	23
Oklara fall	8 (160)	3 (60)	11 (220)	12	4 (40)	2 (20)	6 (60)	7	(200)	(80)	(280)	11
Ej invandrare	32 (640)	34 (680)	66(1 320)	75	15 (150)	24(240)	39(390)	47	(790)	(920)	(1 710)	66
Samtliga	46 (920)	42 (840)	88(1 760)	100	34 (340)	49(490)	83[a](830)	100	(1 260)	(1 330)	(2 590)	100

[a] Två domstolsakter fanns inte tillgängliga vid undersökningen. Siffran skulle annars ha varit 85

Tabell 3 Undersökta lagakraftvunna förvisningsdomar åren 1972–1976 efter domstol samt om de verkställts. Inom parentes anges motsvarande fördelning uppräknad till samtliga domar angivna år

Verkställighet	Tingsrätter		Hovrätter		Samtliga	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Med säkerhet verkställda	79 (1 580)	90	53 (530)	62	(2 110)	81
Troligen verkställda	6 (120)	7	13 (130)	15	(250)	10
Anstånd av SIV[a]	– –	–	8 (80)	9	(80)	3
Tillstånd att vistas i riket[b]	1 (20)	1	6 (60)	7	(80)	3
Avtjänar straff	2 (40)	2	3 (30)	4	(70)	3
Ärendet ej avgjort	– –	–	2 (20)	2	(20)	1
Samtliga	88 (1 760)	100	85 (850)	100	(2 610)	100

[a] På grund av politiskt eller praktiskt verkställighetshinder
[b] Här avses tillstånd att trots ett förvisningsbeslut vistas i riket. Tillstånd meddelas av regeringen.

Tabell 4 Av regeringen åren 1972–1976 meddelade beslut i återbrytningsärenden

	Totala antalet beslut i återbrytningsärenden						Därav avseende förvisningsbeslut meddelade under åren 1972–1976					
	Nordbor		Icke-nordbor		Samtliga		Nordbor		Icke-nordbor		Samtliga	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Antal beslut	543	–	1 017	–	1 560	–	262	–	543	–	805	–
Antal personer besluten gäller	381	100	560	100	941	100	183	100	333	100	516	100
Beslutens innebörd												
Ingen ändring	240	63	354	63	594	63	138	75	260	78	398	77
Beslutet upphävt	67	18	78	14	145	15	5	3	8	2	13	3
Tillstånd att vistas i riket	74	19	128	23	202	21	40	22	65	20	105	20

14.3 Utvisning

Totala antalet utvisningsbeslut är mycket litet under åren 1972–1976. Av nedanstående tabell kan man dessutom märka att antalet beslut sjunkit från år till år.

Totala antalet utvisningsbeslut

År 1972	1973	1974	1975	1976	1972–1976
41	23	11	15	8	98

Besluten har huvudsakligen fattats i Stockholm och Göteborg. Kommittén har undersökt samtliga utvisningsbeslut från länsrätterna i Stockholm och

Göteborg under åren 1972–1976. I Stockholm rörde det sig om 41 beslut och i Göteborg om 39. Därutöver ingår i det undersökta materialet sju beslut om utvisning från kammarrätt och ett från RR.

Undersökta utvisningsbeslut uppdelade på utvisningsgrund och utlänningens medborgarskap

Grund enligt 29 § 1 st 1–4) UtlL	Antal	Nordbor	Icke-nordbor
grund 1) otukt m. m.	2	1	1
grund 2) alkoholmissbruk m. m.	80	79	1
grund 3) ouppfyllda förpliktelser	2[a]	1	1
grund 4) brott i utlandet	4	3	1
Summa	88	84	4

[a] i förening med grund 2 resp. 4.

V Kommitténs överväganden

15 Allmänna överväganden

1963 års utlänningsutredning och 1968 års invandrarutredning redogjorde i sina betänkanden (SOU 1967:18 och 1974:69) för den internationella migrationens utveckling fram till första världskriget, mellan de två världskrigen och därefter. Det är i stort sett en historia om krossade illusioner. Det s. k. fria folkutbyte som sades existera före det första världskriget och som då avbröts för att egentligen aldrig återupptas var ett utbyte endast mellan de vita folken. Men inte ens i denna begränsade mening har det kunnat bevaras.

Ländernas sinsemellan ojämna ekonomiska utveckling, förbättrade internationella kommunikationer och ökad kännedom om utkomstmöjligheter i andra länder än det egna har framkallat ett växande migrationstryck. Det härrör sig inte bara från de ekonomiskt betingade folkvandringarna utan även från den aldrig sinande strömmen av människor på flykt från politisk förföljelse. Ofta är det omöjligt att särskilja de ekonomiska och de politiska utstötningsfaktorerna.

För de attraktiva länderna har utvecklingen framtvingat en protektionism på migrationens område. Den har tagit sig uttryck i en restriktiv invandringspolitik med huvudsyftet att skydda den egna befolkningens sysselsättning. Vissa länder, däribland Sverige, har också andra motiv för restriktionerna. I vårt fall gäller detta önskemålen att ge invandrarna en levnadsstandard på nivå med den infödda befolkningens och att bereda plats för ett stort antal flyktingar.

Denna strävan har också tagit sig språkligt uttryck. Det vi kallar invandrare heter på andra håll gästarbetare, en markering av att de väntas återvända när mottagarlandet inte har bruk för dem. Vi förklarar däremot att den som en gång accepterats har rätt att bli kvar i landet. Samhället påtar sig samma förpliktelser mot honom som mot den infödde. Därav följer emellertid att tillströmningen måste kontrolleras. Det är alltså inte sannolikt att Sverige inom överskådlig tid kommer att acceptera en markant ökad arbetskraftsinvandring.

Däremot finns det anledning tro att vi måste räkna med en flyktinginvandring som åtminstone tidvis kommer att vara lika stor som nu eller t. o. m. större. Ökad kännedom i världen om Sverige som flyktingland gör att man måste räkna med att Sverige förblir ett eftertraktat resmål. Även anknytningsinvandringen kommer att fortsätta.

Kommittén har mot bakgrund av den utveckling som sålunda skett och sker inriktat sitt arbete på att modernisera och effektivisera utlänningslagstiftningen och att anpassa den efter nuvarande värderingar.

Erfarenheterna visar att invandringssituationen ändrar sig från tid till annan. Kommittén har strävat efter att utforma lagstiftningen så att den är användbar i skiftande situationer och vid snabbt ändrade förhållanden. Detta innebär att vissa grundläggande principer kan läggas fast i lagstiftningen men att i andra hänseenden möjligheter måste finnas att laga efter läglighet.

En av de grundläggande principer som måste komma till uttryck i lagstiftningen rör skyddet för flyktingar. Sverige har här gjort internationella åtaganden som måste fullföljas. Lagstiftningen måste ha en sådan utformning att den rättstrygghet man åsyftar för flyktingar verkligen blir en realitet. Kommittén har här inriktat sitt arbete på att anpassa lagstiftningen inte blott till våra internationella förpliktelser utan också till önskemål från internationella organ som FN:s flyktingkommissarie.

Den i Sverige förda politiken innebär sedan länge att vi utöver dem som vi ger fristad på grund av internationella förpliktelser också mottar personer av humanitära skäl. Kommittén har inriktat sitt arbete på att klargöra nuvarande praxis och att diskutera gränserna för denna.

För en effektiv utlänningspolitik är det viktigt att medlen att tillämpa den är ändamålsenligt utformade. Kommittén har redan i sitt första betänkande lagt fram förslag rörande dem. Nu har arbetet med en ny lagstiftning förts vidare.

Utformningen av reglerna för tillståndsprövningen har avgörande betydelse för möjligheterna att bedriva den utlänningspolitik man har beslutat om. Man måste utforma reglerna så att man verkligen kan ta emot de personer man enligt den förda politiken vill ta emot. Personer som inte skall tas emot bör förhindras att vistas här i landet.

Ett grundläggande drag i den svenska invandringspolitiken är att vi vill ge goda och trygga levnadsförhållanden åt dem som vi gett tillstånd att vistas här. Detta synsätt har legat bakom kommitténs översyn av lagstiftningen särskilt när det gäller att begränsa avlägsnandemöjligheterna.

En viktig målsättning i arbetet har varit att öka rättssäkerheten. Det gäller särskilt i fråga om flyktingprövningen men naturligtvis också när det gäller tillståndsprövningen i övrigt och avlägsnandeformerna.

Både effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkter talar för att förfarandet blir så snabbt som möjligt. Stora personliga lidanden blir en följd av onödig väntan. Kommittén har även under denna del av sitt arbete haft som mål att förfarandet blir så snabbt och så rättssäkert som möjligt.

Vid sin översyn har kommittén vidare i effektiviserande syfte försökt beakta erfarenheter från tillämpningen av den nuvarande lagstiftningen.

Slutligen har kommittén velat förenkla terminologin för avlägsnandeformerna. Kommittén föreslår därför att begreppen förpassning och förvisning utgår. I stället bör begreppen avvisning och utvisning användas genomgående.

16 Tillståndsprövningen

16.1 UT före inresa

16.1.1 *Allmänt*

År 1966 infördes som tidigare nämnts i kap. 3 en skyldighet att ha AT klart före inresan. Kravet infördes för att den utomnordiska arbetskraftsinvandringen till Sverige skulle kunna regleras. Statsmakterna ville i första hand tillgodose de eftersatta grupper som fanns inom Sverige, såväl svenskar som invandrare.

De överväganden som år 1966 ledde till bestämmelserna om den reglerade invandringen har samma relevans i dag, om inte större. Rapporterna om arbetslösheten och dess verkningar har varit många under senare år. Samtidigt har medvetenheten vuxit om att det är viktigt att alla grupper i samhället har tillgång till arbete. Behovet av att ha en bättre överblick över och kontroll av den invandring som sker vid sidan om den reglerade arbetskraftsinvandringen har därför ökat avsevärt. Som tidigare nämnts har Sverige en bruttoinvandring från utomnordiska länder på ca 20 000 personer per år trots att arbetskraftsinvandringen endast utgör ca 1 000 personer om året.

Den invandring som sker vid sidan om den reglerade arbetskraftsinvandringen kan delas upp i följande grupper:

1. familjeanknytning
   a) familjesammanföring
   b) anknytning i form av äktenskap eller sammanboende med en person som är bosatt här och anknytningen uppkommit i samband med inresan
2. flyktingar
3. humanitärt motiverad invandring.

Dessutom bör ytterligare två grupper nämnas i detta sammanhang, nämligen gäststuderande och besökare. De är inte invandrare men kan få UT.

För att få en bättre kontroll över tillståndsgivningen för dessa grupper kan det övervägas att införa en ordning som innebär att inte endast AT utan även UT skall ha sökts före inresan. En sådan ordning skulle innebära att den som ansöker om tillstånd att bosätta sig här inte kan få sådant tillstånd så länge som han vistas i landet. Han måste alltså resa ut och ansöka om UT. Här skall genast sägas att en sådan ordning självfallet inte kan omfatta enskilt hitresta flyktingar och vissa andra grupper till vilka kommittén återkommer senare. I

övriga fall skulle det från många synpunkter vara fördelaktigare om utlänningen fick vänta på besked i hemlandet än om han vistades här under väntetiden. Utlänningen får ju inte arbeta i Sverige under väntetiden utan lever ibland på egna medel, ibland med hjälp av anhöriga eller vänner, kanske på socialhjälp. Osäkerheten inför det väntade beslutet och den utdragna väntetiden medför stora psykiska påfrestningar. Detsamma gäller naturligtvis i än högre grad inför tvånget att efter ett vägrat tillstånd återvända till hemlandet, trots att utlänningen hoppats på att få bosätta sig här.

Dessa olägenheter undviks om ansökningen i stället görs från hemlandet. Utlänningen vistas då i sin egen miljö under väntetiden och behöver inte bryta upp från sin invanda tillvaro förrän han med säkerhet vet att han får bosätta sig i det nya landet.

Mot denna bakgrund anser kommittén att övervägande skäl talar för att som huvudregel införa krav på att UT liksom AT skall vara ordnat före inresan. Kommittén kommer i det följande att analysera verkningarna av förslaget och ange i vilka fall undantag måste göras från huvudregeln. Samma undantag bör gälla från regeln att AT skall ha ordnats före inresan. De undantag kommittén föreslår innebär en skärpning i förhållande till den praxis som utvecklats i anslutning till undantagsreglerna i 46 § UtlK.

16.1.2 *Familjeanknytning*

16.1.2.1 Familjesammanföring

Denna grupp omfattar exempelvis sådana fall då huvudmannen i en familj reser in först och hustru och barn kommer vid ett senare tillfälle. Det kan också vara fråga om föräldrar eller annan nära anhörig som enligt praxis kan få tillstånd att bosätta sig här.

Det kan enligt kommitténs uppfattning inte komma ifråga att införa en ordning enligt vilken make/maka och barn, som kommer för att förena sig med den som bor här, skulle behöva vända vid gränsen för att åka tillbaka och söka tillstånd från hemlandet. För dessa helt klara familjesammanföringsfall måste alltså undantag göras. I vissa fall godtas återförening av andra anhöriga på humanitär grund. Skälen kan i sådana fall vara så ömmande att det framstår som onödigt hårt att sända tillbaka den anhörige för att han skall ansöka om UT från hemlandet. Det får från fall till fall avgöras om så skall ske. Undantagsregeln bör emellertid tillämpas restriktivt.

I allmänhet får det dock anses naturligt att kräva att den anhörige inte reser hit på vinst och förlust utan att frågan om UT i Sverige löses före inresan. Eftersom det i dessa fall finns en familjemedlem bosatt i Sverige bör det vara möjligt att genom denne förmedla informationen om att UT skall sökas före inresan samt inhämta viss utredning i UT-ärendet. En mjuk tillämpning förutsätts under en övergångstid.

16.1.2.2 Anknytning som uppkommit i samband med inresan

Här avses anknytning i form av äktenskap eller sammanboende med en person som är bosatt här och anknytningen uppkommit alldeles före inresan eller också efter inresan. En sådan anknytning medför ibland problem vid

tillståndsgivningen. Bland dessa anknytningsfall finns uppenbarligen en del som är rena konstruktioner och som har tillkommit enbart för att göra det möjligt för den som nyss kommit hit att få stanna här. Oavsett vad skälet till anknytningen är uppkommer frågan vad en anknytning som har uppstått i samband med inresan skall få för invandringsrättsliga konsekvenser. I Sverige liksom i flera andra länder har sådana anknytningar visat sig vara en inkörsport vid sidan om den reglerade invandringen. Erfarenheten visar att denna invandring ofta består av yngre, ogifta personer. Det finns alltså skäl att tro att det rör sig om ungefär samma grupp som skulle ha sökt arbete i Sverige, om inte möjligheterna att få AT före inresan hade varit så begränsade. I bl. a. Kanada har man beslutat att anknytning som har uppkommit i landet i princip inte skall kunna ge någon rätt att söka och få tillstånd efter inresan.

Det finns av naturliga skäl mycket små möjligheter för myndigheterna att bedöma äktheten i andras känslor. Däremot är det möjligt att ta fasta på en sådan yttre omständighet som varaktigheten av anknytningen. SIV försöker att komma tillrätta med de s. k. "snabba anknytningarna" genom att till en början ge endast sexmånaderstillstånd för att vid varje förlängningstillfälle kunna undersöka om anknytningen består. I regel blir sökanden att betrakta som invandrare först efter två år, s. k. uppskjuten invandrarstatus.

Som riktmärke gäller idag att ett förhållande som uppstått efter inresan i Sverige i regel inte skall anses utgöra tillräcklig grund för att bevilja UT om inte förhållandet vid beslutstillfället haft viss varaktighet. Noggrann utredning krävs dessutom. Undantag kan göras i vissa fall. Den tid av en anknytning som infaller efter ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut tillgodoräknas endast om särskilda omständigheter föreligger i ärendet.

En varaktig anknytning till en person som är bosatt i Sverige måste självfallet – oavsett när den uppkommit – ge rätt för utlänningen att få bo här. Våra invandringsregler måste ge människor rätt att bo tillsammans med sina närmaste familjemedlemmar. Därmed är emellertid inte sagt att man i de fall då anknytningen har uppkommit först i samband med inresan skall göra undantag från kravet på att UT skall ordnas före inresan.

Om man inför ordningen att UT skall sökas före inresan får man förmoda att de utländska medborgare som är i landet och söker UAT har kommit till landet på kortvarigt besök eller som turister. En turist eller besökare har rimligtvis vid avfärden från hemlandet inte tänkt sig att lämna det för gott. Det är alltså naturligt att han i vart fall först reser hem. Han kan då söka UT för bosättning från hemlandet.

Kravet på UT före inresan måste naturligtvis vara förenat med vissa undantag när det föreligger starka humanitära skäl. Man kan tänka sig fall där den sökande är havande eller att hon redan fått barn.

16.1.3 *Flyktingar och krigsvägrare*

I fråga om flyktingar och krigsvägrare kan det självfallet inte kommma på tal att kräva att de skall behöva lämna Sverige för att söka UT.

16.1.4 *Humanitärt motiverad invandring*

Hit hör först och främst utlänningar som åberopar humanitära skäl av politisk art. Denna grupp är definierad i 2 § tredje stycket första meningen i nuvarande lag. Enligt prop. 1975/76:18 (s. 109) kan skäl som anges i den bestämmelsen inte åberopas av annan än den som anlänt hit. Dessutom skall avvisningsärenden rörande denna grupp underställas SIV (se närmare härom avsnitt 17.4). Verket har då att i vart fall ta ställning till om utlänningen är flykting eller inte. Därigenom prövas redan ärendet fullständigt i sak. Att i sådant fall kräva utresa för ny sakprövning skulle vara meningslöst.

En annan ordning skulle också i hög grad försvåra utredningsarbetet. En målsättning har varit att försöka bygga upp en utredningsapparat i Sverige. Man har lagt särskild vikt vid att ha kunnig personal för utredningarna i flyktingärenden. Något liknande finns inte över lag vid de svenska utlandsmyndigheterna.

I fråga om utlänningar som söker UT här och åberopar humanitära skäl som inte är av politisk natur t. ex. allvarlig sjukdom finns inte motsvarande anledning att göra undantag från regeln om UT före inresan. Prövningen av tillståndsansökningen kan i allmänhet ske medan utlänningen väntar i hemlandet. I de fall då det framstår som stötande och inhumant att ställa det kravet bör dock ansökan kunna prövas medan utlänningen är kvar här.

16.1.5 *Gäststuderande*

Riksdagen har redan gett regeringen fullmakt att införa krav på UT före inresan för gäststuderande under förutsättning att de praktiska problemen med en sådan ordning kan lösas. Som nämnts i avsnitt 3.3 har frågan utretts inom UHÄ och resultatet redovisats till regeringen. Kommittén finner att en ordning där UT som gäststuderande skall sökas före inresan ligger helt i linje med kommitténs förslag i denna del.

16.1.6 *UT för besök*

UT för besök ges i första hand till dem som är här för besök under uppehållstillståndsfri tid eller med kortvarig visering och som önskar förlänga tiden något. UT för sådant ändamål bör kunna ges fastän personen ifråga finns i landet.

16.1.7 *Förslag till tänkt ordning*

Om skyldighet att söka UT före inresan införs kommer en utlänning i princip inte att kunna byta status sedan han väl kommit in i Sverige. Han kan ha kommit hit som besökare med eller utan visering och har då rätt att stanna här under den uppehållstillståndsfria tiden, dvs. tre månader, eller under den kortare tid som kan vara föreskriven i hans visering.

Om utlänningen medan han är här söker UT eller UAT för bosättning skall ansökan avslås av formella skäl, dvs. på den grunden att utlänningen finns i landet. Samtidigt fattas förpassningsbeslut. Från denna ordning gäller de undantag för vilka redogjorts tidigare. Det gäller flyktingar och krigsvägrare, utlänningar med politiskt-humanitära skäl, de traditionella familjesamman-

föringsfallen (make/maka, barn) samt utlänningar med mycket starka humanitära skäl. Kommittén anser att införandet av UT före inresan kräver ett mycket mjukt inledningsskede. Efter en viss tid bör principen få fäste precis som i fråga om principen om AT före inresan.

Efter det att utlänningen rest ut får en ny ansökan om UT eller UAT lämnas in från hemlandet.

Den föreslagna ordningen får inte äventyra utredningarna i ärenden om UT. Särskilda ansökningsblanketter får ställas i ordning där det klart framgår vilka frågor som skall ställas och besvaras. Vid ingivandet av en ansökan på en ambassad eller ett konsulat får kompletterande frågor göras enligt vissa riktlinjer, som får utarbetas av SIV. Det är troligt att den föreslagna ordningen medför att utredningspersonalen måste förstärkas vid de svenska utlandsmyndigheterna i vissa länder. Var en sådan förstärkning kommer att behövas får avgöras med hänsyn till från vilka länder den huvudsakliga invandringen bedöms komma att ske. Om det i tillståndsärendet åberopas familjeanknytning för att bosätta sig här, förutsätts att utredning även sker i Sverige under medverkan av den som redan är bosatt här.

16.2 UT för vissa anhöriga

Genom beslut den 1 februari 1979 beslöt regeringen att överlämna vissa frågor som behandlas i promemorian (Ds A 1978:1) Sverige och flyktingarna till kommittén för att tas i beaktande i det fortsatta utredningsarbetet. Promemorian har utarbetats av en särskilt tillsatt arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet. Den har remissbehandlats och förslag i anledning av promemorian har lagts fram i årets budgetproposition, prop. 1978/79:100, bil. 15. Förslagen har godkänts av riksdagen. De frågor som överlämnades till kommittén handlar om möjligheterna att bevilja UT för andra släktingar till en flykting än make/maka och barn. Förutom denna del av promemorian överlämnades också remissyttrandena.

Avsnittet i promemorian Sverige och flyktingarna, som handlar om de frågor som överlämnades till kommittén, lyder (s. 65):

"Vi anser att vid tillståndsgivningen en något vidare tillämpning av begreppet 'synnerliga skäl' som det är omnämnt i prop. 1968:142 bör övervägas. Det borde finnas möjlighet att utan att riktlinjerna i princip ändras medge en något vidare tillämpning av 'synnerliga skäl'. En sådan uppmjukning av praxis borde ta sikte främst på de fall, där den härvarande släktingen kommit hit som flykting. Skälen härtill är flera. Det viktigaste är att flyktingar inte kan besöka sitt hemland, ofta inte ens då de förvärvat svenskt medborgarskap. Brev och telefonsamtal från flyktingar kan skada de hemmavarande. Ibland utsätts dessa också för förhör och repressalier, då myndigheterna upptäcker att en närstående olagligen lämnat landet eller vägrar att återvända. Oron för de anhöriga gör det också svårt för den härvarande flyktingen att finna sig till rätta i Sverige.

När det gäller anhöriga till flyktingar förordar vi en mindre strikt prövning av 'synnerliga skäl'. Att närmare ange när tillräckligt humanitära skäl (i kombination med släktskap) skall anses föreligga är inte möjligt, utan de omständigheter som anförs får bedömas från fall till fall. I dessa fall bör tillstånd att vistas i Sverige ges även om utlänningen inte har sin försörjning tryggad."

Både LO och SAF avstyrkte under remissbehandlingen arbetsgruppens förslag om en vidare tolkning av "synnerliga skäl".

LO anförde i sitt yttrande bl. a. följande:

"Då sambandet mellan tillståndsgivning och möjligheter till ett gott omhändertagande är avgörande och förslaget oöverskådligt i konsekvensen, anser LO att frågan om 'nära anhörig' bör beaktas i en helhetssyn av nuvarande och förväntade framtida spontana flyktinginvandring, och inte vidtagas som en separat åtgärd."

SAF yttrade:

"Vi vill erinra om att redan avgränsningen av flyktingar gentemot andra invandrarkategorier medför stora svårigheter – assyrierna är ett exempel – samt att släkttraditioner, familjestorlek, försörjningsrelationer m m i många länder radikalt skiljer sig från vad som gäller i Sverige. En förändrad praxis beträffande t ex syskon – som i sin tur har barn och maka/make, som i sin tur har syskon, föräldrar, barn etc – kan leda till effekter som ligger långt utöver vad som är avsikten när en flykting bereds tillträde till Sverige."

Socialstyrelsen ansåg sig på det föreliggande materialet inte kunna ta ställning till förslaget.

SIV ställde sig tveksam till arbetsgruppens förslag och föreslog i stället i första hand att regeringen beslutade om en särskild kvot för andra anhöriga än de närmaste familjemedlemmarna. SIV anförde:

"SIV har tidigare i en promemoria, som överlämnats till arbetsmarknadsdepartementet i juli 1978, framhållit att en ändring av nuvarande praxis skulle innebära att om tillstånd beviljades i ett fall tillstånd också måste beviljas i alla andra liknande fall. Konsekvensen av en ändrad praxis skulle därigenom bli mycket svåröverskådlig. Det råder ett mycket starkt tryck från många flyktinggrupper att få hit släktingar. Även en begränsad uppmjukning av praxis skulle därför kunna medföra att något tusental personer skulle tillåtas komma hit under en relativt kort tidsrymd.

I sin promemoria har SIV därför i stället stannat för att föreslå en särskild kvot för familjeåterföreningsfall om förslagsvis 250 personer per år som skulle utnyttjas kontinuerligt under året. Antalet ansökningar skulle givetvis särskilt under det första året komma att avse ett långt större antal än 250 personer. Den som då skulle få avslag skulle emellertid ha möjlighet att återkomma med ansökan ett annat år. På så sätt skulle man också kunna ge något hopp åt de många förtvivlade människor som verket idag måste svara att såvitt nu kan bedömas finns det inga möjligheter att deras släktingar skall få komma till Sverige, vare sig nu eller senare.

Med en sådan kvot skulle det givetvis också förekomma att personer i liknande situation som de som tagits emot inom ramen för kvoten, spontant skulle resa in i landet utan att tillstånd beviljats före inresan. Sådana spontaninresta, som inte enligt hittillsvarande praxis skulle kunna beviljas tillstånd, skulle då vägras tillstånd och förpassas. Härigenom skulle personer med liknande skäl för att få stanna här komma att behandlas olika. Enligt SIVs mening måste detta emellertid bli konsekvensen av alla begränsningar av invandringen i form av kvoter. Så har fallet varit hittills med de årliga flyktingkvoterna, som ju vissa år även innefattat familjeåterföreningsfall. – – – SIV förordar att regeringen beslutar om en särskild kvot för anhöriga till främst flyktingar. Kvoten bör disponeras av SIV och omfatta förslagsvis 250 personer per år.

Om regeringen inte skulle anse sig kunna införa en särskild kvot för anhöriga som ovan föreslagits, vill SIV anföra följande när det gäller "en vidgad tillämpning av begreppet 'synnerliga skäl' ". Som framförts ovan skulle en även begränsad uppmjukning kunna leda till att ett mycket stort antal personer under en relativt kort tidsrymd

måste tillåtas komma hit med alla problem när det gäller omhändertagande och kostnader som detta skulle medföra. Om en uppmjukning skall ske anser SIV det därför önskvärt att i förväg söka något precisera hur nuvarande praxis bör ändras. SIV anser det inte lämpligt att i större utsträckning än för närvarande ta hänsyn till de kvarvarandes situation. När det gäller de flesta aktuella länder är det inte möjligt att få fram någon tillförlitlig utredning om situationen för de kvarvarande och risken för djupt orättvisa beslut skulle därför vara stor om hänsyn främst skulle tas till humanitära skäl som rör personer i annat land. Situationen för de kvarvarande bör dock kunna vägas in i de undantagsfall tillförlitlig utredning, exempelvis via svenska ambassaden, kan erhållas. De svenska utlandsmyndigheterna torde dock i allmänhet inte ha personella resurser för t ex hembesök hos personer som önskar komma hit.

SIV anser att i stället de härvarandes situation i allmänhet bör tillmätas avgörande betydelse när det gäller möjligheterna att få hit nära anhöriga. Möjligheterna att uppnå en någorlunda likartad bedömning är då betydligt större.

En faktor, som SIV anser bör få större tyngd i bedömningen än för närvarande är om den härvarande vistats länge i Sverige och hunnit fast etablera sig här. Han har då relativt större möjligheter att ta hand om och hjälpa tillrätta sina släktingar. Det innebär i regel också att han tvingats leva åtskild från släktingarna utomlands under relativt lång tid. SIV anser att viss betydelse även bör fästas vid om den härvarande är svensk medborgare.

Ett inte ovanligt fall är att majoriteten i en syskonskara finns i Sverige medan föräldrar och/eller några syskon i annat land. Vid bedömning av om 'synnerliga skäl' skall anses föreligga anser SIV det i sådana fall rimligt att fästa stor vikt vid om majoriteten av medlemmarna i 'kärnfamiljen' föräldrar/barn finns i Sverige. Det skulle i sådana fall kunna sägas innebära en utvidgning av begreppet 'sista länk' till att i större utsträckning än för närvarande avse fler än en person.

En annan faktor som skulle kunna vägas in är om den härvarande upplever sin situation som särskilt pressande på grund av att han tvingas leva åtskild från anhöriga. Det kan exempelvis gälla den som är helt ensamstående men också en person som är gift och vars make/maka har många anhöriga här medan han/hon inte har egna anhöriga som föräldrar och syskon och som upplever just detta som en stor orättvisa."

Föredragande statsrådet var emellertid varken beredd att biträda arbetsgruppens förslag om en vidare tillämpning av begreppet "synnerliga skäl" eller SIV:s förslag om en kvot utan ansåg att frågan borde utredas närmare.

Kommittén vill för sin del anföra följande.

Den beskrivning av invandring av familjemedlemmar som lämnas i prop. 1968:142 tar i första hand sikte på följderna av arbetskraftsinvandringen.

I propositionen uttalades att invandringen till Sverige måste kontrolleras för att kunna anpassas till landets resurser och politik inom andra områden. Vidare lades principen fast att invandrarna skall ha möjlighet att leva på samma standardnivå som den inhemska befolkningen. Insatser för invandrarnas anpassning i Sverige skulle ges ökat utrymme. Något uttalande till förmån för anhöriga till flyktingar eller till dem som fått stanna av flyktingliknande skäl görs inte i propositionen.

Arbetsgruppens förslag torde ha avsett situationen för politiska flyktingar. Den beskrivning av flyktingens situation som ges kan inte rimligen avse andra än politiska flyktingar. Det är ju i allmänhet bara de, som inte kan besöka sitt hemland, inte ens då de förvärvat svenskt medborgarskap. Beskrivningen av situationen för kvarvarande anhöriga stämmer också väl in

på vad som är känt om vad som kan drabba anhöriga till politiska flyktingar.

Självfallet kan oro och ängslan för anhöriga i hemlandet försvåra möjligheterna att finna sig tillrätta inte bara för politiska flyktingar utan även för andra invandrare. Skillnaden mellan den vanlige invandraren och den politiske flyktingen är uppenbar. Den förre kan åka hem och hälsa på, ta hit sina släktingar på besök, skriva och ringa hem. Detta kan inte den politiske flyktingen göra. Den som utan att vara politisk flykting får stanna här av politiska eller religiösa skäl kan också i allmänhet ha samma kontakter med sina anhöriga som den vanlige invandraren.

Bland många invandrar- och flyktinggrupper är familjebegreppet helt annorlunda än det som är allmänt accepterat i Sverige. Till en familj kan bland dessa grupper ibland räknas närmare 100 personer. Frågan blir då hur stora avvikelser från det svenska familjebegreppet man är beredd att göra.

Vad först angår frågan om en särskild kvot för familjesammanföringsfallen vill kommittén anföra följande. Systemet med kvoter för invandringen hit har hittills inte använts i särskilt hög grad. När det gäller överföring av flyktingar hit har man ansett det lämpligt att använda ett sådant system. Systemet tillkom för att hjälpa länder som var särskilt utsatta för flyktingströmmar framför allt från Östeuropa. Det har också använts när det gällt att hjälpa andra länder i en akut flyktingsituation, t. ex. Storbritannien i samband med Uganda-asiaternas fördrivande från Uganda i början av 1970-talet. Dessutom har regeringen nyligen beslutat om särskilda kvoter för de s. k. båtflyktingarna.

Regeringen har emellertid helt nyligen funnit skäl att för en viss grupp inrätta en kvot för andra än flyktingar. Det gäller de turkiska assyrierna vilka som grupp har starka skäl för att vilja lämna hemlandet. Kvoten är en familjekvot och skall avse sådana nära familjemedlemmar som enligt gällande praxis inte får bosätta sig här.

Sådana situationer får emellertid anses utgöra undantagssituationer som ger regeringen rätt att tillgripa en lösning som vid varje tillfälle bedöms lämpligast. Det finns ingen anledning för kommittén att för sådana situationer föreslå någon generell reglering.

Vad härefter angår frågan om man utan införande av kvoter för familjesammanföring ändå bör vidga möjligheten för andra än make/maka och barn att bosätta sig här hos huvudmannen, vill kommittén anföra följande.

För den politiske flyktingen är situationen som nämnts ofta helt annorlunda än för övriga invandrare. Frånvaron av möjlighet att besöka hemlandet eller att låta anhöriga i hemlandet besöka Sverige måste vara särskilt svår. Om flyktingen inte har egen familj, dvs. make/maka eller barn, utan har t. ex. en syster eller bror som inte är "sista länk" och som därför enligt praxis inte tillåts bosätta sig här som anknytningsfall kan det ändå finnas skäl som talar för att låta denne bosätta sig här. Flyktingen kan ha känt en speciell gemenskap med detta syskon. Frånvaron av denna gemenskap kan göra det extra besvärligt för flyktingen här. En sjuk släkting, som flyktingen saknar förmåga att hjälpa i hemlandet och som kanske på grund av flyktingens utresa inte får adekvat vård, är ett annat exempel. Även föräldrar och kvarvarande syskon bör när omständigheterna är *särskilt ömmande,* framför allt för den härvarande, kunna få tillstånd att komma hit.

En politisk flyktings speciella situation här i Sverige, med oro och ängslan för anhöriga i hemlandet, bör således kunna tas i beaktande när man bedömer om "synnerliga skäl" föreligger att tillåta bosättning här av annan/andra än nära anhöriga.

En något vidsträcktare tolkning av begreppet "synnerliga skäl" när det gäller att ta in släktingar till politiska flyktingar kan enligt kommitténs mening inte i någon väsentlig mån rubba den fastlagda politiken. Den kan tvärtom sägas ligga väl inom ramen för vad som i 1968 års proposition avses med "synnerliga skäl". Det torde inte heller finnas risk för att en vidsträcktare tolkning medför en alltför stor invandring av denna kategori.

Något annorlunda är situationen om man överväger att tillåta invandring av andra än anhöriga till politiska flyktingar.

En mer vidsträckt tolkning av begreppet "synnerliga skäl" när det gäller rätten för alla grupper av invandrare att ta hit släktingar kan inte sägas ligga i linje med riktlinjerna för invandringspolitiken. Ett av skälen härför är att det, som SIV påpekat, kan komma att röra sig om invandring av ett ganska stort antal människor.

Kommittén anser därför att motsvarande vidsträcktare tolkning av begreppet "synnerliga skäl" för anhöriga till övriga invandrare inte kan göras mot bakgrund av den fastlagda invandringspolitiken.

Kommittén vill emellertid tillägga följande synpunkter på den krets av familjemedlemmar som bör få invandra tillsammans med huvudmannen, oavsett om denne är flykting eller inte.

Redan idag upprätthålls ingen klar gräns mellan fall som i kap. 3 har beskrivits som "väsentligt beroende", "synnerliga skäl", "änkefall" och "sista länk". Kommittén har ansett det rimligt att t. ex. föräldrar som är *väsentligt beroende* av barnet/barnen här i Sverige på *annat* sätt än för sin försörjning också bör få möjlighet att bosätta sig här. Den huvudsakliga skillnaden mot hittillsvarande praxis blir då att det inte sker någon prövning av de härvarande barnens möjligheter att försörja föräldrarna. Denna prövning har ändå visat sig meningslös och orättvis eftersom det inte finns några möjligheter att se till att barnen verkligen försörjer föräldrarna.

Som tidigare nämnts har två föräldrar som inte haft barn i hemlandet undantagsvis fått komma hit som "sista länk"-fall. Även föräldrar som har ett hemmavarande minderårigt barn bör enligt kommitténs mening kunna tillåtas bosätta sig här, om övriga barn är bosatta här i Sverige och det dessutom föreligger starka humanitära skäl. Beträffande situationen för den som bor här bör då särskilt beaktas lång tids vistelse här liksom svenskt medborgarskap. Detta medverkar dessutom till att underlätta inpassningen i det svenska samhället för den/dem som kommer hit. Det bör understrykas att detta resonemang inte innebär att en familj med flera barn kan flytta hit bara de har ett barn i Sverige. Anknytningen till hemlandet är ju då väsentligt större än till Sverige. Självfallet måste det också röra sig om mycket starka humanitära skäl för att invandring i de fall som ovan nämnts skall tillåtas.

De som på detta sätt tillåts bosätta sig här bör också kunna beviljas AT om de har möjlighet att försörja sig genom eget arbete.

Vad som föreslagits är ändringar i förhållande till motivuttalandena i 1968 års proposition. De föreslagna ändringarna får emellertid ses som en

anpassning till en praxis som i viss utsträckning redan har utvecklats.

De som på detta sätt bereds möjlighet att bosätta sig här, bör i regel söka UT före inresan på det sätt som kommittén föreslagit i föregående avsnitt.

16.3 Vandelsprövning vid tillståndsgivningen

Eftersom både avvisnings- och utvisningsgrunderna behandlas av kommittén finns också anledning att undersöka vilka vandelsskäl som skall medföra avslag på en ansökan om UAT.

Kommittén finner vid sin genomgång av avvisningsgrunderna att det inte finns skäl att upphäva möjligheterna att kunna avlägsna icke önskvärda utlänningar vid gränsen eller inom en viss tids vistelse i landet (tre månader). Under denna tid har utlänningens anknytning till Sverige ännu inte vuxit sig så stark att den skulle överflygla Sveriges intressen av att kunna avlägsna honom. Av samma anledning bör vandeln prövas i en förstagångsansökan om tillstånd att få vistas här. Vistelsetidens längd i Sverige vid det tillfället kan inte heller sägas grunda något ansvar för Sveriges del mot utlänningen ifråga som skulle motivera en annan ståndpunkt.

Man får emellertid inte glömma att eventuella brister i vandeln måste vägas mot de skäl den tillståndssökande åberopar för att få stanna i landet. Med hänsyn till kommitténs förslag om att UT skall sökas före inresan har de som får rätt till en materiell prövning av sina skäl trots inresan förmodligen mycket starka skäl att stanna i Sverige, som i vissa fall kan ta över eventuella brister i vandeln.

I fråga om dem som enligt kommitténs förslag skall söka tillstånd från utlandet kan det tänkas att vandelsprövningen vid det tillfället inte blir särskilt ingående. Det kan vara svårt att få fram tillräckliga uppgifter därom. Den verkliga prövningen kan därför behöva vänta till dess den första förlängningsansökningen ges in. De invandrarrättsliga synpunkter som kommittén anlägger vid diskussionen om utvisningsinstitutet väger vid detta första tillfälle inte lika tungt.

Vid senare förlängningsansökningar får eventuella brister i vandeln tillmätas allt mindre vikt medan allt större vikt måste läggas vid vistelsetidens längd och övrig anknytning hit.

De vandelsskäl som anges i nuvarande 19 § första stycket 2,4–5) UtlL (28 § första stycket 2–4 i kommitténs förslag) bör ligga till grund för bedömningen. Vidare bör tillstånd kunna vägras om sökanden grovt åsidosätter sina förpliktelser mot enskild person eller mot det allmänna. Kommittén har funnit det angeläget att de vandelsskäl som kan medföra avslag på en ansökan om UT anges i lagen. En bestämmelse därom har följaktligen tagits in i 11 § i kommitténs förslag.

Om SIV överväger att avslå en ansökan på grund av brister i vandeln bör muntlig förhandling hållas i ärendet.

Fortfarande skall vandelsskäl kunna motivera ett avslag på en ansökan om PUT men begränsas till de skäl som enligt kommittén kan medföra avslag på en ansökan om UT. Ett avslag har hittills inneburit att den tillståndssökande tilldelats ett nytt tidsbegränsat UT. SIV har i samband med detta beslut förbehållit sig rätten att pröva eventuell förlängning och kan därmed göra en förnyad prövning av vandeln.

17 Skyddet åt flyktingar och vissa andra grupper

17.1 Skyddet åt flyktingar

Riksdagen tog år 1975 ställning mot införandet av flyktingkonventionens definition i utlänningslagen. Emellertid finns det enligt kommitténs mening anledning att ta upp frågan igen.

Flyktingkommissariatets exekutivkommitté höll i oktober 1977 sin 28:e session. Vid den avhandlades i stor utsträckning det juridiska skyddet för flyktingar. Exekutivkommittén uppmanade enträget staterna att inrätta en särskild procedur för bestämmande av flyktingstatus. Vissa grundläggande krav uppställdes för hur en sådan procedur skulle vara utformad. En viktig del utgjordes av den s. k. flyktingförklaringen, dvs. en handling som visar att innehavaren är flykting. Kommittén behandlar i nästa avsnitt (17.2) frågan om flyktingförklaring samt föreslår att en ordning med flyktingförklaring införs. Störst värde har självfallet en sådan flyktingförklaring om den använda flyktingdefinitionen överensstämmer med den i flyktingkonventionen.

Kommittén anser liksom utlänningsutredningen att i ett fall som detta den nationella lagen i princip bör utformas så att den stämmer överens med den internationella överenskommelse som Sverige anslutit sig till. Om konventionens definition av flykting tas in i lagen måste diskuteras vad som händer med följande två grupper som hittills har åtnjutit skydd enligt flyktingdefinitionen i 2 § andra stycket UtlL, nämligen de som förföljts på grund av de politiska förhållandena i hemlandet och de som begått politiskt brott.

Till den första gruppen har de hänförts som riskerar strängt straff på grund av olovlig utresa. I fråga om dem gäller att regeringen redan i dag anser att de är konventionsflyktingar. Det finns därför ingen anledning att vidare uppehålla sig vid denna grupp.

För att utlämningslagens förbud mot utlämning vid politiskt brott inte skulle kringgås genom utlänningslagens bestämmelser togs politiskt brott in som grund för politisk förföljelse i utlänningslagen (se betänkandet SOU 1951:42 med förslag till utlänningslag, s. 166 ff). Skälen för och emot att ha politiskt brott som särskild grund för politisk förföljelse har utförligt behandlats i betänkandet Flyktingskap (s. 142 ff). Av särskilt intresse är följande avsnitt (s. 148 f):

"Som förut nämnts upptar flyktingkonventionen inte politiskt brott som grund för förföljelse. Enligt konventionen utgör enbart det förhållandet att utlänning, som begått

politiskt brott i hemlandet och kan väntas bli bestraffad härför inte tillräcklig grund för förföljelse. Förföljelse i konventionens mening föreligger endast om utlänningen har välgrundad anledning frukta att han kommer att bestraffas hårdare därför att han förövat brottet av politiska skäl eller tillhör viss ras. Konventionen begränsar alltså inte stats möjligheter att avlägsna den som begått politiskt brott i den mån han inte också uppfyller förutsättningarna för flyktingskap enligt konventionen. Någon begränsning av denna innebörd finns inte heller i andra länders utlänningslagstiftning med undantag av den norska fremmedloven, vars flyktingdefinition utformats med den svenska utlänningslagens principdeklaration om asylrätten som förebild.

Eftersom bestämmelserna om avlägsnande i utlänningslagen och reglerna om utlämning för brott fullföljer två vitt skilda syften, borde *i princip* fråga om utlänning skall avlägsnas ur landet enligt utlänningslagen prövas utan hänsynstagande till bestämmelserna om utlämning för brott. Mot denna bakgrund synes det mest konsekventa vara att i likhet med flertalet andra länder inte ha några bestämmelser om politiskt brott i utlänningslagen. En sådan lösning skulle ligga i linje med den utveckling mot en begränsning av skyddet för politiska brottslingar som kan skönjas i många länder. Utredningen anser sig dock inte beredd att förorda att personer, som begått politiskt brott, helt berövas det skydd som utlänningslagen ger dem vid sidan av lagen om utlämning. Hur skyddet bör utformas i framtiden berör utredningen närmare i avsnitt 7.3.[1]

Redan i detta sammanhang vill dock utredningen framhålla att det från principiella utgångspunkter kan riktas kritik mot den nuvarande utformningen av skyddet. Utlänningslagens bestämmelser om politiskt flyktingskap innebär att utlänning, som begått politiskt brott utomlands och kan väntas komma att åläggas allvarligt straff härför, skall betraktas som politisk flykting i Sverige, oavsett om han förövat brottet på grund av sin politiska uppfattning eller ej. Utlänning, som exempelvis i sitt hemland enbart för ekonomisk vinnings skull bedrivit spionerі för främmande makts räkning och flytt till Sverige för att undgå påföljd för sin gärning, är enligt utlänningslagen att anse som politisk flykting och därför i princip berättigad till fristad här. Det synes utredningen egenartat att beteckna en lagföring för ett politiskt brott, exempelvis spionerі i vinningssyfte, som politisk förföljelse. Även om många, kanske flertalet av de utlänningar som begått politiskt brott är att betrakta som politiska flyktingar förefaller det från principiella utgångspunkter olämpligt att generellt beteckna ådömande av allvarligt straff för politiskt brott som politisk förföljelse. En sådan utvidgning av förföljelsegrunderna är dessutom ägnad att skapa förvirring i fråga om tolkningen av begreppet flykting. Utredningens förslag till avgränsning av begreppet flykting innebär också att politiskt brott i och för sig inte medför flyktingskap."

