

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2005-05-20

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, justitierådet Torgny Håstad och regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson.

Uppehållstillstånd för tribunalvittnen

Enligt en lagrådsremiss den 12 maj 2005 (Utrikesdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till ändringar i det förslag till ny utlänningslag som lagts fram i lagrådsremissen Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden, vilken överlämnats till lagrådet enligt beslut av regeringen den 17 mars 2005.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Henrik Hedberg.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

I lagrådsremissen läggs fram förslag om nya särskilda bestämmelser om uppehållstillstånd för personer som vittnat eller kommer att vittna inför en internationell domstol eller tribunal samt för deras nära anhöriga. Bestämmelserna föreslås intagna i ett nytt kapitel i den nya utlänningslag som föreslagits i en lagrådsremiss den 17 mars 2005 om ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden. Den nya lagen avses träda i kraft redan den 1 januari 2006.

Lagrådet har i yttrande den 9 maj 2005 på där utvecklade skäl funnit sig inte kunna tillstyrka förslaget till ny utlänningslag. För den händelse förslaget likväl skulle läggas till grund för lagstiftning har Lagrådet lämnat synpunkter på den föreslagna lagens uppläggning och allmänna utformning samt på innehåll och utformning av ett stort antal bestämmelser i lagförslaget. Mot den avsedda tidpunkten för ikraftträdandet har Lagrådet anfört särskilda betänkligheter.

Det skulle givetvis ha varit att föredra om de båda lagrådsremisserna hade förelegat till behandling hos Lagrådet i ett sammanhang. Under alla förhållanden borde det ha funnits förutsättningar att under tiden för föredragningen inför Lagrådet av förslaget till ny utlänningslag upplysa Lagrådet om att en ytterligare remiss med förslag till kompletterande bestämmelser av viss omfattning i just den tillämnade lagen kunde vara nära förestående. Med någon information om utformningen av den nu presenterade regleringen skulle Lagrådet sannolikt ha avvaktat med att slutligt utforma och expediera yttrandet över den föreslagna nya utlänningslagen. Infogande av ett nytt kapitel i en lag ger ju i allmänhet upphov till systematiska och lagtekniska frågeställningar, något som också blivit fallet här (se vad som anförs i det följande).

De synpunkter och ställningstaganden som Lagrådet redovisade i yttrandet över den föreslagna nya utlänningslagen påverkas inte av vad som förekommit i det nu behandlade ärendet. Däremot har i detta ärende uppmärksamats att det finns anledning att – för det fall ny lagstiftning skall genomföras – på några punkter lämna ytterligare förslag till ändringar i förslaget till utlänningslag.

4 kap. 8 §

I paragrafen föreslås en regel som upplyser om att det i 22 kap. finns särskilda bestämmelser om uppehållstillstånd för vittnen inför en internationell domstol eller tribunal samt för deras nära anhöriga.

I remissens allmänmotivering (avsnitt 7.1) framhålls att de ifrågasatta vittnena och deras anhöriga, för vilka det finns ett skyddsbehov i grunden, skall ges en självständig rätt till uppehållstillstånd i vissa fall, dock utan att hänföras till någon av kategorierna flyktingar och skyddsbehövande i övrigt.

Enligt Lagrådets mening blir det motstridigt och systematiskt oriktigt att ta in den aktuella upplysningsregeln i 4 kap. av den föreslagna lagen, vilket kapitel har huvudrubriken "Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt". En sådan inplacering leder gärna tanken in på att dessa s.k. tribunalvittnen jämte anhöriga utgör en specialgrupp inom kategorin skyddsbehövande i övrigt. Detta är inte förenligt med det önskemål om en klarare avgränsning av nämnda kategori som ligger bakom begreppsdefinitionen enligt 4 kap. 2 § i det grundläggande lagförslaget.

Lagrådet anser att det möjligen kunde övervägas att ta in upplysningsregeln i 5 kap., vars huvudrubrik är "Uppehållstillstånd". En lämpligare lösning, som förordas av Lagrådet, bör dock vara att helt avstå från regeln. Behovet av denna bör vara ringa med hänsyn till att lagförslagets 1 kap. 1 § är utformad som en katalog över lagens innehåll med redovisning av de olika kapitlens huvudrubriker och enligt remitterade förslaget nu kompletteras med rubriken "Tribunalvittnen" vid nya 22 kap.

Lagrådet konstaterar vidare att ett motsvarande lagtekniskt problem är förknippat med upplysningsregeln i den föreslagna utlänningslagens 4 kap. 7 §, som erinrar om att det i 21 kap. finns särskilda bestämmelser om tillfälligt skydd i en massflyktsituation. Inte heller denna regel hör systematiskt hemma i 4 kap. Lagrådet finner därför anledning att i detta sammanhang ta upp den till förnyad behandling och – till komplettering av yttrandet den 9 maj 2005 – föreslå att också den får utgå.

22 kap. 2 §

Enligt första stycket skall ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst ett år ges till en utlänning för vilken en framställan om omplacering av vittne eller nära anhörig till vittne har gjorts från en internationell domstol eller tribunal, om framställan bedöms vara berättigad. Enligt tredje stycket får uppehållstillstånd enligt paragrafen vägras en utlänning endast om det föreligger sådana omständigheter som anges i 5 kap. 1 § andra stycket 1.