Skyddet i utlänningslagen har införts för att nå överensstämmelse med utlämningslagen. Men som utlänningsutredningen redan påpekat är utlämningslagen ett instrument för att bistå andra stater i deras rättstillämpning. Ett avlägsnande enligt utlänningslagen syftar till att i den egna statens intressen förhindra att en icke önskvärd utlänning vistas här. Kommittén anser inte att det finns någon anledning att just på den här punkten ha en vidare skyddsregel än vad flyktingkonventionen erbjuder. Om flyktingkonventionens definition skulle ersätta utlänningslagens definition innebär detta inte att skyddet för den som begått politiskt brott helt försvinner. Skydd kan ges enligt asylreglerna, om förutsättningarna därför är uppfyllda, eller på grund av humanitära skäl.

Kommittén avser inte att införandet av flyktingkonventionens flyktingdefinition i utlänningslagen skall innebära någon inskränkning av asylrätten i andra fall än det som nyss beskrivits. Tvärtom förordar kommittén som

[1] Här avses bl.a. lydelsen av den bestämmelse som sedan flöt in i 2 § tredje stycket UtlL och avser dem som åberopar humanitära skäl av politisk art.

närmare utvecklas i avsnitt 17.3 att asylbestämmelsen skall tillämpas generöst.

I flyktingkonventionens definition av flykting finns ingen beskrivning av vad som skall förstås med förföljelse. Enligt den hittillsvarande definitionen i utlänningslagen förstås därmed sådan förföljelse som riktar sig mot någons liv, frihet eller på annat sätt är av svår beskaffenhet. Inte heller på denna punkt är någon ändring avsedd vid införandet av flyktingkonventionens definition. De tillämpande myndigheterna får alltså på denna punkt finna ledning i doktrinen och i hittillsvarande praxis.

17.2 Flyktingförklaring

Frågan om en flyktingförklaring behandlades av riksdagen så sent som år 1975 med negativt resultat. Trots detta kan det finnas skäl att ta upp frågan igen. Som nämnts under avsnitt 17.1 har flyktingkommissariatets exekutivkommitté vid sitt 28:e möte i oktober 1977 enträget uppmanat medlemsstaterna att införa ett särskilt förfarande för bestämmande av flyktingstatus. Särskilt betonades att införandet av ett sådant förfarande var av betydelse som ett exempel för andra stater. Detta är en viktig aspekt för Sveriges del som i övrigt åtnjuter ett gott internationellt anseende i dessa frågor. En särskild procedur underlättar för flyktingkommissariatet att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna i konventionen liksom ett särskilt flyktingdokument underlättar för flyktingkommissariatet att i ett enskilt fall gripa in till flyktingens förmån.

Eftersom medlemsländernas förvaltningsrättsliga traditioner var så olika fann exekutivkommittén för gott att endast ställa upp vissa grundläggande krav för hur ett förfarande för bestämmande av flyktingstatus skulle se ut. Här återges endast de två krav som är av särskilt intresse för svensk del.

Det gäller för det första kravet att en asylsökande, som erkänns som flykting, skall underrättas om detta. Ett dokument skall utfärdas som visar hans flyktingstatus, vad som i Sverige har kallats för en flyktingförklaring. För det andra förespråkade kommittén att en asylsökande skall tillåtas att stanna i landet i avvaktan på beslut i första instans av den centrala fackmyndigheten såvida inte *den* myndigheten har förklarat att hans ansökan innebär ett klart missbruk av gällande regler. Sökanden skall också tillåtas att stanna i landet tills besvärsinstansen avgjort hans ärende.

Vid kontakt mellan flyktingkommissariatet och kommittén har från kommissariatets sida återigen betonats vikten av ett särskilt förfarande för fastställande av flyktingstatus genom ett bindande administrativt beslut. Vidare borde det enligt kommissariatet föreligga en skyldighet för polisen att underställa en överordnad fackmyndighet alla asylansökningar för beslut med möjlighet för sökanden att överklaga beslutet. Missbruksfallen borde skiljas ut först efter en hänvändelse till den högre fackmyndigheten.

I detta avsnitt kommer att behandlas frågan om flyktingförklaring. I avsnitt 17.4 kommer underställningsreglerna att behandlas.

Vid diskussionerna om en flyktingförklaring har framför allt betonats den psykologiska betydelsen för den enskilde av att få ett dokument där hans

status klarlagts. Det har mot detta gjorts gällande att det trots allt finns möjlighet att få ett sådant dokument genom att ansöka om RD som visar utlänningens flyktingstatus. Enligt kommitténs uppfattning är ett sådant resonemang inte tillfredsställande. Ett RD kan visserligen bara ges till den som bedömts vara flykting i flyktingkonventionens mening men det är i första hand en resehandling för att underlätta för flyktingen att göra resor utanför vistelselandet. Det framstår därför som mindre tilltalande att uppmana en flykting att söka RD i ett annat syfte, dvs. för att få bekräftat att han är flykting.

Under avsnitt 17.3 behandlas kommitténs förslag om att flytta över bestämmelserna om skydd för krigsvägrare resp. den humanitära invandringen av politisk art från 2 § UtlL till en ny 5 resp. 11 §. Ett av skälen till att föreslå denna ändring är att de nuvarande bestämmelserna lätt ger upphov till en sammanblandning mellan flyktingar och andra grupper. Utlänningen med politiskt-humanitära skäl uppfattas som flykting trots att han inte är det. I viss mån har myndigheternas praxis att i sina tillståndsbeslut inte skilja ut flyktingarna bidragit till detta.

Även om det inte finns några procedurregler för asylansökningar i flyktingkonventionen är dess struktur ändå sådan att det ligger närmast till hands att avgöra flyktingens status när han söker skydd i landet. Konventionen definierar när flyktingstatus inträder resp. upphör samt anger vilka rättigheter och skyldigheter som är knutna till flyktingskapet.

Införandet av en flyktingförklaring skulle få betydelse för förfarandet i t. ex. en förvisningssituation, som också påpekats av flyktingkommissariatet. Enligt kommissariatets uppfattning kan det vara svårt för en flykting att i en sådan avlägsnandesituation bevisa att han är flykting.

Med hänsyn till vad som ovan sagts finner kommittén att övervägande skäl talar för att införa en ordning med flyktingförklaring. Samtidigt bör, som kommittén föreslår i föregående avsnitt, flyktingkonventionens definition av flykting tas in i utlänningslagen. Detta innebär följande. Flyktingkonventionens definition av flykting tas in i en ny 3 §. Övriga bestämmelser i nuvarande 2 § flyttas över till en ny 5 resp. 11 §.

I en ny 4 § tas de grunder in som enligt konventionen medför att flyktingskapet upphör. Upphörandegrunderna är av två slag, antingen att flyktingen frivilligt begagnar sig av sitt eller ett annat lands skydd eller att omständigheterna i hemlandet ändrats på sådant sätt att han inte längre kan anses vara flykting.

I konventionen finns också uteslutandegrunder. I artikel 1 mom. F i flyktingkonventionen stadgas att konventionen inte äger tillämpning på den som det föreligger allvarliga skäl anta att han 1) gjort sig skyldig till brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, 2) förövat grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet men innan han fick tillträde till detta såsom flykting eller 3) gjort sig skyldig till gärning, som strider mot Förenta Nationernas syften och grundsatser. Enligt kommitténs mening behöver inte dessa grunder tas in i utlänningslagen. Det bör räcka med ett motivuttalande enligt vilka de utgör ett synnerligt skäl enligt 3 § första stycket i kommitténs förslag att vägra någon fristad här i landet.

En flyktingförklaring meddelas enklast genom att SIV i det första tillståndsbeslutet prövar och redovisar om utlänningen är flykting. En

förutsättning är självfallet att utlänningen i tillståndsärendet åberopar att han inte vill återvända till hemlandet av politiska skäl eller av annan grund som anges i flyktingkonventionen. Men om en utlänning begär att få stanna i Sverige därför att han är flykting, skall det av beslutet om UT framgå om han skall anses som flykting.

Detta besked skall anses som en del av tillståndsbeslutet. På grund av den vikt beskedet har för den enskilde anser kommittén att den asylsökande skall ha rätt att överklaga ett negativt beslut i statusfrågan, oberoende av utgången i tillståndsfrågan.

Det är naturligtvis svårt att säga hur många besvärsärenden förslaget skulle kunna ge upphov till. En jämförelse kan kanske göras med ärenden om RD. Ansökningar om RD avslås förhållandevis sällan av SIV. Under år 1978 avslogs endast 15 % av ansökningarna. Dessutom bör en generös tillämpning av flyktingbegreppet rimligtvis medföra att antalet besvärsärenden inte blir så stort.

Det är naturligt och i överensstämmelse med konventionen att frågan om en flyktingförklaring prövas i samband med asylansökningen. En flyktingförklaring kan också ges i samband med det tillstånd som utfärdas om ett avlägsnandebeslut upphävs på grund av att ett politiskt verkställighetshinder konstaterats. Prövningen av om utlänningen är flykting har då redan skett i verkställighetsärendet, varför en flyktingförklaring i det läget inte innebär något merarbete. För en person som blir flykting först efter ankomsten hit, en s. k. réfugié-sur-place, finns alltid möjlighet att söka RD enligt konventionen.

Kommittén anser att en flyktingförklaring bör vara bindande för andra myndigheter. Anslutningen till flyktingkonventionen får anses medföra att utlänningen såväl av SIV som av andra myndigheter i fortsättningen skall betraktas som flykting till dess någon upphörande- eller uteslutandegrund visas föreligga.

Har utlänningen i sitt UT fått angivet att han är flykting behöver någon prövning av hans flyktingstatus inte ske om han senare begär RD. Endast den eventuella förekomsten av upphörandegrunder måste undersökas. Normalt bör dock frågan om RD tas upp i tillståndsärendet, eftersom utlänningen i princip bör avkrävas sitt hemlandspass.

Även i andra sammanhang då det har betydelse att veta om en utlänning är flykting kan och skall myndigheten falla tillbaka på flyktingförklaringen. Med en sådan ordning blir det möjligt att i normalfallet undvika att döma flyktingar till förvisning (se närmare kap. 20). Om en åklagare, som överväger att yrka förvisning, är tveksam om en upphörandegrund föreligger kan och bör han begära besked hos SIV om den misstänkte fortfarande är flykting. SIV:s utredning kan begränsas till frågan om någon sådan omständighet har inträffat som medför att utlänningen inte längre är flykting. Om det inte finns anledning att tro att någon upphörandegrund föreligger, skall åklagaren däremot inte höra SIV och inte yrka förvisning. Genom att domstolen får reda på en utlännings flyktingstatus och därför kan undvika att döma till förvisning, undgår man att frågan kommer upp först i samband med verkställigheten. Att förvisning skall kunna ske vid viss mycket allvarlig brottslighet följer av att verkställighet i dessa fall får ske enligt 54 § UtlL (75 § i kommitténs förslag).

Enligt hittillsvarande praxis har en flykting fått ett UAT som sedan förlängts oberoende av om någon upphörandegrund i och för sig har förelegat. Kommittén anser att samma ordning fortfarande bör gälla. Det är framför allt i en förvisningssituation eller vid en ansökan om förlängning av RD som det vid uppkommen misstanke därom skall undersökas om det föreligger någon omständighet som gjort att flyktingskapet har upphört. Kommittén menar att detta inträffar endast undantagsvis och att upphörandegrunderna är förhållandevis lätta att konstatera.

Förutom de upphörandegrunder som nämns i konventionen bör 50 § UtlL (16 och 22 §§ i kommitténs förslag) även vara tillämplig i dessa fall. I 16 § i kommitténs förslag sägs att om en utlänning fått UT genom att mot bättre vetande lämna oriktiga uppgifter eller förtiga vissa omständigheter kan SIV förordna att tillståndet, vari ingår flyktingförklaringen, skall upphöra att gälla. En sådan ordning torde inte strida mot konventionen. Personen ifråga har aldrig varit flykting och kan inte bli det enbart genom flyktingförklaringen. En flyktingförklaring har enbart en deklarativ, inte en konstitutiv, verkan.

17.3 Skyddet åt vissa andra grupper

17.3.1 *Allmänt*

Genom 1976 års ändringar i bl. a. 2 § UtlL lagfästes dåvarande praxis i fråga om sådana utlänningar som redan dittills hade fått stanna av humanitära skäl. Det gäller dels personer som, utan att vara politiska flyktingar, har lämnat sitt land på grund av missnöje med de politiska förhållandena där (2 § tredje stycket första meningen), dels krigsvägrare (2 § tredje stycket andra meningen). Den första gruppen kallas även för B-flyktingar. I fortsättningen kommer de skäl som de brukar åberopa att kallas för humanitära skäl av politisk art eller politiskt-humanitära skäl. Den senare gruppen kommer liksom hittills att kallas för krigsvägrare.

17.3.2 *Humanitära skäl av politisk art*

Det saknas anledning tro att själva kodifieringen av praxis har lett till ett ökat skydd för utlänningar som kommer hit och åberopar humanitära skäl av politisk art. Däremot vågar man nog påstå att kodifieringen har fört med sig vissa negativa verkningar.

Det finns skäl att misstänka att införandet i 2 § av en ny skyddsgrupp kan ha lett till en restriktivare hållning när det gällt att betrakta en person som politisk flykting. Det kan nämnas att man i en expertkommitté inom Europarådet som behandlar frågor om asyl och flyktingar har ställt sig avvisande till en konvention om s. k. de factoflyktingar, framför allt av rädsla för att den skulle påverka den liberala tolkning av flyktingdefinitionen i 1951 års flyktingkonvention som sker inom Europarådets medlemsstater.

Till detta kommer följande. Redan kort tid efter det att det tredje stycket infördes i 2 § UtlL fann regeringen anledning att i fråga om gruppen turkiska assyrier tillämpa den undantagsregel som finns i bestämmelsen. I november 1976 konstaterades sålunda att 2 § tredje stycket i och för sig var tillämplig på

gruppen men att det också fanns särskilda skäl att vägra den fristad i landet på grund av det omfattande invandringstrycket från just den gruppen. I den mån vissa inom gruppen ändå får stanna beror det på bl. a. mycket starka humanitära skäl eller också på anknytningsskäl.

Den omständigheten att bestämmelsen om humanitär invandring av politisk art finns i 2 § kan vidare antas ha medfört svårigheter att skilja på en flykting och en utlänning, som inte är flykting. Enligt definitionen i 2 § tredje stycket första meningen är de som där avses inte politiska flyktingar och ges därför inte samma skydd som flyktingar. Det är i stället fråga om en humanitärt motiverad invandring. Det är på grund av att de inte är flyktingar som det är möjligt att väga deras skäl att få bosätta sig i Sverige mot Sveriges möjligheter att ta emot dem från bl. a. arbets- och bostadssynpunkt.

För att ytterligare klargöra skillnaden mellan den som är flykting och övriga grupper som för närvarande har skydd enligt 2 § tredje stycket är det enligt kommittén angeläget att föra över bestämmelserna om skydd för de sistnämnda till andra paragrafer. Kommittén föreslår att en ny 3 § behandlar skyddet endast för flyktingar. I utlänningslagen har hittills inte angetts på vilka grunder UT kan ges. Kommittén anser det väsentligt att en bestämmelse införs om detta. Kommittén föreslår därför att i en ny 11 § räknas upp de grunder på vilka UT får ges. En sådan grund är självfallet *humanitära* skäl, varmed bl. a. avses de politiskt-humanitära skäl som nu behandlas i 2 § tredje stycket första meningen. Därigenom bör begreppet "B-flykting" efter hand försvinna, vilket är angeläget eftersom det leder tankarna fel.

När bestämmelsen i 2 § tredje stycket första meningen infördes, avsågs enligt prop. 1975/76:18 (s. 108 f) följande grupper.

1. De som hade skäl av den art som politiska flyktingar kunde åberopa men som inte var tillräckligt starka för att medföra flyktingskap.
2. De vars trovärdighet visserligen kunde ifrågasättas men där trovärdigheten ändå var tillräcklig för att göra ett avlägsnande tveksamt.
3. Krigsvägrare som inte riskerade att hamna på krigsskådeplats men som kunde räkna med att straffas för sin krigsvägran.
4. Värnpliktsvägrare som kunde räkna med att få ett oproportionerligt strängt straff för sin vägran.

Grupperna 1 och 2 är de typiska gränsfallen till flyktinggruppen. Skälen är inte artskilda från de politiska flyktingarnas skäl. Med en liberalare tolkning av flyktingbegreppet bör åtskilliga av dem som nu bedöms tillhöra grupp 1 och 2 i den nyss gjorda uppräkningen kunna hänföras till flyktinggruppen. Kommittén anser att flyktingdefinitionen skall tillämpas generöst. Kvar som politiskt-humanitära fall kommer då att finnas kärnan av dem som tidigare omfattades av bestämmelsen liksom grupperna 3 och 4 i den nyss gjorda uppräkningen. Dessa grupper kommer vid tillståndsgivningen enligt 11 § i kommitténs lagförslag att behålla det skydd de för närvarande har.

Liksom hittills skall man när det gäller dem som åberopar politiskt-humanitära skäl kunna ta hänsyn till de svenska möjligheterna att ta emot ytterligare invandring. Vid införandet av bestämmelsen i 2 § tredje stycket anförde således föredragande statsrådet följande (prop. 1975/76:18 s. 109):

"Även i fråga om dessa utlänningar bör i 2 § UtlL föreskrivas att de inte utan särskilda skäl får vägras tillstånd att vistas i landet. Också i detta fall får vid bedömningen av när 'särskilda skäl' skall anses föreligga tas hänsyn till våra möjligheter att ta emot utlänningar som tillhör denna grupp. Tyngden av de omständigheter utlänningen kan åberopa till stöd för sin ovilja att återvända bör av naturliga skäl tillmätas betydelse vid avgörande av frågan om särskilda skäl föreligger."

För att rätt bedöma Sveriges möjligheter att ta emot ytterligare invandring måste vid skilda tillfällen en samlad utvärdering göras av tillgången på t. ex. arbete och bostäder. En annan viktig faktor är tillgången på utbildningsresurser. Att närmare gå in på hur denna fråga skall lösas ligger utanför kommitténs kompetensområde. Kommittén utgår emellertid från att frågan kommer att tas upp i sitt sammanhang.

Utlänningslagen ger dem som åberopar politiskt-humanitära skäl ett visst skydd vid verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Om utlänningen åberopar synnerliga skäl för att han inte skall sändas till sitt hemland, skall verkställighet inte ske dit eller till land, i vilket han löper risk att bli sänd till sitt hemland. Ett sådant synnerligt skäl föreligger om ett avvisningsbeslut har fattats, t. ex. på grund av avsaknad av pengar, pass eller tillstånd och utlänningen först vid verkställigheten åberopar sådana tungt vägande skäl som i avlägsnandeärendet skulle ha medfört att han inte hade avvisats utan fått stanna enligt 2 §. En motsvarande verkställighetsregel finns inte i kommitténs förslag. Någon ändring i sak är emellertid inte avsedd. Om nya politiska skäl åberopas i verkställighetsärendet skall detta nämligen underställas SIV. Verket har då att ta ställning till om det finns skäl att upphäva avlägsnandebeslutet och ge utlänningen UAT (se avsnitt 23.2).

Däremot anser kommittén inte att de som kommer från ett annat land än hemlandet regelmässigt bör vara skyddade mot att sändas dit. I fråga om flyktingar tillämpas principen om första asylland, dvs. att det land till vilket flyktingen först når skall avgöra hans flyktingstatus och i förekommande fall bereda honom fristad. Flyktingen har ingen rätt att välja asylland. Det medför att Sverige återsänder en flykting till det land han har kommit ifrån, om detta är ett annat land än hemlandet och han i det landet har skydd mot att, direkt eller via ett annat land, sändas till hemlandet.

Emellertid är det få länder som har kodifierat skyddet för den grupp som åberopar politiskt-humanitära skäl. Det kan därför vara svårt för de svenska myndigheterna att veta om en sådan utlänning har skydd i det land han kommit ifrån, om det är ett annat land än hemlandet. En regel som innebär förbud att sända honom till ett land där han inte har skydd mot att sändas vidare till hemlandet kan på så sätt medföra att han i realiteten får en större rätt än en flykting att stanna i Sverige.

Detta är en orimlig konsekvens. Utgångspunkten för kommitténs förslag är att flyktingdefinitionen skall tillämpas generöst. De grupper som inte ryms inom flyktingdefinitionen och på vilka 11 § blir tillämpliga kommer att omfatta utlänningar som inte löper risk för förföljelse i hemlandet. Med hänsyn till att Sverige har begränsade resurser bör dessa, såvitt gäller utlänningar som vill stanna av politiskt-humanitära skäl, koncentreras på dem som kommer direkt från hemlandet. Däremot bör de som kommer från ett tredje land, som uppenbarligen tillämpar flyktingkonventionen, kunna sändas tillbaka dit. Det bör åvila det landet att pröva deras tillståndsansökan.

Även om de inte skulle få rätt att stanna i det landet, är det inte rimligt att Sverige skall överta ansvaret för dem. Eftersom en prioritering ändå måste ske – vilket har visat sig genom att undantagsregeln i 2 § tredje stycket tillgreps i fråga om de turkiska assyrierna redan inom ett år efter det att bestämmelsen trädde i kraft – är det enligt kommittén viktigt att det utrymme som finns i första hand ställs till förfogande för de utlänningar med politiskt-humanitära skäl som kommer direkt från hemlandet.

17.3.3 *Krigsvägrare*

Bestämmelserna om krigsvägrare föreslås överflyttade till en ny 5 §. I övrigt föreslås ingen ändring.

17.4 Underställning

I kap. 26 redogörs för den kritik som har riktats mot polisens befogenheter i avvisningssituationer. Man har menat att underställningsregeln lätt kan få till följd att polisen gör en flyktingskapsbedömning när den tar ställning till om ett avvisningsärende skall underställas SIV eller om utlänningens påstående om politisk förföljelse är uppenbart oriktigt och avvisning därför får beslutas av polismyndighet. Kommittén har på grund därav funnit anledning att diskutera underställningsreglerna och föreslå vissa ändringar.

Kommittén vill starkt understryka att huvudregeln är att underställning skall ske så snart utlänningen åberopar politiska skäl för att få stanna i landet. Det har emellertid ansetts nödvändigt att lämna polisen möjlighet att underlåta underställning om utlänningen har kommit med uppenbart felaktiga påståenden. Som framgår av lydelsen i underställningsparagrafen är emellertid den möjligheten avsedd att tillämpas endast i undantagsfall.

För att göra underställningsplikten klarare kan diskuteras att införa en absolut underställningsplikt, dvs. en bestämmelse om att underställning skall ske i alla fall där politiska skäl åberopas. Med en sådan enkel underställningsregel finns dock uppenbara risker för missbruk. Även vid helt grundlösa påståenden skall ärendet då prövas av SIV efter underställning i den ordning lagen föreskriver. Denna prövning kan ta avsevärd tid. Under tiden minskar dessutom möjligheterna högst avsevärt att kunna skicka tillbaka utlänningen till ett annat land än hemlandet om han kommit därifrån till Sverige.

Arbetsmarknadsutskottet underströk så sent som i mars 1978 (AU 1977/78:30 s. 18):

"att varje avvisnings- eller verkställighetsärende, i vilket fråga uppkommer om politisk förföljelse eller påföljder vid krigsvägran m. m., skall avgöras av SIV och inte av polismyndighet. Endast i fall då påstående om politisk förföljelse är uppenbart oriktigt äger polisen besluta på egen hand. Utlännings påstående kan alltså lämnas åsido endast i helt klara fall, exempelvis därför att han kommer från ett land där förhållandena utesluter risk för förföljelse. Med en sådan tillämpning av regeln som här återgivits finns det inte skäl att avstå från möjligheten att snabbt verkställa avvisning i uppenbara fall."

För att förhindra missbruk av underställningsregeln är det nödvändigt att polisen även i fortsättningen får meddela avvisningsbeslut i de fall då den

finner påståendet om förföljelse *uppenbart oriktigt*. För att förenkla förståelsen av lagtexten bör samma kriterium – att påståendet är uppenbart oriktigt – gälla både för flyktingar och för dem som åberopar annan diskriminering av allvarlig art, dvs. de som anför politiskt-humanitära skäl för att få stanna i landet.

Begreppet "uppenbart oriktigt" avser enligt gällande lagtext också utlänningens påstående att han i det land från vilket han kommit inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land i vilket han löper risk för politisk förföljelse. Det kan möjligen sägas att påståendet om vidaresändning är uppenbart oriktigt endast i de fall då utlänningen fått politisk asyl eller UT i ett annat land. Bara då kan man med säkerhet veta att utlänningen inte blir skickad vidare till hemlandet. Å andra sidan innehåller flyktingkonventionen i artikel 33 ett förbud mot utvisning och avvisning som innebär att fördragsslutande stat inte får, på vilket sätt det vara må, utvisa eller avvisa flykting till gränsen mot ett område där hans liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning. Undantagna är endast vissa fall hänförliga till rikets säkerhet m. m. Genom denna bestämmelse har de stater som anslutit sig till flyktingkonventionen förbundit sig att inte skicka en flykting till ett land i vilket han skulle bli utsatt för förföljelse. Enligt svensk uppfattning kan en flykting därför sändas till ett annat land än hemlandet om det landet har anslutit sig till konventionen och det är uppenbart att flyktingar där har skydd mot att sändas till hemlandet.

I fråga om den politiskt-humanitära gruppen som kommer att skyddas enligt den föreslagna 11 § är situationen en annan. Flyktingkonventionen omfattar inte denna grupp. I regel har som nämnts inte andra länder kodifierat skyddet för denna grupp på samma sätt som Sverige gjort i den nuvarande utlänningslagen. Det hindrar emellertid inte att motsvarande skydd ges genom att konventionen tolkas på ett generöst sätt eller genom att ett avlägsnandebeslut inte verkställs, även om utlänningen vägras asyl. Som framgår av föregående avsnitt anser kommittén att en person med politiskt-humanitära skäl skall kunna skickas tillbaka till tredje land, oberoende av om just den personen har ett skydd i det landet. Det avgörande är i stället om det är uppenbart att landet lämnar skydd åt flyktingar enligt flyktingkonventionen. Som en konsekvens därav föreslår kommittén att underställning skall kunna underlåtas i sådana fall. Det extra skydd som föreslås i det följande, dvs. fördröjd verkställighet av avvisningsbeslutet om utlänningen besvärar sig, blir emellertid tillämpligt även i dessa fall.

Reglerna om första asylland och återsändning dit kan tänkas ge upphov till fall där ingen stat anser sig behöva pröva en ansökan om asyl. En sådan asylsökande har kallats "refugee in orbit"[1]. Denna fråga diskuteras bl. a. i Europarådet. Kommittén kommer därför inte att ta upp frågan här.

De ändringar kommittén hittills föreslagit medför att underställningsparagrafen blir mer överskådlig. Själva undantagsbestämmelserna ändras emellertid inte, dvs. principen att polisen fortfarande har möjlighet att i uppenbara missbruksfall fatta beslut om avvisning.

Kommittén har emellertid velat knyta ytterligare ett säkerhetsnät kring bestämmelsen. Som framgår av avsnitt 17.2 beslöt flyktingkommissariatets exekutivkommitté att förespråka att ett förfarande för fastställande av

[1] Se vidare Göran Melander: Refugees in Orbit.

flyktingstatus borde innehålla vissa minimikrav. Ett av kraven var att en asylsökande skulle tillåtas att stanna i landet i avvaktan på beslut i första instans av *den centrala myndigheten* såvida inte den myndigheten förklarat hans ansökan innebära ett klart missbruk av gällande regler.

Kommitténs förslag till lösning utformades efter dess genomgång av anförda besvär över avvisningsbeslut. Kommittén fann då att inhibition, dvs. ett beslut om att verkställigheten skall avbrytas, genomgående hade begärts av dem som haft hjälp av ombud eller av vänner. För att garantera att det är SIV som skiljer ut missbruksfallen och för att inte rätten att få stanna i landet under SIV:s prövning skall bli så slumpartad föreslår kommittén följande. Om en utlänning påstår att han löper risk för politisk förföljelse *eller* diskriminering av allvarlig art *eller* att bli sänd till en krigsskådeplats eller straffas som krigsvägrare och polisen fattar ett avvisningsbeslut därför att den finner påståendet *uppenbart oriktigt* skall detta anges i beslutet. Motsvarande skall gälla om polisen fattar ett avvisningsbeslut därför att den anser att det är uppenbart att en flykting har skydd i det land till vilket utlänningen skulle sändas eller – om det är fråga om en krigsvägrare – han anses ha skydd i det land till vilket han skulle sändas. I de fall polisen fattat ett avvisningsbeslut med stöd av någon av de ovan angivna grunderna skall – om utlänningen omedelbart besvärar sig över beslutet – det till skillnad från nu inte verkställas förrän SIV har haft tillfälle att ta ställning till om det kan verkställas (80 § andra stycket i kommitténs förslag).

Härmed avses inte att fördröja verkställigheten under längre tid. För att uppnå den avbrytande verkan av besvären har utlänningen att ta ställning till besvärsmöjligheten i samband med delgivningen av avvisningsbeslutet. Vill han utnyttja rätten att besvära sig skall han endast behöva kryssa för en ruta på avvisningsblanketten, varefter polisen omgående underrättar SIV. Besvären samt övriga handlingar vidarebefordras telegrafiskt eller med post till SIV beroende på hur brådskande ärendet är. Under tiden bör sökanden vara tagen i förvar, inte minst med hänsyn till behovet av att han finns tillgänglig för eventuell verkställighet. Att förvarsregeln görs nära nog absolut motiveras även av att ett avlägsnandebeslut fattats i fråga om en som bedömts uppenbart missbruka asylbestämmelserna.

När besvären kommer till SIV bör verket omedelbart ta ställning till om avvisningsbeslutet kan verkställas eller inte. Verkställighet skall endast ske om SIV finner att utlänningens påstående är uppenbart oriktigt eller att det är uppenbart att en flykting har skydd i det land, till vilket en utlänning, som åberopar diskriminering av allvarlig art, skulle komma att sändas. På så sätt förs prövningen av vad som kan vara missbruksfall upp till SIV liksom frågan om vidaresändning till tredje land. Om SIV finner att verkställighet inte bör ske skall inhibitionsbeslut fattas. – Över SIV:s beslut i inhibitionsfrågan bör ingen besvärsrätt finnas.

Enligt kommitténs mening måste SIV hålla beredskap för att omgående kunna ta ställning till inhibitionsfrågan i de fall som nu har nämnts. Detta är särskilt viktigt i de fall då verkställighet är aktuell till tredje land. Sverige har visserligen återtagningsavtal med de nordiska länderna och med Förbundsrepubliken Tyskland som medger ett visst tidsmässigt spelrum. Avtalen omfattar emellertid bara illegalt inresta. I fråga om legalt inresta accepterar Danmark en tidsfrist på ungefär en dag medan Förbundsrepubliken i princip

fordrar att utlänningen återsänds med vändande transportlägenhet. Även utan avtal försöker myndigheterna att få till stånd ett återtagande. Möjligheterna till ett sådant återtagande minskar emellertid ju längre tid avlägsnandeärendet tar.

Slutligen avser kommittén att diskutera vissa gränsdragningsfrågor som uppkommer vid tillämpningen av underställningsparagrafen. När det gäller det första ledet av underställningsplikten, som avser flyktingar, anges i lagen att utlänningen måste påstå förföljelse. Han behöver emellertid inte använda det begreppet. Det bör räcka med att hans berättelse innehåller omständigheter som enligt svensk praxis kan betraktas som förföljelse. Det åligger då polisen att klassificera hans uppgifter som ett påstående om förföljelse. Vad som nu sagts skall gälla även i övriga fall där underställning kan ske. Om utlänningen själv inte säger något men omständigheterna omkring ärendet tyder på att det kan vara fråga om en asylsökande bör polisen vara särskilt noggrann i sin utredning.

Det som tycks ha vållat mest debatt är emellertid begreppet "uppenbart oriktigt". Enligt kommitténs uppfattning hänför sig begreppet dels till förhållandena i hemlandet, dels till de personliga omständigheterna i det enskilda fallet. Presumtionen till förmån för att ett påstående om politisk förföljelse är riktigt måste variera beroende på vilket land utlänningen kommer ifrån, på sätt framgår nedan.

1. *Länder där så vitt är känt ingen förföljelse förekommer*

Som exempel på sådana länder kan nämnas de västerländska demokratierna t. ex. Norge. Om en norrman påstår att han är politiskt förföljd kan polisen med sin kunskap om Norges politiska förhållanden idag säga att påståendet är uppenbart oriktigt. Men även beträffande denna grupp av länder kan det tänkas att situationer uppkommer som kan innebära förföljelse. För att polisen enbart med hänvisning till de politiska förhållandena i dessa länder skall ha rätt att bedöma ett påstående om politisk förföljelse som uppenbart oriktigt måste den därför ha *visshet* om att politisk förföljelse inte förekommer i utlänningens hemland.

2. *Länder där det är känt att det förekommer förföljelse*

Denna grupp av länder kan delas in i två grupper, en där förföljelsen är osystematisk och svår att förutse, en där förföljelsen följer vissa mönster. I fråga om den första gruppen av länder är det enligt kommitténs uppfattning praktiskt taget omöjligt för polisen att med hänvisning till de politiska förhållandena säga att ett påstående om politisk förföljelse är uppenbart oriktigt. På grund av att förföljelsen är osystematisk ligger detta i sakens natur.

I fråga om den andra gruppen av länder finns en viss möjlighet för polisen att genom tillräcklig kunskap om förhållandena i landet avgöra om ett påstående om politiskt flyktingskap är uppenbart oriktigt. Polisen får emellertid inte komma fram till det resultatet efter en allmän analys av situationen i landet, utan slutsatsen måste grundas på att beslutsfattaren *med säkerhet vet* att vad utlänningen uppger om ett visst förhållande i hemlandet

och som han grundar sitt påstående om politiskt flyktingskap på är uppenbart oriktigt. Den kunskapen kan polisen ha fått t.ex. genom att följa SIV:s och regeringens praxis. Även sådana påståenden om förföljelse som avser utlänningens personliga förhållanden och inte de politiska förhållandena i landet kan naturligtvis ibland vara uppenbart oriktiga t.ex. om utlänningens berättelse är klart motsägelsefull och strider mot kända fakta. För att kunna underlåta underställning måste utlänningens utsaga i sin helhet kunna rubriceras som uppenbart oriktig.

Det ligger en viss risk i att polisen inte anser att skälen är tillräckligt starka och alltså inte rubricerar påståendet som förföljelse. Sådana fall skall liksom idag emellertid fångas upp av den underställningsplikt som gäller beträffande dem som åberopar humanitära skäl av politisk art för att få stanna i Sverige.

18 Avvisning

18.1 Allmänt

När man överväger vilka skäl som bör föranleda avvisning är det andra omständigheter som får betydelse än vad som är fallet vid utvisning. Vid införandet av PÖK uttalades att det var nödvändigt med i stort sett enhetliga avvisningsregler i de nordiska länderna. Det framhölls också att införandet av överenskommelsen antagligen skulle medföra en försvagning av utlänningskontrollen inom de nordiska länderna, vilket motiverade en viss skärpning av avvisningsbestämmelserna (prop. 1957:190).

Den grundläggande principen är att endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. Denna princip tonas ner när det gäller att avlägsna en utlänning efter en viss tids vistelse i landet. Då träder i stället det ansvar som Sverige har gentemot sina invandrare i förgrunden. Det finns inga skäl att ta motsvarande hänsyn vid bedömningen av frågan om avvisning, eftersom avvisning sker redan vid ankomsten hit eller kort tid därefter.

Nuvarande regler om avvisning finns i 18 och 19 §§ UtlL. I det följande behandlas avvisningsgrunderna i den ordning de har upptagits i dessa paragrafer. Nordiska kommittén framför i betänkandet (NU 16/70) Utlänningspolitik och Utlänningslagstiftning i Norden vissa förslag i syfte att samordna utlänningslagstiftningen i de nordiska länderna. I fortsättningen hänvisas i förekommande fall till dess betänkande.

18.2 Avvisning enligt 18 § UtlL

Avvisning av en utlänning kan enligt 18 § ske i följande fall.

Avvisningsgrund 1

En utlänning kan enligt grund 1 avvisas om han inte, då så fordras, har pass och tillstånd att resa in i landet och, om han tänker besöka något annat nordiskt land, även tillstånd att resa in dit.

Det senare ledet kom till vid PÖK:s införande eftersom Sverige också hade att ta hänsyn till de andra nordiska ländernas intresse av att utlänningen inte reser in i dessa länder.

I kap. 16 har föreslagits att UT skall sökas före inresan. Samtidigt bör det införas en möjlighet att avvisa den som saknar UT, trots att detta krävs.

En viseringsfri utlänning, som kommer till riket och som under de sex månaderna närmast före inresan har konsumerat sin uppehållstillståndsfria tid, kan idag inte avvisas med stöd av 18 § 1). Man måste i stället tillgripa den omständligare proceduren med förpassning, om inte någon annan avvisningsgrund föreligger. Om krav på UT före inresan införs jämte en möjlighet att avvisa en utlänning som saknar UT, blir emellertid en utlänning som har konsumerat sin uppehållstillståndsfria tid avvisningsbar, när han återkommer till Sverige.

Avvisningsgrund 2

En utlänning kan enligt grund 2 avvisas om han försöker undvika att vid inresan visa upp sitt pass för polismyndigheten och lämna begärda upplysningar.

Kommittén har utöver vad som anges i specialmotiveringen inget att anföra under denna punkt.

Avvisningsgrund 3

En utlänning kan enligt grund 3 avvisas om han vid inresan mot bättre vetande lämnar oriktiga uppgifter som kan inverka på hans rätt att resa in eller om han svikligen förtigit något sådant förhållande.

Kommittén har utöver vad som anges i specialmotiveringen inget att anföra under denna punkt.

18.3 Avvisning enligt 19 § UtlL

Enligt *19 § första stycket* kan en utlänning avvisas i nedan nämnda fall.

Avvisningsgrund 1

En utlänning kan enligt grund 1 avvisas om han kan antas komma att sakna erforderliga medel för sin vistelse här i landet eller, om han tänker besöka något annat nordiskt land, för sin vistelse där samt för sin hemresa.

Bestämmelsen infördes vid PÖK:s tillkomst.

Denna bestämmelse är ett typexempel på bestämmelser där skilda bedömningar måste läggas vid ett avlägsnande vid gränsen och ett avlägsnande efter viss tids vistelse i landet. Kommittén har funnit när det gäller hemsändning av socialhjälpstagare att hemsändningsreglerna är uttryck för ett förlegat synsätt. I fråga om en utlänning som kommer hit på besök och står vid gränsen måste man dock normalt kunna fordra, att han skall kunna klara sig själv ekonomiskt den tid han avser att stanna här. Annorlunda är självfallet förhållandet med dem som på grund av våra invandringsregler får stanna här. Nordiska kommittén hade ingen erinran mot bestämmelsen utan ansåg att medlen förutom för vistelsen också borde räcka till hemresan.

Denna grund har gett upphov till ett tolkningsproblem. Frågan är om avvisning kan ske av en person som under den tillståndsfria tiden söker AT men har så mycket pengar att han klarar sig under denna tid. Genom att söka

AT visar han att han tänker stanna kvar efter utgången av den tillståndsfria tiden och att han behöver arbeta för att försörja sig under sin tänkta vistelsetid i Sverige. Enligt kommitténs uppfattning bör avvisning kunna ske i en sådan situation.

Avvisningsgrund 2

En utlänning kan enligt grund 2 avvisas om han tänker söka sitt uppehälle här i landet eller i något annat nordiskt land och det skäligen kan antas att han inte kommer att ärligen försörja sig.

Enligt departementschefen i prop. 1954:41 (s. 93) var det angeläget att i görligaste mån hindra icke önskvärda, medellösa utlänningar att komma in i landet för att här ägna sig åt dagdriveri. Även sådana fall då utlänningen uppenbarligen hade för avsikt att livnära sig på brottslig verksamhet föll under detta stadgande. Som nämnts i kap. 8 om utvisning innefattar begreppet "icke ärligen försörja sig" även osedlig verksamhet.

Nordiska kommittén uttalade att samtliga nordiska länder hade - med skilda uttryckssätt – som avvisningsgrund att utlänningen kunde antas inte komma att försörja sig på ett hederligt sätt (ärligen). Kommittén fortsatte (s. 45):

"De finska, norska och svenska avvisningsbestämmelserna upptar därutöver några speciella former av asocial livsföring. Sålunda kan utlänning avvisas från *Finland* om han uppenbarligen har för avsikt att söka sitt uppehälle genom bettleri, mångleri, gatumusik eller på annat därmed jämförligt sätt, (23 § 1 st. 5 Uf), från *Norge* om han kan antas komma att försörja sig som lösdrivare (omstreifer) och liknande (11 § 1 st. d Fl) och från *Sverige* om han under de senast förflutna två åren yrkesmässigt bedrivit otukt eller utnyttjat annans otuktiga levnadssätt (19 § 1 st. 3 UtlL).

Enligt kommitténs mening bör en förutsättning för att utlänning skall få inresa vara att han inte avser att försörja sig på olagligt eller annat ohederligt sätt under vistelsen i landet.

Kommittén föreslår att utlänning även framdeles skall kunna avvisas, om han kan antas inte komma att försörja sig på hederligt sätt i landet eller annat nordiskt land. En bestämmelse av motsvarande innebörd finns i passkontrollöverenskommelsen (art. 6 st. 1 d).

De *danska, finska och svenska* sakkunniga anser att särbestämmelserna i stort sett avser endast specialfall av sådan asocial livsföring som den gemensamma bestämmelsen tar sikte på och att dessa därför bör utgå som överflödiga. De *norska* sakkunniga bortser inte från att bestämmelsen om avvisning av utlänningar som kan antas försörja sig som lösdrivare och liknande kan ha självständig betydelse och kan därför inte utan vidare anbefalla att bestämmelsen slopas."

Kommittén återkommer till frågan om denna avvisningsgrund bör behållas.

Avvisningsgrund 3

En utlänning kan enligt grund 3 avvisas om han, enligt vad som är känt, under de senast förflutna två åren yrkesmässigt bedrivit otukt, yrkesmässigt utnyttjat annans otuktiga levnadssätt eller yrkesmässigt bedrivit olovlig införsel eller utförsel.

Både grund 2 och 3 har använts mycket sällan. Av kommitténs undersökning som redovisats i kap. 14 framgår att 19 § första stycket 2) har använts ensamt i tre fall och i fem fall i samband med 19 § första stycket 1). 19 § första stycket 3) har använts två gånger och då i samband med 19 § första stycket 1).

Vid en diskussion om avvisningsgrunderna 2 och 3 bör behållas kan konstateras i fråga om avvisningsgrund 2 att det i och för sig saknas anledning att använda den på medellösa personer, eftersom dessa omfattas av avvisningsgrund 1. I övrigt kan nämnas att grund 2 och 3 avser brottslighet av olika slag, såsom yrkesmässigt hasardspel, yrkesmässigt utnyttjande av annans otuktiga levnadssätt eller yrkesmässigt bedriven olovlig införsel eller utförsel. Den uppräknade brottsligheten är av sådan art att den kan medföra stora skadeeffekter. Det finns skäl att påpeka att grund 2 även kan användas i fråga om dem som kan antas komma att arbeta illegalt i landet.

I fråga om begreppet "yrkesmässig otukt" i avvisningsgrund 3 kan hänvisas till att kommittén inte finner skäl att behålla möjligheten att *utvisa* prostituerade (se kap. 21). När det gäller *avvisning* kommer frågan om rätten för den utlänning som lever på prostitution att vistas här i en annan dager. Det är obestridligt att prostitution kan ge upphov till eller i övrigt förekommer i samband med brottslig verksamhet. Detta är en av anledningarna till samhällets åtgärder för att förhindra prostitution. Av samma skäl bör därför en utlänning, om vilken det är känt att hon yrkesmässigt prostituerar sig, kunna hindras att resa in i landet. Någon anknytning till landet motsvarande den som kan föreligga i en utvisningssituation finns i regel inte på detta tidiga stadium.

Kommittén anser med hänsyn till vad som nu har anförts att 19 § första stycket 2) skall kvarstå. Detta är också i överensstämmelse med PÖK. Kommittén finner däremot liksom majoriteten i den nordiska kommittén att 19 § första stycket 3) kan utgå, eftersom de där uppräknade kriterierna ryms inom 19 § första stycket 2).

Avvisningsgrund 4

En utlänning kan enligt grund 4 avvisas om han tidigare inom eller utom landet blivit dömd till frihetsstraff och det skäligen kan befaras att han kommer att fortsätta brottslig verksamhet här i landet eller i något annat nordiskt land.

Nordiska kommittén anförde i fråga om denna punkt (s. 46):

"Den omständigheten att utlänning tidigare inte ådömts straff utesluter inte att det ändå kan finnas anledning anta att han kan komma att begå brott efter inresan. Ibland inträffar att utlänning söker resa in i avsikt att begå brottslig handling, exempelvis för att föra med sig ur landet barn om vilket han inte har vårdnaden. I den mån det av utlänningens egna uttalanden eller andra förhållanden klart framgår att han har sådant syfte med inresan bör han enligt kommitténs mening kunna förhindras att sätta sina planer i verket redan vid ankomsten till landet. Det bör därför finnas möjlighet att avvisa utlänning, som på grund av *annat särskilt förhållande* än att han tidigare ådömts straff kan antas komma att begå brott i landet.

Kommittén föreslår alltså att utlänning skall kunna avvisas om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller annan särskild omständighet kan antas komma att i

landet eller annat nordiskt land begå brott som inte är av endast ringa betydelse eller om han utomlands begått allvarligt brott. Den föreslagna bestämmelsen innebär en utvidgning i förhållande till artikel 6 första stycket e i passkontrollöverenskommelsen men står inte i strid med denna, eftersom överenskommelsen genom generalklausulen i artikelns andra stycke ger de fördragsslutande staterna möjlighet att avvisa 'envar utlänning som av andra grunder inte bör ges tillåtelse att inresa'."

Utlänningslagkommittén delar nordiska kommitténs uppfattning att det bör ges möjlighet att avvisa en utlänning, som på grund av annat särskilt förhållande än att han tidigare dömts till straff, kan antas komma att begå brott i landet. Som nordiska kommittén påpekar bör det emellertid klart framgå av utlänningens egna uttalanden eller andra förhållanden att han tänker begå brott.

Avvisningsgrund 5

En utlänning kan enligt grund 5 avvisas om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller eljest skäligen kan befaras att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet här i landet eller i något annat nordiskt land.

Kommittén har inget att anföra under denna punkt.

Avvisningsgrund 6

En utlänning kan enligt grund 6 avvisas om i lag eller med stöd av lag bestämmelse meddelats om avvisning med anledning av resolution, som antagits av Förenta Nationernas säkerhetsråd.

Kommittén har inget att anföra under denna punkt.

Enligt *19 § andra stycket* kan en utlänning, på begäran av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land, avvisas också i annat fall, om det kan antas att han annars beger sig till det land, som framställt en sådan begäran.

Enligt 21 a § andra stycket UtlL skall polisen underställa SIV ett avvisningsärende som avses i 19 § andra stycket.

Nordiska kommittén hade vid sitt förslag till utformning av avvisningsgrunderna försökt att utforma dem så att Danmark, Finland och Norge skulle kunna avstå från de möjligheter till avvisning som generalklausulerna i deras utlänningslagar gav. Danmark har därefter avskaffat sin generalklausul. I det finska betänkandet med förslag till en ny utlänningslag, som kom år 1977, föreslogs att den finska generalklausulen skulle slopas i enlighet med nordiska kommitténs rekommendation. Enligt direktiven för den norska utlänningsutredningen skall hänsyn tas till Nordiska rådets rekommendation om förutsättningarna för en enhetlig nordisk utlänningslagstiftning och en samordnad nordisk utlänningspolitik.

Utvecklingen i grannländerna bör avvaktas för att när förutsättningarna föreligger ta upp frågan om upphävande av bestämmelsen i 19 § andra stycket.

Enligt *19 § sista stycket* kan avvisning enligt samma paragraf inte ske av en utlänning som har visering eller UT.

Enligt en långvarig praxis anses den som har haft visering, men vars

viseringstid har gått ut, inte kunna avvisas med stöd av 19 §. Men om viseringstiden är kortare än tre månader och tiden för viseringen har gått ut borde samma möjligheter till avvisning föreligga som i fråga om en viseringsfri person. Enligt kommitténs uppfattning bör inget hinder föreligga att redan med nuvarande lydelse av avvisningsparagrafen använda avvisning i fråga om den som haft visering om det föreligger avvisningsgrund.

Enligt uppgift händer det att en person, som har fått visering, under viseringstiden söker upp socialmyndigheterna för att få hjälp till sitt uppehälle. Det föreligger i den situationen väsentligt ändrade förhållanden för hans vistelse i landet. Departementschefen framhöll i prop. 1954:41 (s. 80) att om utlänningen redan hade rest in i landet med stöd av den beviljade viseringen syntes han – om han inte fått viseringen genom att lämna oriktiga uppgifter – i allmänhet ha ett berättigat anspråk på att få stanna den tid som angetts i viseringen. I sådant fall borde enligt departementschefen därför möjligheten till återkallelse av viseringen användas endast i undantagsfall. Kommittén finner att den situation som nyss beskrevs är en sådan situation där förutsättningarna för viseringen uppenbarligen inte längre föreligger. Det bör då finnas en upparbetad rutin för kontakt med SIV för ett återkallande av viseringen. Om viseringen återkallas, kan avvisning ske.

Det anförda skall inte tas till intäkt för att vid inresan införa en regelrätt kontroll av viseringsinnehavare. Om det emellertid av någon anledning redan vid inresan skulle komma fram att viseringsinnehavaren är medellös kan polismyndigheten ta motsvarande kontakt med SIV för att begära att viseringen återkallas.

19 Förpassning (utvisning på grund av avsaknad av tillstånd)

I kommitténs första betänkande Kortare väntetider i utlänningsärenden behandlades förpassningsinstitutet utförligt. Flera ändringar föreslogs i handläggningen av förpassningsärenden. Förslagen godtogs av statsmakterna och de nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 1978. Målsättningen med de föreslagna ändringarna var att förkorta väntetiderna i förpassningsärendena men också att höja rättssäkerheten.

Förpassningsärendena kommer att ändra karaktär genom kommitténs förslag om UT före inresan (se kap. 16). Avsikten är att prövningen i ett förpassningsärende i huvudsak skall vara av formell art. Förutsättningarna för ett förpassningsbeslut är redan nu endast formella enligt lagtexten. Emellertid har prövningen hittills också inneburit en materiell prövning, dvs. den har också omfattat frågan om utlänningen borde få tillstånd att vistas här trots att han redan rest in i landet. Genom att kommittén föreslår att även UT i princip skall vara ordnat före inresan och begränsar undantagen från den regeln kommer prövningen i framtiden i stor utsträckning att bli en formell prövning. Därigenom bör enligt kommittén väntetiderna komma att kunna förkortas ytterligare.

När det gäller polisens resurser för utredningar i utlänningsärenden har kommittén med intresse följt utvecklingen hos polisen i Stockholm, Göteborg och Malmö som fungerar som utredningscentraler. Vad kommittén därvid erfarit ger anledning för kommittén att återigen kraftigt understryka vikten av att det finns erforderliga personalresurser och att utbildning fortlöpande ordnas. Hur en sådan ordning bör uppnås är inte en fråga för kommittén men kommittén utgår från att RPS kontinuerligt följer utvecklingen.

När det gäller de balanser som numera finns hos regeringen menar kommittén, att de förslag som kommittén lägger fram i fråga om återbrytningsreglerna bör medföra en avsevärd förbättring. Genom de föreslagna ändringarna begränsas i hög grad regeringens befattning med återbrytningsärendena.

I ett avseende föreslår kommittén en ändring i själva förpassningsbestämmelserna. Ett förpassningsbeslut bör i framtiden innehålla förbud för utlänningen att under viss tid, minst ett halvt år, återvända till Sverige utan tillstånd av SIV. Endast om det föreligger särskilda skäl skall förbud inte ges.

20 Förvisning (utvisning på grund av brott)

20.1 Kritik mot gällande bestämmelser

20.1.1 *Allmänt*

Som tidigare nämnts i avsnitt 7.2 måste vissa förutsättningar föreligga för att förvisning skall kunna ske. Det kan givetvis diskuteras var gränsen skall gå mellan sådan brottslighet som kan och sådan som inte kan medföra förvisning. Vad som emellertid särskilt tagits upp i olika sammanhang är vilken vikt som skall tillmätas utlänningens personliga förhållanden. Dessutom har kritik riktats mot konsekvenserna av att hänsyn skall tas till det men utlänningen lider om han förvisas ur riket. Om utlänningen får nedsättning av straffet på grund av förvisningsbeslutet, men förvisningen sedan inte går att verkställa, innebär ju detta att utlänningen fått en förmånligare behandling än den som inte dömts till förvisning. Slutligen har kritik riktats mot frånvaron av tvångsmedel för att säkerställa verkställigheten av förvisningsbeslut i vissa fall. Denna fråga kommer att närmare behandlas i kap. 24.

20.1.2 *Utlänningens levnads- och familjeförhållanden*

Den som när åtalet väcktes sedan minst ett år tillbaka hade PUT eller som då hade bott här i minst fem år kan bara förvisas om det föreligger *synnerliga skäl.* Det finns inga speciella uttalanden i förarbetena till utlänningslagen om vad som kan utgöra "synnerliga skäl".

Sedan det blev möjligt att få BT och sedermera PUT efter kortare tids vistelse här än fem år, har nordborna formellt kommit att få en mindre gynnad ställning än övriga utländska medborgare. För en icke-nordbo kan den begränsning av förvisningsmöjligheten som ligger i kravet på "synnerliga skäl" inträda redan efter två års vistelse här. Nordbor behöver inga tillstånd och har därför inte heller ansetts kunna beviljas PUT. När det gäller en nordbo inträder därför den begränsning som ligger i begreppet "synnerliga skäl" inte förrän efter fem års vistelse här.

Det har ibland gjorts gällande att domstolarna inte i tillräcklig grad beaktat sådana omständigheter som familjeband och lång tids vistelse här. Det har också sagts att praxis vid domstolarna i detta avseende inte varit enhetlig.

20.1.3 *Invändning om politiskt flyktingskap*

Frågan om domstolen skall ta hänsyn till ett påstående om politiskt flyktingskap som kan hindra verkställigheten av ett förvisningsbeslut har varit och är fortfarande föremål för delade meningar och domstolarnas praxis är inte enhetlig.

Det görs å ena sidan gällande att om det redan i förväg måste bedömas som utsiktslöst att verkställa en förvisning på grund av att utlänningen är politisk flykting, så är detta en omständighet som liksom hans levnads- och familjeförhållanden bör beaktas redan när frågan om förvisning prövas. Denna uppfattning får ett klart stöd i motiven till utlänningslagen (prop. 1954:41 s. 70 f) där det sägs att i de fall då "verkställighetshindret är notoriskt" det inte torde vara svårt för domstolen att ta hänsyn till detta. Å andra sidan hävdas emellertid att ett påstående om politiskt flyktingskap bör beaktas först på verkställighetsstadiet. Den senare uppfattningen torde vara den som är mest spridd hos domstolarna. Den delas dessutom av bl. a. JO (se ämbetsberättelsen 1961 s. 150 ff). JO uttalade där att det inte kunde sägas vara felaktigt om en domstol, när fråga uppkom om förvisning, tog hänsyn till att det förelåg verkställighetshinder. Trots detta var det emellertid enligt JO bättre om prövningen av eventuella hinder gjordes centralt (hos den centrala utlänningsmyndigheten) när verkställigheten senare aktualiserades. Vid långvariga frihetsstraff kunde detta inträffa lång tid efter domen. Först ganska sent och nära en förestående verkställighet kunde det enligt JO vara möjligt att tillräckligt säkert bedöma de omständigheter som kunde inverka på verkställigheten.

Det är från utlänningens synpunkt mycket otillfredsställande, att han inte så snart som möjligt kan få besked om ett förvisningsbeslut skall verkställas eller inte. Med nuvarande ordning blir dessutom ett förvisningsbeslut, som inte kan verkställas, gällande under många år. När SIV eller efter besvär regeringen konstaterat att verkställighetshinder föreligger beviljas utlänningen anstånd med verkställigheten av förvisningsbeslutet, normalt ett år i taget. Han befrias från skyldigheten att ha AT. UT kan han inte få eftersom han är förvisad. Han kan inte göra resor utanför Sverige. Om utlänningen reser ut anses nämligen förvisningsbeslutet verkställt. Det är då bara regeringen, som efter prövning i varje särskilt fall, kan ge den förvisade tillstånd att återvända till Sverige. Detta förhållande har även medfört att en flykting inte ansetts kunna få ett RD om han är förvisad, eftersom ett RD enligt flyktingkonventionen skall innehålla en återreseklausul.

Resultatet har blivit att politiska flyktingar – politiskt verkställighetshinder är vanligast – efter avtjänat straff vistats här under mångårigt hot om förvisning. Eftersom ett förvisningsbeslut inte preskriberas upphör det först efter ansökan och prövning enligt 51 § UtlL. Enligt uttalande i prop. 1975/76:18 (s. 126) gäller att icke verkställda beslut om förvisning i regel bör kunna upphävas fem år efter frigivningen eller, om frihetsberövande påföljd inte ådömts, fem år från den dag förvisningsbeslutet vann laga kraft. Långt ifrån alla sådana förvisningsbeslut upphävs dock. I de fall SIV en gång meddelat anstånd med verkställigheten förekommer det ganska sällan att SIV senare beslutar om verkställighet, även om hindret skulle upphöra. Ofta har det då uppstått sådan anknytning till landet att utlänningen på den

grunden får regeringens tillstånd att vistas här trots förvisningsbeslutet.

Även andra svårigheter kan drabba den som är förvisad men som har anstånd med verkställigheten. Kommittén har från olika håll fått del av de praktiska svårigheterna i det dagliga livet för den som inte kan visa "normala" papper på att han har rätt att vistas här i landet.

20.1.4 *Beaktandet av menet*

Att domstolen beaktar det men förvisningen innebär för utlänningen betyder i många fall att utlänningen på grund av förvisningen får lägre straff än han annars skulle ha fått. Det finns inga fasta regler för hur stor nedsättningen skall vara utan det görs en bedömning från fall till fall. Hur stor nedsättning det blir framgår vanligen inte av domen. Som exempel kan emellertid nämnas ett fall då en tingsrätt inte hade dömt till förvisning men väl hovrätten. Hovrätten satte samtidigt ner fängelsestraffet från två år till ett år och sex månader. Om förvisningsbeslutet i ett sådant fall inte hade gått att verkställa hade utlänningen fått en förmån som han annars inte skulle ha haft. Detta har ansetts vara en orättvisa i förhållande till andra dömda. Särskilt stötande har det ansetts vara när förvisning kombinerats med villkorlig dom eller med påföljdseftergift.

Denna fråga har varit uppe till diskussion i flera sammanhang. Åtalsrättskommittén hade anledning att beröra frågan i en promemoria med förslag till nya regler om beivrande av vissa brott begångna av utlänningar, som avgavs av kommittén i juni 1971 (Ds Ju 1971:14). Kommittén noterade att en nedsättning av straffet på grund av ett förvisningsbeslut kunde leda till stötande resultat om detta av skilda anledningar inte gick att verkställa. Kommittén ansåg att denna konsekvens måste ha insetts under förarbetena till utlänningslagen och uppenbarligen då accepterats. I brist på uppgifter om att mera stötande resultat förekommit fann kommittén inte anledning att föreslå någon ändring i reglerna.

Åtalsrättskommittén föreslog att domstolarna skulle få vidgade möjligheter att ge en utlänning villkorlig dom, när det stod klart att utlänningen skulle avlägsnas ur landet, även om han hade dålig prognos i fråga om fortsatt brottslighet. Om förvisningen inte gick att verkställa ansåg emellertid kommittén att det borde skapas en möjlighet att få påföljdsfrågan omprövad. Kommittén föreslog därför att åklagaren skulle få möjlighet att väcka talan vid domstol och begära omprövning av påföljdsfrågan. Kommitténs förslag har remissbehandlats men inte lett till lagstiftning.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har i skrivelse den 18 oktober 1974 till arbetsmarknadsdepartementet bl. a. påtalat den orättvisa som kan uppstå vid beaktandet av förvisningsmenet.

I motion 1975/76:1070 väcktes frågan igen. Motionärerna föreslog följande ordning:

"En möjlighet att råda bot på missförhållandet skulle vara att domstol före domen erhöll förhandsbesked om huruvida en förvisningsdom mot den tilltalade kan bli möjlig att verkställa eller inte. Att avvakta ett sådant besked skulle förmodligen fördröja avgörandet i domstol, vilket skulle vara särskilt olägligt med hänsyn till att det ofta är fråga om personer som sitter häktade i avbidan på handläggning och dom.

En bättre utväg är att ge domstol möjlighet att återuppta målet för att bestämma ny

förlängd strafftid. Tänkbart är också att domstol redan från början fastställer alternativa strafftider, den ena i förening med förvisning och den andra utan samband med sådan påföljd. Det är möjligt att ytterligare lösningar står till buds. I vart fall fordras en översyn av de nuvarande reglerna."

Motionen behandlades i justitieutskottets betänkande JuU 1976/77:1. Utskottet uttalade följande:

"De av motionärerna påtalade olägenheterna bottnar främst i att domstol som beslutar om förvisning har mycket begränsade möjligheter att bedöma om hinder sedermera kan föreligga mot beslutets verkställande, t. ex. på grund av politiskt flyktingskap. Olägenheterna innebär otvivelaktigt att utfallet av domstolarnas straffmätning i fall varom nu är fråga inte sällan framstår som slumpartat och stötande från rättvisesynpunkt. En sådan ordning kan självfallet inte accepteras. Utskottet noterar därför med tillfredsställelse att motionsspörsmålet omfattas av den översyn rörande utlänningslagstiftningen som påbörjats i år. – – –

Med hänvisning till det anförda anser utskottet att syftet med motionen är tillgodosett. Motionen påkallar därför inte någon riksdagens åtgärd. Utskottet vill emellertid med hänsyn till utredningsuppdragets omfattning uttala önskemålet att möjligheterna till en dellösning såvitt gäller motionsspörsmålet eller reglerna om förvisning övervägs."

Riksdagen biföll utskottets hemställan.

20.1.5 *Exempel på hur förvisningsbeslut drabbar olika utlänningar*

För att belysa några av de synpunkter som tagits upp i det föregående kan följande fall konstrueras.

Svea hovrätt dömde genom lagakraftägande dom den 27 februari 1977 följande personer för misshandel, olaga hot, skadegörelse m.m.:

1. Sven Svensson, 23 år, och brittiske medborgaren Steven Stevenson, 24 år, till fängelse nio månader vardera;
2. finländske medborgaren Pekka Pekkarinen, 21 år, västtyske medborgaren Heinz Heinzmann, 22 år, och tjeckoslovakiske medborgaren Milan Milanovsky, 23 år, till fängelse sex månader vardera jämte förvisning med förbud att återvända hit före den 1 juni 1980. Vid straffmätningen beaktade hovrätten det men var och en av de förvisade led på grund av förvisningen.

Åklagaren hade yrkat förvisning av alla åtalade utländska medborgare.

Beträffande *Stevenson* framgick av akten i målet bl. a. följande. Han kom till Sverige den 3 juni 1974. Han gifte sig den 4 september 1974 med en svensk medborgare. Han fick UT den 18 oktober 1974 och PUT den 12 januari 1976. Han hade fast arbete som elektriker. Han skötte sig mycket bra i arbetet och fick de bästa vitsord av arbetsgivaren. Äktenskapet hade upplösts genom äktenskapsskillnad den 31 mars 1976. Det fanns inga barn i äktenskapet. Han var tidigare ostraffad.

Hovrätten fann inte synnerliga skäl till förvisning föreligga.

Beträffande *Pekkarinen* framgick av akten i målet bl. a. följande. Han kom till Sverige hösten 1973. Han hade haft olika anställningar men klarat sin försörjning genom eget arbete fram till sommaren 1976 då han blev arbetslös.

Han var därefter arbetslös. Han hade heller ingen fast bostad längre. Han var ostraffad i Sverige, men var dömd och hade avtjänat fängelsestraff för misshandel i Finland år 1973. Han hade ingen familjeanknytning till Sverige.

Hovrätten fann att fortsatt brottslig verksamhet kunde befaras och då den tilltalade saknade fast bostad i Sverige samt närmare anknytning hit ansåg domstolen att han skulle förvisas.

Beträffande *Heinzmann* framgick av akten i målet bl. a. följande. Han kom till Sverige i februari 1975 efter att före inresan ha fått UAT som kock. Han hade fortfarande anställning som kock även om arbetsgivaren gärna såg att anställningen upphörde eftersom Heinzmann inte var särskilt omtyckt på arbetsplatsen. Under senare tid hade han uteblivit från arbetet utan att uppge anledningen till frånvaron. Heinzmann hade ganska snart efter ankomsten börjat sällskapa med en jugoslavisk flicka, som bott i Sverige i flera år. De hade flyttat samman i april 1975 och i december samma år hade de fått en dotter. Strax efter dotterns födelse hade förhållandet tagit slut. Heinzmann bodde nu ensam i ett inackorderingsrum.

Hovrätten fann att den anknytning till landet som Heinzmann hade genom sitt och f.d. fästmöns barn inte utgjorde hinder mot förvisning. Att Heinzmann därigenom under förvisningstiden betogs möjligheten att umgås med sitt och fästmöns barn i Sverige ansågs inte kunna undvikas. Inte heller vad som i övrigt kommit fram om den tilltalades personliga förhållanden ansågs tala mot förvisning.

Beträffande *Milanovsky* framgick av akten i målet bl. a. följande. Han kom till Sverige i december 1975 efter att ha fått visering en månad för turistbesök hos en god vän. Han beslöt att inte återvända till Tjeckoslovakien efter viseringstidens utgång. Han fick UAT i april 1976 på grund av de politiska skäl han åberopade mot att återvända till hemlandet. Han deltog i AMS-utbildning för att bli svetsare. Han hade ingen familjeanknytning hit. Han ansåg sig vara politisk flykting.

Hovrätten ansåg att Milanovsky skulle förvisas ur riket. Den tilltalades invändning att han i Tjeckoslovakien löpte risk för politisk förföljelse tog domstolen inte hänsyn till.

Svensson och *Stevenson* avtjänade sina straff och kunde sedan återgå till sina arbeten.

Pekkarinen avtjänade sitt straff varefter förvisningsbeslutet verkställdes genom att han under bevakning fördes till Finland.

Heinzmanns personliga förhållanden genomgick vissa förändringar under tiden närmast efter domen. Således förbättrades förhållandet till fästmön och hon besökte honom flera gånger i fängelset. Båda ville återuppta samlevnaden, inte enbart för dotterns skull utan för att de båda ville leva tillsammans med varandra. Fästmön var dessutom övertygad om att Heinzmann aldrig skulle ha begått de gärningar han dömts för om de hade levt tillsammans vid tidpunkten för brotten. Dessutom hade Heinzmanns arbetsgivare förklarat att han kunde tänka sig att Heinzmann fick fortsätta anställningen som kock. Fästmön hade fast arbete som undersköterska på ett sjukhus. Barnet hade plats på daghem. Problemet för fästmön var att Heinzmann skulle förvisas ur riket efter avtjänat straff. Hon ansåg nämligen att det skulle vara mycket svårt, ja rent av omöjligt, att följa med mannen till hans hemland. De beslöt

därför att försöka få förvisningsbeslutet upphävt. De ansökte i en skrivelse till regeringen om upphävande av förvisningsbeslutet och åberopade som grund för ansökan Heinzmanns ändrade personliga förhållanden och det stöd fästmön var villig att ge honom, om han fick stanna kvar här.

Ansökningen remitterades till SIV för yttrande. Verket avstyrkte att förvisningsbeslutet upphävdes men hade inte något emot att Heinzmann under en prövotid, förslagsvis sex månader, vistades i riket trots förvisningsbeslutet. Regeringen beslöt i enlighet med SIV:s rekommendation.

Vid utgången av de sex månaderna ansökte Heinzmann hos regeringen om upphävande av förvisningsbeslutet alternativt fortsatt tillstånd att utan hinder av förvisningsbeslutet vistas i riket. Han hade arbete, skötte sig bra och bodde med fästmön och dottern. Mot bakgrund av dessa positiva uppgifter om Heinzmann fick han fortsatt tillstånd att vistas här trots förvisningsbeslutet. Om Heinzmanns personliga förhållanden fortfarande är tillfredsställande kan han räkna med att förvisningsbeslutet, efter förnyad ansökan, upphävs i slutet av år 1979.

Milanovsky uppgav i det verkställighetsförhör som hölls med honom inför frigivningen att han inte kunde tänka sig att återvända hem. Eftersom han inte hade återvänt hem innan hans utresetillstånd löpte ut riskerade han att gripas och dömas till ett strängt fängelsestraff för detta brott om han åkte hem. Han ansåg därför att han var politisk flykting i förhållande till hemlandet.

Länsstyrelsen beslöt att jämlikt 58 § andra stycket UtlL underställa SIV frågan om verkställigheten av förvisningsbeslutet.

SIV fann i sitt beslut att hinder jämlikt 53 § UtlL förelåg mot att Milanovsky vid verkställighet av förvisningsbeslutet sändes till hemlandet. Något annat land dit verkställighet kunde ske fanns inte. Milanovsky beviljades därför anstånd med verkställigheten av förvisningsbeslutet under ett år. Han fick dessutom möjlighet att arbeta genom att han befriades från skyldigheten att ha AT.

Milanovsky kom att leva under oordnade förhållanden här i Sverige och kan på grund av sina personliga förhållanden förmodligen inte få förvisningsbeslutet upphävt före förbudstidens utgång. Beslutet torde emellertid inte kunna verkställas utan Milanovsky kan räkna med att SIV genom skilda beslut medger anstånd med verkställigheten så länge förvisningsbeslutet gäller.

20.2 Kommitténs överväganden

20.2.1 *Allmänt*

Genom det reformarbete som pågått under senare år har invandrarna i flera avseenden likställts med svenska medborgare. Reformarbetet fortsätter i syfte att ytterligare förbättra invandrarnas villkor här i landet. Mot denna bakgrund är det naturligt att överväga inskränkningar i möjligheten att avlägsna invandrare ur landet. Medborgare i ett annat nordiskt land har i högre grad än övriga utlänningar fått samma rättigheter som tillkommer svenska medborgare. Beträffande nordborna bör därför övervägas inskränkningar i förvisningsmöjligheten utöver vad som kan komma att gälla för

övriga utlänningar.

Det kan diskuteras hur kraftig samhällsreaktionen på brott begångna här i landet av utlänningar bör vara. Bör ett avlägsnande överhuvudtaget komma i fråga som en följdreaktion vid sidan av övriga påföljder? Många dömda uppfattar ju avlägsnandebeslutet som ett betydligt värre straff än den direkta brottspåföljden, i all synnerhet om utlänningen på ett eller annat sätt har anknytning hit.

Mot bakgrund av de mål som ställts upp av statsmakterna för invandrar- och minoritetspolitiken skulle man möjligen kunna ifrågasätta om avlägsnande av invandrare borde komma i fråga. Även om reformsträvandena går ut på att utjämna skillnaderna mellan invandrare och svenska medborgare i syfte att likställa dem, kan det i vissa situationer finnas skäl för en olikartad behandling. Om en utländsk medborgare, som är bosatt här, gör sig skyldig till allvarlig brottslighet här, bör samhället ha möjlighet att reagera med – förutom brottspåföljd – ett beslut om avlägsnande av utlänningen från landet. Det finns enligt kommitténs uppfattning ingen anledning att överge den princip som ligger till grund för vår nuvarande utlänningslag, nämligen den att det endast är svenska medborgare som har en ovillkorlig rätt att vistas här. Inte ens beträffande nordbor – som i så hög grad i övrigt jämställs med svenska medborgare – finns tillräcklig anledning att helt frångå den principen. Det bör således fortfarande finnas möjlighet att ur landet avlägsna personer som genom kriminalitet bedöms ha förverkat rätten att vistas här. Vid en sådan bedömning bör emellertid övervägas vilken hänsyn som skall tas till vistelsetidens längd.

Liksom hittills bör möjligheten till avlägsnande begränsas med utgångspunkt från brottets svårhetsgrad. Det bör enligt kommittén även i fortsättningen vara fråga om tämligen grov brottslighet för att avlägsnande skall kunna ske. Som huvudregel bör gälla att det skall föreligga risk för fortsatt brottslighet om utlänningen skall förvisas. Dessutom bör sådana omständigheter som utlänningens anknytning hit och vistelsetidens längd spela en mycket stor roll vid bedömningen av avlägsnandefrågan. Omständigheter som hänför sig till utlänningens personliga situation bör därför prövas omsorgsfullt.

20.2.2 *Brottets svårhet*

Det kan diskuteras var gränsen skall gå för den brottslighet som skall kunna föranleda förvisning.

Även med utgångspunkt från att det måste röra sig om tämligen grov brottslighet kan det vara svårt att avgöra var gränsen bör sättas. I nuvarande lagstiftning går gränsen vid den brottslighet som kan medföra fängelse i ett år eller mer.

Man skulle – i stället för att knyta förvisningen till straffskalan för brottet – kunna överväga andra lösningar, t. ex. att knyta förvisningsmöjligheten till ett visst brott eller en viss brottslighet. Ett annat alternativ kunde vara att knyta förvisningen till om straff av en viss svårhetsgrad utmäts. För den tillämpande myndigheten skulle det vara ganska enkelt att använda sådana regler. Särskilt om avlägsnande på grund av brott skulle komma att beslutas av annan myndighet än allmän domstol skulle något av dessa två alternativ

kunna komma i fråga.

Kommittén föreslår i kap. 26 att allmän domstol fortfarande skall besluta om utlänningars avlägsnande ur landet på grund av brott. Domstolen får därigenom möjlighet att göra en totalbedömning av vilka åtgärder som bör komma ifråga mot den dömde. Domstolens ställningstagande till frågan om avlägsnande måste självfallet inverka på de påföljder som i övrigt bestäms. Att knyta avlägsnandet till vissa uppräknade brott eller till att det utmätta straffet är av en viss längd blir då alltför stelbent. Nuvarande ordning där avlägsnandemöjligheten knyts till den påföljd som *kan* följa på brottet, dvs. ingår i straffskalan, har däremot enligt kommittén avgjorda fördelar och står i överensstämmelse med den lagteknik som tillämpas på andra områden. Kriminaliseringen av vissa gärningar och de straffsatser som knutits till olika brott är ju ett uttryck för lagstiftarens uppfattning om och gradering av brottens svårhet. Kommittén anser dessutom att brottet även i det enskilda fallet skall vara allvarligt för att ett beslut om förvisning skall kunna fattas.

Sedan nuvarande bestämmelser om förvisning tillkom år 1954 har genom brottsbalkens införande år 1965 och genom senare reformer försök gjorts att begränsa det kriminaliserade området och möta mindre lagöverträdelser med andra sanktioner än straff. Samtidigt kan man iaktta förskjutningar i lagstiftarens värderingar av olika brott.

"Vissa moderna brott (ekonomiska brott mot det allmänna, narkotikabrott, brott mot miljön osv) har sålunda förts fram medan andra traditionella förmögenhetsbrott relativt sett skall tillmätas lägre straffvärde än tidigare. Brott mot person och andra personliga integritetskränkningar ges däremot hög prioritet." (Ur BRÅ:s rapport 1977:7, s. 42).

Åtgärder har vidtagits för att begränsa kriminaliseringen av vissa handlingar samtidigt som nya områden för kriminalisering har tillkommit. Enligt BRÅ-rapporten har den här utvecklingen också satt spår i valet av påföljder, särskilt när det gäller valet mellan frihetsberövande och icke frihetsberövande sanktioner.

Den här beskrivna, förändrade synen på vissa traditionella brottskategorier och på valet av påföljder för de olika brotten bör också sätta sin prägel på tillämpningen av det påföljdsliknande institutet förvisning.

Som tidigare nämnts anser kommittén att en begränsning av förvisningsmöjligheten som utgår från straffskalan för brottet tillsammans med kravet på att brottet i det aktuella fallet skall vara allvarligt har avgjorda fördelar. När det gäller att bestämma vilken straffskala som böra vara avgörande för frågan om förvisning kan diskuteras om nuvarande ettårsregel är lämplig eller inte. Om man skulle skärpa kravet på brottets svårhet genom att föreskriva att i straffskalan för brottet skall ingå fängelse mer än två år, skulle vissa brottsbalksbrott falla bort som grund för förvisning, t. ex. stöld och misshandel. Det är enligt kommitténs uppfattning värdefullt att i detta sammanhang kunna utgå från straffskalan för brottet vare sig utlänningen är bosatt här eller inte. Att omöjliggöra ett beslut om avlägsnande vid t. ex. stöld eller misshandel för den som inte har någon anknytning hit genom att höja den nuvarande minimigränsen är därför mindre lämpligt. När det gäller icke-nordbor, som vistats här legalt under några år, bör som närmare utvecklas senare i detta kapitel förvisningsmöjligheten begränsas genom en påtaglig

skärpning av kravet på brottets svårhetsgrad. Detsamma bör gälla nordbor, om de inte vistas här bara tillfälligt. Detta kan ske genom en bestämmelse om att det måste föreligga synnerliga skäl för förvisning av sådana invandrare. Med synnerliga skäl kan då bl.a. avses att brottsligheten är särskilt allvarlig.

Kommittén föreslår således att nuvarande bestämmelse att förvisning kan komma ifråga för brott på vilket kan följa fängelse i ett år eller mer behålls.

20.2.3 *Risk för fortsatt brottslig verksamhet*

Avlägsnande av utlänning skall inte kunna ske enbart på grund av att han begått brott av en viss svårhetsgrad. Som ytterligare skäl för förvisning måste det enligt kommitténs mening liksom nu finnas anledning anta att utlänningen kommer att fortsätta brottslig verksamhet om han tillåts stanna kvar. Domstolarna måste här göra en bedömning av sannolikheten för att den dömde kommer att begå ytterligare brott här i riket.

För att vid häktningstillfället kunna bedöma när risk för fortsatt brottslig verksamhet förelåg ansåg häktningsutredningen i betänkandet (SOU 1977:50) Häktning och anhållande (s. 155) att domstolarna kunde ta fasta på sådant som närmast hade anknytning till brottets beskaffenhet liksom tidigare brottslighet. Utredningen fortsatte:

"Antaganden om ny brottslighet måste med nödvändighet utgå från det redan misstänkta brottet. Sådana antaganden bör när det gäller framförallt förmögenhetsbrott som regel förutsätta att den misstänkte tidigare lagförts eller på annat sätt konstaterats skyldig till liknande brott. – – – Fall kan emellertid tänkas då brottsligheten har en klar prägel av professionell kriminalitet utan att tidigare brottslighet kan påvisas. Vidare bör en serie brott i samma mål som regel också utgöra särskild grund att anta risk för fortsatt brottslighet. Begås nya brott kort efter en dom eller verkställighet av straffpåföljd kan recidivfaran ofta antas vara större än annars.

Vid vissa typer av brott föreligger erfarenhetsmässigt större recidivrisk än vid andra. Detta kan sammanhänga med att de betingelser och den sociala situation som utgjort grund för brottsligheten har olika grad av fasthet. Vid grövre förmögenhetsbrott kan de förhållanden som lett till brottsligheten vara av bestående karaktär och utgöra grund till vane- och yrkesbrottslighet. Våldsbrott kan däremot ibland föranledas av en akut situation som ofta kan antas vara av engångsnatur. Å andra sidan kan som tidigare sagts även mindre allvarliga våldsbrott ge anledning befara fortsatt allvarligare våldsbrottslighet. Vid grovt narkotikabrott kan recidivfaran ofta bedömas som stor vare sig det rör sig om den som själv är missbrukare eller den som av vinning begår dylika brott. Även här gäller att recidivfaran regelmässigt bör antas vara större om inte någon ändring skett i den brottsframkallande situationen.

Vissa omständigheter som mer hänför sig till den misstänktes person kan i vissa fall peka på fortsatt brottsrisk. Vid vissa brott såsom mordbrand och en del sedlighetsbrott talar allmän erfarenhet för att recidivfaran är påtaglig. Dylika brott begås ofta av personer med viss psykisk särart."

Det här citerade resonemanget tar som nämnts sikte på situationen när någon är misstänkt för brott och domstolen skall ta ställning till ett häktningsyrkande. Samma resonemang kan i viss mån också föras vid bedömningen av risken för fortsatt brottslig verksamhet när domstolen överväger att döma till

förvisning.

Häktningsutredningen påpekade, som framgår av citatet, att våldsbrott ibland föranleds av en akut situation som ofta kan anses vara av engångsnatur. Om den skyldige i den situationen är en utlänning kan hans aggressivitet ha föranletts av en känsla av utsatthet i en helt svensk omgivning. Detta kan enligt kommitténs uppfattning vara en omständighet att beakta när domstolen bedömer risken för fortsatt brottslig verksamhet. Liksom vid övrig brottslighet skall emellertid även vederbörlig hänsyn tas till utlänningens person och bakgrund.

Vid allvarliga våldsbrott liksom vid annan allvarlig brottslighet bör förvisning enligt kommitténs uppfattning kunna ske oberoende av risk för fortsatt brottslig verksamhet.

20.2.4 *Utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt längden av vistelsetiden*

Av de 88 förvisningsdomar från tingsrätt som kommittén har undersökt närmare, rörde 66 beslut utlänningar som inte hade någon närmare anknytning till Sverige. Elva personer kunde med säkerhet bedömas vara invandrare. Av dessa hade två begått allvarliga brott och fått fängelse minst ett år.

Av de 83 hovrättsdomar som närmare undersökts, rörde 39 utlänningar utan närmare anknytning till Sverige. 38 personer kunde med säkerhet bedömas vara invandrare. Av dessa hade 17 begått allvarliga brott och fått fängelse minst ett år.

I det undersökta materialet har således övervägande antalet förvisade ingen eller ringa anknytning hit. Resultatet av undersökningen tyder på att domstolarna varit försiktiga med användningen av förvisningsinstitutet på andra än besökare.

20.2.4.1 Betydelsen av invandrarstatus

Det kan vara svårt att ytterligare precisera vilken hänsyn som skall tas till utlänningens levnads- och familjeförhållanden. Om utlänningen ifråga har egen familj här, t. ex. hustru och barn som kanske är svenska medborgare, eller föräldrar, kan familjen drabbas i lika hög grad som den dömde genom den splittring av familjen som avlägsnandet kan innebära. Det kan vara svårt för en familj att bryta upp från en ordnad tillvaro här, en tillvaro som inneburit möjlighet till arbete för föräldrarna och skolgång för barnen. Återkomsten till hemlandet kan många gånger innebära besvärliga omställningar för familjen. Frågan om förvisning bör därför prövas mot den skada och olägenhet som kan vållas den förvisades familj. Hänsyn bör också tas till utlänningens sociala situation i övrigt. Även om han inte har familj här är det rimligt att hänsyn tas till om han i övrigt levt under ordnade förhållanden i Sverige. Hans arbets- och bostadsförhållanden bör därför beaktas. Om han är arbetslös och detta beror på omständigheter som han inte råder över skall det förhållandet inte läggas honom till last vid bedömningen av frågan om förvisning.

Beträffande betydelsen av längden av den tid som utlänningen bott här har

kommittén funnit skäl som talar för ändringar i förhållande till nuvarande bestämmelser. Dessa ger som tidigare nämnts nordbor som bor i Sverige en mindre gynnad ställning än övriga här bosatta utlänningar.

När det gäller invandrare från ett annat nordiskt land föreslår kommittén att det inte föreskrivs någon minsta tid för vistelsen här, innan den begränsning inträder som ligger i kravet på att "synnerliga skäl" skall föreligga för att domstolen skall kunna döma till förvisning. Det avgörande för bedömningen av om en nordbo är invandrare är om han kommit hit för bosättning och etablerat sig här, t. ex. fått arbete och bostad, tagit hit sin familj och låtit barnen börja skolan. Kommittén anser att det nu framförda förslaget bör prövas mot bakgrund av vad som kan komma att gälla för svenska medborgare i Danmark, Finland och Norge efter den översyn av resp. lands utlänningslagstiftning som nu pågår i dessa länder.

Även när det gäller icke-nordiska medborgare anser kommittén att begränsningen av möjligheten till förvisning bör inträda tidigare än idag. Det bör gälla den som när åtalet väcktes sedan minst ett år hade PUT eller som då lagligen vistats här i minst tre år. En sådan utlänning skall kunna förvisas endast om det föreligger *synnerliga skäl.* I det här sammanhanget vill kommittén särskilt peka på att invandrare har kommunal rösträtt och är valbara i kommunalval efter tre års bosättning här. Vad som kan avses med "synnerliga skäl" utvecklas närmare i nästa avsnitt.

Kommittén har ansett sig särskilt böra fästa uppmärksamheten på en speciell situation där visserligen allvarlig brottslighet skulle motivera ett avlägsnandebeslut men där ett sådant ändå måste ifrågasättas. Kommittén har här tänkt på en sådan invandrare som kommit hit som barn eller mycket ung. Han kan av skilda skäl ha föredragit att behålla sitt medborgarskap och kan därför som utlänning bli förvisad i samband med domen. En sådan person har fått större delen av sitt liv präglat av förhållandena i Sverige. Det skulle enligt kommitténs uppfattning vara synnerligen stötande att avlägsna honom härifrån, även om han gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Kommittén anser därför att sådana invandrare överhuvudtaget inte bör kunna avlägsnas härifrån.

20.2.4.2 Innebörden av "synnerliga skäl"

Kommittén anser att ett "synnerligt skäl" att förvisa en utlänning kan vara att brottsligheten är särskilt allvarlig. Vad som skall avses med allvarlig brottslighet beror naturligtvis på samhällets värderingar av olika brott.

Som tidigare nämnts har värderingarna av olika straffbara gärningar växlat i takt med samhällsutvecklingen.

Ur den tidigare nämnda BRÅ-rapporten kan följande avsnitt citeras (s. 52 f):

"Brottsbalkens brottskatalog kan i stor utsträckning sägas förmedla de värderingar som rådde under 1930- och 40-talen. Det är markant att förmögenhetsbrotten tilldelats förhållandevis höga straffsatser liksom sedlighetsbrotten och vissa brott mot rikets säkerhet. Även de grova brotten mot liv och hälsa har av tradition getts mycket högt straffskydd. Däremot har andra personliga integritetskränkningar värderats relativt lågt, åtminstone i jämförelse med förmögenhetsbrotten.

Under det senaste decenniet har värderingar av olika brott och brottskategorier delvis förändrats, bl a till följd av kriminalitetsutvecklingen. Man kan sålunda iaktta att brotten mot person och en del andra integritetskränkningar getts hög prioritet. Detta kan numera spåras bakom många straffbud i brottsbalken. Bland de nya brotten kan nämnas olovlig avlyssning (4:9 a), kapning av luftfartyg och luftfartssabotage (13:5 a), hets mot folkgrupp (16:8), olaga diskriminering (16:9) och grovt dobbleri (16:14 a). En omfattande nykriminalisering har också skett utanför brottsbalken, varigenom man straffbelagt gärningar som fått mycket högt straffvärde.

Enligt den år 1968 införda narkotikastrafflagen är i dag straffet för narkotikabrott upp till tio års fängelse, alltså detsamma som för dråp. Samma stränga straffsats gäller för grov varusmuggling av narkotika.[26] Som ytterligare exempel kan nämnas skärpningen av bestämmelserna om olaga vapeninnehav. Straffsatsen har här bestämts till fängelse i högst två år. Endast om brottet bedöms som ringa eller begåtts av oaktsamhet kan böter ådömas.[27] Annars skall påföljden vara fängelse.

Genom skattebrottslagen (1971:69) markeras en kraftig skärpning av synen på ekonomiska brott mot staten. Straffsatserna för skattebedrägeri har här satts lika höga som vid ordinärt bedrägeri (upp till fängelse i sex år). Det finns uttalanden i propositionen (1971:10) till skattebrottslagen som tyder på att man förutsett relativt sträng straffmätning vid uppsåtliga skattebrott och uppbördsbrott.[28]

Slutligen bör nämnas lagstiftningen på miljövårdens område. Straffbestämmelserna blir dock här i stor utsträckning subsidiära till brottsbalkens straffbud avseende t ex skadegörelse och allmänfarliga brott, dvs kommer till användning först om dessa straffbud inte är tillämpliga."