Eftersom första stycket medger en viss prövning av framställningen, som går utöver den prövning som är möjlig enligt det tredje stycket, blir ordet "endast" i tredje stycket i dess föreslagna utformning missvisande. Tredje stycket bör i stället formuleras på följande sätt:

"Om uppehållstillstånd anses berättigat enligt första stycket, får det vägras endast om det föreligger sådana omständigheter som anges i 5 kap. 1 § andra stycket 1."

De särskilda bestämmelserna om tribunalvittnen avser enligt det föreslagna andra stycket sådana personer som har vittnat eller kommer att vittna i förhandlingar inför en internationell domstol eller tribunal i enlighet med dess procedur- eller bevisupptagningsregler samt nära anhöriga till sådana personer.

Enligt vad som uppgetts under föredragningen är det inte avsett att bestämmelserna skall gälla endast sådana personer som i svensk processteknisk mening är att anse som vittnen utan även andra som hörs i processen, t.ex. personer som närmast är att jämföra med målsägande och kanske även sakkunniga, men däremot inte en person som hörs som åtalad.

Lagrådet är medvetet om att någon exakt avgränsning av tillämpningsområdet i det nämnda avseendet knappast kan göras i lagtexten med tanke på de skillnader som kan finnas mellan olika tribunalers procedurregler. Den här aktualiserade frågan, som inte närmare berörts i det remitterade förslaget, bör emellertid belysas i lagmotiven.

22 kap. 3 §

Enligt föreslagen lydelse av andra stycket får fortsatt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd, som bedömts nödvändigt av den internationella domstolen eller tribunalen, vägras en utlänning med hänvisning till rikets säkerhet eller på grund av dennes brottslighet endast om det föreligger sådana omständigheter som anges i 5 kap. 1 § andra stycket 1.

Eftersom avsikten med förslaget uppenbarligen är att uttrycka att vägran inte skall få ske på annan grund än med hänvisning till rikets säkerhet eller utlänningens brottslighet (och dessutom under förutsättning att omständigheterna är sådan som anges i berörda lagrum i 5 kap.) behöver bestämmelsens lydelse jämkas bl.a. så att ordet "endast" placeras före de båda godtagbara vägransgrunderna. För att klarare ange vad som torde avses bör stycket kunna ges följande lydelse.

”Uppehållstillstånd enligt denna paragraf får vägras en utlänning endast om det finns synnerliga skäl med hänsyn till rikets säkerhet eller på grund av dennes brottslighet.”

I remissens allmänna motivering (avsnitt 7.2.5) sägs på tal om anknytningen till sådana omständigheter som anges i 5 kap. 1 § andra stycket 1 i den föreslagna nya utlänningslagen, att det som här avses är omständigheter som hänför sig till tiden efter ankomsten till Sverige. Lagrådet finner att motivuttalandet är alltför kategoriskt med tanke på fall då det under utlänningsens vistelse i landet framkommer tidigare okända uppgifter om graverande omständigheter av aktuellt slag som hänför sig till tiden före utlänningsens ankomst hit. Uttalandet är inte heller väl förenligt med ordalydelsen av lagrummet i fråga, där det bl.a. nämns vad som är känt om utlänningsens ”tidigare” verksamhet. Ett klarläggande och en modifiering bör ske under lagstiftningsärendets fortsatta behandling.

I sammanhanget har uppmärksammats att en bestämmelse med motsvarande ofullkomlighet som i det nu avhandlade andra stycket finns i 21 kap. 4 § tredje stycket i den föreslagna nya lagen. Lagrådet finner skäl att nu, som komplettering av yttrandet av den 9 maj 2005, föreslå att den bestämmelsen jämkas på samma sätt som här förordats beträffande andra stycket i 22 kap. 3 §.

22 kap. 5 §

Möjligheterna att vägra ett tribunalvittne och dennes nära anhöriga uppehållstillstånd är begränsade vid en jämförelse med vad som gäller för utlänningar i allmänhet. Uppehållstillstånd får vägras endast på någon av de grunder som anges i 22 kap. 2 § första och tredje styckena respektive 3 § andra stycket. Likaså är möjligheterna att utvisa ett tribunalvittne på grund av brott begränsade i enlighet med 22 kap. 5 §.

Mot denna bakgrund kan frågan ställas om också möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd för denna kategori av utlänningar är i någon omfattning begränsade i förhållande till vad som allmänt gäller enligt 7 kap.

Några särskilda bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd finns inte i 22 kap. Enligt den bedömning som görs i remissen (avsnitt 7.2.6) saknas det behov av sådana bestämmelser. Härav följer att de allmänna bestämmelserna i 7 kap. avses bli tillämpliga också i fråga om tribunalvittnen.

De möjligheter som Sverige har, enligt t.ex. avtalet med Internationella tribunalen för f.d. Jugoslavien, att återkalla uppehållstillstånd för tribunalvittnen synes huvudsakligen begränsade till fall av brottslighet. I 7 kap. finns emellertid även andra grunder för återkallelse, som i och för sig kan vara tillämpliga i fråga om uppehållstillstånd för tribunalvittnen. Lagrådet ifrågasätter därför om möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd enligt den föreslagna lagen är så begränsade som ingångna avtal synes förutsätta. Saken bör belysas ytterligare under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.