Det är uppenbart att den här beskrivna, förändrade synen på värderingen av olika brott och brottskategorier också bör ha ett avgörande inflytande på frågan om förvisning av utlänningar bosatta här i landet.

Vissa av de nämnda brotten, t. ex. narkotikabrott och skattebrott, har högt straffvärde. Brott mot person och andra integritetskränkningar likaså. Straffsatserna för sådana allvarliga brott är bestämda till fängelse med höga straffminima. De höga straffsatserna är uttryck för att samhället ser allvarligt på gärningarna och detta bör också få avgörande inflytande på avlägsnandefrågan.

Brott mot person, såsom mord och dråp och svåra integritetskränkningar, utgör självfallet även i detta sammanhang ytterst allvarlig brottslighet. Organiserad brottslighet, där gärningsmännen systematiskt med olika metoder skaffar sig själva en ekonomisk vinning på enskildas eller på samhällets bekostnad, bör enligt samma resonemang också höra hit. Härmed avses då bl. a. ekonomiska brott såsom skatte- och gäldenärsbrott av allvarligare art. Även brottslighet som medför stora skadeeffekter, t. ex. grovt narkotikabrott och grov varusmuggling av narkotika, får räknas in i samma kategori.

Genom att föreslå att det måste föreligga synnerliga skäl för att avlägsna invandrade nordbor samt övriga invandrare som bott här under några år har kommittén velat förstärka skyddet för dessa. Samtidigt har kommittén genom de exempel som getts markerat att det är samhällets värderingar av straffvärdet för olika brott som måste bli utslagsgivande vid bedömningen av om synnerliga skäl på grund av allvarlig brottslighet skall anses föreligga.

[26] Lag (1972:193) om ändring i narkotikastrafflagen; lag (1972:194) om ändring i lagen om straff för varusmuggling (prop. 1972:67 JuU 14, rskr 213).

[27] Vapenlagen (1973:1176) (prop. 1973:166, JuU 38, rskr 345).

[28] Se vidare Hans Thornstedt: Skattebrott och skattetillägg (1974) s 40 ff.

20.2.4.3 Förvisning i andra fall

När det gäller frågan om förvisning av utlänningar som bara tillfälligt vistas här kunde det finnas anledning att göra skillnad mellan nordbor och icke-nordbor, med hänsyn till att någon gränskontroll normalt inte förekommer mellan de nordiska länderna. Frånvaron av gränskontroll mellan de nordiska länderna har fått till följd att det praktiskt taget bara är nordiska medborgare som kan göra sig skyldiga till brottet olovlig vistelse i riket. Övriga utlänningar kan ju lättare hindras från att resa in. Kommittén anser emellertid att de nämnda olägenheterna kan minskas genom att begränsa möjligheten att döma den som olovligen vistas här trots återreseförbud. Kommittén utvecklar närmare sina synpunkter i den frågan i kap. 25.

Vad gäller förvisning av icke-nordbor som endast tillfälligt vistas här eller som vistas här utan tillstånd talar redan invandringspolitiska skäl för att de inte har någon rätt att få stanna kvar i landet om det inte föreligger särskilda skäl. Det finns därför inte anledning att avstå från möjligheten till förvisning i samband med domen. Inte heller för icke-nordbor, som varit här kortare tid än tre år, finns det enligt kommittén anledning att införa något väsentligt ökat skydd mot förvisning utöver vad som gäller idag. En viss begränsning ligger redan i nuvarande regler. Kommittén anser dessutom att brottet i det enskilda fallet måste vara allvarligt för att förvisning skall få ske. Ett beslut om förvisning skall därför enligt kommitténs mening inte fattas i de fall då brottet inte framstår som särskilt allvarligt.

20.2.5 *Invändning om verkställighetshinder*

Man har kritiserat den nuvarande ordningen att domstol dömer till förvisning trots invändning om politiskt flyktingskap som kan innebära att förvisningsbeslutet inte kan verkställas.

Kritikerna har sannolikt utgått från att de problem som den nuvarande ordningen ger upphov till numerärt sett är av betydligt större omfattning än vad de i verkligheten är. Den undersökning som kommittén har gjort visar emellertid att problemet är förhållandevis litet. Som redan nämnts i kap. 14 förvisades under åren 1972–1976 1 360 icke-nordbor. Under samma tid prövades verkställighetsfrågan av SIV/regeringen i mindre än 130 fall. I ca 30 av fallen meddelades anstånd med verkställigheten på grund av politiskt eller i några fall praktiskt verkställighetshinder. Det betyder att mindre än tio procent av förvisningsfallen prövats som verkställighetsärenden av SIV/regeringen och att det i mindre än tre procent fanns hinder mot verkställighet.

Det kan framstå som egendomligt att domstolen vid invändning om politiskt flyktingskap som troligen kommer att innebära hinder mot verkställighet ändå fattar beslut om avlägsnande. Kommittén föreslår i kap. 26 att prövningen av frågan om avlägsnande på grund av brott även i fortsättningen skall göras av allmän domstol. Det torde emellertid vara svårt – för att inte säga omöjligt – för domstolarna att göra självständiga flyktingskapsbedömningar. Man kan inte förutsätta att domstolen normalt skall ha så ingående kännedom om skilda länders förhållanden att den kan göra sådana bedömningar. Dessa bör därför göras av den myndighet som har sakkunskap på

detta område, nämligen SIV.

Kommittén föreslår i avsnitt 17.2 att en s. k. flyktingförklaring införs. Ett av skälen till att införa en flyktingförklaring är att man därigenom kan undvika att en flykting döms till förvisning. När fråga uppkommer om förvisning av den som påstår sig vara politisk flykting föreslår kommittén att följande ordning skall gälla. Innan åtal väcks bör åklagaren undersöka om utlänningen har flyktingstatus. En utlänning har status som flykting i Sverige om han i samband med tillståndet att vistas här erhållit en s. k. flyktingförklaring eller har fått ett svenskt RD enligt flyktingkonventionen.

I båda fallen kan flyktingskapet emellertid ha upphört. Detta kan ha skett enligt någon av de upphörandegrunder som anges i flyktingkonventionen och som kommittén föreslår tas in i en ny 4 § i utlänningslagen. Flyktingskapet kan upphöra antingen på grund av förhållanden som hänför sig till flyktingens hemland eller till omständigheter som rör hans egen person. Har åklagaren kännedom om att väsentliga förändringar inträffat i utlänningens hemland och det finns anledning att på denna grund ifrågasätta flyktingskapet, bör han begära yttrande från SIV. Detsamma skall gälla om flyktingen återigen synes ha fått skydd av sitt hemland, t. ex. genom att han fått hemlandspass. I övriga fall skall åklagaren liksom domstolen enligt kommitténs mening vara bunden av innehavet av en flyktingförklaring eller ett svenskt RD som bevis på flyktingskapet och i princip inte yrka förvisning resp. döma till förvisning.

Det finns exempel på att en utlänning visserligen är flykting men har skydd i ett annat land. En utlänning som har ett RD från någon annan konventionsstat är visserligen flykting i förhållande till hemlandet eller det land han flytt ifrån, men han är inte i behov av Sveriges skydd i en avlägsnandesituation. Han kan då sändas till det land som har utställt hans RD. Så länge hans utländska RD gäller är också det land som utställt dokumentet skyldigt att återta honom. Sverige har övertagit skyddet av flyktingen först när han fått ett svenskt RD.

I samband med de tidigare flyktinguttagningarna i Italien och Österrike, vilka upphörde år 1974, var den uttagne flyktingen ofta försedd med ett italienskt resp. ett österrikiskt RD enligt flyktingkonventionen. Enligt dokumenten förband sig dessa länder att återta den uttagne inom viss tid, dock högst två år från dokumentets utfärdande. Det hände ibland att Sverige utnyttjade möjligheten att återsända utlänningen om han dömdes till förvisning. Någon risk för vidaresändning till hemlandet förelåg inte i dessa fall. Flyktinguttagningarna idag går i allmänhet inte till på sådant sätt att utlänningen redan har beviljats asyl i ett annat land. Den här beskrivna situationen kan emellertid tänkas uppkomma igen om flyktinguttagningarna åter ändrar karaktär.

Sådana förhållanden som beskrivits ovan framgår av SIV:s personakt beträffande utlänningen. Det finns därför skäl för åklagaren att ta del av uppgifterna i akten genom att låna den från verket om han överväger att yrka förvisning i ett mål.

Ett yttrande från SIV skall således endast inhämtas i de fall åklagaren har anledning anta att förhållandena i utlänningens hemland ändrats i så väsentlig grad att ett förvisningsbeslut skulle kunna verkställas dit samt i de fall utlänningen synes ha återfått sitt hemlands skydd genom att t. ex. ha fått

hemlandspass.

Det kan tänkas att misstanke om att utlänningens flyktingstatus upphört uppkommer först när målet anhängiggjorts hos domstolen. Domstolen bör då likaledes inhämta SIV:s yttrande därom. En sådan förfrågan hos SIV behöver inte ta lång tid att besvara eftersom de omständigheter det är fråga om skall vara helt uppenbara och därför lätta för SIV att konstatera. Domstolen bör i dessa fall kunna ta upp förvisningsfrågan även om åklagaren inte yrkat detta. Frågan får då i vanlig ordning behandlas vid domstolsförhandlingen.

I de fall en utlänning åberopar politiskt flyktingskap men inte har en flyktingförklaring eller ett svenskt RD bör yttrande från SIV inte inhämtas. Om SIV saknar uppgifter om utlänningen kan nämligen ett sådant yttrande komma att ta lång tid. Det är inte rimligt att i sådana fall fördröja brottmålet med risk för att eventuell häktningstid förlängs i avvaktan på ett yttrande från SIV. Domstolen bör emellertid fortfarande ha möjlighet att underlåta att döma till förvisning, när det är alldeles uppenbart att utlänningen är flykting.

En flykting som gjort sig skyldig till synnerligen grov brottslighet och därigenom visat att hans fortsatta vistelse här skulle innebära en allvarlig fara för ordning och säkerhet har enligt 54 § UtlL förverkat asylrätten. Enligt 54 § första stycket kan förvisningsbeslutet verkställas om den dömde genom synnerligen grov brottslighet visat att hans fortsatta vistelse här skulle innebära en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet. Verkställighet får emellertid inte ske om den förföljelse som hotar honom innebär fara för hans liv eller på annat sätt är av särskilt svår beskaffenhet. Enligt 54 § andra stycket gäller att en flykting som genom sin verksamhet är farlig för rikets säkerhet alltid kan avlägsnas härifrån. Flyktingens intresse av att bli kvar här och åtnjuta skydd underordnas således rikets säkerhet. Någon bestämmelse om förbud mot att sända flyktingen till land där han kan utsättas för svårare förföljelse finns inte för detta fall. Enligt förarbetena till utlänningslagen (prop. 1954:41 s. 114) bör det dock även i sådant fall vara uteslutet att sända flyktingen till ett land där han utsätts för livsfara.

Beslut om verkställighet trots att utlänningen är politisk flykting får endast fattas av regeringen.

I fråga om verkställighetsbestämmelserna föreslår kommittén inte någon ändring i sak. I de fall åklagaren anser att brottet är så grovt att utlänningen kan anses ha förverkat asylrätten skall han därför yrka förvisning. Härefter ankommer det på domstolen att avgöra frågan om flyktingen gjort sig skyldig till synnerligen grovt brott.

Om domstolen finner en flykting skyldig till synnerligen grov kriminalitet och gör bedömningen att hans fortsatta vistelse här skulle innebära en allvarlig fara för ordning och säkerhet bör domstolen således besluta om förvisning. På samma sätt bör domstolen förvisa den som genom sin verksamhet är farlig för rikets säkerhet. Dessa bedömningar får domstolen anses särskilt väl lämpad att göra. I verkställighetsärendet kommer senare att prövas om förvisningsbeslutet kan verkställas. Eftersom kommittén inte föreslår någon ändring av bestämmelserna i denna del kommer sådana verkställighetsbeslut också i fortsättningen att fattas av regeringen.

Kommittén föreslår således att åklagaren skall underlåta att yrka förvisning när utlänningen konstaterats ha flyktingstatus i Sverige, dvs. när en

flyktingförklaring föreligger eller utlänningen har ett svenskt RD. Åklagaren skall emellertid yrka förvisning antingen om flyktingen är misstänkt för synnerligen grovt brott som gör att hans fortsatta vistelse här kan innebära en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet eller om flyktingen är misstänkt för verksamhet som är farlig för rikets säkerhet. Finner domstolen i fråga om den som är flykting enligt en utfärdad flyktingförklaring eller genom innehav av ett svenskt RD att han gjort sig skyldig till synnerligen grovt brott eller att han genom sin verksamhet är farlig för rikets säkerhet kan den trots flyktingskapet döma till förvisning. Förvisning skall också kunna ådömas i de fall då domstolen som nyss nämnts funnit att flyktingskapet har upphört. I övriga fall skall domstolen däremot inte döma till förvisning.

Om en utlänning påstår att han är flykting men varken har en flyktingförklaring eller ett svenskt RD bör domstolen inte annat än i alldeles uppenbara fall ta hänsyn till ett sådant påstående utan döma till förvisning om förutsättningarna i övrigt för ett sådant beslut är uppfyllda.

Ett påstående om flyktingskap som hinder mot verkställighet skall liksom hittills alltid prövas i verkställighetsärendet. Kommittén föreslår dessutom att den dömde själv skall kunna ansöka om att få sitt påstående om flyktingskap prövat så snart domen vunnit laga kraft. En sådan ordning motiveras av att den dömde så tidigt som möjligt skall kunna få besked om han får stanna i Sverige på grund av sina politiska skäl. Kommittén utvecklar närmare i kap. 23 sina synpunkter i denna fråga.

20.2.6 *Menet*

20.2.6.1 Allmänt

I samband med att beslut om utvisning på grund av brott fördes över till domstol föreskrevs att det men utlänningen lider genom avlägsnandet skall beaktas när övriga påföljder bestäms.

Bestämmelsen innebär att utlänningen i allmänhet får kortare straff än han annars skulle ha fått om domstolen finner att han lider men av förvisningen. De rättviseproblem som har att göra med att förvisningsbeslutet inte kan verkställas, har möjligen kommit att förstoras. Av kommitténs undersökning av verkställda förvisningsbeslut framgår att antalet beslut som på grund av politiskt eller praktiskt verkställighetshinder inte verkställs är förhållandevis litet. Här tillkommer emellertid de beslut som inte verkställs därför att regeringen i ett återbrytningsärende beviljar utlänningen tillstånd att vistas här trots förvisningsbeslutet. Dessa tillståndsbeslut är betydligt fler än de beslut där hinder mot verkställighet konstaterats föreligga. Ett tillståndsbeslut kan emellertid avse ett förvisningsbeslut som redan är verkställt. Tillståndsbeslutet innebär då att utlänningen får regeringens tillstånd att komma tillbaka hit och vistas här trots förvisningen.

Förvisningen upplevs ofta av den dömde som mycket allvarligare än brottspåföljden. Detta gäller särskilt beträffande den utlänning som är bosatt här. Det finns skäl anta att den nedsättning av straffet som kan ske när domstolen tar hänsyn till menet ändå inte uppväger förvisningsbeslutet. Trots detta kvarstår dock det faktum att det med nuvarande ordning uppkommer orättvisor mellan personer som döms för samma eller likartade

brott. Vid andra former av avlägsnande beaktar man inte det men utlänningen lider om han avlägsnas härifrån. Kommittén anser därför att bestämmelsen om menet i dess nuvarande utformning bör utgå.

Utöver detta vill kommittén anföra följande. Som framgår av det föregående föreslår kommittén betydande begränsningar i möjligheten att avlägsna den som är invandrare och som begår brott här. De som i fortsättningen skall kunna avlägsnas från Sverige är således i första hand tillfälliga besökare. Man kan inte generellt påstå att dessa lider något men av någon större betydelse genom förvisningsbeslutet. Även om hänsyn inte längre skall tas till det men en utlänning lider av förvisning genom att straffet sätts ned hindrar inte detta att domstolen bestämmer påföljden med beaktande av att utlänningen också döms till förvisning. Detta utvecklas närmare i nästa avsnitt.

De närmast följande övervägandena tar i första hand sikte på situationen vid domstillfället för nordbor som endast tillfälligt vistas här liksom för icke-nordbor, som vistats här i högst tre år.

20.2.6.2 Brottspåföljderna

I brottsbalkens påföljdssystem finns olika slag av påföljder, nämligen

1. frihetsberövande påföljder (fängelse, ungdomsfängelse, internering och anstaltsbehandling vid skyddstillsyn),
2. kriminalvård i frihet (villkorlig dom och skyddstillsyn),
3. böter (dagsböter och penningböter) eller
4. överlämnande till särskild vård (enligt barnavårdslagen, lagen 1954:579 om nykterhetsvård, LSPV, omsorgslagen) samt överlämnande till öppen psykiatrisk vård.

Det finns också möjligheter till straffnedsättning och påföljdseftergift enligt 33 kap. 4 § andra och tredje styckena BrB. Dessa möjligheter är visserligen avsedda att användas i undantagsfall men bör ändå nämnas i detta sammanhang.

Förutom brottspåföljderna bör nämnas sådan särskild rättsverkan av brott som avses i 1 kap. 8 § BrB, t. ex. förvisning av utlänning. Dessutom har – enligt den tidigare citerade BRÅ-rapporten – instituten åtalsunderlåtelse och rapporteftergift i praktiken kommit att fungera som nya sanktionsformer vid sidan av böter och övriga påföljder i brottsbalken.

Utvecklingen när det gäller valet av påföljder beskrivs i BRÅ-rapporten (s. 42 f) på bl. a. följande sätt:

"Det finns i dag en tendens att minska användningen av frihetsstraff - i varje fall om man betraktar antalet ådömda frihetsstraff i relation till den kraftiga brottsökningen. Fängelse används nu för i huvudsak tre kategorier av brott. Det gäller brott för vilka ett kortvarigt frihetsberövande anses motiverat särskilt av allmänpreventiva skäl (s k taxebrott). Vidare brott för vilka frivård anses meningslös, främst därför att sådan påföljd tidigare misslyckats (ej sällan är det fråga om upprepade återfall i förmögenhetsbrott). Slutligen brott som nu tillmäts särskilt högt straffvärde och därför anses kräva längre tids frihetsberövande."

Domstolen har med ett sådant påföljdsregister ganska fria händer att bestämma lämplig påföljd också när den anser att förvisning skall komma ifråga. Eftersom förvisning normalt förutsätter viss allvarligare brottslighet och risk för fortsatt brottslighet kan det i och för sig vara svårt att tänka sig förvisning i kombination med t. ex. kriminalvård i frihet. Kommittén vill framhålla att denna kombination emellertid kan vara att föredra, trots att brottets beskaffenhet egentligen skulle inneburit val av frihetsberövande påföljd.

Detta innebär emellertid inte att domstolen vid bestämmande av påföljd skall beakta den eventuella olägenhet det medför för utlänningen att förvisas (menet). Utlänningar och svenskar skall enligt kommitténs uppfattning vid straffmätningen behandlas lika och förvisningsmenet skall inte kompenseras med straffnedsättning. Emellertid ingår vid varje val av påföljd ett hänsynstagande till individualpreventiva synpunkter. I den bedömningen får det också betydelse att utlänningen har anknytning till sin egen kulturkrets och därigenom lättare kan tillrättaföras i sitt eget land.

20.2.6.3 Villkorlig dom och förvisning

När det gäller frågan om förvisning skall användas i kombination med villkorlig dom erinras om att föredragande departementschefen i prop. 1954:41 (s. 98 f) framhöll följande:

"att i allmänhet anordnandet av kriminalvård i frihet icke gärna låter sig förenas med att utlänningen avlägsnas ur riket. Det kan emellertid icke uteslutas att villkorlig dom i förening med förvisning kan visa sig vara en ändamålsenlig reaktion i vissa fall, t. ex. då det gäller en ung lagöverträdare som vid återkomsten till hemlandet blir omhändertagen av barnavårdsmyndigheter. Vidare kan villkorlig dom i samband med förvisning tänkas förekomma, då fråga är om en utpräglad tillfällighetsbrottslighet. Frågan om villkorlig dom skall kunna förenas med förvisning har alltså lämnats öppen; den får bero på rättstillämpningen. I sådana fall då domstolen ansett sig böra i första hand försöka med kriminalvård i frihet utan förvisning, men denna utväg misslyckats, kan det vara anledning att, åtminstone vid allvarligare brottslighet, förvisning kan tillgripas. I förslaget har därför stadgats att förvisning skall kunna ske, då ett genom villkorlig dom medgivet anstånd med ådömande eller verkställande av straff för brott, varå straffarbete kan följa, förklaras förverkat."

Med tillkomsten av brottsbalken uppdelades institutet villkorlig dom, som avses i förarbetena till utlänningslagen, i olika brottspåföljder. I första hand uppdelades den tidigare villkorliga domen i påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn. Även överlämnande till särskild vård, som förut i viss utsträckning kunde kombineras med villkorlig dom, upptogs i brottsbalken som självständiga påföljder. Villkorlig dom var vid brottsbalkens tillkomst avsedd endast för tillfällighetsförbrytare med god prognos. Någon särskild åtgärd utöver den varning domen innebar ansågs inte nödvändig.

Villkorlig dom har under senare tid kommit att användas i betydligt vidare omfattning än tidigare. Vid vissa brott, t.ex. egendomsbrott som inte är alltför grova, brukar en tidigare ostraffad person få villkorlig dom.

Enligt kommitténs uppfattning finns det fortfarande starka skäl som talar för att det bör finnas möjlighet att beträffande en utlänning, som bara vistas här tillfälligt eller som enligt det tidigare förda resonemanget har för kort

anknytning hit för att "synnerliga skäl" skall inträda, döma till villkorlig dom och förvisning. Den vidgade användning som villkorlig dom har fått i praxis under senare tid gör att domstolen bör känna sig friare att döma till villkorlig dom, om det finns förutsättningar för ett förvisningsbeslut. Skälet härför skulle vara att de svenska intressena i första hand måste anses vara att avlägsna utlänningen ur landet. Mot detta står i och för sig de allmänpreventiva synpunkterna som talar för att döma ut fängelsestraff. Dessa synpunkter bör emellertid väga mindre tungt särskilt när det gäller någon som bara tillfälligt vistas här och troligen inte kommer att återvända hit efter förbudstidens utgång. När det gäller allvarliga brott torde domstolen ha begränsade handlingsmöjligheter. Särskilt lämplig är kombinationen villkorlig dom och förvisning i fråga om unga lagöverträdare. I vissa fall kan man nämligen förmoda att ett återvändande till hemlandets miljö i sig själv är en tillräcklig åtgärd.

20.2.6.4 Skyddstillsyn och förvisning

Det kan vara mera tveksamt om en domstol skall döma till skyddstillsyn i kombination med förvisning. Skyddstillsynens innehåll kan variera kraftigt allt efter den dömdes individuella förutsättningar och behov. Innehållet bestäms i hög grad på verkställighetsplanet. De åtgärder som behövs vid verkställighet av en dom på skyddstillsyn kan långtifrån alltid ordnas i utlandet om utlänningen skulle förvisas. Framställning om överförande av kriminalvård i frihet kan dock ske till annat nordiskt land enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge ang. verkställighet av straff m. m. Utanför det nordiska verkställighetssamarbetet har nyligen genom lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet öppnats möjlighet att överflytta kriminalvård i frihet även till vissa andra länder. Med hänsyn härtill anser kommittén, att det inte bör föreligga hinder för domstolen att beträffande utlänningar, som är medborgare i de stater som omfattas av ovannämnda lagstiftning, samtidigt med skyddstillsyn besluta om förvisning.

20.2.6.5 Överlämnande till vård och förvisning

När det gäller brott begångna av underåriga och psykiskt sjuka är valet av påföljd inskränkt. Den som är under 18 år får således inte dömas till fängelse, om det inte finns synnerliga skäl. Den vanligaste påföljden för sådana unga lagöverträdare är överlämnande till vård enligt barnavårdslagen. Den som begått brott under inflytande av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan själslig abnormitet av så djupgående natur, att den måste anses jämställd med sinnessjukdom kan visserligen dömas till en brottspåföljd. Det är emellertid endast vissa brottspåföljder som får komma ifråga. En sådan är överlämnande till sluten psykiatrisk vård.

Det kan självfallet diskuteras om den som döms till överlämnande till särskild vård skall kunna förvisas eller snarare om det är rimligt att döma till överlämnande till vård när domstolen samtidigt överväger förvisning.

Påföljderna överlämnande till vård enligt barnavårdslagen eller överläm-

nande till vård enligt lagen om nykterhetsvård kan av praktiska skäl knappast komma i fråga i samband med förvisning av den som bara tillfälligt vistas här. Det torde inte heller förekomma att förvisning kombineras med dessa påföljder när det gäller invandrare. Inte heller påföljden överlämnande till öppen psykiatrisk vård torde förekomma i kombination med förvisning.

Beträffande möjligheten att kombinera påföljden överlämnande till sluten psykiatrisk vård med ett avlägsnandebeslut vill kommittén anföra följande. Dom på överlämnande till sluten psykiatrisk vård anses verkställd i och med att den dömde tagits in på sjukhus för sådan vård. LSPV är då ensam tillämplig. Efter det att intagning skett efter domstolens dom vårdas den dömde efter samma regler som övriga patienter, om man bortser från de särskilda bestämmelserna om förfarandet vid utskrivning m.m. Utskrivning på försök kan således också komma i fråga beträffande en sådan patient som tagits in efter domstols förordnande och som skall förvisas. Sådan utskrivning skall ses som ett led i patientens utslussning i samhället. Förvisning har hittills inte ansetts kunna verkställas innan vården är helt avslutad.

Om domstolen finner att ett vårdbehov bör tillgodoses genom överlämnande till sluten psykiatrisk vård, bör det fortfarande finnas möjlighet att döma till den påföljden även om utlänningen ifråga förvisas. Utskrivning av patienten bör i dessa fall ske när hans tillstånd förbättrats så att verkställighet kan ske av förvisningsbeslutet. En sådan ordning kräver emellertid en särskild bestämmelse i LSPV. Det som nu har sagts om utskrivning för verkställighet av förvisning bör också gälla den som redan är intagen för vård enligt LSPV när han döms till förvisning.

20.2.6.6 Ej verkställbara beslut om förvisning

Vad kommittén tidigare har anfört om lämpligheten av att kombinera villkorlig dom och förvisning i vissa situationer är inte utan vidare giltigt, om det finns anledning betvivla att förvisningsbeslutet går att verkställa. I dessa fall kan det vara motiverat att domstolen tar hänsyn till de politiska förhållandena i den dömdes hemland och undviker att döma till villkorlig dom om det framstår som sannolikt att förvisningsbeslutet inte går att verkställa. Även om domstolen beaktat förhållandena i den dömdes hemland och funnit att ett förvisningsbeslut skulle kunna verkställas kan det dock naturligtvis inträffa att förvisningsbeslutet till slut ändå inte går att verkställa. Om den villkorligt dömde därför blir kvar här på grund av att förvisningsbeslutet inte går att verkställa har ändå ingen större orättvisa skett i förhållande till andra dömda eftersom användandet av villkorlig dom och förvisning i huvudsak är en följd av den ökade användningen i allmänhet av villkorlig dom i stället för frihetsstraff. Dessutom löper en prövotid om två år från domen. Sköter sig utlänningen under den tiden, finns det rimligen ingen anledning att beklaga valet av påföljd. Förfaller han däremot till nya brott kan exempelvis den villkorliga domen förklaras förverkad och påföljdsfrågan blir föremål för en ny bedömning. Vid påföljden skyddstillsyn är det verkställighetsmyndigheterna som har det största ansvaret för innehållet i skyddstillsynen. Blir den dömde kvar här kan därför olika behandlingsalternativ komma i fråga.

I och för sig kunde övervägas en ordning med alternativa straff, särskilt om man befarade att utvecklingen skulle leda till att ett stort antal förvisningsbeslut inte skulle komma att verkställas. Kommitténs uppfattning är emellertid att situationen inte kommer att utvecklas på det sättet. Det finns snarare anledning anta att andelen icke verkställbara förvisningsbeslut kommer att minska på grund av de föreslagna inskränkningarna i möjligheten att förvisa flyktingar och etablerade invandrare.

Mot denna bakgrund finns det enligt kommitténs uppfattning inte tillräckligt starka skäl att överväga en annan ordning för omprövning av villkorlig dom om förvisningsbeslutet inte går att verkställa.

20.2.7 *Förbudstidens längd*

Enligt 28 § UtlL skall domen eller beslutet om förvisning innehålla förbud för utlänningen att återvända till riket. Förbudet får av domstolen begränsas till att gälla viss tid. Huvudregeln är alltså att förbudet att återvända saknar tidsbegränsning.

Av kommitténs undersökning av förvisningsbeslut under femårsperioden 1972–1976 framgår att icke tidsbegränsade förbud att återvända används i betydligt mindre utsträckning än tidsbegränsade förbud. Av 2 608 förvisningsbeslut var 504 förknippade med förbud att återvända för alltid. I praxis har domstolarna således, i varje fall under senare år, kommit att i hög grad använda sig av möjligheten att tidsbegränsa förbudet.

Mot denna bakgrund talar starka skäl för en ändring av bestämmelserna. Huvudregeln bör enligt kommitténs mening vara att förbudet tidsbegränsas. I undantagsfall skall förbudet kunna gälla utan tidsbegränsning. Fortfarande kan det nämligen finnas omständigheter i det enskilda fallet, som talar för att förbudet skall gälla för all framtid.

Frågan om när domstolen skall använda möjligheten att meddela förbud för all framtid och vilka omständigheter som skall ha betydelse för bedömningen av längden på ett tidsbegränsat förbud är det svårt att ge ett generellt svar på. I motiven till utlänningslagen ansåg föredraganden (prop. 1954:41, s. 99 f) att det inte var möjligt att närmare ange några grunder för bestämmandet av tidslängden på förbudet, då domstol begagnade sig av möjligheten att tidsbegränsa detta. Han fortsatte:

"I allmänhet kan dock tidslängden knappast ha en sådan betydelse för utlänningen att det är möjligt att anlägga straffmätningssynpunkter på denna fråga. Man torde alltså få nöja sig med ett mera schematiskt avgörande. I huvudsak får utlänningens samhällsfarlighet och återfallsrisken vara avgörande. Det bör beaktas att tidslängden kan ha större betydelse för medborgare i de nordiska grannländerna än för utlänning, vars hemland är mera avlägset och som sannolikt icke återvänder. Även för sjömän kan tidslängden spela stor roll."

Kommittén vill för sin del hävda att längden av återreseförbudet kan ha stor betydelse i enskilda fall. Detta gäller särskilt för den som bott i Sverige under viss tid och därigenom fått anknytning hit i olika hänseenden. Vistelsetidens längd och övrig anknytning hit, som har betydelse för själva förvisningsfrågan, bör därför enligt kommitténs uppfattning också tillmätas stor betydelse vid bestämmandet av längden på förbudet. Dessutom bör särskild hänsyn tas

till medborgarskap i annat nordiskt land. Enligt kommitténs mening bör tidsbegränsade förbud i normalfallet vara fem år. Förbud med mycket korta tidsgränser, t. ex. mindre än två år, bör inte förekomma.

I övrigt ansluter sig kommittén till det nyss citerade uttalandet, nämligen att utlänningens samhällsfarlighet och risken för återfall får vara avgörande för förbudstidens längd.

21 Utvisning enligt 29 § första stycket 1–4) UtlL

21.1 Allmänt

Inledningsvis vill kommittén nämna att möjligheten till utvisning utnyttjas mycket sällan. Detta kan bero på följande. Utvisningsbestämmelserna ger en möjlighet att avlägsna en icke önskvärd utlänning, fastän denne enligt de invandringsrättsliga reglerna har fått rätt att vistas här. Sedan den första utlänningslagen kom till har synen på invandrare i Sverige förändrats. Numera anses att invandrare så långt som möjligt bör likställas med svenska medborgare. Till skillnad från vad som gäller om förvisning är grunderna för utvisning – med ett undantag – inte brott utan ett asocialt beteende från utlänningens sida. Även i fråga om uppfattningen av ett sådant beteende har den allmänna inställningen i samhället förändrats sedan den första utlänningslagen kom till. Man är numera främst inställd på att finna orsakerna till individens problem för att därigenom komma tillrätta med dem. Repression har i ökande utsträckning ersatts med åtgärder som tar hänsyn till den enskildes integritet och självbestämmanderätt. Utvisningsbestämmelserna står i strid mot denna utveckling.

21.2 Utvisningsgrunderna

I det följande kommer kommittén i fråga om de olika utvisningsgrunderna att närmare diskutera i vad mån de bör upphävas.

21.2.1 *Utvisningsgrund 1*

En utlänning kan enligt grund 1 utvisas om han yrkesmässigt bedriver otukt eller eljest underlåter att efter förmåga söka ärligen försörja sig.

För närvarande arbetar en utredning bl. a. med uppgiften att göra en kartläggning av prostitutionen. Ur direktiven för utredningen hämtas följande (dir. 1977:11 s. 2 f):

"Prostitutionen har behandlats av riksdagen under 1976/77 års riksmöte. I sitt av riksdagen godkända betänkande (SOU 1976/77:7) över motioner om prostitutionen anför socialutskottet bl. a. följande.

Åtskilliga omständigheter talar för att prostitutionen under senare år ånyo ändrat karaktär. Det har från polishåll i olika sammanhang framhållits att prostitutionen i allt större omfattning är organiserad och numera i stor utsträckning ingår som en del av

annan kommersiell verksamhet, ofta med kriminella inslag. Den internationella organiserade brottsligheten har fått allt starkare intressen i den organiserade bordellverksamheten. Sambandet mellan prostitution och narkotika har också blivit alltmer påtagligt. Unga flickor börjar missbruka narkotika och måste sedan prostituera sig för att kunna betala för sina inköp av narkotika. Många prostituerade missbrukar också narkotika för att orka med sin verksamhet. Gränsen mellan yrkesprostitution och angränsande verksamhet, t. ex. posering och framträdande på sexklubbar, har blivit mer flytande än tidigare. Detta förhållande innebär att unga flickor som kommer i kontakt med sexbranschen lättare dras in i organiserad bordellverksamhet. – – –

En komplicerad fråga som måste tas upp i detta sammanhang är prostitutionens orsaker. Otvivelaktigt kan prostitutionen inte betraktas som en isolerad företeelse vid sidan av andra sociala problem. Den måste bedömas i samband med samhällsstrukturen och samhällsutvecklingen i stort. I likhet med t. ex. olika missbruksproblem kan prostitutionen ofta betraktas som symptom på andra sociala svårigheter.

När det gäller prostitutionens orsaker bör belysas inte bara de prostituerades problem utan förhållanden som rör deras kunder. – – –

Utredaren bör belysa de risker som de prostituerade löper för en framtida social missanpassning och vilka åtgärder som kan sättas in för att minska en sådan utveckling. Åtgärder till hjälp och stöd i enskilda fall torde få sökas inom ramen för sedvanligt socialt behandlingsarbete. Ett effektivare fältarbete av den kommunala socialvården kan vara en av möjligheterna att hjälpa så tidigt som möjligt. På längre sikt torde prostitutionen främst kunna motverkas med sociala insatser av mera allmänt förebyggande natur.

Utredaren bör vara oförhindrad att föreslå de åtgärder som kartläggningen av prostitutionen ger anledning till."

Utredningen beräknar att vara klar under år 1979.

Utgångspunkten för kommitténs fortsatta resonemang är att prostitutionen som sådan inte är belagd med straff. Hittills har under vissa förutsättningar möjlighet funnits till intagning i arbetsanstalt enligt lagen (1964:450) om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet (AsocL). I betänkandet (SOU 1977:40) Socialtjänst och socialförsäkringstillägg uppgav socialutredningen att den under hand inhämtat att AsocL inte använts under den senaste femårsperioden vid de stora polisdistrikten och att lagen där betraktas som föråldrad och obrukbar. Socialutredningen föreslog att lagen upphävdes. [1]

Direktiven till prostitutionsutredningen utgår från att prostitution skall motverkas med hjälp av sociala insatser. Det framstår då som främmande att samhället – om den prostituerade är en invandrare - skulle reagera med utvisning. Det kan dessutom ifrågasättas om inte samhället är på väg mot ett nytänkande i fråga om vem som är asocial - den prostituerade eller kunden – eller om prostitutionen överhuvudtaget skall ses som asocialitet och inte i stället som ett uttryck för en samhällets bristsjukdom. Kommittén vill vidare påpeka att det i de fall då prostitutionen förekommer i samband med brott av viss svårhetsgrad finns möjligheter att inom utlänningslagens ram reagera med förvisning på grund av brottsligheten.

I de få fall som utvisningsgrunden enligt kommitténs undersökning har använts har det varit fråga om prostitution. I den mån rekvisitet "icke ärligen försörja sig" tar sikte på brottslighet anser kommittén att förvisningsreglerna bör vara tillräckliga som reaktion.

Med hänsyn till vad som nu sagts anser kommittén att denna utvisnings-

[1] Se numera även prop. 1979/80:1 om socialtjänsten, s. 508.

grund bör upphävas.

Enligt kommittén skall emellertid fortfarande finnas möjlighet till avvisning på rekvisiten i denna grund (se kap. 18).

21.2.2 *Utvisningsgrund 2*

En utlänning kan enligt grund 2 utvisas om han är hemfallen åt alkoholmissbruk eller narkotikamissbruk och till följd därav bedöms vara farlig för annans personliga säkerhet eller föra ett grovt störande levnadssätt.

Av stor betydelse för tillämpningen av denna utvisningsgrund är fylleriets avkriminalisering som skedde vid årsskiftet 1976/77. I stället trädde lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m. m. (LOB) i kraft. Enligt 1 § LOB får en berusad person omhändertas, om han till följd av berusningen är ur stånd att ta vård om sig eller annars utgör en fara för sig själv eller annan.

I prop. 1975/76:113 som bl. a. behandlade fylleristraffets avskaffande uppgav föredragande departementschefen att med det synsätt som var kännetecknande för den allmänna socialpolitiken och därmed även för nykterhetsvårdens inriktning hade det på senare tid kommit att te sig alltmer orimligt att en bestämmelse, som straffbelade den offentliga berusningen som sådan, fortfarande fanns kvar. Han fann det i och för sig alldeles uppenbart att de medicinska, nykterhetsvårdande och allmänt socialpolitiska problem som mötte när det gällde behandlingen av alkoholmissbrukare hade en ojämförligt mycket större betydelse än den mera begränsade straffrättsliga frågan. Å andra sidan kunde en straffbestämmelse mot fylleri fungera som ett direkt hinder för strävandena till en mera adekvat vård. Den kunde sålunda bidra till att konservera ett synsätt enligt vilket omhändertagandet av en berusad person, i varje fall till en del, utgjorde en repressiv åtgärd.

Rekvisiten för omhändertagande enligt 1 § LOB är utformade så att det i första hand är hänsynen till individen som skall motivera ett omhändertagande. Vad som har betydelse är att den omhändertagne får möjlighet till adekvat vård och hindras från att förvärra sitt tillstånd. Omhändertagandet är inte beroende av om den berusade stör allmän ordning.

Fylleristraffutredningen fann i betänkandet (SOU 1968:55 och 56) Bot eller böter att i praxis syntes en fyllerist, som uppträdde allmänt förargelseväckande t. ex. genom att skräna, antasta förbipasserande eller lägga sig på gångbanan, i allmänhet bli åtalad endast för fylleri, trots att hans uppträdande även kunde uppfylla rekvisiten för förargelseväckande beteende och eventuellt också annan straffbelagd gärning. Utredningen ansåg det självklart att sådana beteenden, som då ansågs falla inom fylleriets råmärken, inte skulle bestraffas sedan fylleriparagrafen hade upphävts. De typiska dragen i fylleristens uppträdande borde enligt utredningen accepteras som utslag av hans sjukdomstillstånd och kunde efter reformens genomförande inte anses vara ägnade att väcka förargelse hos allmänheten. Föredragande departementschefen ansåg att det låg i sakens natur att någon skarp gräns inte kunde dras redan med hänsyn till att uppfattningen om vad som är förargelseväckande växlar med tids- och samhällsförhållandena. Han fortsatte (prop. 1975/76:113, s. 80):

"Med nuvarande synsätt torde brottsbeskrivningen i bestämmelsen om förargelseväckande beteende dock aldrig kunna ges den innebörden att berusningen som sådan skulle anses falla under lagrummet. Detsamma måste också gälla sådana inslag i en berusad persons uppträdande som typiskt sett har ett omedelbart samband med berusningen och som visserligen medför att hans tillstånd kan konstateras av utomstående men ändå inte tar sig några mera uppseendeväckande eller störande uttryck."

Under år 1977 och 1978 utvisades endast ett fåtal personer enligt denna grund, vilket kan hänga ihop med den ökade tolerans för berusade personers uppträdande som bl. a. fylleristraffets avskaffande var uttryck för.

Samhällets syn på alkoholmissbrukare och på nykterhetsvården har sedan utlänningslagen kom till förändrats successivt. Kommittén kan vid sina överväganden inte bortse härifrån. Behandlingen av invandrare kan inte i dessa hänseenden markant skilja sig från vad som i övrigt gäller i samhället. Nykterhetsvårdslagstiftningen är för övrigt föremål för reformering, se bl. a. remissen till lagrådet den 18 december 1978 av förslag om Vård utan samtycke inom socialtjänst och sjukvård. Enligt lagrådsremissen är en viktig utgångspunkt att vård och behandling av missbrukare i första hand bör bygga på att missbrukaren själv önskar hjälp och bistånd. Vård oberoende av samtycke borde emellertid enligt föredragande departementschefen få ske för att rädda liv eller förhindra allvarlig kroppslig eller psykisk skada i situationer då den enskilde är ur stånd att själv inse sitt behov av hjälp. Vården borde syfta till att möta ett akut hjälpbehov och att få den hjälpbehövande i en sådan fysisk och psykisk kondition att han kunde motiveras för fortsatt vård i frivilliga former. Föredragande departementschefen fann att alla åtgärder som hade ett annat och längre gående syfte måste vidtas som stödinsatser i samförstånd med den enskilde. Vård oberoende av samtycke borde enligt departementschefen ges av sjukvården. [1]

Denna korta redogörelse visar att man önskar begränsa användningen av tvångsåtgärder i så hög grad som möjligt. Utvisning av alkoholmissbrukare går stick i stäv mot den nu redovisade målsättningen för nykterhetsvården liksom för invandrarpolitiken. Redan nu används utvisning mycket sällan. I fråga om narkotikamissbrukare kan konstateras att i det material som kommittén undersökt narkotikamissbruk endast lett till utvisning i något enstaka fall. Kommittén vill för övrigt påminna om att förvisningsreglerna kan bli tillämpliga i den mån en missbrukare gör sig skyldig till brott av viss svårhetsgrad.

Kommittén anser mot bakgrund av vad som nu sagts att utvisningsgrunden bör upphävas.

21.2.2.1 Vissa andra frågor

Även med den grundinställning, som redovisas i föregående avsnitt, kvarstår vissa frågor som i och för sig inte kan lösas inom ramen för utlänningslagen. Trots detta anser kommittén det viktigt att peka på dem.

Sedan lång tid tillbaka har invandringen till Sverige till övervägande del kommit från Finland. Vid kommitténs arbete med utvisnings- och hemsändningsfrågorna har det visat sig att flyttningen till Sverige kan medföra

[1] Se numera även prop. 1979/80:1.

problem för de enskilda människor som kommer hit. Under 1960-talet och början av 1970-talet var rörligheten av arbetskraften stor mellan Sverige och Finland. Svenska företag värvade ofta arbetskraft i Finland. Många finländare åkte dessutom över till Sverige på vinst och förlust. Skilda åtgärder vidtogs i början av 1970-talet för att förstärka arbetsförmedlingens roll i flyttningsrörelserna. För att bl. a. hejda den avtappning på finländsk arbetskraft och ungdom som migrationen innebar träffades år 1973 det s. k. kanaliseringsavtalet mellan arbetsmarknadsmyndigheterna i Finland och Sverige samt arbetsmarknadsorganisationerna i dessa båda länder. Enligt denna överenskommelse bör arbetsgivarna när de önskar få arbetskraft från det andra landet underrätta arbetsförmedlingen samt endast anställa sådana arbetssökande från det andra landet som haft kontakt med arbetsförmedlingen antingen i sitt hemland eller i inreselandet. Trots detta är det många finländare som reser till Sverige utan att i förväg ha ordnat bostad eller arbete. I ett skede med lågkonjunktur förvärras naturligtvis situationen för de arbetssökande både i Sverige och Finland.

Åtgärder för att stärka arbetsförmedlingens roll vid flyttning mellan de båda länderna har diskuterats på ministernivå. Detta har lett till att det i år inletts en försöksverksamhet med betalda sökanderesor för arbetslösa till den tilltänkta arbetsorten på det mottagande landets bekostnad. En sådan verksamhet skulle kunna innebära konkreta fördelar för de arbetssökande och därmed stimulera dem att anlita arbetsförmedlingen.

En enmansutredare har nyligen tillsatts av det nordiska arbetsmarknadsutskottet – det organ som formellt övervakar tillämpningen av 1954 års överenskommelse om en gemensam nordisk arbetsmarknad – för att utvärdera erfarenheterna av denna överenskommelse.

År 1974 startade Stockholms socialförvaltning på försök en rådgivnings- och behandlingscentral för finskspråkig ungdom mellan 16 och 25 år, den s. k. Solmugruppen. Gruppen blev permanent från årsskiftet 1977/78. Verksamheten riktar sig i första hand till ungdomar med missbruksproblem. Enligt verksamhetsberättelsen för år 1976 är verksamhetens övergripande syfte att medverka till ungdomarnas integrering i antingen det svenska eller finska samhället. Vid samtal med gruppen underströk den hur viktigt det var att individen själv fick bestämma i vilket samhälle han eller hon skall leva, det finska eller det svenska. Gruppen kunde bistå i valet genom att ge en fullständig information om de två olika alternativen men själva valet måste vara frivilligt för att det skulle vara meningsfullt.

Gruppen betonade i verksamhetsberättelsen för år 1978 att det svenska samhället saknar finskspråkiga vårdresurser. Därför behövde gruppen finsktalande läkare för att kunna undvika de språksvårigheter som annars uppkom. Den fann det angeläget att ett finskspråkigt behandlingshem inrättades, bl. a. därför att placering på svenskspråkigt behandlingshem hade medfört att behandlingen misslyckats på grund av språksvårigheter. Solmugruppen ansåg också att Finland borde ta ett ansvar. Gruppen hade påbörjat och skulle komma att intensifiera informationen till Finland om de faktiska förhållandena i Sverige för vad gruppen kallar de "socialpolitiska flyktingarna". Enligt gruppens mening skulle man kunna undvika många tragiska människoöden om de finska myndigheterna tog sitt ansvar för dessa utstötta ungdomar och om ungdomarna inte oplanerat åkte över till Sverige.

Även vid socialförvaltningen i Göteborg, socialbyrå 9, ser man med oro på konsekvenserna av att finländare kommer hit oplanerat. Man har därför funnit det angeläget att gå ut med information i Finland om situationen i Sverige.

I informationen varnas för de stora risker för misslyckanden som föreligger om någon reser över till Sverige utan att i förväg ha ordnat arbete genom arbetsförmedlingen eller ha löst bostadsfrågan. Detta gäller särskilt om man inte kan svenska. Många inflyttade ungdomar utan större missbruksproblem fastnar enligt socialbyrån efter ett par månaders vistelse i Göteborg i allvarliga missbruksvanor. Informationen – som riktar sig såväl till de finska myndigheterna som föräldrar och framför allt till ungdomarna själva – utmynnar i en uppmaning att inte resa till Sverige innan arbete och en åtminstone temporär bostad ordnats.

För egen del vill kommittén framhålla följande. Den hälsar med tillfredsställelse att en utredare nu är tillsatt som skall göra en utvärdering av överenskommelsen om den fria nordiska arbetsmarknaden.

Krav på att finskspråkig vård skall införas i Sverige i större utsträckning har framförts från olika håll. Även om tillgång finns till tolk, kan det i fråga om viss vård vara värdefullt att den utövas direkt på modersmålet utan hjälp av tolk. Kommittén är medveten om att frågan i hög grad är en resursfråga. Det är inte endast finska invandrare som har behov av vård på sitt modersmål utan det är självklart ett behov som finns inom alla invandrargrupper. Kommittén anser emellertid att det är viktigt att en utbyggnad av vårdapparaten inleds. Detta bör ses som en naturlig del av det ansvar som Sverige har gentemot sina invandrare.

Vidare anser kommittén att de initiativ som har tagits i Stockholm och Göteborg när det gäller information till Finland är värdefulla. En realistisk bild av framtidsutsikterna i Sverige medför att de som reser hit bättre planerar sin hitresa varigenom riskerna för personliga misslyckanden minskas. Ett viktigt steg från finskt håll är inrättandet av Linkkigruppen i Åbo. Den verkar som en särskild avdelning underställd socialstyrelsen i Finland. Dess uppgifter är att ta hand om ungdomar som återvänder från de övriga nordiska länderna samt ombesörja resan till hemorten. Gruppen tar kontakt med de sociala myndigheterna, arbetsförmedlingen, föräldrar m. fl. i förberedande syfte samt deltar i mån av möjlighet i eftervården. Det är upplyst att i de fall då finska ungdomar rest hem efter det att kontakt tagits med Linkkigruppen har anpassningen i det finska samhället gått lättare. Liksom man ser Norden som en gemensam arbetsmarknad bör man enligt kommitténs mening i ökad utsträckning kunna samarbeta i vårdfrågor. Därigenom skulle möjligheterna vidgas att ge behövlig vård med hjälp av det språk och i den omgivning där en integrering lättast kan ske.

21.2.3 *Utvisningsgrund 3*

En utlänning kan enligt grund 3 utvisas om han av tredska eller uppenbar vårdslöshet gång efter annan undandrar sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person.

Grunden har nästan aldrig använts och enligt kommitténs undersökning aldrig annat än i förening med en annan utvisningsgrund. Enligt kommitténs

mening bör de medel samhället i övrigt har mot den som inte uppfyller sina förpliktelser vara tillräckliga. Genom utvisning minskar dessutom möjligheterna att kräva uppfyllelse av förpliktelserna.

Kommittén föreslår att utvisningsgrunden upphävs.

21.2.4 *Utvisningsgrund 4*

En utlänning kan enligt grund 4 utvisas om han under loppet av de senast förflutna fem åren utom riket genom dom som äger laga kraft blivit dömd till frihetsstraff för brott, varför utlämning må ske enligt svensk lag, eller undergått honom omedelbart ådömt frihetsstraff för sådant brott och det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att här i riket fortsätta brottslig verksamhet.

Även denna utvisningsgrund har använts ytterst sällan. Det kan vara en slump om uppgift om brott i hemlandet kommer till en svensk myndighets kännedom. Om en sådan uppgift skulle vara tillgänglig när utlänningen kommer hit finns möjlighet att under de tre första månaderna i landet avvisa honom. För en *icke-nordbo* har uppgift om att han begått ett brott i hemlandet även betydelse vid tillståndsprövningen och kan medföra avslag på en ansökan om UAT. Detta gäller både vid en förstagångsansökan och vid en ansökan om förlängning av UAT. Vid ansökan om UAT kontrolleras emellertid normalt inte om en person har begått brott i hemlandet. Om det under löpande tillståndstid kommer fram uppgift om brott i hemlandet, finns möjlighet till återbrytning av tillståndet i de fall uppgiften tidigare svikligen förtigits. I fråga om en *nordbo* kommer det däremot knappast att – med undantag för utlämning – finnas någon möjlighet till avlägsnande på grund av brott i utlandet om grunden upphävs. Avvisning är på grund av att det inte finns någon regelrätt gränskontroll mellan de nordiska länderna inte något effektivt medel när det gäller nordbor. Å andra sidan är detta en medveten politik som bl. a. lett till ett gemensamt passkontrollområde. Kommittén menar att när det gäller nordbor kan man acceptera att risken för fortsatt brottslighet konkretiseras till ett brott i Sverige för att anledning till avlägsnande skall föreligga. Möjlighet finns då till förvisning. Myndigheternas bristfälliga kunskaper om brott i hemlandet talar också för en sådan lösning.

Kommittén föreslår att utvisningsgrunden upphävs.

Kommittén kommer sålunda fram till att utvisningsgrunderna i 29 § första stycket 1–4) kan upphävas.

21.3 Utvisning på grund av grov asocialitet

Även om kommittén har funnit att de nuvarande möjligheterna till utvisning inte bör finnas kvar, är det enligt kommitténs mening inte rimligt att en stat avstår från möjligheten att vid synnerligen grov asocialitet avlägsna en utlänning ur landet. I direktiven för kommitténs arbete uttalas också att möjligheten till utvisning bör finnas kvar, även om den kraftigt begränsas. En bestämmelse om detta bör – som fallet är med den nuvarande bestämmelsen i 34 § UtlL om s.k. politisk utvisning – ha karaktären av en undantagsbestäm-

melse. Den bör tillämpas i situationer av synnerligen grov asocialitet utan att det för den skull är fråga om brott. Kommittén har inte ansett det nödvändigt att nu närmare precisera vilka omständigheter som skall kunna medföra ett avlägsnande enligt den föreslagna bestämmelsen.

För att understryka paragrafens undantagskaraktär har beslutanderätten lagts hos regeringen. I ärendet bör SIV avge yttrande. Muntlig förhandling bör hållas innan beslut fattas.

22 Hemsändning

22.1 Allmänt

Lagstödet för bestämmelserna om hemsändning finns i utlänningslagen. Själva de materiella reglerna finns emellertid i olika av regeringen beslutade kungörelser, som hör till socialdepartementets område. Eftersom själva lagstödet finns i utlänningslagen kommer kommittén emellertid att i detta kapitel ge sin syn på behovet av resp. hemsändningsregel samt ange vissa synpunkter på reglernas materiella innehåll i de fall kommittén finner att hemsändningsregeln bör behållas.

22.2 Hemsändning av socialhjälpstagare

Hemsändning av socialhjälpstagare har inte förekommit under senare år.

Gentemot invandrare har Sverige självfallet ett ansvar som utesluter användandet av hemsändningsinstitutet. Att sända hem en person, som har fått rätt att vistas här, enbart på den grund att han är i behov av socialhjälp, framstår som uttryck för ett förlegat synsätt. Hemsändningsreglerna i fråga om socialhjälpstagare bör därför avskaffas.

Samtidigt bör påpekas att kommittén inte föreslår någon ändring av 19 § första stycket 1) UtlL, enligt vilken en utlänning kan avvisas som saknar medel för sin fortsatta vistelse i landet (se kap. 18). På så sätt kan medellösa utlänningar avvisas upp till tre månader från ankomsten till landet.

Regler om hemsändning finns i två konventioner. Konventionsreglerna får närmast betraktas som avsedda att begränsa möjligheterna att använda de svenska hemsändningsreglerna. Att reglerna finns kvar i konventionerna bör inte hindra att hemsändningsreglerna avskaffas i den svenska lagen. Detta bör ses som ett uttryck för att Sverige för sin del inte avser att tillämpa hemsändningsreglerna längre.

22.3 Hemsändning av barn som omhändertagits enligt barnavårdslagen

I lagrådsremissen om vård utan samtycke inom socialtjänst och sjukvård föreslås att unga personer även i fortsättningen skall kunna beredas vård i vissa situationer trots att samtycke till vården inte föreligger. Enligt förslaget

får sådan vård endast grundas på den unges behov av vård och inte på behovet av skydd för samhället.[1]

Hemsändningsreglerna i fråga om barn och ungdom har inte använts under senare år. I samband med det pågående lagstiftningsarbetet på socialtjänstens område får övervägas om behov fortfarande finns av dem. Enligt kommitténs mening bör det inte förekomma att hemsändning av unga sker för att skydda samhällets intressen eller av t. ex. ekonomiska hänsyn. Däremot får övervägas om man genom hemsändningsreglerna kan få ett större spelrum vid val av lämplig miljö för den unge. En fördel med hemsändningsinstitutet är att det - i vart fall inom Norden – har tillämpats efter kontakt med myndigheterna i hemlandet. Att kontakt tas med hemlandets myndigheter och att ett tillfredsställande omhändertagande ordnas bör alltid vara en förutsättning för hemsändning i dessa fall.

22.4 Hemsändning av omhändertagen enligt LSPV eller enligt omsorgslagen

Hemsändning enligt 7 § tillämpningskungörelsen till LSPV synes idag i huvudsak ske efter framställning av patienten eller med hans samtycke. En förutsättning för hemsändning är att patienten mottas i sitt hemland och kan antas få tillfredsställande vård där. Offentligt biträde skall förordnas, om det inte måste antas att behov saknas av biträde. Med hänsyn till de rättssäkerhetsgarantier som institutet är omgärdat av finner kommittén att det bör kunna finnas kvar. Patient får inte sändas hem annat än på egen framställning, om han kan anses ha fast anknytning i Sverige. Även i andra fall bör stor hänsyn tas till anknytning hit.

Hemsändning kan i dag även ske oberoende av samtycke. Enligt kommitténs mening bör sådan hemsändning inte få ske av ekonomiska eller liknande skäl. Om det emellertid i undantagsfall visar sig att exempelvis språksvårigheter lägger hinder i vägen för en fortsatt meningsfull vård i Sverige bör enligt kommitténs mening hemsändning kunna övervägas om förutsättningarna därför i övrigt är uppfyllda. En hemsändning i ett sådant läge kan närmast ses som en åtgärd för att tillgodose ett vårdbehov. Självfallet är det viktigt att de resurser som finns, t. ex. tillgång till tolk eller tvåspråkig vårdpersonal, i första hand utnyttjas.

SIV bör höras så fort omständigheterna tyder på att det föreligger politiska skäl mot hemsändning. Hemsändning i dessa fall får liksom hittills endast ske om SIV medger det.

Ett särskilt problem som – även om det inte är vanligt – kan uppkomma är konflikten mellan ett avlägsnandebeslut och intagning enligt LSPV. Utgångspunkten är – när det gäller avvisning och förpassning – att utlänningens rätt att vistas i Sverige har prövats i avlägsnandeärendet. Vid prövningen kan patientens sjukdom ha åberopats som skäl för att få stanna här. Det finns möjlighet att om starka humanitära skäl föreligger, som t. ex. allvarlig sjukdom, ge UT. Därvid kan vägas in att möjlighet till vård inte finns i hemlandet. Om en domstol dömer till överlämnande till sluten psykiatrisk vård jämte förvisning innebär det att domstolen funnit att utlänningen inte

[1] Se även prop. 1979/80:1.

får vistas i Sverige.

När väl ett avlägsnandebeslut fattats finns det sedan ingen anledning att en intagning enligt LSPV fullständigt skulle hindra verkställigheten av beslutet. Självfallet måste patienten vara i ett sådant tillstånd att han klarar resan hem. Detta gäller vid all verkställighet och avser både hinder av psykisk och somatisk art.

Kommittén föreslår därför att verkställighet av ett avlägsnandebeslut i princip skall kunna bryta vård enligt LSPV. En annan ordning innebär att verkställighet inte kan ske förrän patienten skrivits ut slutligt. Eftersom vården syftar till att anpassa patienten till det svenska samhället, bl. a. med hjälp av försöksutskrivningar, uppkommer lätt en anknytning hit som sedan kan omöjliggöra verkställigheten av avlägsnandebeslutet. Frågan när verkställighet skall ske får avgöras mot bakgrund av när sjukdomsbilden tillåter verkställighet.

22.5 Underrättelse enligt 6 § kungörelsen angående tillämpningen av LSPV

Underrättelseskyldigheten till UD enligt 6 § första stycket är generell i fråga om utländska medborgare trots att Sverige har åtagande om rapportering gentemot endast ett fåtal länder. Det bör enligt kommitténs mening undersökas om avtalen kan sägas upp, varefter stadgandet i 6 § första stycket kan upphävas. Även i fråga om underrättelseskyldigheten enligt 6 § andra stycket till den brittiske konsuln bör undersökas om det fortfarande finns ett behov av en sådan rapportering. Om inte, kan också 6 § andra stycket utgå.

23 Återbrytning av lagakraftvunna avlägsnandebeslut

23.1 Allmänt

Sedan år 1976 gäller att det i avvisnings- och förpassningsärenden finns full besvärsrätt till regeringen och samtidigt möjlighet att – sedan beslutet vunnit laga kraft – återkomma till regeringen med ansökningar om återbrytning. Den beskrivna ordningen har medfört betydande olägenheter och försvårat en ändamålsenlig handläggning av utlänningsärendena i regeringskansliet och hos verkställande myndigheter. Det framstår för kommittén som uppenbart att återbrytningsmöjligheterna i stor omfattning missbrukas i syfte att fördröja och förhindra verkställigheten av regeringens lagakraftvunna beslut.

Kommittén har låtit göra en kartläggning av återbrytningsinstitutets tillämpning under tiden 1 januari 1977 – 28 september 1978. I undersökningen ingår i princip hälften av de ärenden som kommit in under perioden. Dessutom har undersökts om en person har ansökt om återbrytning flera gånger. Om så har varit fallet har alla ärenden som avser samma person tagits med i materialet. Några ärenden har av olika skäl inte kunnat undersökas och ingår därför inte i materialet. Totalt har 270 ärenden undersökts vilket motsvarar 193 personer. Av dessa har 41 personer ansökt om återbrytning två gånger, tio har ansökt tre gånger och fem har ansökt fyra gånger. I ett fall har sex ansökningar avgjorts av regeringen. Av de undersökta ärendena har 68 ansökningar lett till bifall, 147 ogillats och 55 lämnats utan åtgärd. (Ett ärende lämnas utan åtgärd om avlägsnandebeslutet redan har verkställts. Dessförinnan har ofta en ansökan om inhibition lämnats utan bifall.)

Självfallet kan det vara svårt att dela in de åberopade skälen i kategorier eftersom flera olika typer av skäl kan ha åberopats i samma ärende. Med denna reservation kan dock sägas att anknytningsfallen var de absolut vanligaste. Hela 114 ärenden kan hänföras till den gruppen. Humanitära skäl som sjukdom m.m. åberopades i 85 ärenden. Därefter kommer i storleksordning de ärenden i vilka politiskt verkställighetshinder åberopades. Det skedde i 52 fall. I endast tre av de fall där politiskt verkställighetshinder åberopades bifölls ansökningarna. Beräkningar i regeringskansliet av antalet återbrytningsansökningar efter den 28 september 1978 visar klart att antalet sådana ansökningar ökar. Ofta åberopas samma skäl som redan har prövats i besvärsärendet. I allt fler fall söks återbrytning upprepade gånger. Det blir allt vanligare att inhibition begärs i samband med ansökan om återbrytning.

Den utveckling som sålunda har ägt rum kan enligt kommitténs mening

inte accepteras. Genom införandet av en fullständig besvärsrätt i avvisnings- och förpassningsärenden har kravet på rättssäkerhet i dessa ärenden tillgodosetts. I fråga om förvisningsärenden fanns redan tidigare full klagorätt. Allmänt sett kan inte utlänningen anses ha något befogat krav på att få sin sak omprövad av regeringen gång på gång. Detta gäller även om avlägsnandeärendena är av känslig natur och ofta djupt ingripande för dem de berör. När tillstånd att stanna här ändå till slut förvägras utlänningen blir svårigheterna att acceptera beslutet större än om förfarandet hade gått snabbt, eftersom han under väntetiden har hunnit få starkare anknytning till Sverige. Kommittén har redan i sitt förra delbetänkande understrukit vikten av att tillståndsförfarandet blir så snabbt som möjligt utan att kraven på rättssäkerhet eftersätts.

Den nuvarande ordningen framstår vidare som oacceptabel från de handläggande myndigheternas sida. I regeringskansliet innebär den att det går åt mycket tid för att ompröva nyligen fattade beslut. Även om prövningen begränsas till vad situationen kräver, medför handläggningen av den stora kvantiteten återbrytningsärenden att prövningen av besvärsärenden inte kan ske i rimlig takt och att ärendebalanserna ökar. Eftersom återbrytningsansökningarna avser beslut som har vunnit laga kraft och därför kan verkställas begärs dessutom som nämnts ofta inhibition av verkställigheten. Inhibitionsfrågor prövas av det ansvariga statsrådet, som nu dagligen tvingas ta ställning i dessa frågor.

Kommittén anser mot bakgrund av det som nu har sagts att tungt vägande skäl talar för att återbrytningsbestämmelserna i dess nuvarande form upphävs. Det gäller dock inte beslut om förvisning.

Även om tungt vägande skäl talar för att återbrytningsinstitutet upphävs i fråga om avvisning och förpassning kan man inte bortse från att det i undantagsfall är viktigt att kunna ändra det lagakraftvunna beslutet. Det gäller t. ex. fall då de politiska förhållandena i hemlandet plötsligt har ändrats så, att verkställighet inte längre är möjlig. Detsamma kan gälla vid inträffad allvarlig sjukdom som inte är av övergående natur. Även om återbrytningsmöjligheten i övrigt tas bort, måste öppningar lämnas för dessa och liknande situationer. I det följande anges hur återbrytningsrätten skall kunna begränsas till de situationer som nyss nämnts.

Innan kommittén går in närmare på denna fråga bör nämnas något om möjligheten att oberoende av återbrytningsbestämmelserna i utlänningslagen få till stånd en omprövning hos regeringen av ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut.

Till en början kan hänvisas till bestämmelserna i 11 kap. 13 § regeringsformen (RF) om nåd. Enligt dessa får regeringen genom nåd efterge eller mildra brottspåföljd eller annan sådan rättsverkan av brott. Regeringen får även efterge eller mildra annat liknande ingrepp avseende enskild person eller egendom som myndighet beslutat om. Enligt praxis från tiden före tillkomsten av den nuvarande regeringsformen omfattades inte avvisnings-, förpassnings- och utvisningsinstituten av nåden. Nådebestämmelserna fick ändrad lydelse vid tillkomsten av den gällande regeringsformen. Av förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 411 ff) framgår emellertid att man inte därmed avsåg att ändra nådeinstitutets tillämpningsområde sådant detta hade utbildats genom praxis. Det får därför anses klart att nådeinstitutet inte

heller numera kan användas i fråga om avvisnings-, förpassnings- eller utvisningsbeslut.

Av intresse i detta sammanhang är om återbrytning kan ske även utan stöd av uttryckliga bestämmelser. Vad det här gäller är helt enkelt frågan om förvaltningsbesluts rättskraft. Ett beslut sägs ha *formell* rättskraft om det inte kan överklagas. Beslutet sägs ha vunnit laga kraft. Regeringens beslut kan inte överklagas. Att ett beslut är *materiellt* rättskraftigt betyder däremot att den *sakfråga* som bedömts i beslutet är definitivt avgjord. Man brukar beträffande den materiella rättskraften skilja mellan positiv och negativ rättskraft. Det är den negativa rättskraften som här är av intresse. Att ett beslut har negativ rättskraft innebär att den avgjorda frågan inte på nytt kan tas upp till prövning i sak.

Domstols lagakraftvunna domar anses orubbliga i den meningen att hinder föreligger mot att pröva samma sak i ett nytt mål (res judicata). Vissa grupper av förvaltningsbeslut tillskrivs samma orubblighet. Den gängse uppfattningen torde dock vara, att det beträffande det stora flertalet förvaltningsbeslut inte kan hävdas någon orubblighetsprincip. Ett upphävande eller en ändring kan ske både när nya omständigheter har tillkommit och när en ändring behövs därför att beslutet var felaktigt från början. Något hinder anses i princip inte föreligga mot ändring av betungande beslut eller avslagsbeslut. Myndigheten kan ta upp frågan på nytt och bifalla ansökningen. Vid gynnande beslut gäller den motsatta principen av hänsyn till den enskildes trygghet.

Besvärssakkunniga framhåller sålunda i betänkandet (SOU 1964:27) Lag om förvaltningsförfarande att rättskraften i förvaltningsförfarandet inte har någon fix innebörd utan blir beroende av överväganden i det särskilda fallet. På vissa områden blir rättskraften av i stort sett samma karaktär som i en rättegång, medan den på andra områden uttunnas. Beträffande några grupper av beslut är det emellertid enligt besvärssakkunniga möjligt att tämligen generellt ange i vad mån de vinner rättskraft. Ett beslut om avslag på en ansökan vinner sålunda i regel inte rättskraft. Myndigheterna anses oförhindrade att pröva en ny ansökan om samma sak, under förutsättning givetvis att denna kommit in inom ansökningstiden om det finns en sådan. I regel möter inga betänkligheter mot en ny prövning från den enskildes synpunkt. Har en myndighet meddelat ett påbud eller ett förbud anses myndigheten vidare i regel när som helst kunna ta upp saken till omprövning och allt efter omständigheterna skärpa, mildra eller upphäva förbudet eller påbudet. Har förbudet eller påbudet tillkommit till skydd för enskilt intresse, måste detta dock beaktas. I de besvärssakkunnigas betänkande framhålls vidare att – i analogi med straffprocessens bestämmelser – beslut i disciplinärenden vinner rättskraft. Frågan om ansvar för den gärning som har prövats får inte tas upp på nytt.

Det som har sagts nu leder enligt kommittén till slutsatsen att regeringen även utan stöd av uttryckliga bestämmelser har möjlighet att upphäva eller att i övrigt i mildrande riktning ändra sina avlägsnandebeslut. Kan en sådan omprövning ske föreligger samtidigt en skyldighet att pröva ärendet i sak, om detta begärs av utlänningen. Det är alltså tveksamt om ett upphävande av gällande återbrytningsbestämmelser skulle leda till någon mera avsevärd minskning av återbrytningsärendena. Saken ställer sig emellertid annorlunda

om man i utlänningslagen genom uttryckliga bestämmelser begränsar omfattningen av återbrytningsrätten. Något hinder att införa en sådan begränsning kan inte anses föreligga. Enligt kommittén är det tvärtom angeläget att återbrytningsbestämmelserna utformas på ett sådant sätt att utrymmet för omprövning och tillflödet av återbrytningsansökningar effektivt begränsas.

23.2 Återbrytning av avvisnings- eller förpassningsbeslut

23.2.1 *Politiska verkställighetshinder*

En utlänning som har politiska skäl för att få stanna här har enligt gällande bestämmelser möjlighet att åberopa dessa såväl under polisutredningen som vid ärendets handläggning hos SIV och i besvären till regeringen. Dessutom har utlänningen möjlighet att hos regeringen ansöka om återbrytning av beslutet. Skulle undantagsvis i ett avvisnings- eller förpassningsärende de politiska förhållandena eller informationen om dessa ändras först efter regeringens beslut i besvärsärendet, kan det även i fortsättningen visa sig nödvändigt att ha tillgång till en ändringsmöjlighet. Återbrytningsinstitutet avsåg från början just de fall då verkställigheten visade sig omöjlig, t. ex. av politiska skäl.

Det är emellertid inte nödvändigt att en ansökan om upphävande görs hos regeringen. För politiska verkställighetshinder anvisar utlänningslagen sedan gammalt en särskild procedur. Enligt 58 § UtlL skall nämligen verkställighetsärendet underställas SIV om utlänningen anför politiska hinder som inte tidigare har prövats. Paragrafens andra stycke lyder:

"Påstår utlänningen att han i det land, till vilket han skulle befordras, löper risk att bliva utsatt för politisk förföljelse eller risk att sändas till krigsskådeplats eller straffas för att han övergivit krigsskådeplats eller eljest vägrat fullgöra krigstjänstgöring eller ock att han där icke åtnjuter trygghet mot att bliva sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet icke uppenbart oriktigt, skall, utom i fall som avses i 20 § och 29 § första stycket 5, ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Detsamma skall gälla när utlänning påstår sig ej vilja återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och de omständigheter han åberopar till stöd härför icke kan lämnas utan avseende. Underställning skall dock ej ske, om påståendet enligt det beslut som förekommer till verkställighet redan är prövat. Den centrala utlänningsmyndigheten har att besluta i ärendet så snart det kan ske."

SIV kan då antingen besluta att verkställighet skall ske eller – om verket konstaterar politiskt verkställighetshinder – med eget yttrande underställa regeringen frågan om upphävande av beslutet. Regeringen har då möjlighet att upphäva detta.

Har SIV vid prövningen funnit att det inte föreligger politiskt verkställighetshinder kan utlänningen besvära sig över beslutet hos regeringen.

Kommittén föreslår att underställningsskyldigheten behålls, låt vara att bestämmelserna i olika hänseenden omarbetas (se 81 § i kommitténs förslag). Kommittén anser att den nu nämnda ordningen för upphävande eller ändring av ett avlägsnandebeslut också i fortsättningen bör finnas kvar. Möjlighet att upphäva ett avvisnings- eller förpassningsbeslut på grund av politiskt verkställighetshinder bör dock enligt kommittén bara finnas i verkställighets-

ärendet. Däremot bör det inte finnas möjlighet för utlänningen själv att ansöka om upphävande av beslutet.

I praktiken skulle frågan då komma att behandlas på följande sätt. Efter underställning enligt 81 § tar SIV ställning till påståendet om verkställighetshinder. Föreligger politiskt verkställighetshinder prövar SIV frågan om återbrytning. SIV har möjlighet att ge anstånd för kortare tid om hindret verkar vara endast tillfälligt. I annat fall har SIV möjlighet att upphäva avlägsnandebeslutet även om det är regeringen som fattat avlägsnandebeslutet (se 69 § i kommitténs förslag). I tveksamma fall bör ärendet överlämnas till regeringen enligt 66 § i kommitténs förslag.

Skulle SIV däremot konstatera att något hinder inte möter mot verkställighet, kan utlänningen besvära sig till regeringen. Finner regeringen vid besvärsprövningen att hinder föreligger mot verkställigheten beslutar regeringen om återbrytning, dvs. i allmänhet om upphävande av beslutet.

Kommitténs förslag innebär samtidigt att regeringen inte får rätt att pröva en ansökan om återbrytning som görs direkt hos regeringen. Någon skyldighet eller ens möjlighet att pröva ett inhibitionsyrkande i sådant sammanhang kommer följaktligen inte längre att finnas.

Mot förslaget kan kanske riktas den invändningen att den verkställande polismyndigheten faktiskt avgör om SIV skall få tillfälle att pröva ett påstående om verkställighetshinder. Någon prövning av det åberopade politiska hindret skall emellertid inte göras av polisen. Underställning skall ske så snart politiska skäl eller krigsvägran åberopas för att få stanna här. I tre fall kan underställning underlåtas. Det gäller om vad som åberopas är uppenbart oriktigt eller om det är uppenbart att en flykting i det land till vilket en utlänning, som åberopar allvarlig diskriminering, skall sändas är skyddad mot att sändas till hemlandet. Underställning skall inte heller ske om handlingarna utvisar att samma påstående redan har prövats i avlägsnandeärendet.

Kommittén anser att rättssäkerhetskraven är väl tillgodosedda genom den föreslagna ordningen, samtidigt som en skyndsammare handläggning blir möjlig. Det är emellertid viktigt att omfattande utbildnings- och informationsinsatser rörande bl. a. de föreslagna underställningsreglerna kommer till stånd för den polispersonal som har hand om utlänningsärenden.

23.2.2 *Andra allvarliga hinder mot verkställighet*

Även i andra fall kan det visa sig omöjligt att verkställa ett avlägsnandebeslut. Utlänningen ansöker i dessa fall vanligen om återbrytning. I många fall inhiberas verkställigheten varefter avlägsnandebeslutet upphävs. Det står klart att en möjlighet till upphävande måste finnas också i framtiden, när hindret är av verkligt allvarlig natur, t. ex. allvarlig sjukdom.

Redan enligt gällande bestämmelser kan frågan om ändring av avlägsnandebeslutet komma under regeringens prövning utan en ansökan om återbrytning. Enligt 60 § UtlL skall ärendet underställas SIV, om svårighet möter vid verkställighet. Fram till år 1976 kunde SIV upphäva avlägsnandebeslutet, om verket fann att det inte kunde verkställas. Numera gäller att verket enligt 47 § UtlL i ett sådant fall kan underställa regeringen ärendet och därmed göra det möjligt för regeringen att upphäva beslutet. I praktiken torde denna

omväg emellertid ytterst sällan användas, eftersom möjlighet finns för utlänningen att ansöka om återbrytning direkt hos regeringen. Dessutom har SIV självfallet alltid möjlighet att även i andra fall än vid verkställighetshinder hemställa att regeringen prövar frågan om upphävande av ett visst avvisnings- eller förpassningsbeslut.

Beträffande de nu avsedda verkställighetshindren gäller enligt kommitténs mening på samma sätt som vid påstådd politisk förföljelse att man inte gärna kan behålla möjligheten för utlänningen att vända sig till regeringen. Hur snävt bestämmelsen än formuleras blir det omöjligt att effektivt begränsa strömmen av återbrytningsansökningar och inhibitionsärenden. En rimlig begränsning kan däremot åstadkommas om skäl av allvarlig natur som inte har kunnat beaktas redan vid besvärsprövningen, prövas efter underställning i samband med verkställigheten av beslutet.

Uppkommer sådant allvarligt verkställighetshinder som nu diskuteras bör alltså ärendet alltid underställas SIV. SIV får bedöma om hindret kan undanröjas t. ex. genom viss tids anstånd med verkställigheten, genom att verkställigheten genomförs på visst sätt (t. ex. med läkares medverkan), genom att resväg eller destinationsland ändras etc. Skulle SIV finna att hindret inte kan undanröjas ens på sikt bör SIV normalt upphäva avlägsnandebeslutet. I de fall där det framstår som helt uppenbart att beslutet skall upphävas bör SIV kunna upphäva detta även om regeringen meddelat beslutet. I tveksamma fall skall SIV överlämna ärendet till regeringens prövning.

Den föreslagna ordningen innebär att återbrytning kommer att kunna ske också i framtiden, när den är motiverad av humanitära skäl. Samtidigt kommer möjligheten att begränsas till fall där det i verkställighetsärendet har konstaterats att verkställighet inte kan eller rimligen bör ske.

23.2.3 *Övriga fall*

Den förut nämnda utredningen om återbrytningsinstitutets användning i praxis visar att upphävande av avlägsnandebeslut begärs av åtskilliga andra anledningar än dem som nu har nämnts. Det vanligaste skälet är påstådd anknytning till riket, ofta i form av äktenskap eller sammanboende med en svensk medborgare. I övrigt åberopas olika omständigheter som kan sammanfattas under beteckningen humanitära skäl t. ex. att sökanden är barn och går i skola här. För samtliga dessa fall gäller att utlänningen har möjlighet att i den vanliga besvärsgången åberopa de omständigheter han anser relevanta. Han har därvid tillgång till juridisk hjälp (offentligt biträde). Sedan regeringen har prövat besvärsärendet bör saken enligt kommitténs mening vara definitivt avgjord. I ännu högre grad framstår återbrytningsmöjligheten som oacceptabel om kommitténs förslag om skyldighet att söka UT före inresan genomförs (se kap. 16). Verkställighet bör ske så snart som möjligt efter regeringens beslut i besvärsärendet och utlänningen får om han så önskar förnya sin ansökan om att få vistas i Sverige från hemlandet. Återbrytning av beslutet i dessa fall skall följaktligen inte äga rum.

23.3 Återbrytning av förvisningsbeslut

Bestämmelsen om återbrytning av förvisning intar en särställning bland återbrytningsbestämmelserna, vilket beror på att ett sådant beslut kan upphävas nådevägen. Genom att införa regler om återbrytning av ett förvisningsbeslut i utlänningslagen blev det emellertid möjligt att undvika det omständliga nådeförfarandet när det endast var fråga om upphävande av själva förvisningsbeslutet och inte brottspåföljden. Gällande ordning för återbrytning av förvisning torde på det hela taget fungera väl. Kommittén föreslår ingen ändring på denna punkt. Liksom hittills skall därför regeringen kunna upphäva ett förvisningsbeslut, när t. ex. starka humanitära skäl föreligger. Ett sådant upphävandebeslut kan ha föregåtts av ett eller flera beslut av regeringen om tillstånd för utlänningen att vistas här på prov trots förvisningsbeslutet. Kommittén vill dessutom framhålla följande.

När det gäller upphävande av lagakraftvunna förvisningsbeslut har man hittills i praxis noga skilt på att skäl av politisk natur skall prövas i verkställighetsärendet medan andra skäl, t. ex. anknytningsskäl eller humanitära skäl, skall prövas i återbrytningsärendet. Detta hänger samman med att 58 § UtlL erbjuder en särskild ordning för prövningen av invändning om politiskt verkställighetshinder. Som tidigare nämnts i avsnitt 20.1.3 ger SIV anstånd med verkställigheten av förvisningsbeslutet om politiskt verkställighetshinder har konstaterats föreligga. Förvisningsbeslutet kan – som närmare redogjorts för i nämnda avsnitt – med denna ordning komma att bestå under lång tid trots att beslutet inte går att verkställa. Först efter flera år kan med nuvarande praxis ett sådant inte verkställbart förvisningsbeslut upphävas. Mot bakgrund av att bestämmelsen om återbrytning vid dess tillkomst hade till syfte att ge Kungl. Maj:t en möjlighet att upphäva ett avlägsnandebeslut på grund av varaktigt verkställighetshinder borde emellertid ett av SIV eller regeringen konstaterat verkställighetshinder redan med gällande lag kunna utgöra skäl att upphäva beslutet. En ansökan om återbrytning där humanitära skäl åberopas som grund för upphävande av förvisningsbeslutet är inte knuten till verkställighetsärendet. Kommittén föreslår att även politiska skäl skall kunna åberopas i ett återbrytningsärende i framtiden.

Finner därför SIV vid prövningen av verkställighetsärendet, att det föreligger ett varaktigt verkställighetshinder skall SIV med eget yttrande underställa regeringen ärendet. Regeringen har då möjlighet att upphäva beslutet. I annat fall skall SIV besluta att verkställighet skall ske. I det senare fallet föreligger besvärsrätt hos regeringen.

I och med att kommittén föreslår en ordning med flyktingförklaring kommer antalet förvisningsbeslut, som gäller flyktingar, att kunna begränsas. Emellertid kan det finnas fall där det i och för sig föreligger flyktingskäl men inte någon flyktingförklaring. Kommittén har som redovisas i avsnitt 20.2.5 inte funnit det rimligt att domstolen normalt beaktar påståenden om politiskt flyktingskap annat än när utlänningen har en flyktingförklaring eller ett svenskt RD. En förvisad utlänning som har flyktingskäl men som inte har bevis om flyktingstatus bör därför – omedelbart efter det att domen vunnit laga kraft – själv hos regeringen kunna ansöka om upphävande av förvisningsbeslutet under åberopande av dessa skäl.

För att undvika att en prövning av flyktingskapet sker samtidigt hos regeringen och hos verkställighetsmyndigheten kan följande ordning gälla. Om den verkställande myndigheten redan är i färd med att pröva frågan om politiskt verkställighetshinder bör regeringen avvakta resultatet av den prövningen innan den tar ställning till utlänningens ansökan om upphävande av förvisningsbeslutet.

Har regeringen upphävt förvisningsbeslutet därför att den dömde är flykting kan det – om verkställigheten aktualiseras långt senare på grund av ett långvarigt frihetsstraff – visa sig att utlänningen upphört att vara flykting. I ett sådant fall får efter frigivningen i samband med prövningen av frågan om UT bedömas om brottet skall utgöra hinder för utlänningen att få ett UT.

24 Tvångsmedel

24.1 Allmänt

Kommittén har inte i detta skede företagit någon allmän översyn av bestämmelserna i 35-37 §§ UtlL om tvångsåtgärder i utlänningsärenden. Det har emellertid visat sig angeläget att närmare överväga några särskilda frågor i detta sammanhang. I det följande redovisas därför de ändringsförslag som kommittén nu vill föra fram.

24.2 Tvångsmedel vid förvisning

Kommittén har i sina direktiv fått i uppdrag bl. a. att se över gällande bestämmelser om tvångsåtgärder mot en utlänning som har dömts till förvisning. Innebörden av gällande rätt på denna punkt är osäker. Samtidigt som det står klart att behov ofta föreligger att hålla en utlänning häktad eller i förvar tills domen i förvisningsdelen har vunnit laga kraft och kan verkställas, går meningarna isär om den rättsliga möjligheten till detta. Bestämmelserna i utlänningslagen ger varken polismyndighet eller länsstyrelse någon rätt att ta utlänningen i förvar innan förvisningen har vunnit laga kraft och därför kan verkställas.

Förvisning beslutas som nämnts av allmän domstol. Rättegångsbalkens regler om tvångsåtgärder och fullföljd är då tillämpliga. Bestämmelserna om häktning finns som tidigare nämnts i 24 kap. RB. I 1 och 2 §§ anges under vilka förutsättningar häktning får ske. De centrala häktningsgrunderna är risk för fortsatt brottslighet, flyktfara och s.k. kollusionsfara, dvs. risk för förstörande av bevis.

Häktning på grund av flyktfara får som tidigare nämnts i kap. 12 beslutas endast för att förhindra att den misstänkte eller dömde undandrar sig lagföring resp. straff, dvs. brottspåföljd. I 1 kap. 3 § BrB anges vad som skall förstås med påföljd för brott i brottsbalken. Därmed avses de allmänna straffen böter och fängelse, disciplinstraff för krigsmän samt villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsfängelse, internering och överlämnande till särskild vård. Däremot nämns inte förvisning. Frågan om förvisning ändå är en brotts- eller ansvarspåföljd eller om den i stället utgör en s.k. särskild rättsverkan av brott har således med nuvarande regler avgörande betydelse för möjligheterna att hålla en förvisad person, som kan misstänkas avvika, i häkte i väntan på att domen om förvisning vinner laga kraft och därmed

utlänningslagens tvångsåtgärder kan komma till användning. Att den "terminologiska" frågan har så stor betydelse hänger samman med utformningen av bestämmelserna i 24 kap. 21 § RB. Domstolen skall enligt dessa när den dömer en misstänkt som är häktad pröva om han skall hållas häktad tills domen har vunnit laga kraft. En förutsättning för att häktning eller kvarhållande i häkte skall få förekomma är samtidigt att någon av häktningsgrunderna i 24 kap. föreligger. Häktning med hänvisning till flyktfara av en förvisad utlänning i avvaktan på att förvisningen vinner laga kraft förutsätter alltså att förvisningen betraktas som en brottspåföljd.

Frågan om förvisningens karaktär är omdiskuterad. De som menar att förvisning är en brottspåföljd hänvisar till att förvisningen vid tillkomsten av 1954 års utlänningslag i processuellt hänseende ansågs utgöra en ansvarspåföljd (prop. 1954:41 s. 145 och 161). Man hänvisar också till bl. a. att det i 26 § tredje stycket UtlL sägs att förvisningsmenet skall "beaktas vid bestämmande av annan påföljd för brottet". Vidare anförs att förvisningen inte gärna utan något uttalande i saken av lagstiftaren kan förändra karaktär genom att en uppräkning av brottspåföljder sker i 1 kap. 3 § BrB.

Den aktuella frågan har i tidigare sammanhang behandlats av riksdagen (JuU 1973:28, rskr 1973:277). Det skedde med anledning av en motion med förslag till sådan ändring av 1 kap. 3 § BrB att förvisning enligt utlänningslagen inkluderades i uppräkningen av brottspåföljderna. Utskottet, som lät remittera förslaget till vissa domstolar och andra myndigheter, konstaterade i betänkandet att det i olika hänseenden rådde tveksamhet beträffande möjligheterna att använda häktningsinstitutet i samband med dom om förvisning. Vidare framhöll utskottet att det var otillfredsställande att förvisningen i olika lagar – utlänningslagen och brottsbalken – betraktades på olika sätt i straffprocessuellt hänseende. Med hänsyn till detta och till behovet av en möjlighet till frihetsberövande av en förvisad utlänning borde enligt utskottet ett klarläggande ske lagstiftningsvägen.

Kommittén vill för sin del erinra om att förvisning i lagrådsremissen med förslag till brottsbalk av föredragande departementschefen uttryckligen betecknades som en annan särskild åtgärd vid sidan av brottspåföljderna (se prop. 1962:10 s. B 65). Uttalandet kommenteras inte i propositionen. I den kommentar till brottsbalken som Beckman m. fl. gav ut vid brottsbalkens tillkomst betecknas förvisning som s. k. särskild rättsverkan av brott. Det förefaller med hänsyn till de citerade uttalandena vara klart att man under arbetet med brottsbalken betraktade förvisningen som särskild rättsverkan och inte som en brottspåföljd. Av det följer kanske inte med nödvändighet att förvisning inte täcks av begreppet straff i 24 kap. 1 § RB. I brist på stöd för motsatsen torde man dock enligt kommittén få anta att rättegångsbalken i detta hänseende fullt ut bygger på brottsbalken (resp. tidigare strafflagen) och att förvisning inte heller omfattas av begreppet straff i 24 kap. 1 § RB.

Det står vidare klart att ett införande av förvisning i uppräkningen av brottspåföljder i 1 kap. 3 § BrB skulle innebära ett betydande ingrepp i brottsbalkens systematik och därmed röra frågor som ligger utanför kommitténs område. Kommittén har i stället sett som sin uppgift att föreslå en sådan ändring i eller en komplettering av gällande bestämmelser att utlänningen vid behov skall kunna hållas i förvar tills förvisningsbeslutet har vunnit laga kraft. En sådan ändring kan göras antingen i utlänningslagen eller i

rättegångsbalken. För en ändring i utlänningslagen talar att man där finner bestämmelserna om tvångsmedel vid avlägsnande enligt utlänningslagen. Det är också där förvisningsinstitutet regleras. Å andra sidan är det allmän domstol som dömer till förvisning och vid fullföljd överprövar förvisningsbeslut. Beslut om tvångsåtgärd skall fattas samtidigt med att utlänningen döms till förvisning. Som framgår av kap. 26 anser kommittén att avlägsnande på grund av brott även i framtiden bör beslutas av allmän domstol. Det får då anses opraktiskt att en annan myndighet skall ha hand om förvarsfrågan. Även den frågan bör avgöras av domstolen. Från dessa utgångspunkter bör enligt kommitténs mening ett förtydligande kunna ske genom att 24 kap. 21 § RB får ett andra stycke av följande innehåll.

Vid tillämpning av första stycket skall bestämmelserna i detta kapitel om häktning av den, som skäligen kan befaras undandraga sig straff, gälla även i fråga om den som skäligen kan befaras undandraga sig honom ådömd förvisning.

Närmare kommentarer till bestämmelsen lämnas i specialmotiveringen.

24.3 Vissa andra frågor

Enligt 35 § UtlL i dess nu gällande lydelse kan handläggande myndighet under angivna förutsättningar ålägga utlänningen att vid vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller föreskriva annat villkor som behövs för att hålla honom under uppsikt. Av förarbetena framgår inte vilka särskilda åtgärder som avses eller som är tillåtna. I fråga om svenska medborgare medger gällande bestämmelser att behörig myndighet för viss tid fråntar en person hans pass i vissa bestämda fall. Syftet är att förhindra att personen ifråga lämnar landet. Även när det gäller utlänningar förekommer behov av att förhindra utresa samtidigt som ett förvarstagande framstår som ett alltför långtgående ingrepp. I praktiken har det då förekommit att utlänningen med stöd av 35 § tillfälligt har fråntagits sitt pass. Möjligheten att vidta en sådan åtgärd har varit föremål för diskussion eftersom den inte klart framgår av lagtexten.

Kommittén anser mot den bakgrunden att paragrafen bör förtydligas så, att det klart framgår att den handläggande myndigheten, när förutsättningarna för tvångsåtgärder föreligger, får omhänderta utlänningens pass eller därmed jämställd legitimationshandling.

En annan fråga som har uppmärksammats vid tillämpningen av gällande bestämmelser rör möjligheten att vid behov besluta om tvångsåtgärd sedan SIV har skilt sig från ett ärende men innan beslutet har vunnit laga kraft. Under den tiden finns ingen handläggande myndighet. Det är emellertid den handläggande myndigheten som beslutar om tvångsåtgärder resp. prövar en tvångsåtgärd som polismyndighet har vidtagit i brådskande fall. Kommittén anser därför att en bestämmelse bör införas i utlänningslagen som ger SIV befogenhet att även i den situationen besluta om förvar eller annan särskild tvångsåtgärd.

Bestämmelsen bör ta sikte på det fall då SIV har beslutat om avvisning eller förpassning eller om verkställighet av sådant beslut eller av förvisning samt avse tiden fram till dess att beslutet vunnit laga kraft eller besvär har anförts mot avlägsnande- eller verkställighetsbeslutet. Därefter är besvärsmyndig-

heten behörig. Anförs inga besvär och vinner beslutet laga kraft övergår därefter rätten att besluta om tvångsåtgärd på den verkställande myndigheten.

Slutligen vill kommittén erinra om den procedur som har föreslagits i samband med att en polismyndighet beslutar om avvisning av en utlänning som har påstått förföljelse (se kap. 17). Beslut om avvisning får bl. a. ske om påståendet är uppenbart oriktigt (32 §). Beslutet går att verkställa fastän det inte har vunnit laga kraft. Om utlänningen i den situationen genast vill överklaga beslutet hos SIV, skall emellertid verkställigheten inte ske förrän SIV har prövat frågan om eventuell inhibition. Under tiden skall enligt kommitténs förslag utlänningen få tas i förvar, även om rekvisiten i övrigt inte är uppfyllda.

25 Olovlig vistelse

En utlänning som förvisats eller utvisats härifrån kan som nämnts i kap. 13 straffas om han vistas här olovligen (66 § UtlL).

Enligt den statistik som kommittén har inhämtat från RI har under åren 1972–1976 sammanlagt 981 personer dömts för olovlig vistelse. Av dessa var 852 nordbor. Antalet domar under samma period var 1 942 varav 1 759 gällde nordbor. Detta innebär att samma person dömts flera gånger för olovlig vistelse. Att straffbestämmelsen för olovlig vistelse så ofta kommer till användning hänger bl. a. samman med att det för brott, som hör under allmänt åtal, sedan gammalt i vårt land gäller en s. k. absolut åtalsplikt. Allmän åklagare skall åtala sådant brott, om inte annat är föreskrivet. Detta leder i sin tur till att förundersökning måste ske i fall av olovlig vistelse. Tvångsmedel kan och skall tillgripas om detta är nödvändigt för att säkerställa det rättsliga förfarandet.

Häktning kan enligt 24 kap. 1 § andra stycket RB ske, när brottet kan medföra fängelse och den misstänkte inte har stadigt hemvist inom riket, om det skäligen kan befaras att han avviker. Enligt uppgift i betänkandet (SOU 1977:50) Häktning och anhållande (s. 158) brukar en utlänning häktas i samband med beslut om förvisning eller vid olovlig vistelse i riket. Vanligen åberopas då det nu nämnda lagrummet. Ibland grundas emellertid häktningen på risk för fortsatt brottslighet.

Den nuvarande ordningen är enligt kommitténs mening otillfredsställande. Detta gäller i särskild grad i fråga om finländare, som är bosatta nära svensk-finska gränsen. Ofta återvänder dessa efter förvisning eller utvisning till Sverige vid upprepade tillfällen. Gång på gång åtalas de och straffas enligt 66 §. Till en del är det fråga om gränsbor med stark anknytning till Sverige genom släkt och vänner. I stor utsträckning är emellertid de som döms för olovlig vistelse sjuka eller socialt nedgångna människor, som i stället borde bli föremål för svensk eller finsk social omvårdnad.

Kommittén föreslår som framgår av kap. 20 inskränkningar i möjligheten till förvisning. Genomgående skall krävas allvarligare brottslighet än nu för att förvisning skall få ske. Större hänsyn skall tas till utlänningens anknytning hit. Möjligheterna att förvisa en nordbo som inte endast tillfälligt vistas här föreslås bli kraftigt inskränkt. Förvisning skall normalt vara tidsbestämd. Genom att utrymmet för förvisning krymps och då särskilt beträffande nordbor kommer efter hand en straffbestämmelse för olovlig vistelse att få minskad tillämpning. Statistiken visar ju att det framför allt är nordbor som döms för olovlig vistelse. Detta beror naturligtvis på att gränskontroll normalt

inte förekommer mellan de nordiska länderna. Även om de nuvarande olägenheterna således kommer att minska i betydelse kvantitativt sett, kommer problemet ändå att finnas kvar. Kommittén har tagit upp frågan om straffbestämmelsen bör finnas kvar och, i så fall, om den bör ändras.

Att helt avstå från en sanktionsbestämmelse för de fall då en förvisad person olovligen återvänder och slår sig ner i vårt land låter sig enligt kommitténs mening knappast göra. Behovet av en sanktionsregel förstärks, om förvisning endast får användas i mer kvalificerade fall än nu. Utan en straffbestämmelse blir det omöjligt att upprätthålla respekten för dessa förvisningsbeslut.

De nuvarande svårigheterna hänger enligt kommittén delvis samman med att 66 § ger upphov till en alltför stel rättstillämpning. Ett smidigare användande av sanktionsregeln bör därför eftersträvas. Det kan enligt kommittén åstadkommas genom att bestämmelsen ändras så, att någon absolut åtalsplikt inte längre föreligger vid olovlig vistelse. Kommittén har diskuterat möjligheten att låta åtal ske efter anmälan från SIV. En sådan ordning skulle innebära, att SIV i varje enskilt fall fick pröva frågan om olovlig vistelse bör anmälas till åtal. Redan den ökade arbetsbelastning detta skulle medföra talar emellertid för att en annan lösning måste sökas. Närmast till hands har då legat att hämta förebild i brottsbalkens bestämmelser om inskränkningar i allmän åklagares rätt och plikt att åtala. Av förarbetena till brottsbalken framgår att straffrättskommittén hade föreslagit, att åklagare i betydligt större utsträckning än vad som slutligen blev fallet skulle få pröva om åtal var påkallat ur allmän synpunkt. Den restriktiva användningen av sådana bestämmelser i brottsbalken föranleddes av den kritik, som under remissbehandlingen riktades mot straffrättskommitténs förslag. Kritiken vilade på uppfattningen att den föreslagna ordningen kunde sätta principen om allas likhet inför lagen och därmed rättsväsendets objektivitet i fara. Med hänsyn till den kritiken förklarade departementschefen att regler om särskild åtalsprövning borde upptas i brottsbalken endast i sådana fall, där skälen att begränsa allmän åklagares rätt eller skyldighet att åtala hänförde sig till visst eller vissa brott och hade samband med brottstypen som sådan. Det bör mot den bakgrunden vara möjligt att med ledning av motsvarande bestämmelser i brottsbalken göra undantag från åklagares generella åtalsplikt. Eftersom något målsägarintresse inte förekommer i detta sammanhang bör åtalet göras beroende endast av om detta är påkallat från allmän synpunkt. Kommittén föreslår att straffbestämmelsen behålls men kompletteras med en regel om att åtal får underlåtas om lagföring inte är påkallad ur allmän synpunkt. En sådan lydelse anger att åtal som huvudregel skall ske men åklagaren har frihet att underlåta åtal i de fall där åtalet inte fyller något rimligt syfte. I dessa fall sker alltså inget annat än att avlägsnandebeslutet verkställs på nytt.

Avsikten är alltså inte att åtalsunderlåtelse skall ske slentrianmässigt. Det är enligt kommittén tvärtom viktigt också i framtiden att respekten för förvisningsbesluten upprätthålls genom att överträdelse beivras. En utlänning som har begått så allvarligt brott att förvisning kommer i fråga också enligt de föreslagna bestämmelserna, men som sätter sig över återreseförbudet, skall normalt åtalas och dömas. Åtal bör emellertid i viss utsträckning kunna underlåtas i fråga om nordbor med hänsyn till att någon gränskontroll inte förekommer mellan de nordiska länderna. Särskilt gäller detta beträf-

fande de alkoholiserade eller i övrigt socialt handikappade personer, vilka nu gång på gång döms för olovlig vistelse, fastän de i stället borde bli föremål för social omvårdnad. Ett annat exempel på en situation då åtalsunderlåtelse kan vara motiverad är då en person tillfälligt har rest in för att besöka en sjuk anhörig eller bekant eller i övrigt har haft ett vägande skäl för ett tillfälligt besök här, men har underlåtit att först söka tillstånd. En förvisad person som – av t. ex. ekonomiska skäl – har funnit sig tvingad att resa över svenskt territorium för att ta sig till tredje land bör också kunna slippa åtal. I övrigt får överlåtas åt rättstillämpningen att närmare ange i vilka fall åtal bör underlåtas.

26 Terminologiska frågor; myndigheter

26.1 Terminologiska frågor

26.1.1 *Allmänt*

Kommittén har strävat efter att förenkla språket i utlänningslagen. I linje med denna strävan och i enlighet med utredningsuppdraget har kommittén också sett över benämningarna på de olika avlägsnandeformerna. De nuvarande benämningarna har enligt kommitténs uppfattning knappast nått utanför experternas krets. Enligt allmänt språkbruk används termen *avvisning* om en utlänning inte får komma in i landet och termen *utvisning* om han redan befinner sig inne i landet och inte får vara kvar här. I enlighet med detta språkbruk har kommittén funnit det praktiskt och ändamålsenligt att i framtiden bara ha två termer för de vanligaste avlägsnandeformerna, nämligen avvisning och utvisning.

26.1.2 *Avlägsnande i samband med inresan, avvisning*

Avvisning bör som nyss sagts i princip begränsas till att avse ett avlägsnande vid gränsen. Man bör således återgå till att begränsa avvisningsmöjligheterna till utlänningens ankomst hit eller inom en vecka därefter. Om utlänningens rätt att resa in i Sverige inte prövats vid inresan hit, måste denna prövning ske vid den senare tidpunkt när han själv uppsöker eller anträffas av en polismyndighet. Vid denna kontakt sker då den kontroll som annars skulle ha skett vid gränsen. Polisen bör även i fortsättningen ha möjlighet att i den situationen besluta om avvisning. Liksom hittills skall avvisningen kunna verkställas utan hinder av anförda besvär.

Med detta resonemang kommer termen avvisning inte längre att kunna användas på vad som i dag brukar kallas "långa avvisningar". Med en "lång avvisning" menas ett avvisningsbeslut enligt 19 § UtlL, som kan fattas under utlänningens tre första månader här, trots att han har inresebehandlats vid passkontrollen och då tillåtits att resa in i landet. Denna avvisning går inte att verkställa förrän beslutet har vunnit laga kraft. Avlägsnandebeslut i denna situation bör enligt kommitténs mening fattas av SIV och i framtiden kallas för *utvisning*. Härigenom markeras att den som en gång har tillåtits resa in i landet har ett starkare skydd mot avlägsnande än den som påträffas utan att inresebehandling skett.

26.1.3 *Avlägsnande efter inresan, utvisning*

Kommittén vill först erinra om att den i kap. 21 föreslagit att det nuvarande utvisningsinstitutet i allt väsentligt avskaffas. När det gäller termen *förvisning* kan nämnas att den infördes med nuvarande utlänningslag. Det hängde samman med att reglerna om avlägsnande på grund av brott då bröts ut från bestämmelserna om utvisning på grund av asocialitet och att handläggningen fördes över från länsstyrelse till den domstol som dömde i brottmålet. Anledningen till att avlägsnandeformen fick beteckningen förvisning framgår inte av förarbetena men torde hänga samman med att det ansågs praktiskt att använda ett särskilt begrepp för det avlägsnandebeslut som allmän domstol skulle fatta.

Det är inte troligt att termen förvisning i praktiken har använts av andra än tjänstemän vid domstolar och vissa andra myndigheter. I dagligt tal torde i allmänhet termen utvisning ha använts som benämning på en sådan åtgärd. För att minska begreppsförvirringen och underlätta förståelsen för innebörden av den åtgärd som domstolen beslutar om föreslår kommittén att ordet *utvisning* ersätter den nuvarande termen förvisning.

Vad angår termen *förpassning* som benämning på avlägsnande på grund av att tillstånd saknas gäller också att det sällan använts utanför tjänstemännens krets. Bland allmänheten och i massmedia möter man ytterst sällan rätt benämning på ett förpassningsbeslut. Kommittén föreslår därför att även ordet förpassning ersätts med benämningen *utvisning*.

26.2 Myndigheter

26.2.1 *Allmänt*

En utlänning kan i dag som framgått av kap. 5–9 avlägsnas från Sverige genom avvisning, förpassning, förvisning, utvisning och hemsändning.

Det är olika myndigheter som beslutar om de skilda formerna av avlägsnande. Avvisning beslutas av polisen och i vissa fall av SIV. Förpassning beslutas av SIV, förvisning av allmän domstol och utvisning av länsrätt. Hemsändning av intagna enligt LSPV beslutas av socialstyrelsen. Besvär över avvisningsbeslut prövas i administrativ ordning av SIV/regeringen resp. av regeringen. Förpassningsbeslut överklagas hos regeringen. Förvisningsbeslut överklagas hos hovrätt och HD. Utvisningsbeslut överklagas hos kammarrätt och RR. Besvär över socialstyrelsens beslut om hemsändning förs hos regeringen. Avlägsnandebesluten handläggs således i vissa fall av administrativ myndighet och i andra fall av domstol.

En princip för denna fördelning mellan förvaltningsmyndigheter och domstolar kan sägas vara, att frågor av rättstillämpningskaraktär har hänförts till domstolarna, medan beslut som i större utsträckning grundar sig på en lämplighetsbedömning har lagts på förvaltningsmyndigheter (se avsnitt 8.3 om övervägandena inför överflyttningen av utvisningsärendena till länsrätt).

Kommittén har till uppgift att föreslå en förenkling av bestämmelserna om avlägsnande. Enligt direktiven bör också undersökas om inte själva förfarandet kan göras mer enhetligt. Detta skulle bli fallet om samma myndighet

handlade alla slag av avlägsnandeärenden. Direktiven tar särskilt upp frågan om avlägsnande på grund av brott bör beslutas av annan myndighet än av allmän domstol, t. ex. av SIV. Praxis i dessa avlägsnandeärenden skulle då enligt direktiven kunna samordnas med utlänningspolitiken i övrigt. En utgångspunkt vid sådana diskussioner måste vara att kraven på rättssäkerhet inte eftersätts och att praktiska vinster uppnås genom samordningen.

I olika sammanhang har dessutom ifrågasatts om polismyndighet bör handlägga avvisningsärenden i vilka politiskt flyktingskap görs gällande. Sådana synpunkter har bl. a. förts fram vid några av de kontakter kommittén har haft med enskilda samt företrädare för vissa organisationer. Eftersom kommittén har till uppgift att göra en fullständig översyn av utlänningslagen har den ansett sig böra ta upp och behandla även denna fråga.

26.2.2 *Myndighet vid avvisning*

Diskussionen om polisens befattning med avvisningsärenden har i första hand gällt frågan om polisen skall vara utredningsmyndighet i utlänningsärenden, särskilt i de ärenden där politiskt flyktingskap görs gällande. Det har hävdats att framför allt asylsökande utlänningar hyser sådan rädsla för polisen att de under den första utredningen undanhåller upplysningar som kan ha avgörande betydelse i ärendet. Dessutom har gjorts gällande att avvisningsbeslut har fattats av polisen trots att avvisningsärendet borde ha avgjorts av SIV. Det har enligt kritikerna gällt sådana ärenden där flyktingskap eller starka humanitära skäl har åberopats för att få stanna här.

Det är först under senare år som frågan om en särskild utredningsmyndighet i utlänningsärenden har diskuterats. I prop. 1975/76:18 (s. 148 f) berörs ett förslag om att låta en civilt tillsatt nämnd eller ett organ under SIV ha hand om förhören och utredningarna i asylärenden. Föredraganden kunde emellertid inte ansluta sig till de framlagda förslagen. I stället ansåg hon det lämpligt att koncentrera utredningarna i sådana ärenden till särskilda utredningscentraler på ett mindre antal orter i landet. Riksdagen anslöt sig till denna uppfattning. Från och med den 1 juli 1977 fungerar polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö som utredningscentraler i asylärenden.

Kommittén vill för sin del anföra följande. Kommittén har vid sin genomgång av avvisningsärenden under år 1977 (se kap. 14) funnit att det i större delen av avvisningsärendena överhuvudtaget inte åberopas skäl av politisk natur mot ett eventuellt avvisningsbeslut. Beslut i sådana ärenden får därför fattas av polisen. I de fall politisk förföljelse eller liknande görs gällande skall polisen däremot underställa SIV ärendet.

Under år 1977 underställde polisen ca 1 400 avvisningsärenden SIV:s prövning. Samtidigt fattade polisen mer än 4 000 avvisningsbeslut. I vissa av dessa fall kan självfallet diskuteras om inte ärendet hade bort underställas SIV:s prövning. Detta betyder emellertid inte att utlänningen skulle ha fått stanna här om SIV hade prövat ärendet, eftersom underställningsplikten, som påpekats tidigare, är vidare än de skäl utlänningen kan få stanna på.

Kommittén föreslår i kap. 17 vissa ändringar i samband med regeln om underställningsskyldigheten. Den avgörande skillnaden mot nuvarande lagstiftning blir att utlänningen ges rätt att, om han önskar det, få stanna i

landet medan SIV avgör frågan om hans påstående om förföljelse är uppenbart oriktigt.

Det är självfallet viktigt att utlänningar som inte har några godtagbara skäl att vistas i Sverige hindras från att resa in hit och, om de har rest in, avlägsnas härifrån så snabbt som möjligt. Handläggningen vid inresetillfället eller då utlänningen anträffas inne i landet (inom tre månader) måste vara så effektiv som möjligt för att förhindra uppkomsten av "långrotande" ärenden där resultatet ändå måste bli ett avlägsnandebeslut, kanske flera månader senare.

Mot bakgrund av vad nyss anförts och då man strävar efter att förbättra utbildningen för den polispersonal som skall fatta besluten i dessa ärenden har kommittén inte funnit anledning att föreslå att någon annan myndighet övertar beslutanderätten i avvisningsärendena.

Vad härefter angår frågan om överflyttning från polisen till annan myndighet av utredningsverksamheten i sådana ärenden där politiskt flyktingskap och liknande skäl görs gällande, vill kommittén anföra följande. Den utlänning som kommer till vårt land och söker asyl måste lägga fram sina skäl inför en utredningsmyndighet. Det kan ifrågasättas om den rädsla som flyktingen kan känna i den situationen blir mindre om det är någon annan myndighet än polisen som sköter utredningen. Oro och ängslan är naturlig för en människa i en flyktingsituation. Dessutom måste oron ofta bottna i en rädsla för att inte få komma in i landet. Denna rädsla finns oberoende av vilken myndighet som utreder ärendet. Om utredarna är civilklädda myndighetspersoner från polismyndigheten eller någon annan myndighet torde i och för sig knappast förstärka eller minska rädslan hos flyktingen. Enligt kommitténs mening finns det från denna utgångspunkt inte tillräckligt starka skäl som talar för att införa ett annat system än det nuvarande. Till detta kommer att polisen har ansvaret för gränskontrollen. Det skulle därför både vara opraktiskt och bli dyrbart att vid sidan av polisen bygga upp en parallell organisation för handläggningen av utlänningsärenden.

Kommittén vill i detta sammanhang kraftigt understryka vikten av att den polispersonal, som skall handlägga och fatta beslut i dessa ärenden verkligen får nödvändig utbildning för uppgiften. Det är också mycket angeläget att utlänningsgruppen vid RPS får sådana resurser att den aktivt kan medverka i utbildningen för den här aktuella polispersonalen.

26.2.3 *Myndighet vid utvisning på grund av brott*

Avlägsnande på grund av brott har som tidigare nämnts ursprungligen legat på förvaltningsmyndighet och fördes vid tillkomsten av nuvarande utlänningslag över till allmän domstol. Redan när länsstyrelse beslutade om utvisning på grund av brott, kunde utlänningen emellertid besvära sig hos HD.

Motiven för överflyttningen till domstol av dessa ärenden var i stort sett följande. Det ansågs mindre lämpligt att samhällsreaktionen mot brott splittrades på olika myndigheter. Dessa utvisningsbeslut hade ett naturligt samband med brottmålet. Rättssäkerheten förstärktes genom att besluten alltid togs efter muntlig förhandling och genom att det fanns möjlighet till juridiskt ombud. Domstolen hade i brottmålet tillgång till personalia

beträffande utlänningen. Det var dessutom olyckligt att låta domstolen utforma en lämplig brottspåföljd utan att veta om länsstyrelsen senare beslutade om avlägsnande på grund av samma brott. Arbetsbelastningen hos övriga myndigheter skulle minska, om domstolen fick besluta i avlägsnandefrågan. Någon motsvarande ökning av arbetsbelastningen hos domstolen behövde inte ske.

Något förbud för domstolen att ta hänsyn till invändning om politiskt verkställighetshinder finns inte. I praktiken har dock sådana frågor kommit att handläggas först på verkställighetsstadiet.

Kommittén vill för egen del anföra följande. Det kan inte utan vidare sägas att det måste anses fördelaktigare att *en* myndighet, SIV, har hand om alla avlägsnandeformer. När det gäller avlägsnande på grund av brott måste det avgörande vara vilka fördelar och nackdelar som i praktiken föreligger vid handläggningen hos domstol resp. SIV. För att man skall föra över besluten från allmän domstol till SIV torde få krävas, antingen att domstolarnas praxis inte är godtagbar eller att påtagliga praktiska vinster erhålls genom överflyttningen. Vad gäller frågan om domstolarnas praxis varit godtagbar eller inte har den undersökning som kommittén gjort (se kap. 14) inte gett anledning till någon egentlig kritik mot domstolarnas förvisningsbeslut. Rent allmänt kan sägas att domstolarna inte kan förutsättas ha någon detaljkännedom om invandringsbestämmelserna och hur dessa tillämpas. Särskilt gäller detta i fråga om de omständigheter som kan ha betydelse vid bedömningen av ärenden som avser familje- och anknytningsinvandringen. Kartläggningen visar emellertid att andelen invandrare bland de förvisade är avsevärt mindre än andelen tillfällighetsbesökare. Detta tyder på att domstolarna handskats försiktigt med förvisningsinstitutet när det gäller invandrare. Det finns därför enligt kommittén inte anledning att flytta över handläggningen till SIV för att få enhetligare och sakligt riktigare beslut.

När det gäller frågan om eventuella praktiska vinster av en överflyttning anser kommittén att de skäl som anfördes år 1954 för att lägga beslut om förvisning på de allmänna domstolarna fortfarande väger tungt. Om en domstol beslutar om avlägsnande på grund av brott, behandlas frågan i brottmålsrättegången. Domstolen kan ta hänsyn till samtliga omständigheter som kan inverka på valet av reaktion på brottet och har därigenom möjligheter att välja lämplig påföljd i det enskilda fallet. Genom lekmannamedverkan, muntlighet och överprövningsmöjlighet för hovrätt och HD tillgodoses rättssäkerhetskraven i hög grad. Någon nämnvärd ökning av arbetsbördan i domstolen medför inte avlägsnandefrågan. Beslutet om avlägsnande kommer ibland visserligen långt före tidpunkten för verkställigheten, vilket kan kritiseras från principiella utgångspunkter. Det kan framför allt medföra svårigheter för politiska flyktingar. Genom införandet av ordningen med en flyktingförklaring, som domstolen är bunden av, och av den föreslagna möjligheten för en flykting som inte har en flyktingförklaring eller ett svenskt RD att ansöka om upphävande av beslutet så snart det vunnit laga kraft minskar olägenheterna med denna ordning. Redan nu finns för övrigt möjlighet för en utlänning att ansöka om återbrytning av beslutet på grund av andra skäl än verkställighetshinder. Ett tidigt beslut i avlägsnandefrågan är av stor betydelse för kriminalvårdsorganen. Därigenom får de besked i frågan om behandlingen av den intagne skall

inriktas på en anpassning i det svenska samhället eller inte. Även för den enskilde måste det vara av stor betydelse att så tidigt som möjligt få klarhet i avlägsnandefrågan.

Skulle beslutanderätten däremot läggas på SIV aktualiseras åtskilliga problem. När det gäller anhängiggörandet av avlägsnandefrågan hos SIV kan man knappast begära att verket skall gå igenom alla domar som rör utlänningar för att se i vilka fall utvisning på grund av brott skall ske. En möjlighet är att domstolen – på yrkande av åklagaren - konstaterar om det med hänsyn till PUT, vistelsetidens längd, strafflatituder etc. finns legala förutsättningar för ett avlägsnande och i så fall underrättar SIV. Det skulle emellertid i praktiken innebära att det är domstolen som beslutar i vilka fall SIV får överväga ett avlägsnande på grund av brott. Skillnaden mellan en sådan ordning och den nuvarande är emellertid ytterst liten och framstår som konstlad. En tredje variant är att åklagaren som företrädare för det allmänna ges möjlighet att föra talan hos SIV. Det innebär bl. a. att man ökar arbetsbelastningen både på åklagarna och SIV utan att göra några vinster.

Mot bakgrunden av vad som sagts framstår det onekligen som mera tilltalande att låta domstolarna som hittills besluta om avlägsnande på grund av brott.

Vad slutligen gäller tidpunkten för avlägsnandebeslutet är det visserligen så att beslutet kan fattas i ett senare skede av straffverkställigheten om beslutanderätten ligger hos SIV. Därigenom kan verkställighetshinder beaktas innan något beslut fattas i avlägsnandefrågan. Fördelarna med detta är dock mera av principiell än av praktisk natur. Ökas möjligheterna att upphäva beslutet när ett varaktigt politiskt verkställighetshinder kan konstateras, vinner man inget särskilt på att vänta med avlägsnandebeslutet. Beslutet bör liksom nu också kunna upphävas av det skälet att utlänningen har fått en stark anknytning till Sverige. Upphävandet kan vid behov föregås av ett eller flera "tillståndsbeslut", dvs. beslut om att utlänningen trots avlägsnandebeslutet skall få stanna viss tid i riket. Med en ordning enligt vilken SIV först under verkställigheten av brottspåföljden skulle besluta om avlägsnande, skulle det bli svårt att hinna fatta ett lagakraftägande beslut vid korta frihetsstraff, skyddstillsyn och villkorlig dom.

Kommitténs uppfattning är således den att en överflyttning till SIV av ärenden om en utlännings avlägsnande på grund av brott inte medför några handläggningsvinster. Tvärtom ökas arbetsuppgifterna och förfarandet blir krångligare. Övervägande skäl talar därför till förmån för att låta de allmänna domstolarna också i framtiden besluta om avlägsnande på grund av brott.

26.2.4 *Myndighet vid hemsändning*

Kommittén begränsar sig till att behandla frågan om beslutsmyndighet vid hemsändning av psykiskt sjuka.

LSPV har varit föremål för utredning. Socialstyrelsen har i sin serie Socialstyrelsen redovisar (1977:14) redogjort för ett förslag till ny lag om viss psykiatrisk vård som lagts fram av en arbetsgrupp inom socialstyrelsen. I förslaget behandlas även i korthet hemsändningsinstitutet (s. 394 f). Där sägs att bestämmelsen vållat åtskilliga tillämpningsproblem. Arbetsgruppen fortsatte:

"Förutsättningarna för hemsändande överensstämmer inte i alla delar – frånsett de speciella krav som uppställs till följd av sjukdomen – med nuvarande tillämpning av bestämmelserna om utvisning och förvisning i utlänningslagen. Eftersom det här är fråga om ett återförande som i vissa fall kan ske tvångsvis bör det övervägas om föreskrift av detta slag i stället bör intas i utlänningslagen. I vart fall bör undersökas om inte beslutsfunktionen lämpligen skall övertas av invandrarverket. Detta hindrar inte att yttrande i ärendet kan lämnas av överläkaren och den föreslagna nämnden samt när så bedöms nödvändigt av socialstyrelsen."

Att jämställa avlägsnande på grund av brott och asocialitet å ena sidan och hemsändning å andra sidan är inte utan vidare hållbart. När det gäller de förra avlägsnandeformerna måste det ske en avvägning mellan samhällets intressen av att avlägsna en icke önskvärd person och den enskildes önskemål om att få bli kvar här. Av hänsyn till den enskilde invandrarens intressen föreslår kommittén att de nuvarande utvisningsreglerna upphävs och att möjligheterna till förvisning (utvisning på grund av brott) begränsas. Fortfarande måste dock, som tidigare framhållits, samhället ha möjligheter att skydda sig mot grovt asociala samt kriminella utlänningar genom att avlägsna dem härifrån. Även om hemsändningen ursprungligen tillkommit i samma syfte, dvs. att skydda svenska intressen, bör hemsändning enligt kommitténs mening fortsättningsvis användas med patientens bästa för ögonen. Förutsättningarna för hemsändning bör framför allt bedömas utifrån medicinska synpunkter. Det lämpligaste är därför enligt kommitténs uppfattning att behålla beslutanderätten hos socialstyrelsen.

27 Kommitténs beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna av dess förslag

27.1 Tillståndsprövningen (kap. 16)

UT före inresa (16.1). Kommittén anser att detta förslag framför allt innebär vissa besparingar. Genom att huvudregeln blir att prövningen av tillståndsansökningarna endast skall vara formell så länge utlänningen är i Sverige minskar belastningen på såväl utredningsmyndigheten, dvs. polisen, som beslutsmyndigheterna, dvs. SIV/regeringen.

Å andra sidan kommer förslaget att innebära behov av förstärkning av personalen vid vissa svenska utlandsmyndigheter.

Eftersom handläggningstiderna för ansökningar som getts in i Sverige på detta sätt blir kortare minskar behovet av eventuell socialhjälp under väntetiden.

UT för vissa anhöriga (16.2). Kommittén bedömer att förslagen i denna del är så marginella att de inte har några ekonomiska konsekvenser.

Vandelsprövning (16.3). Kommitténs överväganden har inga ekonomiska konsekvenser.

27.2 Skyddet åt flyktingar och vissa andra grupper (kap. 17)

Skyddet åt flyktingar (17.1). Kommitténs förslag har inga ekonomiska konsekvenser.

Flyktingförklaring (17.2). På grund av den vikt som i framtiden kommer att tillmätas tillståndsbeslut vari ingår en s.k. flyktingförklaring bör de besluten ligga högre i beslutsordningen hos SIV än vad positiva beslut i princip gör i dag. Detta skulle tala för behovet av t. ex. ytterligare en gruppchef. Å andra sidan måste tas med i beräkningen att det redan i dag görs en flyktingbedömning i ärenden om RD motsvarande den som skall ske vid en framtida flyktingförklaring. Antalet ärenden om RD var ca 3 500 år 1978. Beslut i dessa ärenden fattas i allmänhet på lägst gruppchefsnivå. Om flyktingförklaring införs kommer prövningen i RD-ärendena emellertid att kunna bli helt automatisk. På grund härav anser kommittén att detta förslag ej bör föra med sig något större behov av ytterligare arbetskraft. Eventuell kostnad härför

ingår i den beräkning av kostnaden för ytterligare personal hos SIV som finns under avsnitt 27.4.

Skyddet åt vissa andra grupper (17.3). Kommittén föreslår att vissa kategorier i denna grupp bör vid en generös bedömning kunna betraktas som flyktingar. Detta medför emellertid inte några ekonomiska konsekvenser.

Underställning (17.4). Kommittén föreslår att vissa avvisningsbeslut som fattas av polisen inte skall verkställas förrän SIV har bedömt verkställighetsfrågan. Detta leder till behov av jourtjänst på SIV. Dessa ärenden skall med den föreslagna ordningen inte verkställas förrän SIV haft tillfälle att bedöma dem. Emellertid kan möjligheten att verkställa avlägsnandebesluten till tredje land äventyras om beslutet skjuts upp alltför länge.

Vid *legala* inresor accepterar t. ex. Danmark en frist på ca en dag för direktåtertagande medan Förbundsrepubliken Tyskland fordrar att verkställighet i princip sker med vändande transportlägenhet. Även vid verkställighet till andra länder minskar möjligheterna till återsändande ju längre tid det dröjer. Vid *illegala* inresor finns däremot avtal med både Förbundsrepubliken och de nordiska grannländerna, enligt vilka återtagningar accepteras under en längre tid.

Kommittén föreslår att förhandlingar så snart som möjligt inleds med Förbundsrepubliken och de nordiska grannländerna om att utsträcka tiden för återtagning vid *legal* inresa. Vid ett positivt resultat av förhandlingarna bör man överväga om det är tillräckligt med en begränsad jourtjänstgöring hos SIV.

Slutligen måste anmärkas följande. Om jourtjänst införs för dessa ärenden innebär det förmodligen att beslutsfattaren – eftersom han ändå är i tjänst – inte kan vägra att befatta sig med eventuella inhibitioner som begärs även i andra besvärsärenden.

En fullständig jourtjänstgöring kommer uppskattningsvis att innebära följande kostnader.

Tillståndsbyrån

En person på minst gruppchefsnivå måste på icke-kontorstid vara i beredskap i bostaden eller på annan plats där han lätt kan nås. Den sammanlagda kompensationsledigheten för sådan personal uppskattas till ca 1,5 årsarbetskraft. kr. 220 000

Registerenheten och datasystemet

Det är osäkert i vilken omfattning det kan krävas tillgång till SIV:s datasystem och eventuella personakter. En person måste möjligen finnas tillgänglig på registerenheten. Kompensationsledigheten motsvarar även här 1,5 årsarbetskraft. kr. 130 000

Det är ur kostnadssynpunkt orimligt att ha datasystemet tillgängligt under icke-kontorstid. Detta skulle nämligen kräva beredskap även hos DAFA. Ett microfichesystem

däremot kostar ca 13 000 kr. per månad att hålla aktuellt. I dag införs nya uppgifter ungefär varannan månad och kostar per år ca 70 000 kr. Skall det hållas aktuellt varje vecka blir årskostnaden ca 680 000 kr., varannan vecka ca 340 000 kr. osv. Merkostnaden för att införa nya uppgifter varannan vecka blir då 340 000 kr. minskat med vad systemet redan i dag kostar, 70 000 kr. kr. 270 000

Övrigt

Kostnaden för den tekniska utrustning, som krävs för att nå de personer som har jourtjänst, uppskattas till ca 20 000 kr. kr. 20 000

Administrationen av ett beredskapssystem med tjänstgöringslistor, kompensationsledigheter osv. ger visst merarbete för såväl berörd byrå som enhet och administrativa byrån. Denna kostnad har inte kunnat beräknas.

27.3 Avvisning, förpassning, förvisning, utvisning och hemsändning (kap. 18-22)

Kommittén kan inte finna att dess förslag medför några ekonomiska konsekvenser.

27.4 Återbrytning (kap. 23)

Återbrytning av avvisnings- eller förpassningsbeslut (23.2). Kommittén föreslår att regeringens befattning med återbrytning av avvisningsbeslut och utvisningsbeslut på grund av avsaknad av tillstånd i det närmaste skall upphöra. Regeringen avgör för närvarande åtskilliga återbrytningsärenden varje vecka. Därtill kommer besluten i inhibitionsärenden, som dessutom medför att arbetet med de ordinarie ärendena helt kan förryckas.

I stället föreslår kommittén att vad som nu prövas i återbrytningsärendet i framtiden skall prövas i verkställighetsärendet, dvs. i huvudsak hos SIV. Hos SIV skulle det därför behövas ytterligare resurser. Med hänsyn till de balanser som numera finns i regeringskansliet får behovet av ökade resurser hos SIV vägas mot behovet av att i annat fall rekrytera ytterligare arbetskraft i regeringskansliet. Kommitténs förslag innebär att det i regeringskansliet kan frigöras personal (ca 1–1,5 årsarbetskraft) som kan användas för att minska balanserna där och hålla handläggningstiderna inom rimliga gränser.

Vid beräkningen av merarbetet för SIV har det betydelse att kommitténs förslag innebär att inhibitionsärendena helt försvinner och att en prövning på verkställighetsplanet normalt bara bör ske en gång.

Kostnaderna för ytterligare personal hos SIV på grund av detta förslag har räknats samman med kostnaderna för förslaget angivet under nästa rubrik.

Återbrytning av förvisningsbeslut (23.3). Kommittén föreslår att en utlänning som utvisats på grund av brott skall kunna ansöka om upphävande av utvisningsbeslutet hos regeringen om han anser sig vara flykting. Prövningen av ett påstående om politiskt flyktingskap blir här beroende av en egen ansökan vilket gör att sådana ärenden kan bli vanligare än nu då prövningen enbart anses kunna ske i ett verkställighetsärende. Kommittén beräknar inte att något behov av extra personal uppkommer hos regeringen eftersom kommitténs förslag i föregående avsnitt innebär att viss arbetskraft frigörs. Viss ytterligare personal kan däremot behövas hos SIV för att kunna besvara remisser från regeringen i dessa ärenden.

En beräkning av kostnaderna har varit mycket svår att göra. I nedan angivna kostnad har inräknats behovet av personal för utfärdande av flyktingförklaring samt för handläggningen av verkställighetsärenden som gäller beslut om avvisning och utvisning på grund av avsaknad av tillstånd. Den större delen av kostnaden avser tveklöst ärenden om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning på grund av avsaknad av tillstånd. En preliminär bedömning är att det hos SIV sammanlagt krävs ca tre årsarbetskrafter för arbetet med flyktingförklaring, verkställighet av beslut om avvisning och utvisning på grund av avsaknad av tillstånd samt arbete i samband med återbrytning av beslut om utvisning på grund av brott. kr. 350 000

27.5 Tvångsmedel, olovlig vistelse samt terminologiska frågor; myndigheter (kap. 24–26)

Kommittén bedömer att dess förslag inte kommer att medföra några större kostnader.

27.6 Summa kostnader kr. 990 000

27.7 Sammanfattning

Kommittén har vid sitt arbete i huvudsak haft två mål. Det ena har varit att ytterligare öka rättssäkerheten. De förslag som har lagts fram i detta syfte har bedömts så väsentliga att kostnaderna för dem måste accepteras. Kommittén tänker närmast på förslaget om jourtjänst på SIV. Det andra målet har varit att ytterligare effektivisera handläggningen av utlänningsärendena. Förslagen härom innebär i sin tur besparingar för det allmänna. Besparingarna kan inte mätas direkt i minskade personalkostnader vid de skilda myndigheterna. Däremot är det alldeles uppenbart att kostnaderna för samhället totalt kommer att minska. Särskilt bör påpekas att effekten av att UT i vissa fall skall sökas medan utlänningen uppehåller sig utanför landets gränser blir minskade kostnader för det allmänna.

28 Specialmotivering

28.1 Förslaget till utlänningslag

Nuvarande utlänningslag kom till år 1954. Den har sedan dess varit föremål för en lång rad ändringar i sakligt hänseende, senast 1976, 1977 och 1978. Någon överarbetning av lagen i dess helhet i språkligt hänseende och i fråga om dispositionen av bestämmelserna har inte skett. Lagen framstår därför numera som svåröverskådlig och svårläst. Detta är särskilt otillfredsställande när det gäller en så pass central lagstiftning. Av särskild betydelse är att utlänningslagen direkt reglerar ett stort antal enskilda människors fundamentala rättigheter i förhållande till vårt land och att lagen skall tillämpas av ett betydande antal polismyndigheter och andra myndigheter.

Utlänningslagkommittén föreslår i detta betänkande åtskilliga ändringar i lagen. De avser bl. a. tillståndsgivningen, skyddet för flyktingar, förutsättningarna och formerna för avlägsnande av utlänningar ur Sverige, möjligheterna att upphäva lagakraftvunna avlägsnandebeslut samt tvångsmedel i utlänningsärenden. Skulle även dessa bestämmelser tas in i lagen utan att denna i övrigt omarbetades, skulle det resultera i en ännu mera svårhanterlig lagtext. Kommittén har därför företagit en omfattande språklig revidering av utlänningslagen även i de delar som inte direkt berörs av de föreslagna materiella ändringarna. En sådan överarbetning rekommenderas i statsrådsberedningens promemoria (1972:2) med några riktlinjer för författningsspråket.

Kommittén har funnit att utlänningslagens nuvarande disposition i allt väsentligt kan bibehållas. Vissa omdisponeringar har dock gjorts. För att öka överskådligheten har de olika större avsnitten försetts med kursiverade underrubriker. I språkligt hänseende har kommittén följt nyss nämnda riktlinjer för författningsspråket. Det innebär bl. a. att bruket av substantiv i singularis *utan* artikel (s. k. nakna substantiv, exempelvis utlänning, polismyndighet) har kommittén försökt att undvika.

I det följande kommenteras närmare endast de paragrafer som har ändrats annat än i språkligt hänseende.

Inledande bestämmelser

1–2 §§

Här har tagits in vissa inledande bestämmelser av generell natur. De motsvarar i huvudsak 1 och 3 §§ i gällande utlänningslag.

Rätt till asyl m. m.

Under denna rubrik återfinns bestämmelserna om en flyktings rätt till fristad i vårt land (3 §), om de omständigheter som gör att ett flyktingskap upphör (4 §) samt bestämmelser om skydd för krigsvägrare (5 §).

3 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 § första och andra styckena UtlL. Asylregeln i *första stycket* är i sakligt hänseende oförändrad. Genomgående används i den nya lagen begreppet flykting i stället för politisk flykting. Det hänger samman med att flyktingskap kan uppkomma på andra grunder än politiska. Vidare har kommittén velat anpassa flyktingbestämmelserna till 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning.

Ett uttryck för den anpassningen utgör *andra styckets* definition av en flykting. Denna motsvarar den definition som finns i artikel 1 A 2 första stycket i konventionen, så som definitionen har reviderats genom 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning. Protokollet, som har ratificerats av Sverige och som trädde i kraft den 4 oktober 1967, innebar bl. a. ett upphävande av den ursprungliga begränsningen av flyktingbegreppet. Den innebar att endast personer som kunde åberopa förföljelse "till följd av händelser, som inträffat före den 1 januari 1951", betraktades som flyktingar.

De skäl som har motiverat att ersätta definitionen "politisk flykting" i 2 § andra stycket UtlL med konventionens flyktingdefinition kommenteras närmare i den allmänna motiveringen (kap. 17). Här skall endast nämnas följande. Vid utfärdande av RD för flyktingar enligt artikel 28 i konventionen tillämpar SIV redan nu konventionsbestämmelserna. Kommittén föreslår som framgått en rätt för en flykting att i tillståndsbeslutet med anledning av en förstagångsansökan få klargjort om hans begäran om flyktingstatus har bifallits. Besvärsrätt föreligger mot beslut varigenom en sådan begäran om flyktingförklaring har ogillats. Såväl ett RD som en flyktingförklaring har betydelse för andra staters behandling av flyktingar, s. k. extraterritoriella verkningar. Med hänsyn till den centrala funktion som flyktingkonventionen har för flyktingskapsbedömningen i de stater som anslutit sig till konventionen har det ansetts önskvärt att konventionstexten på denna punkt integreras i utlänningslagen.

Ändringen av definitionen innebär att den som kan åläggas allvarligt straff "på grund av politiskt brott", inte längre automatiskt skyddas, utan endast i den mån han faller under flyktingdefinitionen eller anses böra få skydd av politiskt-humanitära skäl. I övrigt kommer enligt kommitténs mening varje person som hittills har ansetts som "politisk flykting" enligt utlänningslagen att bedömas som flykting även i fortsättningen (se kap. 17). Kommittén anser det vara angeläget att definitionen ges en generös tolkning. En fördel, utöver dem som tidigare har nämnts, med den nya definitionen är att det subjektiva elementet (välgrundad fruktan) får en mer framträdande plats än tidigare.

Flyktingkonventionen betraktar som flyktingar också dem som enligt vissa tidigare konventioner fått sådan status, s. k. statutflyktingar. Någon anledning att ta in bestämmelser om denna, numera kraftigt begränsade, grupp har inte funnits. På grund av Sveriges anslutning till flyktingkonventionen bedöms de självfallet som flyktingar även i vårt land.

4 §

Paragrafen, som är ny, motsvarar i sak artikel 1 C i flyktingkonventionen. Som en konsekvens av att konventionens flyktingdefinition har tagits in i lagen har kommittén föreslagit att också de konventionsbestämmelser enligt vilka en flykting upphör att vara flykting får sin plats där.

Med den uppläggning flyktingbestämmelserna nu får framgår klart att flyktingstatus som har tillerkänts en utlänning har permanent karaktär och kan konstateras ha upphört, t. ex. i samband med ett utvisningsärende på grund av brott, endast om någon omständighet som anges i 4 § har inträffat efter det att utlänningen bedömdes som flykting. Det innebär från myndigheternas utgångspunkt den lättnaden att när en utlänning erhållit status som flykting någon allmän prövning av samtliga de förhållanden som gett flyktingstatus därefter inte behöver ske.

Av allmänna rättsgrundsatser får anses följa att flyktingförklaringen får upphävas också för det fall det visar sig, att flyktingbedömningen har gjorts på oriktiga uppgifter som utlänningen medvetet har lämnat.

5 §

Paragrafen motsvarar i sak nuvarande 2 § tredje stycket sista meningen UtlL. De grupper som omfattas av första meningen i samma stycke saknar motsvarighet i den nya lagen. Den nuvarande regleringen har i den nya lagen ersatts med bestämmelsen i 11 § första stycket 2, enligt vilken UT kan meddelas för annan än flykting om detta är motiverat av humanitära skäl.

Som närmare utvecklas i den allmänna motiveringen (kap. 17) åsyftar kommittén inte någon inskränkning av det skydd som krigsvägrare för närvarande faktiskt åtnjuter.

Pass och anmälningsskyldighet

6–8 §§

I detta avsnitt återfinns i 6–8 §§ gällande bestämmelser om bl. a. skyldighet för en utlänning att visa upp en godtagbar passhandling samt att inställa sig hos polismyndighet och lämna de upplysningar som begärs (jfr 4–6 §§ i nuvarande lag).

Tillstånd till inresa och uppehåll i Sverige

Efter inledande bestämmelser behandlas i detta avsnitt under särskilda rubriker visering, UT, återkallelse och beslutande myndigheter m. m.

9 och 10 §§

Paragraferna motsvarar nuvarande 7 och 8 §§ och har endast ändrats i språkligt hänseende.

11 §

I paragrafens *första stycke* som saknar motsvarighet i gällande lag, anges på vilka grunder UT får meddelas. Grunderna för tillståndsgivningen regleras nu genom de riktlinjer för utlänningspolitiken som anges i den av riksdagen antagna prop. 1968:142. Till detta kommer den rätt till UT som får sägas följa av bestämmelserna i 2 § UtlL om politiska flyktingar, andra utlänningar som på grund av de politiska förhållandena har befogade invändningar mot att återvända till hemlandet samt krigsvägrare. Beträffande gäststuderande finns vidare bestämmelser i 37 § UtlK.

Kommittén har ansett det lämpligt att riksdagen i lag lägger fast i vilka fall en utlänning skall kunna få UT. Någon saklig ändring har emellertid inte åsyftats. I ett senare skede får övervägas i vilken utsträckning de närmare förutsättningarna för tillståndsgivningen bör anges i en utlänningsförordning som fallet för närvarande är beträffande gäststuderandena i den nuvarande utlänningskungörelsen.

Som framgått av bl. a. motiven till 5 § saknas i den nya lagen uttryckliga bestämmelser om rätt att stanna i Sverige för den som inte är flykting eller krigsvägrare men som kan åberopa tungt vägande skäl av politisk natur mot att återvända till hemlandet. Punkt 2 av förevarande paragraf anger emellertid att UT får meddelas om detta är motiverat av humanitära skäl. Som kommittén har utvecklat i den allmänna motiveringen (kap. 17) avses en del av de utlänningar som åberopar politiskt-humanitära skäl och som nu har skydd enligt 2 § tredje stycket i framtiden bli betraktade som flyktingar enligt 3 §. I övrigt skall UT med stöd av 11 § första stycket 2 kunna beviljas denna grupp i samma utsträckning som hittills.

I *andra stycket* anges när UT får vägras på grund av vandel (kap. 16).

12 §

Även denna paragraf är ny. Kommittén har ansett det angeläget att på nytt föra fram ett förslag till en s. k. flyktingförklaring (jfr SOU 1972:84 Flyktingskap s. 134 och prop. 1975/76:18 s. 112). Beträffande de närmare övervägandena hänvisas till kap. 17. Bestämmelsen har utformats på sådant sätt att ett särskilt beslut i frågan om flyktingstatus kan fordras endast när UT söks första gången i landet. Först då kan ärendet utredas tillräckligt. En ytterligare förutsättning är att utlänningen vid ansökningen om UT kan anses åberopa att han är flykting enligt 3 §. Självfallet är det av underordnad betydelse vilken formulering utlänningen använder. Beslutet kan överklagas enligt 62 §. En utlänning som har ett gällande UT eller som söker förlängning av sitt tillstånd och som önskar ett beslut om sin eventuella flyktingstatus är hänvisad till att ansöka om RD.

13–15 §§

Paragraferna motsvarar i sak 9, 10 och 12 §§ i gällande utlänningslag. Bestämmelsen i 10 § andra stycket om återkallelse av PUT har emellertid brutits ut (se 16 §).

16 §

I *första stycket* återfinns bestämmelserna om återkallelse av UT i 50 § i gällande utlänningslag. *Andra stycket* motsvarar bestämmelsen i 10 § andra stycket sista meningen samma lag.

17 och 18 §§

I gällande utlänningslag finns bestämmelserna om vilka myndigheter som får besluta om och återkalla visering och UT i 11 och 50 §§. I syfte att göra reglerna mer överskådliga har beslutsrätten i fråga om visering resp. UT fördelats på skilda paragrafer. 17 § reglerar visering och 18 § UT. Paragraferna har disponerats så att första stycket i vardera paragrafen anger vilken myndighet som får meddela tillståndet och andra stycket vilken myndighet som får återkalla det. Någon saklig ändring har inte gjorts.

Arbetstillstånd och anställningstillstånd

Bestämmelserna om arbets- och anställningstillstånd har disponerats på i huvudsak samma sätt som bestämmelserna om tillstånd till inresa och uppehåll i Sverige. Efter en inledande fullmaktsbestämmelse har de närmare reglerna tagits upp under rubrikerna arbetstillstånd, anställningstillstånd, återkallelse och beslutande myndigheter m. m. Någon materiell ändring av gällande rätt har inte skett, bortsett från vad som anges under 23 §.

19 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 15 § och är i sak oförändrad.

20 §

Paragrafen reglerar villkoren för AT och motsvarar i sak 16 § första stycket första och andra meningarna.

21 §

Denna paragraf anger villkoren för anställningstillstånd och motsvarar i sak 16 a § första stycket, första och andra meningarna.

22 §

I denna paragraf anges i vilka fall arbets- och anställningstillstånd får återkallas. Bestämmelserna har i gällande utlänningslag sin motsvarighet i första stycket sista meningen av 16 resp. 16 a § samt i 50 §. Såtillvida föreligger för närvarande en bristande överensstämmelse mellan arbets- och anställningstillstånd, att endast det första är särskilt omnämnt i 50 §. Eftersom anställningstillstånd utan särskilda begränsningar kan återkallas när det finns särskilda skäl och det fall som avses i 50 § måste anses utgöra ett sådant skäl, får dock återkallelsemöjligheterna i dag anses vara desamma för båda slagen av tillstånd.

I den föreslagna 22 § anges därför att återkallelse får ske när det föreligger sådana omständigheter som avses i 16 § (jfr 50 § i gällande utlänningslag) eller om det finns andra särskilda skäl (jfr 16 § första stycket resp. 16 a § första stycket i gällande utlänningslag).

23 §

I paragrafens *första stycke*, som motsvarar 16 § andra stycket i gällande lag, anges vilka myndigheter som får besluta om AT. Med anledning av en framställning från SIV, som har överlämnats till kommittén den 13 mars 1979, har i paragrafen tagits in, förutom hittillsvarande polismyndighet och länsarbetsnämnd, även AMS. Ändringen motiveras av att AT i vissa fall kan beslutas på ett enklare och snabbare sätt om AMS har behörighet att meddela besluten. De fall som har föranlett framställningen utgörs av ansökningar från utländska studerande om AT för feriearbete.

Andra stycket motsvarar i sak 16 § tredje stycket i gällande utlänningslag.

24 §

Paragrafen motsvarar i sak 16 a § andra stycket i gällande utlänningslag.

Vissa för uppehålls- och arbetstillstånd gemensamma bestämmelser

Till detta avsnitt har förts bestämmelser om regeringens möjlighet att föreskriva skyldighet att ordna behövliga tillstånd före inresan i Sverige (25 §) samt bestämmelser om inskränkning i vissa fall av utlänningars rätt att uppehålla sig inom visst område eller att ha anställning i visst eller visst slags företag (26 §).

25 §

Bestämmelserna har sin motsvarighet i 13 § i gällande lag. Denna avser emellertid endast AT. Som framgår av kap. 16 föreslår emellertid kommittén en skyldighet för utlänningen att även ordna med UT före inresan. Genom 25 § får regeringen rätt att föreskriva en sådan ordning. De materiella bestämmelserna har sin plats i en utlänningsförordning. Där får även anges vilka undantag som skall gälla från kravet på att i förväg ordna UT. De principer som därvid bör gälla har närmare berörts i den allmänna motiveringen (kap. 16).

I den mån regeringen med stöd av 25 § föreskriver krav på UT före inresan kommer avsaknaden av sådant tillstånd att utgöra ett formellt inresehinder och därmed grund för avvisning enligt 27 §.

26 §

I denna paragraf har sammanförts bestämmelserna i nuvarande 14 och 17 §§.

Avvisning

Bestämmelserna om avvisning har grupperats på följande sätt under särskilda mellanrubriker. Först anges på vilka grunder avvisning får ske. Därefter följer bestämmelserna om tidpunkter för besluten och behörig myndighet. Slutligen kommer de bestämmelser som reglerar polismyndighetens skyldighet att underställa SIV avvisningsfrågan samt en bestämmelse om återreseförbud.

Enligt den nya lagen kan avvisning endast ske i omedelbart samband med inresan eller den första kontakten med polismyndighet. Avlägsnande vid en senare tidpunkt sker genom beslut om utvisning. Bestämmelserna om s. k. långa avvisningar har alltså tagits bort (kap. 26) och återfinns under avsnittet om utvisning.

27 §

Paragrafen behandlar de formella avvisningsgrunderna och motsvarar 18 § i gällande utlänningslag. I sakligt hänseende har vissa smärre ändringar föreslagits.

Bestämmelsen i 18 § 1) har i praxis ansetts medge avvisning så snart antingen pass eller tillstånd saknas. Avvisning bör även i fortsättningen kunna ske i båda fallen oberoende av varandra. En ändring i enlighet med praxis är motiverad.

Även i 18 § 2) har ordet "och" ansetts böra ersättas av "eller".

Enligt 18 § 3) kan avvisning i visst fall ske av den som vid inresan "lämnar" en oriktig uppgift. Det kan emellertid inträffa att de vid inresan lämnade uppgifterna först efter några dagar visar sig vara oriktiga. Avvisning skall då kunna ske. Tempusformen "har lämnat" bör därför användas i stället för presens.

28 §

Denna paragraf behandlar de materiella avvisningsgrunderna. Den motsvarar i huvudsak 19 § i nuvarande utlänningslag. Av den allmänna motiveringen (kap. 18) framgår att slopandet av tredje punkten inte avses medföra någon saklig ändring. Fjärde punkten i den nuvarande lagen har utvidgats på sätt som framgår i kap. 18. Vidare klargörs i den allmänna motiveringen att avvisning till skillnad mot vad som nu gäller skall kunna ske av en utlänning som har haft visering.

29 §

Paragrafen behandlar avvisning av en presumtiv terrorist. Den motsvarar 20 § i gällande utlänningslag och innefattar ingen ändring i sak.

30 §

Till förevarande paragraf har förts bl. a. bestämmelserna om den tid inom vilken avvisning får ske (första stycket) och beslutande myndighet (andra stycket).

Som redan har nämnts kan avvisning enligt förslaget endast ske vid utlänningens ankomst till Sverige eller inom en vecka därefter. Har utlänningen inte inresebehandlats får avvisning ske senare men senast inom en vecka efter det att utlänningen har uppsökt eller anträffats av polismyndighet. Som en yttersta gräns gäller vidare tre månader från inresan. Vad som sagts nu gäller enligt förslaget inte endast i frågan om avvisning av den som saknar pass eller tillstånd eller som annars kan avvisas på formella grunder. Även beträffande utlänning som kan avvisas t. ex. därför att han saknar medel för sin vistelse här eller kan antas begå brott (28 §) måste avvisning ske inom angivna tid. Avlägsnande på de grunder som nämns i 28 § kan emellertid även ske vid en senare tidpunkt fram till tre månader efter ankomsten trots att inresebehandling skett men då endast genom beslut om utvisning av SIV eller – efter besvär eller underställning – av regeringen (se 37 §).

I *andra stycket* anges att det liksom nu är polismyndigheten som beslutar om avvisning, om underställningsskyldighet inte föreligger. I ett *tredje stycke* har införts en ny bestämmelse som avser självrättelse. Departementschefen i prop. 1971:30 med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m. m. (s. 506) uttalade följande i anslutning till 19 § förvaltningslagen.

"Några remissinstanser har erinrat om att förvaltningsmyndighet i viss utsträckning anses kunna ompröva sina beslut och att självrättelse sålunda i praxis förekommer i vidare utsträckning än vad som följer av de aktuella bestämmelserna i förvaltningslagen. Med anledning härav vill jag framhålla att förvaltningslagens bestämmelser på förevarande punkt liksom i övrigt ger uttryck för en minimistandard i fråga om handläggningen av förvaltningsärenden. Lagen innefattar som jag påpekat tidigare i olika sammanhang inte något ställningstagande till vad som skall anses gälla i sådana förvaltningsrättsliga frågor som visserligen har anknytning till enskilda regler i lagen men inte uttryckligen regleras i denna. Frågan om förvaltningsmyndighets befogenhet att ompröva sina beslut tillhör denna kategori av spörsmål. Jag vill också erinra om att lagen inte innebär någon ändring i sådana särskilda bestämmelser om rättelse av beslut som kan ha meddelats i specialförfattning."

När det gäller avvisningsbeslut talar flera skäl för en möjlighet till omprövning. Det är ofta fråga om situationer där beslut måste fattas under stor tidspress. De avvisningsbeslut som fattas kan verkställas utan hinder av anförda besvär. Om en ny omständighet upptäcks som skulle kunna föranleda upphävande av avvisningsbeslutet, kan visserligen polismyndigheten se till att beslutet överklagas. Men om inte SIV omedelbart inhiberar verkställigheten kan beslutet redan vara verkställt när besvären väl prövas. En möjlighet till omprövning skulle också minska SIV:s arbetsbelastning och därigenom bidra till att förkorta väntetiderna i stort.

Behovet av att kunna ändra ett beslut framstår som mest angeläget när nya omständigheter av icke-politisk natur har tillkommit i ärendet. Det kan t. ex. vara så att en ekonomisk garant uppenbarar sig efter det att avvisningsbeslutet har fattats. I ett sådant fall skulle det framstå som byråkratiskt att behöva anföra besvär över avvisningsbeslutet. Någon möjlighet till underställning finns inte i dessa fall, vilket däremot är förhållandet i de fall där politiskt verkställighetshinder föreligger. När nya politiska skäl åberopas skall ärendet som verkställighetsärende alltid underställas SIV.

Möjligheten till självrättelse avser endast upphävande av avvisningsbeslu-

tet. Det kan därför aldrig vara till men för utlänningen. Ett beslut om avvisning får dock endast upphävas i och med att nya omständigheter tillkommit som visar att beslutet inte längre bör gälla.

31 §

Paragrafen reglerar förfarandet vid avvisning av en presumtiv terrorist. Den motsvarar i sak 21 § andra stycket i gällande lag.

Ibland finns möjlighet till avvisning både enligt andra stycket av denna paragraf och enligt 28 § första stycket 4. Enligt kommitténs mening bör avvisning i ett sådant fall ske enligt 28 § första stycket 4 och alltså beslutas av polismyndighet. Det förutsätter att utlänningen ifråga inte finns med på förteckningen över presumtiva terrorister och att utlänningen saknar visering eller UT.

32 §

I denna paragraf finns de centrala bestämmelserna om skyldighet för polismyndighet att underställa SIV ett avvisningsärende när utlänningen påstår att han är flykting och i vissa andra fall. Motsvarande bestämmelser finns nu i 21 a § första stycket UtlL. Den ordning för underställning som föreslås behandlas närmare i kap. 17. Huvudregeln är liksom hittills att påstående om risk för förföljelse i det land som utlänningen skall sändas till skall föranleda underställning i praktiskt taget alla fall. Endast om det är alldeles uppenbart att påståendet är oriktigt får polisen i dessa fall besluta om avvisning. Motsvarande regler gäller när påståendet görs i samband med verkställighet (se 81 §). Enligt 80 § andra stycket har dessutom utlänningen i vissa fall rätt till uppskov med verkställigheten tills SIV i ett besvärsärende har prövat om verkställigheten skall inhiberas.

Enligt första stycket 2 skall underställning ske av ett avvisningsärende om utlänningen påstår att han i hemlandet utsätts för diskriminering av allvarlig art. Den avsedda gruppen är den som idag har skydd enligt 2 § tredje stycket första meningen. Enligt 21 a § första stycket näst sista meningen i nuvarande utlänningslag skall ärendet i detta fall underställas SIV:s prövning.

Som framgår av den allmänna motiveringen (kap. 17) föreslår kommittén att underställningsskyldigheten beträffande denna grupp regleras på följande sätt. Underställning skall nämligen inte ske när en sådan utlänning skall sändas till ett land som helt uppenbart respekterar flyktingkonventionens förbud mot hemsändning av den som är flykting. Det innebär – när det finns skäl till avvisning enligt 27 eller 28 § – att de svenska bestämmelser och den svenska praxis som medför att även andra än flyktingar får stanna här av politiskt-humanitära skäl främst får betydelse för utlänningar som kommer direkt till Sverige från sitt hemland. I andra fall får det ankomma på det land till vilket utlänningen skall sändas att besluta om utlänningen skall få stanna där fastän han inte är flykting.

Av *tredje stycket* framgår att regeringen beträffande utlänningar som inte är flyktingar men påstår diskriminering av allvarlig art får utfärda föreskrifter om att underställning inte behöver ske. Bestämmelsen är ny och tar sikte på

det fall då regeringen anser att det finns skäl att hindra fortsatt invandring på grund av att Sverige bedöms ha begränsade möjligheter att ta emot ytterligare invandring av denna grupp. På grund av innehållet i andra stycket kommer i praktiken sådana föreskrifter att ha betydelse endast när utlänningen kommer direkt från sitt hemland. Kommittén har förutsatt att föreskrifterna utformas så att underställning även i dessa fall kommer till stånd så snart ärendet är tveksamt. Det är fallet när de åberopade skälen går utöver de omständigheter som enligt regeringens beslut inte bör föranleda underställning. Det är kommitténs uppfattning att bestämmelserna i tredje stycket endast bör komma till användning när regeringen bedömer detta nödvändigt för att hindra ett betydande okontrollerat inresande.

Att märka är att om avvisningsbeslut fattas enligt tredje stycket och besvär anförs skall verkställighet inte ske förrän SIV beslutat i frågan enligt 80 § andra stycket.

33 och 34 §§

Paragraferna motsvarar i sak 21 a § andra och tredje styckena i gällande utlänningslag.

35 §

Bestämmelsen är ny. Enligt gällande lag kan ett avvisningsbeslut inte förenas med ett återreseförbud. Det har emellertid visat sig finnas behov av detta. Avvisningsbeslutet är i annat fall i sin helhet konsumerat så snart utlänningen har lämnat riket och i förekommande fall mottagits av annat land. Sådana fall har hittills medfört att ett nytt avvisningsförfarande måste inledas om utlänningen återvänder hit. Förenas avvisningsbeslutet däremot med ett återreseförbud under viss tid, kan avvisningsbeslutet under denna period verkställas på nytt när utlänningen söker ta sig in i Sverige.

Ett återreseförbud bör inte ges när utlänningen avvisas därför att han har glömt sitt pass, inte har visering eller i övrigt när han bör ha möjlighet att inom kort återvända till Sverige. I allmänhet bör möjligheten att förena avvisningen med ett återreseförbud begränsas t. ex. till sådana fall då utlänningens skäl att stanna i landet tidigare prövats i flera instanser och det finns anledning att anta att han ändå avser att försöka ta sig in illegalt i Sverige.

Någon tid för förbudet har inte angetts. I normalfallet torde längre tids återreseförbud än tre månader inte böra förekomma.

Utvisning

Under den gemensamma beteckningen utvisning har i den föreslagna utlänningslagen samlats de nuvarande avlägsnandeformerna förpassning, förvisning och utvisning. Dit har dessutom förts de s. k. långa avvisningarna enligt 19 § i gällande lag. På det sättet blir gränsdragningen naturligare mellan *avvisning*, som sker vid inresan eller kort tid därefter, och *utvisning* som sker senare. De olika formerna av utvisning har fått särskilda rubriker. Beträffande var och en anges dessutom förutsättningarna för avlägsnandet, beslutande myndighet samt de övriga bestämmelser som skall gälla.

36 §

I paragrafen anges endast att utvisning av utlänning får ske under de förutsättningar och på det sätt som anges i 37-46 §§.

37 §

Denna paragraf saknar motsvarighet i den nuvarande utlänningslagen.

Enligt *första stycket* får en utlänning under de tre första månaderna utvisas om det föreligger sådana omständigheter som anges i 28 §. Det är alltså fråga om bl. a. fall när utlänningen saknar medel för vistelsen samt när det skäligen kan antas att utlänningen inte kommer att försörja sig här på ett ärligt sätt eller att han kommer att begå brott. Polismyndighet får enligt 30 § besluta om avvisning i anslutning till inresan eller utlänningens första kontakt med polismyndigheten. Hinner avvisningsbeslut inte meddelas inom de tidsfrister som föreskrivs i 30 §, kan utlänningen i stället utvisas enligt denna paragraf.

Av *andra stycket* framgår att utvisningen beslutas av SIV. SIV är central utlänningsmyndighet och skall som sådan besluta om avlägsnande ur riket när beslut kan fattas först efter viss tids vistelse här. Av detta följer att utlänning som tillåtits inresa och vistas här viss tid inte skall kunna avvisas av polismyndighet. Den föreslagna ordningen behöver inte betyda någon tidsförlust, eftersom polismyndighetens avvisningsbeslut enligt en gällande bestämmelse kan överklagas till verket och någon verkställighet inte får ske förrän beslutet har vunnit laga kraft. Polismyndigheten skall alltså i fortsättningen överlämna ärendet med egen utredning till SIV. Enligt nuvarande utlänningslag måste eventuell avvisning i de nu berörda fallen ske inom tre månader från inresan, dvs. inom den tid för vilken UT normalt inte fordras. Kommittén har ansett att samma tidsfrist bör gälla för SIV:s beslut om utvisning enligt 37 §. Därefter kan utvisning ske på grund av att utlänningen saknar UT. Liksom hittills bör UT kunna vägras utlänningar bl.a. när sådana förhållanden föreligger som anges i 28 § första stycket 2–4 (se 11 §).

Enligt *tredje stycket* får beslutet förenas med ett återreseförbud.

38 §

I paragrafen regleras utvisning på grund av att utlänningen saknar pass eller tillstånd att vistas i Sverige när detta krävs. Den motsvarar med en viss redaktionell ändring 22 och 23 §§ i nuvarande utlänningslag. Beslutet meddelas av SIV. Liksom nu skall avlägsnandebeslut meddelas samtidigt med att en ansökan om UT avslås, om det inte föreligger synnerliga skäl mot detta.

39 §

Enligt paragrafen, som närmast motsvarar 24 § i gällande lag, skall utvisningsbeslutet innehålla ett återreseförbud. Bestämmelsen har emellertid skärpts genom att meddelandet av ett återreseförbud gjorts till huvudregel. Tiden under vilken utlänningen inte får återvända har bestämts till minst sex

månader. Återreseförbudet kan emellertid när det föreligger särskilda skäl utelämnas eller avse kortare tid än sex månader. Tillstånd att återvända till Sverige trots återreseförbudet kan ges av SIV i form av ett UT, vilket då innebär att återreseförbudet upphör att gälla.

40-42 §§

I dessa paragrafer finns bestämmelser om utvisning på grund av brott, dvs. vad som nu kallas förvisning och regleras i 26-28 §§ i gällande utlänningslag. Beträffande innehållet i 40–42 §§ hänvisas till den utförliga motiveringen i kap. 20.

Allmänt sett innebär de föreslagna ändringarna att möjligheten till utvisning på grund av brott begränsas (41 §). I fråga om den som när åtalet väcktes hade ett PUT sedan minst ett år eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år krävs synnerliga skäl för att utvisning skall få ske. Treårstiden motsvaras i dag av fem år. Särskilt begränsas utvisningsmöjligheten i fråga om nordbor. Enligt förslaget skall det fordras synnerliga skäl för att en nordbo skall få utvisas på grund av brott. Undantag gäller dock för nordisk medborgare som endast vistas här tillfälligt. En flykting, som har behov av fristad här, får utvisas endast om han har begått sådana handlingar som avses i 75 §. Därmed avses både synnerligen grovt brott enligt 75 § första stycket och verksamhet som innebär fara för rikets säkerhet enligt 75 § andra stycket. Liksom hittills beslutar allmän domstol om utvisning på denna grund.

Beträffande ett återreseförbud gäller för närvarande som huvudregel att det inte tidsbegränsas. Kommittén föreslår att förbudet normalt avser viss tid, minst två år (42 §). Det får också ges utan tidsbegränsning.

43 §

Denna och de båda följande paragraferna har sammanförts under rubriken särskilda utvisningsgrunder. Paragraferna upptar några utvisningsgrunder av exceptionell karaktär, nämligen utvisning av den som är presumtiv terrorist, utvisning av hänsyn till rikets säkerhet och utvisning på grund av grov asocialitet. Gemensamt för dem alla är att besluten fattas av regeringen.

Förevarande paragraf motsvarar i sak de nuvarande bestämmelserna om utvisning av en presumtiv terrorist i 29 § första stycket 5, 30 § andra stycket och 31 § tredje stycket i gällande utlänningslag.

44 §

I paragrafen har utan ändring i sak tagits in bestämmelserna i nuvarande 34 § UtlL om s. k. politisk utvisning.

45 §

Som närmare har utvecklats i den allmänna motiveringen (kap. 21) har kommittén ansett att de nuvarande möjligheterna enligt 29 § första stycket 1–4) UtlL att avlägsna en här bosatt utlänning på grund av asocialitet och

befarad fortsatt brottslighet bör utgå. Det bör emellertid finnas en möjlighet för regeringen att i exceptionella fall besluta om utvisning av en utlänning som för ett grovt asocialt liv. Bestämmelserna har tagits in i denna paragraf.

I fråga om politisk utvisning kan konstateras att den nuvarande bestämmelsen praktiskt taget aldrig använts. Trots detta har det ansetts att en stat inte kan avhända sig en sådan bestämmelse. Motsvarande resonemang kan föras beträffande denna bestämmelse.

46 §

Paragrafen motsvarar närmast 32 § i gällande utlänningslag. Liksom när det gäller återreseförbud vid utvisning på grund av brott (42 §) föreslår kommittén att återreseförbud i dessa fall normalt görs tidsbegränsade.

Särskilda tvångsåtgärder

Bestämmelserna om särskilda tvångsåtgärder i gällande utlänningslag (35–37 §§) har i huvudsak oförändrade förts över i den nya lagen. Några förtydligande tillägg och ändringar har dock gjorts samtidigt som bestämmelserna förnyats i språkligt och redaktionellt hänseende. Det kan vidare erinras om förslaget till ändring i 24 § RB, varigenom det blir möjligt att vid behov hålla en utlänning, som har utvisats på grund av brott, i häkte i avvaktan på att utvisningsbeslutet vinner laga kraft.

47 §

Denna paragraf anger förutsättningarna för rätten att tillgripa särskilda tvångsåtgärder. Den motsvarar i sak 35 § andra stycket i nuvarande utlänningslag. Beslutet fattas enligt *första stycket* av den myndighet som handlägger ärendet. Därmed avses inte endast myndighet som är behörig att avgöra ärendet. Polismyndighet skall sålunda anses som handläggande myndighet inte bara i avvisningsärenden, utan även när den företar utredning med stöd av utlänningslagen till följd av att en fråga om utvisning uppkommit men ärendet ännu inte överlämnats till SIV:s prövning.

I *andra stycket* har nu uttryckligen angetts att myndigheten, när det är tillräckligt, kan omhänderta utlänningens pass eller därmed jämställd legitimationshandling. Vidare har understrukits att samma förutsättningar som angetts i första stycket måste vara uppfyllda för att åtgärder enligt andra stycket skall kunna tillgripas.

48 §

Denna paragraf är ny. Genom bestämmelsen klargörs att SIV kan besluta om tvångsåtgärder även efter det att verket har skilt sig från ett ärende, och sålunda inte längre är handläggande myndighet, men innan besvär har anhängiggjorts hos regeringen eller beslutet har vunnit laga kraft. Anmälan av polismyndighet vid tillfälligt omhändertagande enligt 49 § skall i sådant fall ske till SIV.

49 §

Bestämmelsen i *första stycket* motsvarar i sak 35 § tredje stycket första meningen i nuvarande utlänningslag.

Till *andra stycket* har förts bestämmelserna i 35 § första stycket och tredje stycket i gällande utlänningslag om tvångsåtgärder i fråga om den som är presumtiv terrorist.

Enligt *tredje stycket* skall polismyndigheten efter ett tillfälligt beslut om tvångsåtgärd skyndsamt anmäla åtgärden hos den handläggande myndigheten som därefter omedelbart prövar åtgärden. Bestämmelsen är till skillnad från nu tillämplig även på fall då det är obligatoriskt för polismyndighet att ta en presumtiv terrorist i förvar. Den överensstämmer på denna punkt med vad som gällde enligt den s. k. terroristlagen (1973:162).

50–52 §§

Paragraferna reglerar rätten att hålla kvar en utlänning i förvar och motsvarar i huvudsak 35 § fjärde stycket, 36 och 37 §§ i nuvarande utlänningslag. I 51 § har tillagts en bestämmelse om att SIV och regeringen vid beslut om verkställighet skall ta ställning till tidigare beslutad tvångsåtgärd.

Muntlig förhandling i utlänningsärenden

Under denna rubrik har samlats de nuvarande bestämmelserna om förhör i 39–43 §§ UtlL. För att understryka att förhör i ett ärende är avsett att tillvarata både utlänningens och myndighetens intresse föreslår kommittén att ordet "förhör" byts ut mot begreppet "muntlig förhandling".

Möjligheten att hålla förhör vid allmän domstol infördes år 1943. Det ansågs vara särskilt betydelsefullt genom att möjlighet därigenom öppnades att höra vittnen på ed. Eftersom det numera även finns möjlighet att hålla vittnesförhör under ed hos länsrätterna finns ingen anledning att behålla de allmänna domstolarna som förhörsmyndigheter. Såvitt känt har de allmänna domstolarna heller inte utnyttjats, i vart fall inte under senare år. Någon bestämmelse motsvarande 43 § UtlL har därför inte tagits in.

53–59 §§

53–58 §§ motsvarar i huvudsak 39 §–42 a § första – tredje styckena.

I 57 § har genom hänvisning till 14 § FL överensstämmelse uppnåtts med denna i sekretesshänseende.

I 59 §, som motsvaras av 42 a § fjärde stycket, anges att regeringen meddelar närmare föreskrifter om ersättning och förskott till bl. a. tolk. Föreskrifterna fanns i 8 § 3 vittnesersättningskungörelsen (1973:262). Enligt den bestämmelsen fick ersättning till tolk vid förhör enligt utlänningslagen utgå med belopp som i varje särskilt fall prövades skäligt. Bestämmelsen har den 1 juli 1979 utgått och ersatts med förordningen (1979:291) om tolktaxa. Denna förordning är emellertid endast tillämplig när tolkar anlitas av domstol och vissa domstolsliknande nämnder samt åklagarmyndighet, polismyndighet och kronofogdemyndighet. När en tolk anlitas vid förhandling i utlänningsärende hos t. ex. SIV får emellertid ersättning även utan föreskrift

anses böra utgå enligt tolktaxan, eftersom denna får anses ge uttryck för vad som är skälig ersättning.

Klagan över beslut m. m.

I detta avsnitt har samlats bestämmelserna i gällande lag om fullföljd av talan m.m. Flertalet av bestämmelserna är i sakligt hänseende oförändrade. I några fall har det skett sakliga ändringar. Paragraferna har inordnats under rubrikerna klagan över beslut om avvisning eller utvisning m.m., klagan över beslut om förvar, begränsning av rätten att överklaga beslut, överlämnande av ärende till regeringen samt nöjdförklaring.

60–63 §§

Paragraferna reglerar fullföljdsrätten mot avvisnings- och utvisningsbeslut. De motsvarar i sak 44 § första, andra och fjärde styckena samt 46 och 46 a §§. En nyhet är dock bestämmelsen i 62 § andra meningen om rätt för utlänningen att överklaga ett beslut av SIV i vilket verket har ogillat ett påstående att utlänningen är flykting. Bestämmelsen hänger samman med rätten enligt 12 § till flyktingförklaring i vissa fall.

64 §

Bestämmelserna i denna paragraf om klagan över beslut om förvar har sin motsvarighet i 48 a § i gällande utlänningslag.

65 §

Bestämmelser motsvarande *första stycket* finns i 49 § i gällande utlänningslag. Detsamma gäller bestämmelserna i *andra stycket* om klagorätt över beslut att avvisa ombud eller biträde samt beslut i en jävsfråga.

Enligt denna paragrafs *första stycke* får beslut i ett ärende enligt utlänningslagen överklagas endast i de fall som anges i de nyss behandlade 60–64 §§ samt i 85 §. Enligt den sistnämnda paragrafen får utlänningen överklaga SIV:s beslut i en verkställighetsfråga som har underställts SIV enligt 81 §.

Tredje stycket saknar motsvarighet i nuvarande utlänningslag. Bestämmelserna avser sådana fall då SIV vägrat att tills vidare inställa verkställigheten av ett avvisningsbeslut. I detta stycke har tagits in en uttrycklig bestämmelse som avskär klagorätten.

66 §

Paragrafen behandlar SIV:s rätt att överlämna ärende till regeringens avgörande. Den överensstämmer med nuvarande 47 § UtlL.

67 §

I denna paragraf har tagits in gällande bestämmelser om nöjdförklaring (jfr 48 § nuvarande utlänningslag).

Upphävande av beslut m. m.

I detta avsnitt har under särskilda rubriker sammanförts bestämmelser i följande hänseenden. De inledande paragraferna behandlar upphävande av beslut om utvisning på grund av brott resp. beslut om avvisning eller utvisning i övrigt. Därefter följer ett bemyndigande för regeringen att utfärda föreskrifter för en utlänning i vissa fall, bestämmelser om rätt för statsråd att tillfälligt besluta om inhibition samt bestämmelser om tillstånd för en utlänning med återreseförbud att göra ett kort besök i Sverige.

De frågor som rör regeringens – och SIV:s – möjligheter att upphäva eller mildra ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut har ingående behandlats i den allmänna motiveringen (kap. 23). Kommittén har kommit fram till att gällande bestämmelser i huvudsak borde behållas i fråga om utvisning på grund av brott, utvisning av presumtiv terrorist och politisk utvisning. I övrigt har kommittén föreslagit långtgående inskränkningar i regeringens återbrytningsrätt.

68 §

Första stycket ger regeringen rätt att i angivna fall upphäva eller mildra ett beslut om utvisning på grund av brott. Bestämmelserna motsvaras av 51 § första stycket i gällande utlänningslag.

Som påpekats i den allmänna motiveringen bör en utlänning som dömts till utvisning på grund av brott dessutom ha möjlighet att efter det domen har vunnit laga kraft ansöka om upphävande av utvisningen, om han har politiska skäl att anföra mot att återsändas till hemlandet. En sådan ansökan får göras hos regeringen.

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny. Den bör ses i sammanhang med reglerna om underställning i 81 och 84 §§. Frågan om verkställighet av ett beslut om utvisning på grund av brott kan komma att underställas SIV i samband med verkställighetsförfarandet. När verket bedömer att politiskt verkställighetshinder föreligger men anser att ett kortare anstånd med verkställigheten inte är tillräckligt utan att utvisningsbeslutet bör upphävas, skall verket underställa regeringen ärendet. Av 85 § framgår att besvärsrätt finns till regeringen mot beslut genom vilket utlänningens påstående om politiskt verkställighetshinder underkänts.

69 §

När det gäller lagakraftvunna beslut om avvisning eller om utvisning enligt 37, 38 eller 45 § blir det enligt kommitténs förslag inte längre möjligt för utlänningen att genom hänvändelse till regeringen få beslutet upphävt eller mildrat. De nuvarande bestämmelserna i 51 § andra stycket UtlL saknar sålunda motsvarighet i den föreslagna lagen.

I stället gäller enligt förevarande paragraf att SIV får upphäva ett sådant beslut eller medge anstånd med verkställigheten om verkställighetsfrågan har underställts SIV och verket anser att verkställighet inte bör ske. Ett anstånd bör inte ges om verkställighetshindret förväntas kvarstå under längre tid. I det fallet bör beslutet i stället upphävas.

Enligt en uttrycklig regel får regeringen inte pröva en upphävandefråga i andra fall än då SIV har överlämnat frågan till regeringen eller SIV:s beslut har överklagats enligt 85 §.

Som en följd av att regeringen inte längre får pröva återbrytningsansökningar, kan regeringen inte heller pröva framställningar om inhibition av verkställigheten.

70 §

Paragrafen motsvarar 51 § tredje stycket UtlL och avser anstånd med verkställigheten av avlägsnandebeslut beträffande bl. a. terrorister. I sakligt hänseende skiljer den sig från tidigare bestämmelser endast på det sättet att s. k. politisk utvisning (44 §), som idag omfattas av 51 § andra stycket UtlL, regleras på samma sätt som beslut om utvisning av en terrorist.

71 §

Bestämmelserna om bemyndigande för regeringen att utfärda föreskrifter för utlänningen, när verkställighet underlåts enligt 68–70 §§, överensstämmer i sak med 51 § fjärde och femte styckena i gällande lag. Någon motsvarande befogenhet har inte tillagts SIV.

72 §

Paragrafens *första stycke* motsvarar i sak 51 a § i gällande utlänningslag.

I *andra stycket* föreslås statsrådet även i övrigt få rätt att besluta om inhibition i ärende enligt utlänningslagen som prövas av regeringen. Det kan gälla besvär över avvisning som överlämnats till regeringen av SIV.

73 §

Enligt paragrafen, som närmast motsvarar nuvarande 52 § UtlL, kan SIV ge en utlänning som blivit avvisad eller utvisad härifrån med förbud att återvända under viss tid tillstånd att återvända hit. Ett tillstånd att enligt 73 § göra kort besök i riket innebär emellertid inte att det till avvisnings- eller utvisningsbeslutet knutna återreseförbudet upphör att gälla. Om utlänningen efter tillstånd till sådant kort besök inte frivilligt lämnar landet skall han därför föras ur riket.

Liksom det inte finns klagorätt över SIV:s beslut att vägra visering eller UT bör det heller inte finnas besvärsrätt om SIV avslår en ansökan om att göra kort besök i riket.

Verkställighet av avvisning eller utvisning

I detta avsnitt regleras ett stort antal frågor som har samband med verkställigheten av avlägsnandebeslut. Flertalet av paragraferna överensstämmer i sak med nuvarande bestämmelser. I några fall föreslås dock sakliga ändringar.

Bestämmelserna har inordnats under följande rubriker: politiskt verkstäl-

lighetshinder m. m., land till vilket verkställighet skall ske m.m., tidpunkten för verkställighet och beslutande myndighet, underställningsskyldighet m.m., anvisningar om verkställigheten m. m., frivillig verkställighet samt preskription, ny verkställighet m. m.

74–76 §§

I dessa paragrafer finns bestämmelserna om s.k. politiskt verkställighetshinder. Paragraferna överensstämmer i sak med 53 och 54 §§ samt 54 a § första stycket i nuvarande utlänningslag. Den särskilda verkställighetsbestämmelsen i 54 a § andra stycket saknar motsvarighet i den nya lagen. I den mån hinder mot eller svårighet vid verkställighet uppkommer beträffande annan än flykting eller krigsvägrare, skall ärendet underställas SIV enligt 81 eller 84 §. SIV har, om verkställighet inte kan eller bör ske, möjlighet att upphäva beslutet. Upphävandemöjligheten får särskild betydelse då ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 37 eller 38 § har fattats och nya politiska skäl åberopas som skulle ha medfört UT om de hade åberopats redan i avlägsnandeärendet. I vissa fall meddelas eventuellt upphävandebeslut av regeringen, sedan verket har överlämnat verkställighetsärendet dit.

77 §

I paragrafen anges till vilket land verkställighet skall ske. Bestämmelserna överensstämmer i sak med 55 § i den nuvarande utlänningslagen. Den ändring som kommittén har föreslagit beträffande de nuvarande s. k. långa avvisningarna medför emellertid att bestämmelserna i denna paragraf får en delvis ny innebörd. Avlägsnande på grund av bristande medel för vistelsen m. m. som beslutas senare än i anslutning till inresan eller utlänningens första kontakt med polismyndigheten sker enligt den nya lagen i form av utvisning genom beslut av SIV och inte, som nu, genom polisens avvisningsbeslut. I dessa fall skall verkställighet därför normalt ske till hemlandet och inte till det land som utlänningen närmast kom ifrån.

Möjligheten enligt andra stycket att när särskilda skäl föreligger välja annat land än som nyss nämnts i första stycket bör enligt kommitténs mening kunna användas bl.a. när det föreligger risk att utlänningen vid avvisning till det land han kom ifrån inom kort skulle komma att återvända hit.

78 §

Paragrafen överensstämmer i sak med 56 § och 60 § andra stycket i gällande utlänningslag.

79 §

I paragrafens *båda första stycken* anges när verkställighet skall resp. får ske fastän avlägsnandebeslutet inte har vunnit laga kraft. Bestämmelserna motsvaras i sak av 57 § i nuvarande utlänningslag. Genom att de s. k. långa avvisningarna av polismyndighet föreslås avskaffade och ersatta med utvisning av SIV enligt 37 § har första stycket kunnat utformas så att det

gäller alla avvisningsbeslut av polismyndighet, dvs. avvisning såväl enligt 27 som 28 eller 29 §. I samtliga dessa fall skall nämligen avvisning ske senast vid den tidpunkt som anges i 57 § i den nu gällande utlänningslagen.

I *tredje stycket* har i förklarande syfte fastslagits att beslut om utvisning inte i annat fall än som anges i andra stycket får verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft.

80 §

Första stycket av denna paragraf motsvarar närmast 58 § första stycket i nuvarande utlänningslag. Bestämmelserna har emellertid byggts ut något. Sålunda anges i första meningen att verkställighet skall ske så snart det är möjligt med hänsyn till 79 § och övriga omständigheter.

Liksom hittills beslutar polismyndighet om verkställighet av avvisning och utvisning enligt 37 och 38 §§ medan länsstyrelse beslutar om verkställighet av annat utvisningsbeslut. Regeringens möjlighet att besluta om en annan ordning har utvidgats till att gälla verkställighet av utvisning enligt 43 och 44 §§. För närvarande avser den endast beslut om utvisning av terrorist.

Andra stycket är nytt. Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 17.4 till vilket hänvisas.

81 och 82 §§

Dessa båda paragrafer behandlar den viktiga frågan i vilka fall verkställande myndighet skall underställa SIV ett verkställighetsärende, när utlänningen åberopar politiskt verkställighetshinder. Bestämmelserna har sin motsvarighet i nuvarande 58 § andra – fjärde styckena.

81 § är uppbyggd i allt väsentligt på samma sätt som 32 §, som avser underställningsskyldighet i samband med polismyndighets prövning av en avvisningsfråga. Det hänvisas därför till vad som har anförts under 32 § liksom till övervägandena i den allmänna motiveringen (kap. 17). I ett verkställighetsärende kan underställning underlåtas också i fall då invändningen har prövats redan i avlägsnandeärendet utom då avlägsnandeärendet avser utvisning på grund av brott.

Av 80 § första stycket framgår vilka myndigheter som har att iaktta föreskrifterna i 81 och 82 §§. Av 80 § andra stycket följer att utlänningen när underställning inte har skett i ett avvisningsärende kan åstadkomma att verkställigheten tillfälligt uppskjuts i avvaktan på SIV:s beslut om eventuell inhibition av verkställigheten.

82 § har utvidgats till att avse även 44 och 45 §§.

83 §

Paragrafen överensstämmer i sak med 58 § sista stycket i nuvarande utlänningslag.

84 §

Paragrafens ändrade innehåll beror på kommitténs förslag i fråga om återbrytningsbestämmelserna. Rätten att hos regeringen ansöka om återbryt-

ning har beskurits. I stället har i förevarande paragraf öppnats möjlighet att få de skäl, som hittills kunnat föranleda återbrytning av avvisnings- eller förpassningsbeslut, prövade i verkställighetsärendet. När polisen konstaterar skäl som skulle kunna medföra återbrytning enligt kommitténs förslag i avsnitt 23.2.2 skall underställning ske. I övrigt överensstämmer paragrafen med nuvarande 60 § första stycket första meningen UtlL.

85 §

Enligt denna paragraf, som i sak överensstämmer med 59 § i nuvarande utlänningslag, får utlänningen överklaga SIV:s beslut i ett verkställighetsärende som har underställts verket enligt 81 §.

86 §

Genom *första stycket* åläggs SIV i dess egenskap av central myndighet för utlänningsärenden, att lämna de närmare anvisningar som behövs för verkställigheten. För närvarande gäller detta endast i fall då verket självt har meddelat avlägsnandebeslutet (jfr 60 § första stycket andra meningen UtlL).

I *andra stycket* erinras om möjligheten att i vissa fall få ett avvisnings- eller utvisningsbeslut upphävt, när det inte kan verkställas.

87 §

I denna paragraf har tagits in bestämmelserna om frivillig verkställighet och om preskription i nuvarande 60 a § UtlL.

Såtillvida har paragrafen ett annat innehåll, att bestämmelserna om utvisning som nu beslutas av länsrätt har utgått. Den utvisning som regeringen får besluta om i exceptionella fall enligt 44 § har ansetts böra jämställas med utvisning av en terrorist och omfattas alltså inte av 87 §, eftersom möjlighet finns att ansöka om upphävande av beslutet.

88 och 89 §§

Paragraferna överensstämmer i sak med 61 och 62 §§ UtlL.

Ansvar m. m.

90–94 §§

Paragraferna motsvaras av 63–67 §§ i gällande utlänningslag. De ändringar som har skett är i allt väsentligt av språklig och redaktionell art.

I 91 § har politisk utvisning jämställts med utvisning av terrorist.

I 93 § har, som närmare behandlas i kap. 25, införts en bestämmelse enligt vilken åtal för olovlig vistelse får underlåtas, om lagföring inte är påkallad från allmän synpunkt.

Särskilda bestämmelser

95–100 §§

Även beträffande dessa bestämmelser, som motsvarar 68–72 §§ i den nuvarande utlänningslagen, har ändringarna begränsats till att avse språket i bestämmelserna.

I 99 § har dock skett den ändringen i förhållande till nuvarande 71 § UtlL, att bestämmelserna om hemsändning av utlänning som uppbär socialhjälp fått utgå (se kap. 22 i den allmänna motiveringen).

Övergångsbestämmelser

28.2 Förslaget till ändring i rättegångsbalken

I kap. 24 har närmare diskuterats behovet och innebörden av en bestämmelse om tvångsmedel i samband med förvisningsdom. Kommittén har funnit att det till 24 kap. 21 § RB bör fogas en bestämmelse, som gör det möjligt för domstolen att besluta om kvarhållande i häkte av en utlänning som döms till utvisning (förvisning) och som skäligen kan befaras undandra sig utvisningen.

Behov av häktning för att säkra verkställigheten av en utvisning föreligger först när den misstänkte har dömts för brottet. Först då vet man om brottet resulterade i utvisning. Det är därför som kompletteringen har skett i 24 kap. 21 § RB. Den föreslagna bestämmelsen har till enda syfte att vid prövningen av frågan om tvångsmedel i samband med domen jämställa utvisning med straff (brottspåföljd). En allmänt hållen bestämmelse om rätt att häkta vid dom på utvisning i kombination med flyktfara skulle föra för långt. Genom den valda lösningen blir däremot t. ex. bestämmelserna om brottets svårhetsgrad (24 kap. 1 och 2 §§ RB) och begränsningar i häktningsrätten med hänsyn till den misstänktes ungdom eller sjukdom eller pågående graviditet (24 kap. 3 § RB) direkt tillämpliga.

Om rätten bedömer att flyktfara föreligger med hänsyn till eventuellt frihetsstraff eller till utvisningen eller till båda dera kan alltså rätten besluta om kvarhållande i häkte tills domen vinner laga kraft. Den kan också häkta den som är på fri fot. Beslutet kan ändras av högre rätt efter fullföljd. Någon tidsfrist finns inte föreskriven beträffande besvären (52 kap. 1 § RB). Om underinstansens beslut inte överprövas eller ändras står beslutet kvar ända tills domen i alla delar har vunnit laga kraft. Därefter har verkställighetsmyndigheten (länsstyrelse) att pröva behovet av förvar enligt utlänningslagen.

Det som sagts nu gäller till en början när den misstänkte har dömts till utvisning och villkorlig dom eller skyddstillsyn. Genom att utvisning vid tillämpning av 24 kap. 21 § första stycket jämställs med "straff", behöver domstolen inte längre laborera med den något egendomliga konstruktionen villkorlig dom jämte häktning på grund av risk för fortsatt brottslighet. Föreligger risk för undandragande av verkställigheten av utvisningen är detta tillräcklig häktningsgrund.

Den föreslagna bestämmelsen får emellertid betydelse också vid dom på

t. ex. kortvarigt frihetsstraff jämte utvisning. Om den dömde nöjdförklarar sig med frihetsstraffet och avtjänar det men fullföljer talan beträffande utvisningen, får ett beslut om häktning i avbidan på laga kraft till följd, att han skall hållas häktad såväl före som efter den period då han avtjänar straffet.

Skulle underinstansen ogilla häktningsyrkandet, kan åklagaren överklaga beslutet. Intill dess överinstansen har förordnat om häktning får emellertid åklagaren inte på nytt anhålla den utvisade på samma grunder som ogillats av den förra domstolen.

Även om häktning inte har aktualiserats i första instans kan frågan komma upp senare i överrätten i samband med målets behandling där. Det ankommer på åklagaren att bevaka behovet av tvångsmedel så länge målet är föremål för prövning i hovrätt eller HD.

28.3 Förslaget till ändring i LSPV

16 § andra stycket och 18 § tredje stycket

I kap. 22 om hemsändning föreslås att ett avlägsnandebeslut skall kunna bryta vård enligt LSPV. Patientens sjukdom och behov av vård i Sverige kan i och för sig utgöra ett humanitärt skäl att få stanna i Sverige men om ett avlägsnandebeslut är fattat – under hänsynstagande till samtliga omständigheter – bör en intagning enligt LSPV inte hindra verkställigheten av avlägsnandebeslutet.

Verkställighetsmyndigheten skall höra överläkaren eller i förekommande fall utskrivningsnämnden om utskrivning kan ske. Kommittén föreslår med anledning därav att ett nytt stycke tas in i 16 § LSPV. Enligt den föreslagna bestämmelsen skall den som beslutar om utskrivning av en utlänning, som skall avlägsnas ur landet, göra detta så snart patientens tillstånd medger förflyttning. Som regel bör verkställighetsärendet underställas SIV med hänsyn till de svårigheter som kan förutses vid verkställigheten. Förekomsten av tillfredsställande vård i hemlandet är inte avgörande för om verkställighet skall ske. Det kan emellertid som nämnts vara en omständighet som har betydelse vid prövningen av om UT kan ges. Vad som nu föreslagits bör såvitt kommittén kan bedöma även kunna gälla vid utlämning. Kommittén tänker då framför allt på lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling.

21 § första stycket, 22 § första stycket och 24 §

Besvärsrätt skall inte finnas över det utskrivningsbeslut som fattas enligt 16 § andra stycket i kommitténs förslag. För den enskilde finns besvärsrätt i förekommande fall i avlägsnandeärendet.

Bilaga Utlänningslagen (1954:193; omtryckt 1978:361)

Enligt riksdagens beslut[1] föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1954: 193)[2]

dels att 45 § skall upphöra att gälla,

dels att 3, 10–12, 21 a, 23, 39, 40, 42 a, 46, 47, 50, 58 och 69 a §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Till följd härav kommer lagen att ha följande lydelse från och med den dag då denna lag träder i kraft.

Inledande bestämmelser

1 § Utlänning äger rätt att, i den utsträckning och på de villkor denna lag stadgar, inresa till riket och utresa ur riket samt här uppehålla sig och innehava anställning. Ej må han i annat fall eller i annan ordning än i denna lag angives tvingas att lämna riket.

Vid tillämpningen av denna lag skall iakttagas att utlänning icke i vidare mån underkastas inskränkning i sin frihet än som i varje särskilt fall finnes vara av nöden.

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

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

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

[1] Prop. 1977/78: 90, AU 30, rskr 202.
[2] Lagen omtryckt 1975: 1358.

3 §[3] Den kontroll över utlänningar, som erfordras för tillämpningen av denna lag skall, om ej annat följer av andra stycket, utövas under ledning av en central utlänningsmyndighet. Regeringen förordnar, vilken myndighet som skall vara central utlänningsmyndighet.

I fråga om utlänningar som avses i 15 § första stycket 2 utövas kontroll enligt första stycket under ledning av arbetsmarknadsstyrelsen.

Pass och anmälningsskyldighet

4 § Utlänning som ankommer till riket eller uppehåller sig här skall, därest regeringen så förordnat, vara försedd med pass. Regeringen bestämmer, vilka legitimationshandlingar som må gälla såsom pass, samt föreskriver, i vilka fall svensk myndighet må utfärda pass för politisk flykting eller annan utlänning.

5 § Vid inresa och utresa skall utlänning, om regeringen ej annorlunda förordnat, uppvisa sitt pass för polismyndighet. Utlänning skall ock vid inresa och utresa på anfordran lämna polismyndighet de upplysningar som begäras.

Utlänning som vistas i riket är skyldig att på kallelse av polismyndighet personligen inställa sig hos myndigheten och lämna upplysningar om sin vistelse i riket. Det åligger honom även att vid anfordran uppvisa sitt pass för polismyndighet eller polisman.

6 § Regeringen äger utfärda bestämmelser om anmälan av utlännings vistelse och arbetsanställning i riket.

Tillstånd till inresa och uppehåll i riket

7 § Regeringen äger förordna att utlänning icke utan tillstånd må inresa eller uppehålla sig i riket; tillstånd meddelas som visering eller uppehållstillstånd.

8 § Visering meddelas för inresa och vistelse i riket viss tid. Vid visering må göras de förbehåll och meddelas de föreskrifter, som med hänsyn till inresans syfte och övriga omständigheter finnas påkallade. Visering må återkallas, om särskilda skäl äro därtill.

9 § Uppehållstillstånd får meddelas för viss tid eller, i fråga om utlänning som är fast bosatt i riket, utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

10 §[4] Tidsbegränsat uppehållstillstånd medför rätt att vistas i riket den tid som angivits i tillståndet. Det innefattar icke rätt till inresa, om ej detta särskilt angivits. Tillståndet må begränsas till att avse uppehåll endast inom viss del av riket, dock ej mindre del än en kommun, samt förbindas med de föreskrifter i fråga om byte av bostad och arbetsanställning samt

[3] Ändringen innebär bl. a. att andra stycket upphävs.
[4] Ändringen innebär att andra stycket upphävs.

anmälningsskyldighet som i övrigt bedömas behövliga. Stannar utlänning kvar i riket efter det att hans tillstånd upphört att gälla, skall han, intill dess nya föreskrifter meddelas för honom, alltjämt vara underkastad de föreskrifter som voro förbundna med tillståndet.

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

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

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

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

12 §[5] Uppehållstillstånd, som innebär rätt att vistas allenast inom en kommun eller ett polisdistrikt, må meddelas för högst ett år. Tillståndet må förlängas, dock högst ett år varje gång.

12 a §[6]

13 § Regeringen äger föreskriva att utlänning, som ämnar antaga sådan anställning eller utöva sådan verksamhet för vilken arbetstillstånd fordras, icke äger inresa förr än arbetstillstånd meddelats.

14 § Då det av hänsyn till rikets säkerhet finnes påkallat, äger regeringen inskränka utlänningars rätt att uppehålla sig inom visst område.

Arbetstillstånd och anställningstillstånd

15 § Regeringen får förordna att utlänning icke utan tillstånd får

1. innehava anställning här i riket eller, i annan egenskap än handelsresande, utöva verksamhet som föranledes av anställning utomlands (arbetstillstånd),
2. innehava anställning som avser befattning på svenskt fartyg i utrikes fart (anställningstillstånd).

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

[5] Ändringen innebär bl. a. att första stycket upphävs.
[6] Paragrafen upphävd genom 1971:1186.

16 § Arbetstillstånd skall meddelas för viss tid. Det må avse visst slag av arbete och förbindas med de övriga föreskrifter som finnas erforderliga. Arbetstillstånd må återkallas, om särskilda skäl äro därtill.

Arbetstillstånd meddelas och återkallas av den centrala utlänningsmyndigheten. I den omfattning regeringen bestämmer må arbetstillstånd meddelas av polismyndighet eller länsarbetsnämnd; finner polismyndigheten eller länsarbetsnämnden att ansökan om arbetstillstånd icke bör bifallas, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten.

Vid handläggning av frågor om arbetstillstånd, vilka äro av principiell betydelse eller eljest av större vikt, skall tillfälle att uttala sig beredas sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare inom verksamhetsområdet.

16 a § Anställningstillstånd meddelas för anställning som avser befattning på visst fartyg eller vissa fartyg eller på fartyg som ägas av visst rederi. Tillståndet får förbindas med de föreskrifter som behövas. Tillstånd får återkallas, om särskilda skäl föreligga.

Anställningstillstånd meddelas och återkallas av arbetsmarknadsstyrelsen. Tillstånd får dessutom meddelas

1. av sjömansförmedling som regeringen eller myndighet, som regeringen utser, bestämmer och
2. av svensk utlandsmyndighet som ministern för utrikes ärendena bestämmer.

17 § Regeringen äger, då det av hänsyn till rikets säkerhet finnes påkallat, förordna att utlänning icke utan tillstånd av regeringen eller den centrala utlänningsmyndigheten må anställas i visst företag eller i företag av viss art.

Angående förbud för utlänning att innehava vissa anställningar gäller vad särskilt är stadgat.

Avvisning

18 § Utlänning, som ankommer till riket, må avvisas,

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

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

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

19 § Utlänning må ock avvisas,

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

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

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

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

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

6) om i lag eller med stöd av lag bestämmelse meddelats därom med anledning av resolution, som antagits av Förenta Nationernas säkerhetsråd.

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

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

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

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

Rikspolisstyrelsen upprättar förteckning över utlänningar som enligt vad i första stycket sägs skall avvisas. Regeringen bestämmer vilka organisationer eller grupper som därvid komma i fråga.

21 § Avvisning enligt 18 § skall ske vid utlännings ankomst till riket eller inom en vecka därefter. Har utlännings rätt att inresa i riket icke prövats vid ankomsten, får avvisning enligt 18 § ske när utlänningen första gången uppsöker eller anträffas av polismyndighet eller inom en vecka därefter, dock ej senare än tre månader efter ankomsten. Avvisning enligt 19 § skall ske vid ankomsten till riket eller inom tre månader därefter. Beslut om avvisning meddelas av polismyndighet.

När utlänning, vilken upptagits på förteckning som avses i 20 § tredje stycket och ej innehar visering eller uppehållstillstånd, ankommer till riket, skall polismyndigheten omedelbart meddela beslut om hans avvisning, om ej annat följer av 21 a § tredje stycket. Uppkommer hos polismyndigheten fråga om avvisning enligt 20 § av annan utlänning än som nu nämnts, skall ärendet hänskjutas till den centrala utlänningsmyndigheten, som med eget yttrande underställer regeringen ärendet. I ärende som prövas av regeringen skall förhör hållas.

21 a § Finner polismyndigheten skäl till avvisning föreligga i fall som avses i 18 eller 19 § men påstår utlänningen att han i det land, från vilket han

kommit, löper risk att bliva utsatt för politisk förföljelse eller risk att sändas till krigsskådeplats eller straffas för att han övergivit krigsskådeplats eller eljest vägrat fullgöra krigstjänstgöring eller ock att han där icke åtnjuter trygghet mot att bliva sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet icke uppenbart oriktigt, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Detsamma skall gälla när utlänning påstår sig icke vilja återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och de omständigheter han åberopar till stöd härför icke kan lämnas utan avseende. Den centrala utlänningsmyndigheten har att besluta i ärendet så snart det kan ske.

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

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

Förpassning

22 § Utlänning, som uppehåller sig i riket utan att, då så fordras, innehava pass och tillstånd att vistas här, må förpassas ur riket.

23 § Beslut i förpassningsärende meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten. Lämnas ansökan om uppehållstillstånd utan bifall, skall den centrala utlänningsmyndigheten samtidigt meddela beslut om förpassning, om ej synnerliga skäl föreligga däremot.

24 § Utlänningen må, när särskilda skäl därtill föreligga, i förpassningsbeslutet förbjudas att under viss tid återvända till riket utan tillstånd av den centrala utlänningsmyndigheten.

25 §[7]

Förvisning

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

Vid bedömande om utlänning bör förvisas skall hänsyn tagas till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i riket. Utlänning, som när åtalet väcktes sedan minst ett år innehade permanent uppehållstillstånd eller som vid nämnda tidpunkt sedan

[7] Paragrafen upphävd genom 1971:1186.

minst fem år tillbaka var bosatt i riket, må förvisas endast om synnerliga skäl äro därtill.

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

27 § Vad i 26 § stadgas för det fall att utlänning finnes hava begått brott, varå fängelse i mer än ett år kan följa, skall äga motsvarande tillämpning, om utlänning finnes hava begått brott, varå enligt denna lag eller enligt författning, utfärdad med stöd därav, kan följa fängelse, samt omständigheterna vid gärningens begående äro försvårande eller han under de före gärningen senast förflutna två åren funnits skyldig till brott av samma slag.

28 § Dom eller beslut om förvisning skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till riket. Förbudet må begränsas till att gälla viss tid. I domen eller beslutet skall erinras om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 66 §.

Utvisning

29 § Utlänning må utvisas ur riket,

1) om han yrkesmässigt bedriver otukt eller eljest underlåter att efter förmåga söka ärligen försörja sig;

2) om han är hemfallen åt alkoholmissbruk eller narkotikamissbruk och finnes i följd därav vara farlig för annans personliga säkerhet eller föra ett grovt störande levnadssätt;

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

4) om han under loppet av de senast förflutna fem åren utom riket genom dom som äger laga kraft blivit dömd till frihetsstraff för brott, varför utlämning må ske enligt svensk lag, eller undergått honom omedelbart ådömt frihetsstraff för sådant brott och det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att här i riket fortsätta brottslig verksamhet; eller

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

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

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

Beslut om utvisning enligt 29 § första stycket 5 meddelas av regeringen. I ärendet skall inhämtas yttrande från den centrala utlänningsmyndigheten, om ej hinder möter på grund av att ärendet är synnerligen brådskande.

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

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

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

32 § Beslut om utvisning skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till riket. Förbudet må begränsas till att gälla viss tid. I beslutet skall erinras om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 66 §.

33 §[8]

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

I ärende om utvisning enligt denna paragraf skall förhör hållas.

Särskilda tvångsåtgärder

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

Föreligger i annat fall än som avses i första stycket sannolika skäl för avvisning, förpassning eller utvisning eller uppkommer fråga om verkställighet av sådan åtgärd eller av förvisning och kan det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen befaras att han kommer att hålla sig undan eller här bedriva brottslig verksamhet eller är hans identitet oklar, äger den myndighet som handlägger ärendet förordna att han skall tagas i förvar. Om det befinnes tillräckligt, kan myndigheten i stället ålägga honom att på vissa tider anmäla sig hos polismyndighet i orten eller föreskriva annat villkor som erfordras för att hålla honom under uppsikt. Fullgör utlänning icke vad som sålunda ålagts honom, kan han tagas i förvar.

Är fara i dröjsmål får åtgärd enligt andra stycket vidtagas av polismyndighet, även om ärendet handlägges av annan myndighet. Skall enligt 21 § andra stycket andra meningen ärende om avvisning underställas regering-

[8] Paragrafen upphävd genom 1971:1186.

en eller uppkommer fråga om utvisning enligt 29 § första stycket 5, får polismyndighet även i annat fall taga utlänningen i förvar eller ställa honom under uppsikt. Anmälan om åtgärden skall skyndsamt göras hos den myndighet som handlägger ärendet, och det åligger denna myndighet att omedelbart pröva om åtgärden skall bestå.

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

36 § Då beslut meddelas om avvisning, förpassning eller utvisning av utlänning, som hålles i förvar eller står under uppsikt, skall den myndighet som meddelar beslutet pröva om utlänningen, till dess verkställighet sker, alltjämt skall hållas i förvar eller under uppsikt.

37 § Meddelas icke inom tid som i 35 § fjärde stycket anges beslut om kvarhållande i förvar eller förekommer annars ej längre skäl att hålla utlänningen i förvar eller under uppsikt, skall åtgärden omedelbart upphävas.

38 §[9]

Förhör

39 §[10] Då enligt föreskrift i denna lag förhör skall hållas eller då det i ärende enligt denna lag hos regeringen, den centrala utlänningsmyndigheten eller länsstyrelse eljest förekommer anledning att hålla förhör, skall vad i 40–42 a §§ sägs äga tillämpning.

40 §[11] Förhör skall hållas av den myndighet som handlägger ärendet. Den centrala utlänningsmyndigheten äger dock i ärende, som myndigheten handlägger, överlämna åt länsrätt eller länsstyrelse att hålla förhör. I ärende, som handlägges av regeringen, får det statsråd, som ansvarar för ärenden enligt denna lag, eller tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om förhör och utse förhörsmyndighet.

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

42 § Utlänningen så ock annan person, som skall höras, skola kallas till förhöret. Hålles utlänningen i förvar, skall förhörsmyndigheten förordna om hans inställande. Har kallelse delgivits minst fyra dagar före förhöret

[9] Paragrafen upphävd genom 1975:1358.
[10] Senaste lydelse 1977:483.
[11] Senaste lydelse 1977:483. Ändringen innebär bl. a. att andra stycket upphävs.

och utebliver den kallade utan anmält laga förfall, må förhörsmyndigheten förordna om hans hämtande; förordnande om hämtning av annan än utlänningen må dock icke meddelas med mindre synnerliga skäl äro därtill.

Vid förhöret skola de omständigheter som kunna inverka på ärendets avgörande noga utredas. Tillfälle skall beredas utlänningen att angiva sin ståndpunkt och uttala sig om åberopade omständigheter.

Vid förhör skola förhandlingarna vara offentliga, om utlänningen begär det och förhörsmyndigheten icke finner omständigheterna föranleda till annat.

42 a § Hålles förhör med utlänningen får denne tillerkännas ersättning av allmänna medel för kostnad för resa och uppehälle, i den mån det med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden, den tid han vistats i riket samt omständigheterna i övrigt finnes skäligt. Förskott på ersättningen får beviljas.

Har annan än utlänningen på förhörsmyndighetens kallelse inställt sig för att höras, har han rätt till ersättning av allmänna medel för kostnad för sin inställelse. På ersättning för kostnad för resa och uppehälle får förskott beviljas.

Allmänt ombud eller tolk äger av allmänna medel erhålla arvode samt gottgörelse för kostnad och tidsspillan, om ej uppdraget fullgjorts i tjänsten.

Fråga om ersättning eller förskott prövas av förhörsmyndigheten. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen.

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

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

Rätten äger, då det påkallas av omständigheterna, förordna att förhöret skall hållas inom stängda dörrar. Om ersättning till utlänningen och annan för inställelse till förhöret samt om ersättning till allmänt ombud och tolk äga bestämmelserna i 42 a § motsvarande tillämpning. I övrigt skall med de begränsningar som angivas i 14 § förvaltningslagen (1971:290), beträffande förhöret i tillämpliga delar gälla vad om rättegång i brottmål är stadgat; förhöret skall anses som bevisupptagning utom huvudförhandling.

Fullföljd av talan m. m.

44 § Polismyndighets beslut om avvisning må överklagas av utlänningen.

Klagan föres hos den centrala utlänningsmyndigheten genom besvär.

Förvaltningsdomstols beslut om utvisning må överklagas av utlänningen. Klagan föres enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291). Vid handläggning i kammarrätt av mål om utvisning skall nämndemän ingå i rätten.

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

45 §[12]

46 §[13] Över den centrala utlänningsmyndighetens beslut om avvisning eller förpassning eller dess beslut i fråga som avses i 12 § må klagan föras av utlänningen. Klagan föres hos regeringen genom besvär.

46 a § Talan mot beslut om ersättning enligt 42 a § föres hos kammarrätten genom besvär. Talan mot kammarrättens beslut föres enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971: 291).

47 § Den centrala utlänningsmyndigheten äger, om den finner särskilda skäl föreligga därtill, överlämna ärende till regeringens avgörande.

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

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

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

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

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

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

[12] Paragrafen upphävd genom denna lag.
[13] Ändringen innebär bl. a. att andra stycket upphävs.

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

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

Återbrytande av beslut m. m.

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

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

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

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

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

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

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

52 § Tillstånd för utlänning att utan hinder av förvisning eller utvisning göra kort besök i riket för angelägenhet av synnerlig vikt må meddelas av regeringen eller den centrala utlänningsmyndigheten.

Verkställighet

53 § Utlänning må icke vid verkställighet av avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning befordras till land, där han löper risk att bliva utsatt för politisk förföljelse, och ej heller till land, där han icke åtnjuter trygghet mot att bliva sänd till land, i vilket han löper sådan risk.

54 § Utan hinder av vad i 53 § stadgas må utlänningen kunna befordras till land som där sägs, om han genom synnerligen grov brottslighet ådagalagt, att hans kvarblivande här skulle innebära en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet, och den förföljelse som hotar honom i sådant land icke innebär fara för hans liv och ej heller eljest är av särskilt svår beskaffenhet samt han icke kan befordras till annat land.

Har utlänning här eller annorstädes bedrivit verksamhet, som inneburit fara för rikets säkerhet, och finnes anledning antaga att han här skulle fortsätta dylik verksamhet, må han befordras till land, som i 53 § sägs, såframt han icke kan befordras till annat land.

54 a § Krigsvägrare må icke vid verkställighet av avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning befordras till land där han löper risk att sändas till krigsskådeplats och ej heller till land där han icke åtnjuter trygghet mot att bliva sänd till land, i vilket han löper sådan risk. Befordran till sådant land får dock ske om han icke kan befordras till annat land och särskilda skäl för verkställighet föreligga.

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

55 § Utlänning som avvisas bör befordras till land, varifrån han ankommit hit, och utlänning som förpassas, förvisas eller utvisas bör befordras till sitt hemland eller, om detta icke kan utrönas, till land, från vilket han ankommit hit. Möter hinder mot verkställighet som nu sagts eller föreligga eljest särskilda skäl däremot, må utlänningen befordras till det land som finnes lämpligast.

Vad i första stycket sägs utgör icke hinder för att utlänning, som ankommit till riket från Danmark, Finland, Island eller Norge, i enlighet med överenskommelse, som regeringen träffat med sagda länder, befordras till något av dem.

56 § Avvisas utlänning, som ankommit hit med fartyg eller luftfartyg, må han återföras till fartyget eller luftfartyget, om detta omedelbart eller inom den närmaste framtiden skall avgå till utlandet; han må ock sättas ombord på annat fartyg eller luftfartyg med samme innehavare. Vad nu sagts skall även gälla verkställighet av förpassning eller utvisning, såframt utlänning-

en underlåtit att vid inresan uppvisa sitt pass för polismyndighet och beslut om åtgärden meddelats inom sex månader efter inresan.

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

57 § Beslut om avvisning, som meddelats av polismyndighet vid utlänningens ankomst till riket eller inom en vecka därefter, skall gå i verkställighet utan hinder av anförda besvär. Vad nu sagts skall också gälla beslut som meddelats när utlänning, vars rätt att inresa i riket icke prövats vid ankomsten, första gången har uppsökt eller anträffats av polismyndighet eller inom en vecka därefter.

Dom eller beslut om förvisning må, ehuru domen eller beslutet ej vunnit laga kraft, verkställas om utlänningen avgivit nöjdförklaring.

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

Påstår utlänningen att han i det land, till vilket han skulle befordras, löper risk att bliva utsatt för politisk förföljelse eller risk att sändas till krigsskådeplats eller straffas för att han övergivit krigsskådeplats eller eljest vägrat fullgöra krigstjänstgöring eller ock att han där icke åtnjuter trygghet mot att bliva sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet icke uppenbart oriktigt, skall, utom i fall som avses i 20 § och 29 § första stycket 5, ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Detsamma skall gälla när utlänning påstår sig ej vilja återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och de omständigheter han åberopar till stöd härför icke kan lämnas utan avseende. Underställning skall dock ej ske, om påståendet enligt det beslut som förekommer till verkställighet redan är prövat. Den centrala utlänningsmyndigheten har att besluta i ärendet så snart det kan ske.

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

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

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

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

Klagan föres hos regeringen genom besvär.

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

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

60 a § Beslut om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning anses verkställt när utlänningen, sedan han fått del av beslutet, lämnat riket.

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

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

61 § Återvänder utlänning, som blivit förvisad eller utvisad ur riket, utan att vara berättigad därtill, skall beslutet om förvisning eller utvisning på nytt verkställas. Vad nu sagts skall äga motsvarande tillämpning i fråga om förpassning, då beslutet därom innehåller förbud för utlänningen att under viss tid återvända till riket.

62 § Därest utlänning, som enligt en med stöd av denna lag meddelad föreskrift icke äger uppehålla sig utanför viss ort, viss kommun eller visst polisdistrikt, anträffas på annan plats, skall han genom polismyndighetens försorg föras till plats, där han äger vistas.

Straff och ersättningsskyldighet

63 § Underlåter utlänning, som utan erforderligt tillstånd uppehåller sig i riket, att göra ansökan om tillstånd; eller

innehar utlänning sådan anställning eller utövar han sådan verksamhet, för vilken arbetstillstånd fordras, utan att hava sådant tillstånd,

dömes till dagsböter.

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

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

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

utlänning som, i annat avseende än beträffande skyldighet att hava pass, tillstånd att inresa, tillstånd att vistas i riket eller arbetstillstånd, överträ-

der bestämmelserna i denna lag eller vad med stöd av lagen blivit föreskrivet; samt

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

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

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

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

utlänning som försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning enligt 20 § eller utvisning enligt 29 § första stycket 5.

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

66 § Uppehåller sig utlänning i riket, ehuru han enligt verkställt beslut om förvisning eller utvisning icke ägt återvända, dömes till fängelse i högst ett år. Till ansvar skall dock ej dömas, om utlänningen flytt hit för att undgå politisk förföljelse.

67 § Avvisas, förpassas, förvisas eller utvisas utlänning, är han skyldig att gälda kostnaden för sin befordran till den ort, dit han sändes genom myndighets försorg. Vad nu sagts skall ock gälla, då utlänning enligt 62 § genom polismyndighets försorg föres till plats, där han äger vistas.

Återföres i fall som avses i 56 § utlänning till fartyg eller luftfartyg, med vilket han hit ankommit, eller sättes han ombord på annat fartyg eller luftfartyg enligt vad där sägs, är dess innehavare skyldig att utan ersättning av statsverket föra utlänningen ur riket.

Därest utlänning, som är anställd ombord å fartyg eller luftfartyg eller som utan tillåtelse medföljt detta, lämnar fartyget eller luftfartyget under dess uppehåll här i riket och olovligen inreser i riket, är fartygets eller luftfartygets innehavare skyldig att svara för de kostnader som åsamkas det allmänna för utlänningens uppehälle här i riket under de närmaste tre månaderna och för hans befordran ur riket.

I fråga om fartyg som har utländsk innehavare äro befälhavaren och den som anlitats för inklarering av fartyget pliktiga att, om det ej är uppenbart obilligt, på innehavarens vägnar svara för kostnad som i tredje stycket sägs.

Särskilda bestämmelser

68 § Med polismyndighet avses i denna lag jämväl länspolischefen. Vad i lagen sägs om polismyndighet gäller även den, som länsstyrelsen särskilt förordnat att fullgöra vad enligt lagen åligger polismyndighet.

69 § Beträffande främmande makters i Sverige anställda diplomatiska

och avlönade konsulära tjänstemän samt deras familjer och betjäning och beträffande främmande makters kurirer tillämpas denna lag endast i den mån regeringen förordnar.

I fråga om annan utlänning som är berättigad till förmåner enligt lagen (1976: 661) om immunitet och privilegier i vissa fall, iakttagas de inskränkningar som följa av 2–5 §§ nämnda lag.

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

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

70 § Är riket i krig eller krigsfara eller råda sådana utomordentliga förhållanden som äro föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, äger regeringen utfärda särskilda föreskrifter om utlännings inresa och uppehåll i riket, rätt till anställning här, rätt att inneha offentligt förtroendeuppdrag här och avlägsnande härifrån samt om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning.

Har regeringen i annat fall än då riket är i krig meddelat bestämmelser om verkställighet av avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning, vilka avvika från vad som stadgas i 53 och 54 §§, eller ock bestämmelser om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning, skola, såvida icke krig inträffar, bestämmelserna, vid äventyr att de eljest bliva ogiltiga, inom en månad underställas riksdagens prövning. Varda bestämmelserna icke inom två månader från det underställningen skett av riksdagen gillade, skola de upphöra att gälla.

71 § Regeringen meddelar bestämmelser om hemsändande av utlänning, som erhåller socialhjälp eller omhändertages jämlikt barnavårdslagen, lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall eller 35 § lagen angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda och som icke är politisk flykting.

Efter avtal med främmande stat om behandling av fripassagerare äger regeringen stadga avvikelser från bestämmelserna i denna lag ävensom meddela de föreskrifter som i övrigt erfordras för tillämpning av avtalet.

Om utlämning för brott och om överförande till främmande stat för verkställighet av här i riket ådömd frihetsberövande påföljd samt om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling är särskilt stadgat.

72 § De närmare föreskrifter som erfordras för tillämpningen av denna lag utfärdas av regeringen.

Övergångsbestämmelser

Denna lag[14] träder i kraft den 1 juli 1954; dock skall utlänningslagen den 15 juni 1945 (nr 315) alltjämt äga tillämpning dels i ärende om avvisning, förpassning eller utvisning, vilket är anhängigt hos myndighet, då nya lagen träder i kraft, dels ock i fråga om utvisning på grund av brott, såvida underrätts dom rörande brottet meddelats före den 1 juli 1954. Verkställighet av avvisning, förpassning och utvisning skall ske enligt nya lagen, såvida icke beslut om verkställigheten meddelats före den 1 juli 1954.

I fråga om utlänning, som med stöd av äldre lag erhållit visering eller uppehållstillstånd, må beslut om utvisning enligt 29 § nya lagen ej grundas på omständighet, som inträffat före nya lagens ikraftträdande, därest ej denna omständighet även enligt den äldre lagen utgör grund för utvisning.

Denna lag[15] träder i kraft den 1 juli 1973.

I ärende som anhängiggjorts före denna lags ikraftträdande och beträffande talan mot beslut som meddelats dessförinnan, gäller fortfarande äldre bestämmelser.

Denna lag[16] träder i kraft den 1 januari 1976.

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

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

Denna lag[17] träder i kraft den 1 januari 1977.

I mål som i kammarrätt företagits till avgörande före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

Denna lag[18] träder i kraft den 1 juli 1978.

Har före ikraftträdandet beslut om förpassning överlämnats till länsstyrelse för verkställighet, gäller beträffande verkställigheten äldre bestämmelser.

På regeringens vägnar

ROLF WIRTÉN

Lars Lunning
(Arbetsmarknadsdepartementet)

[14] 1954:193.
[15] 1973:123.
[16] 1975:1358.
[17] 1976:563.
[18] 1978:361.

KUNGL. BIBL.
1979-10-01
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1979

Kronologisk förteckning

1. Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. S.
2. Naturmedel för injektion. S.
3. Regional laboratorieverksamhet. Jo.
4. Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. Ju.
5. Konsumentinflytande genom insyn? H.
6. Polisen. Ju.
7. Tandvården i början av 80-talet. S.
8. Löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarfonder – bakgrund och problemanalys. E.
9. Löntagarna och kapitaltillväxten 2. Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. Löntagarfonder och aktiemarknaden– en introduktion. Internationella koncerner och löntagarfonder. E.
10. Löntagarna och kapitaltillväxten 3. Löner, lönsamhet och soliditet i svenska industriföretag. Vinstbegreppet. Den lokala lönebildningen och företagets vinster – en preliminär analys. E.
11. Löntagarna och kapitaltillväxten 4. Lantbrukskooperationen – ideologi och verklighet. E.
12. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 4. Evangelieboken. Kn.
13. Konkurs och rätten att idka näring. Ju.
14. Naturvård och täktverksamhet. Jo.
15. Naturvård och täktverksamhet. Bilagor. Jo.
16. Ökad sysselsättning. Finansiella effekter i offentliga sektorn. A.
17. Kulturhistorisk bebyggelse – värd att vårda. U.
18. Museijärnvägar. U.
19. Jaktvårdsområden. Jo.
20. Anhöriga. S.
21. Plötslig och oväntad död – anhörigas sjuklighet och psykiska reaktioner. S.
22. Barn och döden. S.
23. Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter. B.
24. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. A.
25. Nya namnregler. Ju.
26. Sjukvårdens inre organisation – en idépromemoria. S.
27. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. Bilagedel. A.
28. Barnolycksfall. S.
29. Lotterier och spel. H.
30. Lotterier och spel. Bilagor. H.
31. Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. Kn.
32. Fastighetstaxering 81. B.
33. Fastighetstaxering 81. Bilagor. B.
34. Bilarna och luftföroreningarna. Jo.
35. Rationellare girohantering. E.
36. Konsumenttjänstlag. Ju.
37. Aktivt boende. Bo.
38. Lagerstöd. A.
39. Vattenkraft och miljö 4. Bo.
40. Malmer och metaller. I.
41. Barnen i framtiden. S.
42. Vår säkerhetspolitik. Fö.
43. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Jo.
44. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 1–8. Jo.
45. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 9–13. Jo.
46. Koncernbegreppet m. m. Ju.
47. Dokumentation och statistik om högskoleutbildning. U.
48. Arbetstiderna inför 80-talet. A.
49. Grundlagsskyddad yttrandefrihet. Ju.
50. Huvudmannaskapet för specialskolan. U.
51. Öst Ekonomiska Byrån. H.
52. Viltskador. Jo.
53. Nytt skördeskadeskydd. Jo.
54. Hushållning med mark och vatten 2. Del I. Överväganden. Bo.
55. Hushållning med mark och vatten 2. Del II. Bakgrundsbeskrivning. Bo.
56. Steg på väg. . . A.
57. Barnomsorg – behov, efterfrågan, planeringsunderlag. S.
58. Barnomsorg. Redovisning av särskilda undersökningar. S.
59. I livets slutskede. S.
60. Bidrag till folkrörelser. Kn.
61. Förnyelse genom omprövning. B.
62. Kooperationen i Sverige. I.
63. Barnets rätt 2. Om föräldraansvar m. m. Ju.
64. Ny utlänningslag A.

Statens offentliga utredningar 1979

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. [4]
Polisen. [6]
Konkurs och rätten att idka näring. [13]
Nya namnregler. [25]
Konsumenttjänstlag. [36]
Koncernbegreppet m. m. [46]
Grundlagsskyddad yttrandefrihet. [49]
Barnets rätt 2. Om föräldraansvar m. m. [63]

Försvarsdepartementet

Vår säkerhetspolitik. [42]

Socialdepartementet

Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. [1]
Naturmedel för injektion. [2]
Tandvården i början av 80-talet. [7]
Utredningen rörande vissa frågor beträffande sjukvård i livets slutskede. 1. Anhöriga. [20] 2. Plötslig och oväntad död – anhörigas sjuklighet och psykiska reaktioner. [21] 3. Barn och döden. [22] 4. I livets slutskede. [59]
Sjukvårdens inre organisation – en idépromemoria. [26]
Barnolycksfall. [28]
Barnen i framtiden. [41]
Planeringsgruppen för barnomsorg. 1. Barnomsorg – behov, efterfrågan, planeringsunderlag. [57] 2. Barnomsorg. Redovisning av särskilda undersökningar. [58]

Ekonomidepartementet

Utredningen om löntagarna och kapitaltillväxten. 1. Löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarfonder-bakgrund och problemanalys. [8] 2. Löntagarna och kapitaltillväxten 2. Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. Löntagarfonder och aktiemarknaden- en introduktion. Internationella koncerner och löntagarfonder. [9] 3. Löntagarna och kapitaltillväxten 3. Löner, lönsamhet och soliditet i svenska industriföretag. Vinstbegreppet. Den lokala lönebildningen och företagets vinster – en preliminär analys. [10] 4. Löntagarna och kapitaltillväxten 4. Lantbrukskooperationen – ideologi och verklighet. [11]
Rationellare girohantering. [35]

Budgetdepartementet

Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter. [23]
1976 års fastighetstaxeringskommitté. 1. Fastighetstaxering 81. [32] 2. Fastighetstaxering 81. Bilagor. [33]
Förnyelse genom omprövning. [61]

Utbildningsdepartementet

Kulturhistorisk bebyggelse – värd att vårda. [17]
Museijärnvägar. [18]
Dokumentation och statistik om högskoleutbildning. [47]
Huvudmannaskapet för specialskolan. [50]

Jordbruksdepartementet

Regional laboratorieverksamhet. [3]
Naturvårdskommittén. 1. Naturvård och täktverksamhet. [14] 2. Naturvård och täktverksamhet. Bilagor. [15]
Jakt- och viltvårdsberedningen. 1. Jaktvårdsområden. [19] 2. Viltskador. [52]
Bilarna och luftföroreningarna. [34]
Miljörisker vid sjötransporter. 1. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. [43] 2. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 1–8. [44] 3. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 9–13. [45]
Nytt skördeskadeskydd. [53]

Handelsdepartementet

Konsumentinflytande genom insyn? [5]
Lotteriutredningen. 1. Lotterier och spel. [29] 2. Lotterier och spel. Bilagor. [30]
Öst Ekonomiska Byrån. [51]

Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Ökad sysselsättning. Finansiella effekter i offentliga sektorn. [16] 2. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. [24] 3. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. Bilagedel. [27]
Lagerstöd. [38]
Arbetstiderna inför 80-talet. [48]
Steg på väg... [56]
Ny utlänningslag. [64]

Bostadsdepartementet

Aktivt boende. [37]
Vattenkraft och miljö 4. [39]
Hushållning med mark och vatten 2. Del I. Överväganden. [54]
Hushållning med mark och vatten 2. Del II. Bakgrundsbeskrivning. [55]

Industridepartementet

Malmer och metaller. [40]
Kooperationen i Sverige. [62]

Kommundepartementet

Svenska kyrkans gudstjänst. Band 4. Evangelieboken. [12]
Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. [31]
Bidrag till folkrörelser. [60]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-05007-
ISSN 0375-250X